



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

**PROCESSO Nº 5282296-63.2024.8.21.7000/RS – TRIBUNAL
PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

REQUERIDOS: MUNICÍPIO DE SÃO SEBASTIÃO DO CAÍ E
CÂMARA DE VEREADORES DE SÃO SEBASTIÃO DO CAÍ

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR ALEXANDRE MUSSOI
MOREIRA**

MANIFESTAÇÃO FINAL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de São Sebastião do Caí. Lei nº 4.631, de 22 de novembro de 2023.

1. Norma municipal que autoriza a isenção de pagamento de pedágio em rodovia estadual. Impossibilidade. Intromissão do ente municipal em relação jurídico-administrativa estabelecida pelo Estado. Desrespeito ao princípio federativo. 2. Violação ao princípio da isonomia. Normativa que estabelece distinção injustificada de tratamento a pessoas que se encontram em idêntica situação. 3. Afetação do equilíbrio econômico-financeiro de contrato de concessão. 4. Ausência de prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro. Providência indispensável, em razão da implementação de incremento de despesas. 5. Afronta aos artigos 1º, 8º, 'caput', 82, incisos II e IV, e 163, 'caput' e §4º, todos da Carta Estadual, bem como aos artigos 1º, 5º, 'caput', e 19, inciso III, da Constituição Federal e, ainda, ao artigo 113 do



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

**ADCT. MANIFESTAÇÃO PELA PROCEDÊNCIA INTEGRAL
DO PEDIDO.**

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio da **Lei nº 4.631, de 22 de novembro de 2023**, que *autoriza o Poder Executivo a conceder subsídio aos munícipes residentes nos Bairros Vila São Martim, Conceição e Areião e sócios proprietários de micro empresas ou empresas de pequeno porte sediadas nestas localidades, dentro do perímetro delimitado, que necessitem utilizar a praça de pedágio localizada no Município de Portão e, a partir da desativação desta, o pórtico de cobrança automática de pedágio na ERS 122, km 4,46 para execução de suas atividades, do Município de São Sebastião do Caí*, por ofensa aos artigos 1º, 8º, *caput*, 82, incisos II e IV, e 163, *caput* e §4º, todos da Carta Estadual, bem como aos artigos 1º, 5º, *caput*, e 19, inciso III, da Constituição Federal e, ainda, ao artigo 113 do ADCT (Petição inicial e documentos que a instruem encontram-se juntados no EVENTO 1).

A peça exordial foi recebida (EVENTO 4).

Citado, o Procurador-Geral do Estado ofereceu a defesa do ato normativo nos termos do artigo 95, § 4º, da Constituição Estadual, *com lastro na presunção de constitucionalidade derivada da independência e harmonia entre os poderes estatais* (EVENTO 19).

O Município de São Sebastião do Caí, notificado, manifestou-se. Argumentou, inicialmente, *que a lei apenas e tão*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

*somente autorizou o Poder Executivo Municipal a conceder subsídio tarifário aos munícipes residentes, bem como para pequenas empresas estabelecidas, dentro do perímetro abrangido pelos três bairros, mediante repasse de valores para a Concessionária (um veículo por residência ou empresa) e que a norma atacada jamais instituiu uma isenção do pagamento de tarifa de pedágio, situação que, a depender de outras condicionantes, poderia invadir a competência reservada ao Poder Executivo Estadual. Aduziu que o ente municipal detém competência para legislar sobre a matéria. Rechaçou a alegação, vertida na exordial, de afronta à isonomia, visto que o *discrimen* adotado seria, a seu sentir, legítimo, porquanto os bairros contemplados pelo subsídio tarifário são justamente aqueles que circundam o local da instalação do ponto de cobrança de tarifa de pedágio. Requereu a total improcedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta e, sucessivamente, no remoto caso de reconhecimento da inconstitucionalidade da lei (...) sejam modulados os efeitos decorrentes da decisão, oportunizando prazo para divulgação do provimento junto aos munícipes até então beneficiados pelo subsídio (petição e documentos do EVENTO 20).*

A Câmara de Vereadores de São Sebastião do Caí, ao prestar informações, reforçou os argumentos já antes deduzidos pelo Município quanto à competência do ente para dispor sobre o tema, bem quanto à natureza isonômica da norma. Acrescentou que a Lei Municipal impugnada *foi elaborada em estrita consonância com consonância com os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal e que o subsídio não gera desequilíbrio no contrato de concessão, pois os valores repassados*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

à concessionária são compensatórios e não afetam o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, tampouco o valor das tarifas para os demais usuários. Destacou que a norma conta com presunção de constitucionalidade. Postulou a total improcedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade e subsidiariamente, na hipótese de declaração de inconstitucionalidade (...) a modulação dos efeitos da decisão, assegurando tempo hábil para a comunicação aos beneficiários e ajustes administrativos pertinentes (EVENTO 21).

Vieram os autos ao Ministério Público.

É o relatório.

2. Analisados os autos, verifica-se que o **Município de São Sebastião do Caí** e a **Câmara de Vereadores daquela Comuna** compareceram ao processo com o objetivo de defender a constitucionalidade da norma.

As alegações apresentadas convergem entre si. Pede-se licença para transcrever excerto das informações, em que estão sintetizados os argumentos centrais desenvolvidos em defesa da norma:

a) *a lei apenas e tão somente autorizou o Poder Executivo Municipal a conceder subsídio tarifário aos munícipes residentes, bem como para pequenas empresas estabelecidas, dentro do perímetro abrangido pelos três bairros, mediante repasse de valores para a Concessionária (um veículo por residência ou empresa) e jamais instituiu uma isenção do pagamento de tarifa de pedágio, situação que, a depender de outras condicionantes, poderia invadir a competência reservada ao Poder Executivo Estadual (Evento 20, INF1, Páginas 2 e 3);*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

b) os municípios possuem autonomia político-administrativa para legislar sobre assuntos de interesse local (Evento 21, ANEXO1, Página 2);

c) não há afronta ao princípio da isonomia, pois os bairros contemplados pelo subsídio tarifário são justamente aqueles que circundam o local da instalação do ponto de cobrança de tarifa de pedágio (Evento 20, INF1, Página 4);

d) A Lei Municipal foi elaborada em estrita consonância com consonância com os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), sendo precedida de estudos detalhados que demonstram a sua viabilidade financeira dentro do orçamento municipal (Evento 21, ANEXO1, Página 4); e

e) o subsídio não gera desequilíbrio no contrato de concessão, pois os valores repassados à concessionária são compensatórios e não afetam o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, tampouco o valor das tarifas para os demais usuários.

Em relação a tais argumentos, cabem as seguintes considerações:

2.1. Quanto ao item/alínea “a”:

Como destacado na peça exordial, o ato normativo imiscui-se em relação jurídico-administrativa estabelecida pelo Estado. Por evidente, a iniciativa legislativa para disciplinar o tema compete a este ente (o Estado), razão pela qual a Lei Municipal padece de vício formal.

Ainda que se considere que a lei municipal tenha caráter autorizativo, tal circunstância não afasta a constatação de inconstitucionalidade, dado que a indevida intromissão não se



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

descaracteriza, consoante entendimento jurisprudencial de há muito consolidado.

Nesse sentido, colacionam-se, ilustrativamente, os seguintes precedentes emanados do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul e do Supremo Tribunal Federal:

(...) A lei autorizativa não é completamente despida de conteúdo normativo, especialmente quando dirige autorização para a Administração Pública, uma vez que, com sustentáculo no princípio legalidade, o gestor público só pode atuar conforme a lei impõe ou autoriza. Se a lei meramente autorizativa contém permissão de conduta que vai de encontro ao texto constitucional, essa poderá ser objeto de controle de constitucionalidade (...)(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70081855421, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em: 09-12-2019)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SÃO VALÉRIO DO SUL. LEI MUNICIPAL Nº 111/1995. REALIZAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS EM BENEFÍCIO DE PARTICULARES. AUTORIZAÇÃO PELO PODER EXECUTIVO A PROMOVER A ISENÇÃO DO PAGAMENTO SOBRE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS E REALIZAÇÃO/EXECUÇÃO COM ACOMPANHAMENTO POR SERVIDORES MUNICIPAIS DESTACADO. ART. 37, CAPUT, DA CF/88. ARTS 8º, CAPUT, E 19, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE E MORALIDADE. É inconstitucional a lei municipal que autoriza o poder executivo a conceder a isenção do pagamento sobre prestação de serviços públicos em benefício de interesses privados e, inclusive, com a execução do serviço com o acompanhamento de servidor municipal destacado. Violação aos princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade, economicidade e publicidade. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085073187, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary, Julgado em: 10-12-2021)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. É inconstitucional a Lei Municipal, de iniciativa do Poder Legislativo, a qual autoriza o executivo a contratar operações de crédito com o BANRISUL, estabelecendo isenção do pagamento de contribuição de melhoria a determinadas pessoas físicas e entidades. Tudo, por vício de origem e, assim, com afronta aos arts. 8º, 10, 82, XI, 141 e 149, "caput" e seus §§ 3º e 5º, V, da Constituição Estadual, ferindo a harmonia e independência dos Poderes e atropelando a iniciativa privativa do Executivo, além de afetar a receita do Município. Ação julgada procedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70002230399, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Leo Lima, Julgado em: 10-04-2006).

(...) Nem se diga que, por tratar-se de mera autorização legislativa, não obstante referente a regime jurídico de servidores públicos, a estipêndio funcional e a despesa pública, o diploma legislativo em causa não teria importado em usurpação do poder de iniciativa reservado ao Chefe do Executivo, pois, em se registrando tal hipótese, ainda assim esta Corte Suprema tem reconhecido ocorrente, mesmo cuidando-se de leis autorizativas, situação de inconstitucionalidade formal (...) (STF - ADI: 4724 AP, Relator: CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 01/08/2018, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 28/08/2018)

Direito constitucional e administrativo. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 16.260/2016, do Estado de São Paulo. Concessão de áreas estaduais para exploração de atividades de ecoturismo e extração comercial de madeira e subprodutos florestais. 1. Ação direta de inconstitucionalidade contra a Lei nº 16.260/2016, do Estado de São Paulo, que autoriza a concessão à iniciativa privada de áreas estaduais para exploração de atividades de ecoturismo e extração comercial de madeira e subprodutos florestais. 2. O ato normativo veicula autorização legislativa dada ao Poder Executivo estadual para a concessão da exploração de serviços ou do uso, total ou parcial, de áreas em próprios estaduais. Ato normativo de caráter genérico que não afasta a incidência de normas editadas pela União em matéria ambiental ou o dever de consulta prévia às comunidades indígenas e tradicionais eventualmente afetadas. Sendo evidente o sentido da norma, revela-se incabível a interpretação conforme à Constituição para essa finalidade. 3. O art. 231 da Constituição consagrou o caráter originário do direito dos índios às terras por eles "tradicionalmente ocupadas",



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

reservando-lhes, com exclusividade, o usufruto das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes. Além disso, essas terras foram incluídas entre os bens da União (art. 20, XI, da CF/88). Trata-se, portanto, de território pertencente à União e de usufruto exclusivo dos povos indígenas, sendo inconstitucional a sua concessão pelo Estado à iniciativa privada. 4. Também a proteção às terras ocupadas por comunidades tradicionais e de remanescentes quilombolas é essencial à preservação de sua identidade e seus “modos de criar, fazer e viver” (arts. 215 e 216 da Constituição; art. 68 do ADCT e Convenção nº 169 da OIT). É inconstitucional a concessão dessas áreas, pelo Estado, à iniciativa privada, para exploração florestal madeireira e do ecoturismo, independentemente do status de regularização fundiária e da morosidade do Estado em efetivar seu dever de demarcá-las e protegê-las. 5. Pedido julgado parcialmente procedente, para conferir interpretação conforme a Constituição à Lei nº 16.260/2016, do Estado de São Paulo, de modo a afastar sua incidência relativamente às terras tradicionalmente ocupadas por comunidades indígenas, remanescentes quilombolas e demais comunidades tradicionais. 6. Fixação da seguinte tese de julgamento: “1. É constitucional norma estadual que, sem afastar a aplicação da legislação nacional em matéria ambiental (inclusive relatório de impacto ambiental) e o dever de consulta prévia às comunidades indígenas e tradicionais, quando diretamente atingidas por ocuparem zonas contíguas, autoriza a concessão à iniciativa privada da exploração de serviços ou do uso de bens imóveis do Estado; 2. A concessão pelo Estado não pode incidir sobre áreas tradicionalmente ocupadas por povos indígenas, remanescentes quilombolas e demais comunidades tradicionais”. (STF - ADI: 7008 SP, Relator: ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 22/05/2023, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 05-06-2023 PUBLIC 06-06-2023)

Portanto, ao contrário do que foi sustentado pelo Município de São Sebastião do Caí, o caráter autorizativo da norma não a torna compatível com o ordenamento constitucional, na esteira de sólida jurisprudência da Corte de Vértice a que se perfilha o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul.



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

2.2. Quanto ao item/alínea “b”:

É bem verdade que *os municípios possuem autonomia político-administrativa para legislar sobre assuntos de interesse local*, tal como alegado pelo Município de São Sebastião do Caí.

Ocorre que tal prerrogativa constitucional em momento algum foi questionada na exordial.

O ponto central da inconstitucionalidade, sob este aspecto, reside, precisamente, no fato de que a legislação atacada transcendeu à disciplina de interesses locais, afetando relação jurídico-administrativa estabelecida por ente diverso.

2.3. Quanto ao item/alínea “c”:

As autoridades responsáveis pela edição da norma argumentam que não haveria ofensa ao princípio da isonomia, dado que o *discrimen* adotado seria legítimo e privilegiaria os munícipes mais afetados pelo pedágio na ERS-122.

Sucedo que o referencial eleito está equivocado.

Em suma, a isonomia deve ser aferida tomando como norte todos os impactados pelo pedagamento, os quais residem em diversos municípios.

Muito objetivamente, há afronta ao princípio da isonomia porque a normativa estabelece distinção de tratamento em relação aos habitantes atingidos pela concessão da ERS-122, rodovia que se espraia por diversos municípios.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

Vale observar que os denominados pórticos do *free flow* se situam não apenas em São Sebastião do Caí, mas também em Farroupilha, Antônio Prado e Ipê¹.

Raciocínio diverso, permitiria que determinados municípios de São Sebastião de Caí recebessem tratamento mais benéfico em relação àqueles residem em Municípios também pedagiados, sem fundamento legítimo. Daí a ofensa ao princípio da isonomia.

2.4. Quanto ao item/alínea “d”:

Reitera-se que a norma, ao estabelecer subsídio a ser *pago diretamente à concessionária da rodovia até o dia 10 (dez) do mês subsequente*, sem que tenha sido precedida, no curso do seu processo legislativo, de estudo de impacto financeiro e orçamentário, incorreu em inconstitucionalidade formal.

Vale ressaltar, a propósito, que não se está aqui a discutir, tão somente, hipótese de *ausência de dotação orçamentária prévia* - circunstância da qual não decorre diretamente a inconstitucionalidade, mas sim o impedimento da aplicação da legislação no respectivo exercício financeiro; o que se aponta, na especificidade, é a inconstitucionalidade decorrente *da ausência de prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário*, nos termos do artigo 113 do ADCT, **o que se faz em linha com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, como se confere na seguinte ementa:**

¹ Informação disponível em: <https://parcerias.rs.gov.br/free-flow>. Acesso realizado no dia 04.12.2024.
SUBJUR Nº 1032/2024



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

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. 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 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



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

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).*

2.5. Quanto ao item/alínea “e”:

Respeitosamente, não merece acolhida o argumento de que *o subsídio não gera desequilíbrio no contrato de concessão, pois os valores repassados à concessionária são compensatórios e não afetam o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, tampouco o valor das tarifas para os demais usuários.*

A norma autoriza que o Poder Executivo estabeleça com a concessionária responsável *contrato com o objetivo de estabelecer obrigações a cada uma das partes, inclusive em relação ao cadastramento dos veículos* (artigo 6º). Tais situações são potencialmente custosas e capazes de modificar os termos originais do contrato de concessão.

3. Assim, permanece hígido o arrazoadado delineado na inicial.

Com efeito.

Do exame do regramento legal hostilizado, verifica-se que se trata de **norma formal e materialmente inconstitucional**. A



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

regulação atinente aos serviços públicos estaduais, entregues em concessão, é matéria adstrita à competência do Poder Executivo Estadual, na forma do grafado pelos artigos 82, incisos II e IV, e 163, ambos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Nesse sentido, asseveram os dispositivos constitucionais apontados que:

*Art. 82 – Compete ao Governador do Estado, **privativamente**:*

(...)

II – exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

(...)

IV – sancionar projetos de lei aprovados pela Assembleia Legislativa, promulgar e fazer publicar as leis;

[...]

Art. 163. Incumbe ao Estado a prestação de serviços públicos, diretamente, ou, através de licitação, sob regime de concessão ou permissão, devendo garantir-lhes a qualidade. (grifei)

Por decorrência de tal competência constitucional foi promulgada a Lei Estadual nº 14.875, de 09 de junho de 2016, que *autoriza o Poder Executivo a conceder serviços de exploração das rodovias e infraestrutura de transportes terrestres e dá outras providências*. E, com base nesse permissivo legal, celebrou-se o Contrato de Concessão nº 50/2022, no qual foi concedida a exploração da ERS-122. Essa situação restou bem esclarecida em manifestação exarada pela servidora **Brenda Zechlinski**, Analista Jurídica da Divisão de Assessoramento da Procuradoria Setorial Junto à Secretaria de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

Logística e Transportes, órgão da Procuradoria-Geral do Estado, que ora se transcreve:

Trata o presente Processo Administrativo – PROA, acerca do Ofício Gab.nº 323/2024, da lavra da Sra. Procuradora-Geral de Justiça, dirigido ao Sr. Governador, no qual requer informações para instrução do Processo PGEA 01882.000.361/2024, relativo ao pedagiamento da ERS-122, à fl. 2.

Nesse sentido, o PROA é instruído com a Promoção exarada no Processo PGEA 01882.000.361/2024, às fls. 4-6, na qual a Promotoria de Justiça expõe, para melhor compreensão do tema, o objetivo de realizar o exame de “eventual inconstitucionalidade da Lei nº 4.631, de 22 de novembro de 2023”, do Município de São Sebastião do Caí, da qual se transcreve a ementa abaixo:

Autoriza o Poder Executivo a conceder subsídio aos munícipes residentes nos Bairros Vila São Martim, Conceição e Areião e sócios proprietários de micro empresas ou empresas de pequeno porte sediadas nestas localidades, dentro do perímetro delimitado, que necessitem utilizar a praça de pedágio localizada no Município de Portão e, a partir da desativação desta, o pórtico de cobrança automática de pedágio na ERS 122, km 4,46 para execução de suas atividades.

Desse modo, a Promotoria entende recomendável para o seguro encaminhamento da questão constitucional submetida a exame, “ter acesso a informações a respeito da natureza, origem e forma do contrato firmado para efeito de pedagiamento da ERS-122”, bem como do prazo de vigência e outros esclarecimentos que sejam pertinentes.

Por esta razão, em face da competência para tratar a matéria, nos termos do Anexo II da Lei nº 15.934, de 1º de janeiro de 2023, a Subchefia Jurídica da Casa Civil encaminhou o PROA a esta Pasta, “para que preste as informações diretamente ao Ministério Público, observando o prazo de trinta dias estipulado pelo referido órgão”, às fls. 10-11.

Pois bem. Como se sabe, a Constituição da República permite que a prestação de serviços públicos seja realizada diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, senão vejamos:



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

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

O Poder Executivo Estadual foi autorizado a conceder serviços de exploração das rodovias e infraestrutura de transportes terrestres pela Lei Estadual nº 14.875, de 9 de junho de 2016, como se lê abaixo:

Art. 1.º Fica o Poder Executivo autorizado a conceder os serviços de operação, exploração, conservação, manutenção, melhoramentos e ampliação da infraestrutura de transportes das rodovias integrantes do Sistema Rodoviário Estadual, na forma das Leis Federais n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e n.º 9.074, de 7 de julho de 1995

Art. 2.º A concessão de que trata esta Lei será formalizada por meio de termo de contrato, decorrente de procedimento licitatório, na modalidade de concorrência pública, que deverá prever a possibilidade de participação de pessoas jurídicas brasileiras e estrangeiras.

[...]

Art. 3.º O prazo de concessão será de até 30 (trinta) anos, conforme definido no edital de licitação e termo de contrato.-grifei

Nessa toada, com lastro na Concorrência Internacional nº 0001/2022, foi celebrado o Contrato de Concessão nº 50/2022, firmado pelo Estado, por intermédio desta Pasta, e a Concessionária Caminhos da Serra Gaúcha S.A., com a



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

interveniência da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul – AGERGS, cuja súmula foi publicada na edição do DOE de 23/12/2022.

Em relação às competências da AGERGS ressaltase “a regulação dos serviços públicos delegados prestados no Estado do Rio Grande do Sul”, em especial, na área de rodovias, conforme a art. 3º, parágrafo único, “c” da Lei nº 10.931/1997 e alterações.

No que tange à Concorrência Internacional nº 0001/2022, a Procuradoria-Geral do Estado realizou a análise da viabilidade das minutas de edital e de contrato, consoante o exarado no Parecer nº 19.069/21, da lavra dos Procuradores do Estado Victor Herzer da Silva, Fernanda Foernges Mentz e Livia Deprá Camargo Sulbach, vejamos:

CONCORRÊNCIA INTERNACIONAL. CONCESSÃO DOS SERVIÇOS DE OPERAÇÃO, EXPLORAÇÃO, CONSERVAÇÃO, MANUTENÇÃO, MELHORAMENTOS E AMPLIAÇÃO DA INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES DE TRECHOS RODOVIÁRIOS. LEI FEDERAL Nº 8.987/95. LEI FEDERAL Nº 9.074/95. LEI FEDERAL Nº 8.666/93. LEI ESTADUAL Nº 10.086/94. LEI ESTADUAL Nº 14.875/17 (MARCO LEGAL DAS CONCESSÕES RODOVIÁRIAS). DECRETO ESTADUAL Nº 53.490/17. ANÁLISE DA VIABILIDADE. EXAME DAS MINUTAS DE EDITAL E DE CONTRATO.

1. Mostra-se viável juridicamente a continuidade do procedimento, visando à concessão dos serviços de operação, exploração, conservação, manutenção, melhoramentos e ampliação da infraestrutura de trechos de rodovias (ERS-122, ERS240, RSC-287, ERS-446, RSC-453-BRS-470), compreendidas no Bloco 3 do estudo/modelagem realizadas com o apoio técnico do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e do consórcio de empresas por ele contratado (KPMG, Planos Engenharia e Manesco, Ramires, Perez, Azevedo Marques Sociedade de Advogados), totalizando a extensão de 271,54 Km, estando em consonância com as normativas incidentes.

2. A concessão pretendida tem seu rito regido pela Lei Federal nº 8.987/95, por se tratar de “concessão comum”, uma vez que não se enquadra nas modalidades previstas no art. 2º da Lei das Parcerias Público-Privadas (Lei Federal nº 11.079/04), com incidência das normas específicas à concessão de rodovias.

3. Realizada a análise das minutas do Edital e do Contrato Administrativo, sendo tecidas breves observações.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

Logo, por intermédio da assinatura do Contrato de Concessão nº 50/2022 foram concedidos os serviços de operação, exploração, conservação, manutenção, melhoramentos e ampliação da infraestrutura de transportes dos trechos rodoviários integrantes da rodovia ERS-122 (km 0,00 ao km 168,65), da rodovia ERS-240 (km 0,00 ao km 33,58), da rodovia RSC-287 (km 0,00 ao km 21,49), da rodovia ERS-446 (km 0,00 ao km 14,84), da rodovia RSC-453 (km 101,43 ao km 121,41) e da rodovia BRS-470 (km 220,50 ao km 233,50) à Concessionária Caminhos da Serra Gaúcha S.A.

Assim, o Contrato de Concessão em apreço decorre de concessão comum, sendo regulado pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e pelas demais normas que regem o Contrato, in verbis:

Este CONTRATO será regido nos termos do art. 175 da Constituição da República e do art. 163 da Constituição do Estado do RS, bem como pela Lei Estadual nº 14.875, de 09 de junho de 2026, pelo Decreto nº 53.490, de 28 de março de 2017 e pela Lei Estadual nº 10.931, de 9 de janeiro de 1997, pelas Leis Federais nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, nº 9.074, de 7 de julho de 1995, pela Lei Estadual nº 10.086, de 24 de janeiro de 1994, no que não contrariar a legislação federal e, subsidiariamente, pela Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, pela Lei Estadual nº 10.931, de 9 de janeiro de 1997, e respectivas alterações posteriores, bem como pelas demais normas que regem a matéria, nos termos das cláusulas e condições que seguem:

No que se refere ao prazo de vigência, o Contrato de Concessão, nos termos da Cláusula 3ª, prevê o prazo de 30 (trinta) anos a partir da data da assunção, portanto, consoante Súmula do Termo de Arrolamento e Transferência de Bens do Contrato nº 50/2022, a Concessionária “assume o controle do SISTEMA RODOVIÁRIO objeto do Contrato a partir das 00h00min do dia 1º de fevereiro de 2023”.

Quanto à forma de descentralização, em razão da execução dos serviços ser transferida a pessoas da iniciativa privada através de contrato administrativo, trata-se de delegação negocial, acerca da qual cabe trazer à lição do doutrinador José dos Santos Carvalho Filho, in verbis:

A delegação negocial – assim denominada por conter inegável aspecto de bilateralidade nas manifestações volitivas – se consuma através de negócios jurídicos celebrados entre o Poder Público e o



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

particular, os quais se caracterizam por receber, necessariamente, o influxo de normas de direito público, haja vista a finalidade a que se destinam: o atendimento a demandas (primárias ou secundárias) da coletividade ou do próprio Estado.

Diante do exposto, sugere-se ao Sr. Secretário a assinatura do Ofício, que se encontra na área de trabalho do PROA, a fim de encaminhar esta Promoção e o Contrato de Concessão nº 50/2022 ao Ministério Público do Estado, com intuito de prestar as informações requeridas.

É a promoção.

De tal sorte, o ato normativo impugnado não só afrontou a competência constitucional no que atine à iniciativa para a instauração do processo legislativo, como também interferiu em relação jurídico-administrativa estabelecida por ente federativo diverso, o que enseja desrespeito, em última análise, ao próprio princípio federativo (artigo 1º, *caput*, da Constituição Federal²), adotado pelo ordenamento constitucional estadual e aplicável aos entes municipais por força dos artigos 1º e 8º, *caput*, ambos da Constituição Estadual, abaixo transcritos:

Art. 1º O Estado do Rio Grande do Sul, integrante com seus Municípios, de forma indissolúvel, da República Federativa do Brasil, proclama e adota, nos limites de sua autonomia e competência, os princípios fundamentais e os direitos individuais, coletivos, sociais e políticos universalmente consagrados e reconhecidos pela Constituição Federal a todas as pessoas no âmbito de seu território.

Art. 8º O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, rege-se-á por lei orgânica e pela legislação que

² Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem por fundamentos: (...).



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

adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

Nesse sentido, já decidiu o Órgão Especial desse Tribunal de Justiça:

CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. PEDÁGIO INSTITUÍDO POR CONCESSÃO ESTADUAL. ISENÇÃO CONCEDIDA POR LEI MUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. É inconstitucional a Lei 3.380, de 30.10.05, do Município de Viamão, que isenta do pagamento de pedágio, na Rodovia RS 040, os veículos com placas daquele Município. **Instituído o pedágio mediante concessão autorizada pela Lei Estadual 10.700/96, somente lei advinda do mesmo Ente Federado poderia ter o alcance pretendido pelo diploma legal impugnado. 2. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70014925515, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Araken de Assis, Julgado em: 20-11-2006).**

Ademais, a norma, ao estabelecer distinção entre usuários de rodovia estadual sem *discrimen* legítimo, visto que baseada exclusivamente no local de residência dos beneficiários, viola o princípio constitucional da isonomia (artigo 5º, *caput*³, e 19, inciso III⁴, da Constituição Federal), aplicável em âmbito estadual e, particularmente, aos municípios, por força dos já citados artigos 1º e 8º, *caput*, da Constituição Estadual.

³ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

⁴ Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:
(...)

III - criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si.



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

Para além desses aspectos, a lei sob exame afetou o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, em direta afronta ao §4º do artigo 163 da Constituição Estadual, *in verbis*:

Art. 163. (...)

(...)

§ 4.º *Será assegurado o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão e permissão, vedada a estipulação de quaisquer benefícios tarifários a uma classe ou coletividade de usuários, sem a correspondente e imediata readequação do valor das tarifas, resultante da repercussão financeira dos benefícios concedidos.*

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é estável acerca do tema:

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA. LEI ESTADUAL 14.824/2009 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. ISENÇÃO DA TARIFA DE PEDÁGIO EM RODOVIAS FEDERAIS DO ESTADO PARA VEÍCULOS EMPLACADOS EM MUNICÍPIOS DETERMINADOS. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 19, III, 37, XXI, E 175, PARÁGRAFO ÚNICO, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. 1. Como corolário do princípio da isonomia posto em seu art. 5º, caput, a Constituição Federal enuncia expressamente, no inciso III do art. 19, que é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si. A lei impugnada tem o claro propósito de conferir tratamento mais favorável a veículos emplacados em Municípios catarinenses em que instaladas praças de pedágio das rodovias federais BR-101 e BR-116, estando em desacordo com o art. 19, III, do texto constitucional. 2. A lei catarinense interferiu em política tarifária de serviço explorado pela União, em afronta ao pacto federativo e à competência da União para legislar sobre o tema (art. 175, parágrafo único, da Constituição Federal). Precedentes desta CORTE. 3. Ao isentar determinados veículos do pagamento do pedágio em rodovias federais, a lei catarinense



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

afetou o equilíbrio econômico-financeiro de contratos de concessão de exploração de rodovias federais, contrariando o art. 37, XXI, da Carta Constitucional. 4. Ação direta conhecida e julgada procedente. (STF - ADI: 4382 SC, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 11/10/2018, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 30/10/2018)

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADI ESTADUAL. LEI 8.170/2018 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, QUE ESTABELECE NORMAS DE ISENÇÃO DO PAGAMENTO DE PEDÁGIO NO RESPECTIVO TERRITÓRIO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. LEI ESTADUAL QUE INTERFERE NO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS FIRMADOS ENTRE O PODER EXECUTIVO E AS EMPRESAS CONCESSIONÁRIAS. VIOLAÇÃO AO ART. 37, XXI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E À SEPARAÇÃO DOS PODERES. LEI QUE NÃO INDICA FONTE DE CUSTEIO. INOBSERVÂNCIA DO ART. 112, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. DESRESPEITO À AUTONOMIA MUNICIPAL (ART. 18 DA CF). 1. O Tribunal de origem declarou a inconstitucionalidade da Lei Estadual 8.170/2018, oriunda de projeto de lei de iniciativa do Poder Legislativo, que concede isenção do pagamento de tarifa de pedágio em rodovia estadual, quer esteja sendo administrada pela iniciativa privada via contrato de concessão, quer pelo próprio Poder Público Estadual ou Municipal, a veículo cujo proprietário possua residência permanente ou exerça atividade profissional permanente no próprio Município em que esteja localizada a praça de cobrança de pedágio. 2. Ao impor situação mais vantajosa para os proprietários de veículos residentes ou que trabalhem em município que abrigam praças de pedágio, a norma questionada viola o princípio da isonomia inserto no art. 19, III, da Constituição Federal, que dispõe ser vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si. 3. A jurisprudência da CORTE firmou-se no sentido de inibir que sejam estabelecidas pelos entes da federação brasileira relações de preferências entre brasileiros, em razão de sua origem ou procedência (ADI 4382, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe de 30/10/2018; (ADI 3.583, Rel. Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, DJe de 14/3/2008; (RE 668.810, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, DJe de 10/8/2017). 4. A lei estadual impugnada imiscui-se indevidamente nas estipulações contratuais estabelecidas entre o



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

Poder Executivo concedente e as empresas concessionárias, com ferimento ao disposto no art. 37, XXI, da Constituição Federal, e ao princípio da separação de poderes. 5. O Tribunal de origem pontuou que a lei contestada não indica a fonte de custeio para o poder concedente arcar com os encargos da desoneração prevista na norma, o que finda por violar o art. 112, § 2º, da Constituição Estadual, cuja constitucionalidade já foi reconhecida pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (ADI 3225, Relator (a): Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, DJe de 26/10/2007). 6. Esta CORTE firmou entendimento de que os Estados-membros não podem interferir na esfera das relações jurídico-contratuais estabelecidas entre o poder concedente, seja a União Federal, seja o Município, e as empresas concessionárias, nem modificar ou alterar as condições dos contratos de concessão. 7. Na hipótese vertente, a norma abrange contrato de concessão de rodovia estadual sob a administração do Município, o que afronta a autonomia municipal (art. 18, da CF). 8. Agravo Interno a que se nega provimento. (STF - ARE: 1349285 RJ 0078337-37.2019.8.19.0000, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 14/02/2022, Primeira Turma, Data de Publicação: 18/02/2022)

3.1. De resto, a norma autoriza a concessão de subsídio pago diretamente à concessionária da rodovia até o dia 10 (dez) do mês subsequente, medida que inequivocamente implica assunção de despesas pelo ente municipal, sem prévios estudos acerca dos impactos econômicos e financeiros decorrentes, apresentando-se, também por esse aspecto, inconstitucional.

Com efeito, a gestão prudente dos recursos públicos é tema que já vem, há algum tempo, recebendo especial atenção do Administrador Público e do Legislador⁵, fato que ganhou ainda maior

⁵ 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.



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

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 nº 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 orçamentário e financeiro. 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:

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

*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).*

Digno de nota, também, que o Ministro Alexandre de Moraes, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.816, ajuizada contra a Lei nº 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

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, posteriormente, devidamente referendada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal:

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

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, rege-se por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

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 desrespeitar os requisitos impostos, cujo objetivo é assegurar o equilíbrio e higidez das contas públicas, o Legislativo Municipal desrespeitou 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 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

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 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 nº 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, Nº 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

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 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, N° 70078689817, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em: 10-12-2018).

Logo, sendo certo que a Lei Municipal sob lupa, em que se deu causa a incremento de despesas a serem arcadas pelo ente municipal, não veio acompanhada da indispensável estimativa de impacto orçamentário e financeiro prevista no art. 113 do ADCT, torna-se de plano impositivo o acolhimento da pretensão deduzida na inicial.

4. Pelo exposto, requer o **Ministério Público** seja julgado integralmente procedente o pedido, com a retirada do ordenamento jurídico da **Lei n° 4.631, de 22 de novembro de 2023**, que *autoriza o Poder Executivo a conceder subsídio aos munícipes*



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

residentes nos Bairros Vila São Martim, Conceição e Areião e sócios proprietários de micro empresas ou empresas de pequeno porte sediadas nestas localidades, dentro do perímetro delimitado, que necessitem utilizar a praça de pedágio localizada no Município de Portão e, a partir da desativação desta, o pórtico de cobrança automática de pedágio na ERS 122, km 4,46 para execução de suas atividades, do Município de São Sebastião do Caí, por afronta aos artigos 1º, 8º, caput, 82, incisos II e IV, e 163, caput e §4º, todos da Carta Estadual, bem como aos artigos 1º, 5º, caput, e 19, inciso III, da Constituição Federal e, ainda, ao artigo 113 do ADCT.

Porto Alegre, 09 de dezembro de 2024.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,
Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos⁶.

AABSC

⁶ Artigo 17, inciso VI, da Lei Estadual nº 7.669/1982 e Portaria nº 291/2023/GABPGJ.
SUBJUR Nº 1032/2024