



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

PROCESSO Nº 70085788339 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE ALEGRETE

REQUERIDA: CÂMARA DE VEREADORES DE ALEGRETE

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATOR: DESEMBARGADOR ARMINIO JOSÉ ABREU

LIMA DA ROSA

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
Município de Alegrete. Lei nº 6.682, de 14 de julho de 2023,
que defere ‘isenção de taxas de ossuários e campas no
cemitério municipal para famílias de baixa renda e
providências para adequado armazenamento de restos mortais
sob guarda do município’. 1. Preliminar de irregularidade da
representação processual que não merece prosperar. 2. Ato
normativo que propicia incremento de despesas e renúncia de
receitas, cuja proposição legislativa não se fez acompanhar
da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.
Ofensa aos artigos 8º, ‘caput’, e 19, ‘caput’, ambos da
Constituição Estadual, combinados com o artigo 113 do Ato
das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição
Federal. PARECER PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ALEGRETE**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio da **Lei Municipal nº 6.682/2023**, que dispõe sobre *isenção de taxas de ossuários e campas no cemitério municipal para famílias de baixa renda e providências para adequado armazenamento de restos mortais sob guarda do município*, daquela Comuna, por ofensa aos artigos 8º, *caput*, e 19, *caput*, ambos da Constituição Estadual, bem como ao artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal.

O proponente argumenta, na inicial, que a normativa questionada, de origem parlamentar, dispõe sobre matéria da competência do Chefe do Poder Executivo, porquanto implica medidas específicas de planejamento, organização e execução de serviços públicos. Alega, ainda, que o ato normativo veicula isenção de taxas, renúncia fiscal, sem que tenha sido elaborada, no curso da proposição legislativa que o originou, prévia estimativa do seu impacto financeiro e orçamentário, afrontando, assim, o previsto no artigo 113 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias. Sustenta que referido dispositivo constitucional é aplicável aos entes municipais, nos termos do artigo 8º, *caput*, da Constituição Estadual. Aponta, em acréscimo, que a lei municipal impugnada não ultrapassa os crivos da razoabilidade e da legalidade. Postula, em caráter liminar, a suspensão dos efeitos do ato normativo e, ao final, a



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

procedência da ação, com a sua retirada do ordenamento jurídico (fls. 21-28 e documentos das fls. 02-08).

O pedido liminar foi deferido (fls. 14-20).

O Procurador-Geral do Estado, citado, apresentou a defesa da norma, nos moldes do artigo 95, § 4º, da Constituição Estadual, pugnando pela sua manutenção, forte no princípio de presunção de sua constitucionalidade (fls. 55-56).

A Câmara de Vereadores de Alegrete prestou informações. Arguiu preliminar de deficiência da representação processual do proponente, sob o argumento de não constar, na procuração outorgada ao advogado que subscreveu a petição inicial, a indicação expressa da lei impugnada. No mérito, aduziu que *somente não exigiu a estimativa de impacto orçamentário e financeiro e adequação às leis orçamentárias por que a proposição não afetou o orçamento vigente ao tempo de sua aprovação, haja vista que em sua cláusula de vigência constou que a lei somente entraria em vigor após 12 meses, justamente para adequação das peças orçamentárias. Ponderou que, como os benefícios da lei em tela somente serão concedidos a partir de 2024, a estimativa de impacto orçamentário e financeiro deve estar contemplada nas leis orçamentárias elaboradas em 2023. Asseverou que, ciente da publicação da lei, que ocorreu em 14 de julho de 2023 deve o Poder Executivo, como responsável pela iniciativa legislativa de enviar as peças orçamentárias ao Poder Legislativo no prazo legal, enviar o impacto orçamentário e financeiro da lei em tela, consoante prazos*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

legais previstos no § 8º, do art. 124 da LOM. Referiu que o processo legislativo que originou a norma impugnada *observou todos os trâmites legais e regimentais aplicáveis.* Requereu a improcedência da ação (fls. 59-65 e documentos das fls. 66-79).

O Prefeito Municipal de Alegrete compareceu novamente aos autos, ocasião em que procedeu à juntada de nova procuração em favor de sua patrona constituída (fls. 84-85).

Vieram os autos ao Ministério Público.

É o relatório.

2. Inicialmente, cumpre observar que o defeito na representação processual apontado pela Câmara de Vereadores de Alegrete não se sustenta.

Isso porque, compulsados os autos, verifica-se terem sido acostadas duas procurações (fls. 07 e 86), em favor dos advogados do autor, com poderes específicos para o ajuizamento da presente ação direta de inconstitucionalidade. A primeira dessas procurações, conferida ao procurador que subscreve a petição inicial, faz referência à finalidade de *ingressar com Ação Direta de Inconstitucionalidade da Lei nº 6.682, de 14 de julho de 2023*; a segunda, outorgada já no curso do feito, direciona-se a *atuar nos autos da ADI nº 70085788339.*

Nenhuma irregularidade há nas procurações.

Destarte, impõe-se o indeferimento da prefacial.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

3. A lei municipal impugnada possui o seguinte conteúdo:

LEI Nº 6.682, DE 14 DE JULHO DE 2023

Isenção de taxas de ossuários e campas no cemitério municipal para famílias de baixa renda e providências para adequado armazenamento de restos mortais sob guarda do município.

O PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ALEGRETE.

FAÇO SABER QUE A CÂMARA MUNICIPAL MANTEVE, E EU PROMULGO A SEGUINTE LEI, NOS TERMOS DO ART. 81, § 7º, DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL DE ALEGRETE:

Art. 1º Fica o Poder Executivo obrigado a determinar uma área de até 20% (vinte por cento) do total de ossuários e campas disponível no Cemitério Municipal, para formação de quadras e construção de jazigosossuários, destinados de forma gratuita para os restos mortais de pessoas de baixa ou nenhuma renda.

Art. 2º Para efeito desta Lei, entende-se por baixa renda a família com a renda familiar mensal de até dois salários mínimos ou 1/2 (meio) salário mínimo mês por pessoa do grupo familiar, conforme dispõe a Lei Federal nº 12.470/2011.

Art. 3º O benefício será concedido considerando a análise realizada quando do falecimento, sendo caso de destinação dos restos mortais independentemente de tal comprovação e posterior execução dos familiares, responsáveis, quando da comprovação de não ser caso de vulnerabilidade social e econômica do falecido e ou familiares.

Parágrafo único. Compete à Secretaria Municipal de Promoção e Desenvolvimento Social atestar a vulnerabilidade social e econômica do indivíduo quando do falecimento e da família quando realizada a transferência da campa para o ossuário isso tudo, mediante análise de comprovantes de rendimento como carteira de trabalho e último contracheque,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

declaração de imposto de renda, extrato de benefício do INSS e, comprovante de inscrição no cadastro único para programas sociais do governo federal - CadÚnico.

Art. 4º *Os ossuários que correspondem aos 20% (vinte por cento) da quantidade e área total e cedidos em caráter não oneroso nos termos previstos nesta lei, serão perpétuos.*

Parágrafo único. Serão isentos também da taxa de transferência e inumação.

Art. 5º *Transcorrido o tempo de permanência nas campas, sem que a família promova a transferência dos restos mortais, ou sem que haja informação de mudança na condição econômica dos familiares, os restos mortais serão transferidos para os ossuários mediante comunicado em jornal local pelo administrador do “Cemitério Municipal”.*

Art. 6º *A presente lei será incorporada para todos os fins as demais legislações existentes que regulam a matéria, em especial como previsão de isenção do código tributário municipal.*

Art. 7º *O custo das obras destinadas as edificações ficam a cargo do executivo, por intermédio de rubrica própria da Secretaria de Promoção e Desenvolvimento Social ou por intermédio de emendas destinadas a tal finalidade.*

Art. 8º *A presente lei entra em vigor após 12 (doze) meses de sua publicação para fins de ajustes nas peças orçamentárias e possibilidade de execução das medidas previstas que envolvam construção, adequação de procedimentos e demais documentos legais e administrativos.”*

Como se vê, o ato normativo em questão estabelece obrigação a ser arcada pelo Poder Executivo, consistente em *determinar uma área de até 20% (vinte por cento) do total de ossuários e campas disponível no Cemitério Municipal, para*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

formação de quadras e construção de jazigos-ossuários, destinados de forma gratuita para os restos mortais de pessoas de baixa ou nenhuma renda (art. 1º), impondo ao Poder Executivo a incumbência de arcar com despesas das obras para a implementação da benesse (art. 7º). Está-se diante, pois, de situação jurídica que desenganadamente impacta o planejamento financeiro do ente municipal - e é por aqui que se inicia o exame da sua (in)constitucionalidade.

Com efeito, a gestão prudente dos recursos públicos é tema que já vem, há algum tempo, recebendo especial atenção do Administrador Público e do Legislador¹, fato que ganhou ainda maior relevância nos últimos anos, em razão da acentuada crise fiscal por que passam diversos entes da federação.

E, justamente diante desse contexto, é que sobreveio ao ordenamento constitucional a Emenda Constitucional n.º 95, de 15 de dezembro 2016, que *regula o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal*.

Dentre as medidas adotadas na referida emenda, uma das mais importantes foi conferir *status* constitucional a uma regra legal, segundo a qual toda a concessão de incentivo ou benefício de natureza fiscal deve ser precedida de estimativa de impacto

¹ Nesse sentido, cita-se a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal n.º 101/2000), que *estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

orçamentário e financeiro². Confira-se, assim, o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, *in verbis*:

Art. 113 - A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

Vale ressaltar que o Supremo Tribunal Federal tem entendimento consolidado no sentido de que o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias se qualifica, juridicamente, como estatuto com *índole constitucional*, como se confere no seguinte julgado:

² Salienta-se que não se trata propriamente de uma inovação no ordenamento jurídico, porquanto tal obrigatoriedade já constava da Lei de Responsabilidade Fiscal, precisamente no artigo 14, que assim dispõe:

(...)

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001)

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

*PRECATÓRIO - PAGAMENTO PARCELADO - ADCT, ART. 33 - NATUREZA JURÍDICA DAS NORMAS INTEGRANTES DO ADCT - RELAÇÕES ENTRE O ADCT E AS DISPOSIÇÕES PERMANENTES DA CONSTITUIÇÃO - ANTINOMIA APARENTE - A QUESTÃO DA COERÊNCIA DO ORDENAMENTO POSITIVO - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO . - Os postulados que informam a teoria do ordenamento jurídico e que lhe dão o necessário substrato doutrinário assentam-se na premissa fundamental de que o sistema de direito positivo, além de caracterizar uma unidade institucional, constitui um complexo normativo cujas partes integrantes devem manter, entre si, um vínculo de essencial coerência . - **O Ato das Disposições Transitórias, promulgado em 1988 pelo legislador constituinte, qualifica-se, juridicamente, como estatuto de índole constitucional (RTJ 172/226-227).** A estrutura normativa que nele se acha consubstanciada ostenta, em consequência, a rigidez peculiar às regras inscritas no texto básico da Lei Fundamental da República. **Disso decorre o reconhecimento de que inexistem, entre as normas inscritas no ADCT e os preceitos constantes da Carta Política, quaisquer desníveis ou desigualdades quanto à intensidade de sua eficácia ou à prevalência de sua autoridade. Situam-se, ambos, no mais elevado grau de positividade jurídica, impondo-se, no plano do ordenamento estatal, enquanto categorias normativas subordinantes, à observância compulsória de todos, especialmente dos órgãos que integram o aparelho de Estado (RTJ 160/992-993) . - Inexiste qualquer relação de antinomia real ou insuperável entre a norma inscrita no art. 33 do ADCT e os postulados da isonomia, da justa indenização, do direito adquirido e do pagamento mediante precatórios, consagrados pelas disposições permanentes da Constituição da República, eis que todas essas cláusulas normativas, inclusive aquelas de índole transitória, ostentam grau idêntico de eficácia e de autoridade jurídicas (RTJ 161/341-342).** - **O preceito consubstanciado no art. 33 do ADCT - que não se estende aos créditos de natureza alimentar - compreende todos os precatórios judiciais pendentes de pagamento em 05/10/88, inclusive aqueles relativos a valores decorrentes de desapropriações efetivadas pelo Poder Público. Precedentes.(STF, RE 215.107/PR, Segunda Turma, Rel. Min. Celso de Mello, j. 21/11/2006, p. DJ 02/02/2007).***



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Digno de nota, também, que o Ministro Alexandre de Moraes, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.816, ajuizada contra a Lei n.º 4.012/2017 do Estado de Rondônia, que dispunha *sobre a proibição de cobrança de Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS de Igrejas e Templos religiosos de qualquer culto*, proferiu decisão monocrática concessiva de pedido liminar, deixando clara a necessidade de observância do disposto no artigo 113 do ADCT por todos os entes federativos, *in verbis*:

(...)No caso da Ação Direta de Inconstitucionalidade de que ora se cuida, sustenta-se desatendimento ao comando constitucional do artigo 113 do ADCT, que exige, presente norma geradora de renúncia de receita, estimativa dos reflexos orçamentário e financeiro. O fundamento constitucional é claro, devendo ser prestigiado com máxima força. Isso porque a ideia de responsabilidade fiscal ocupa patamar de especial posição no quadro dos valores constitucionais (...) (STF - ADI: 5816 RO - RONDÔNIA 0013870-33.2017.1.00.0000, Relator: Min. ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 19/12/2017, Data de Publicação: DJe-018 01/02/2018).

Tal decisão foi devidamente referendada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal:

CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE DE IGREJAS E TEMPLOS DE QUALQUER CRENÇA. ICMS. TRIBUTAÇÃO INDIRETA. GUERRA FISCAL. CONCESSÃO



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

*DE BENEFÍCIO FISCAL E ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. ART. 113 DO ADCT (REDAÇÃO DA EC 95/2016). EXTENSÃO A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A imunidade de templos não afasta a incidência de tributos sobre operações em que as entidades imunes figurem como contribuintes de fato. Precedentes. 2. A norma estadual, ao pretender ampliar o alcance da imunidade prevista na Constituição, veiculou benefício fiscal em matéria de ICMS, providência que, embora não viole o art. 155, § 2º, XII, “g”, da CF – à luz do precedente da CORTE que afastou a caracterização de guerra fiscal nessa hipótese (ADI 3421, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 5/5/2010, DJ de 58/5/2010) exige a apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro no curso do processo legislativo para a sua aprovação. 3. A **Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos.** 4. Medida cautelar confirmada e Ação Direta julgada procedente. (STF - ADI: 5816 RO - RONDÔNIA 0013870-33.2017.1.00.0000, Relator: Min. ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 05/11/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-257 26-11-2019).*

A norma constitucional em foco, portanto, aplica-se aos Municípios, observado o disposto no artigo 8º, *caput*, da Constituição Estadual:

Art. 8 - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Nesse contexto, o exercício da competência municipal legislativa, do qual decorra renúncia de receitas ou incremento de despesas, tem a sua validade condicionada à prévia avaliação de seu impacto financeiro e orçamentário, conforme evidencia a estabilidade da jurisprudência do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.059/2021, DO MUNICÍPIO DE CERRO LARGO. ISENÇÃO. IPTU. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DO IMPACTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. AUSÊNCIA DE MEDIDAS DE COMPENSAÇÃO. ART. 14 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. RAZOABILIDADE. LEGALIDADE. ART. 19, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. ART. 113 DO ADCT. I) Lei Municipal nº 3.059, de 24 de dezembro de 2021, que altera o Código Tributário Municipal de Cerro Largo, acrescentando hipóteses de isenção de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). II) A competência legislativa tributária – positiva ou negativa – é concorrente, podendo ser iniciada pelos Poderes Legislativo e Executivo. Precedentes desta Corte e do STF. III) A Lei ampliou as hipóteses de isenção do IPTU no Município de Cerro Largo, sem que, contudo, cumprisse as exigências determinadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 14. Ao desprezar os requisitos impostos, cujo objetivo é assegurar o equilíbrio e hígidez das contas públicas, o Legislativo Municipal desprezou diversos princípios caros à Administração Pública, mormente o princípio da razoabilidade e da legalidade, insculpidos no art. 19 da Constituição Estadual. IV) O artigo 113 do ADCT também dispõe que proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. Dispositivo da Constituição Federal que se aplica a todos os entes federativos. Precedente do STF. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Direta de Inconstitucionalidade, Nº*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

70085513166, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS,
Relator: Francisco José Moesch, Julgado em: 13-05-2022).

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SANTO ÂNGELO. LEI MUNICIPAL Nº 4.409/2021. INICIATIVA PARLAMENTAR. CESSÃO DE USO GRATUITA E PERPÉTUA. LOTE EM CEMITÉRIO PÚBLICO. DOADOR DE ÓRGÃOS. BENS PÚBLICOS. VÍCIO DE INICIATIVA. SEPARAÇÃO DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. RENÚNCIA DE RECEITA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. 1. Lei nº 4.409/2021, do Município de Santo Ângelo, que dispõe sobre a cessão de uso perpétuo de lote para sepultamento à pessoa que tiver doado, por ato próprio ou por meio de seus familiares ou responsáveis, órgãos ou tecidos corporais para transplante médico 2. Lei de origem parlamentar. A concessão de uso de bens municipais é matéria de competência legislativa privativa do Chefe do Executivo Municipal, pois está contida no conceito de organização e funcionamento da Administração. Violação do disposto nos arts. 8º, 60, II, “d”, e 82, II, III e VII, todos da CE /89. A gestão dos bens públicos é matéria essencialmente administrativa, que se insere no rol das competências reservadas ao Poder Executivo. Colisão com o Princípio da Separação dos Poderes (art. 10 da CE/89). Verificada inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa. 3. Lei que cria obrigação de dispor de bem público de forma gratuita e perpétua, privando a Administração da receita decorrente de eventuais preços públicos cobrados para uso desses espaços. Inconstitucionalidade material por afronta ao art. 154, I e II, da CE/89, e art. 113 do ADCT. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085126043, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em: 10-12-2021).*

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE MONTENEGRO. LEI MUNICIPAL Nº 6.615/2019 QUE CONCEDE DESCONTO NO IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO. RENÚNCIA DE RECEITA FISCAL SEM ACOMPANHAMENTO DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

FINANCEIRO. - Tratando-se isenção de IPTU, a matéria é classificada como tributária, havendo competência concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo. Art. 61, II, “b”, da Constituição Federal e art. 60 da Constituição Estadual. - A propositura legislativa que disponha sobre renúncia a crédito tributário, deve ser acompanhada de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, possibilitando averiguação da preservação do equilíbrio do orçamento. - Ausente a estimativa de impacto orçamentário-financeiro, é de ser reconhecida a inconstitucionalidade da lei municipal, face a afronta ao art. 14 da Lei Complementar n° 101/2000, art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como ao art. 19 da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, N° 70082265372, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Matilde Chabar Maia, Julgado em: 27-11-2019).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. NORMA MUNICIPAL CONCESSIVA DE DESCONTO NO IPTU. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. AUSÊNCIA DE VÍCIO FORMAL. RENÚNCIA DE RECEITA FISCAL. AUSÊNCIA DA ESTIMATIVA DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DO EQUILÍBRIO DA EQUAÇÃO DE RECEITAS E DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS. PRECEDENTES. 1. É pacífico o entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de que a norma de isenção de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) tem natureza tributária, e não orçamentária, sendo a iniciativa de competência concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo. 2. A proposição legislativa que disponha sobre descontos no IPTU deve ser acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro da renúncia fiscal daí decorrente, mormente porque a isenção não pode implicar redução das receitas previstas no orçamento, de forma a colocar em risco o equilíbrio da frágil equação de receitas e despesas orçamentárias (art. 14 da LC n° 101/2001, art. 163 e seguintes da CF/88, art. 113 do ADCT e art. 8° 19 da CE/89). 3. Ausente a estimativa do impacto orçamentário-financeiro do benefício fiscal ora questionado, deve ser



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

reconhecida a inconstitucionalidade da norma isencional, tendo em vista que não é possível aferir se os descontos no IPTU afetarão as metas de resultados fiscais previstas na lei de diretrizes orçamentárias, cumprindo destacar, a par disso, que tampouco se fez qualquer previsão de arrecadação compensatória. Violação do princípio da razoabilidade (art. 19 da CE/89). Precedente desta E. Corte. JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70078689817, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em: 10-12-2018).

Logo, sendo certo que a Lei Municipal n.º 6.682/2023, em que se deu causa a incremento de despesas a serem arcadas pelo ente municipal e, também, à renúncia de receitas em vista da isenção de taxa concedida, não veio acompanhada da indispensável estimativa de impacto orçamentário e financeiro prevista no artigo 113 do ADCT, torna-se de plano impositivo o acolhimento da pretensão deduzida na inicial.

3.1 Quanto ao mais, vale o registro de que o argumento trazido pela Câmara de Vereadores de Alegrete, no sentido de que, *como os benefícios da lei em tela somente serão concedidos em 2024, a estimativa de impacto orçamentário e financeiro deve estar contemplada [apenas] nas leis orçamentárias elaboradas em 2023*, não infirma a conclusão pela constitucionalidade da norma. Isso porque, os institutos da dotação orçamentária e da estimativa de impacto orçamentário e financeiro não se confundem. Este (estudo de impacto orçamentário e



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

financeiro), como antes visto, se consubstancia em requisito indispensável para a própria validade do processo legislativo e da lei decorrente; aquele (dotação orçamentária), não afeta a conformidade constitucional do ato normativo, mas, sim, a sua eficácia para determinado exercício financeiro.

Nessa linha, a jurisprudência do Pretório Excelso:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO FINANCEIRO. LEI Nº 1.237, DE 22 DE JANEIRO DE 2018, DO ESTADO DE RORAIMA. PLANO DE CARGOS, CARREIRAS E REMUNERAÇÕES DOS SERVIDORES PÚBLICOS EFETIVOS DA ÁREA ADMINISTRATIVA DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE RORAIMA – UERR. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 169, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS – ADCT. A AUSÊNCIA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NÃO IMPLICA INCONSTITUCIONALIDADE. IMPEDIMENTO DE APLICAÇÃO DA LEI CONCESSIVA DE VANTAGEM OU AUMENTO DE REMUNERAÇÃO A SERVIDORES PÚBLICOS NO RESPECTIVO EXERCÍCIO FINANCEIRO. NÃO CONHECIMENTO DA AÇÃO DIRETA QUANTO À SUPOSTA VIOLAÇÃO DO ARTIGO 169, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. O ARTIGO 113 DO ADCT DIRIGE-SE A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA LEI IMPUGNADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO.

1. A jurisprudência desta Casa firmou-se no sentido de que a ausência de dotação orçamentária prévia apenas impede a aplicação da legislação que implique aumento de despesa no respectivo exercício financeiro, sem que disso decorra a declaração de sua inconstitucionalidade. Precedentes. Ação



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

direta não conhecida quanto à suposta violação do artigo 169, § 1º, da Constituição Federal.

2. O artigo 113 do ADCT tem caráter nacional e irradia obrigações a todos os entes federativos. Precedentes.

*3. A Lei nº 1.237/2018 do Estado de Roraima cria e altera despesas obrigatórias de forma a gerar impacto orçamentário. **A ausência de prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário, nos termos do art. 113 do ADCT, aplicável a todos os entes federativos, implica inconstitucionalidade formal.***

4. O ato normativo, não obstante viciado na sua origem, acarretou o pagamento a servidores. O caráter alimentício das verbas auferidas demonstra a inviabilidade de ressarcimento dos valores. Modulação dos efeitos da decisão para proteger a confiança legítima que resultou na aplicação da lei e preservar a boa-fé objetiva.

5. Conhecimento parcial da ação direta e, na parte conhecida, julgado procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei nº 1.237, de 22 de janeiro de 2018, do Estado de Roraima, com efeitos ex nunc a contar da data da publicação da ata do julgamento. (ADI 6102, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 21/12/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-025 DIVULG 09-02-2021 PUBLIC 10-02-2021).

3.2 Por fim, destaca-se que a afronta aos princípios da *razoabilidade*³ e da *legalidade*⁴ também tem sido reconhecida por essa Corte de Justiça como fundamento complementar à configuração da inconstitucionalidade derivada da violação ao disposto no artigo 113 do ADCT, como se lê nas seguintes ementas:

***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
MUNICÍPIO DE ACEGUÁ. LEI MUNICIPAL DE***

³ Por falta de demonstração, por parte do legislador, da necessidade e da adequação da medida especificamente adotada para o atingimento dos fins públicos pretendidos.

⁴ Por desobediência à norma prevista no artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES QUE REVOGOU LEI INSTITUIDORA DE TAXA DE LIXO. AUSÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, DA MOTIVAÇÃO E DA RAZOABILIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL DA NORMA. *Não se vislumbra, tanto na Constituição Federal (art. 61), como da Carta Política Estadual (art. 82) qualquer competência privativa do Chefe do Poder Executivo para a iniciativa de lei que trate de isenção, parcelamento e redução de multa e juros de tributos. Aliás, o art. 141 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, ao tratar do sistema tributário prevê que a concessão de anistia, remissão, isenção, benefícios e incentivos fiscais, bem como, dilatação de prazos de pagamento de tributo só será feita mediante autorização legislativa. Entendimento da Suprema Corte sobre o tema. O Supremo Tribunal Federal, em tema de concessão de benefício fiscal, firmou entendimento no sentido de que: “a Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesas ou concedam benefícios fiscais, requisitos esses que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos” (ADI n. 5.816/RO, rel. Min. Alexandre de Moraes). Importa registrar que o serviço de recolhimento de lixo se constitui de serviço essencial de saneamento básico, a ser executado pelo Poder Público Municipal (art. 247, §1º, da Constituição Estadual), conforme diretrizes fixadas em lei, tendo por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes (art. 182 do Constituição Federal), definida a sustentabilidade econômico financeira por meio da remuneração pela cobrança do serviço (art. 19 da Lei Federal n. 14.026/2020). Na espécie, a Câmara de Vereadores ao promulgar a Lei Municipal n. 1.806/2021, que suspendeu a cobrança de taxa de recolhimento de lixo no Município de Aceguá, sem qualquer estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, vulnerou expressamente disposição contida no art. 113 do ADCT. Por outro lado, a não obediência à igual disposição contida no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, coloca em risco o equilíbrio entre receitas e despesas, implicando*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

violação do princípio da legalidade, da razoabilidade e da motivação que deve nortear o ato dos Poderes do Estado e do Município, na forma do art. 19 da Constituição Estadual. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085440980, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Julgado em: 17-06-2022).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES QUE INSTITUIU ISENÇÃO DA TAXA RELATIVA AOS PERMISSIONÁRIOS DO TRANSPORTE PÚBLICO INDIVIDUAL DE TÁXI E DE AUTORIZATÁRIOS DE VEÍCULOS DO TRANSPORTE ESCOLAR. AUSÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, DA MOTIVAÇÃO E DA RAZOABILIDADE. O Supremo Tribunal Federal expressou compreensão no sentido de que: “a Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. A iniciativa reservada por constituir matéria de direito estrito não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca”. Todavia, esse mesmo sodalício, em tema de concessão de benefício fiscal, firmou entendimento no sentido de que: “a Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesas ou concedam benefícios fiscais, requisitos esses que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos” (ADI n. 5.816/RO, rel. Min. Alexandre de Moraes). Na espécie, a Câmara de Vereadores ao promulgar a Lei Municipal n. 12.719/2020, que suspendeu a cobrança de taxas impostas a permissionários do transporte público individual por táxi e de autorizatários de veículos de transporte escolar, sem qualquer estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, o que reconhece nas informações prestadas a esse juízo, vulnerou expressamente disposição contida no art. 113 do ADCT: “a proposição legislativa que



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”. Por outro lado, a não obediência à igual disposição contida no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (a concessão de benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro), coloca em risco o equilíbrio entre receitas e despesas, implicando violação do princípio da legalidade, da razoabilidade e da motivação que deve nortear o ato dos Poderes do Estado e do Município, na forma do art. 19 da Constituição Estadual. Entendimento pacificado no âmbito deste Tribunal. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. Unânime. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084677426, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Julgado em: 12-03-2021).

Tudo a justificar, portanto, um juízo de procedência da demanda.

4. Pelo exposto, opina-se pela **procedência** do pedido, observados os termos acima delineados.

Porto Alegre, 3 de novembro de 2023.

JOSIANE SUPERTI BRASIL
CAMEJO:47104830006

Assinado de forma digital por JOSIANE
SUPERTI BRASIL CAMEJO:47104830006
Dados: 2023.11.03 12:59:31 -03'00'

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,

Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.