



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

**PROCESSO Nº 5361021-66.2024.8.21.7000 – TRIBUNAL
PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE SANTO ÂNGELO

REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE
SANTO ÂNGELO

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR VOLTAIRE DE LIMA
MORAES**

PARECER

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
Município de Santo Ângelo. Lei nº 4.762, de 07 de novembro
de 2024, que 'reduz em 50% os valores fixados na tabela
constante do Anexo XV da Lei 4.163/2017'. 1. Ato normativo
que propicia renúncia de receita, 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. 2. Normativa que, por
sua aplicação retroativa, enseja violação à garantia
constitucional do ato jurídico perfeito e ao princípio*



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

*constitucional da segurança jurídica. Inteligência do artigo 5º, inciso XXXVI, da Carta da República. **PARECER PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.***

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **PREFEITO MUNICIPAL DE SANTO ÂNGELO**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio da **Lei Municipal nº 4.762, de 07 de novembro de 2024**, que *reduz em 50% os valores fixados na tabela constante do Anexo XV da Lei 4.163/2017*, 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 argumentou, em síntese, que a lei questionada, ao impor a redução de 50% do valor da taxa de serviço de manejo de resíduos sólidos urbanos e rurais para terrenos baldios, implicou renúncia fiscal pelo ente municipal. Referiu que o projeto de lei que redundou na normativa impugnada não foi acompanhado de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, tampouco de medidas de compensação, afrontando, assim, o artigo 113 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias. Arrazoou, em acréscimo, que o ato normativo guerreado viola o princípio da razoabilidade, previsto no artigo 19 da Constituição Estadual. Enfatizou, ainda, que previsão de retroatividade da norma em exame *agravará sobremodo*



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

a situação financeira do ente municipal, pois terá que devolver valores sem a PREVISÃO DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO FINANCEIRO constitucionalmente exigível e necessário. Postula, em caráter liminar, a suspensão da vigência da lei impugnada, e, ao final, a procedência da ação, com a declaração de sua inconstitucionalidade (Evento 1, INIC1).

O pedido liminar foi deferido (Evento 4, DESPADEC1).

A Câmara de Vereadores de Santo Ângelo, notificada para prestar informações, deixou transcorrer *in albis* o prazo para tanto (Evento 16).

O Procurador-Geral do Estado, igualmente citado, apresentou a defesa da norma, nos moldes do artigo 95, § 4º, da Constituição Estadual, pugnando pela sua manutenção, com lastro na presunção de constitucionalidade derivada da independência e harmonia entre os poderes estatais (Evento 14, PET1).

Vieram os autos ao Ministério Público.

É o breve relatório.

2. A lei municipal impugnada possui o seguinte conteúdo:



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

Lei Municipal nº 4.762, de 07 de novembro de 2024.

Reduz em 50% os valores fixados na tabela constante do Anexo XV da Lei 4.163/2017.

O PRESIDENTE DO PODER LEGISLATIVO DE SANTO ÂNGELO PROMULGA, nos termos do §7º do art. 67 da Lei Orgânica do Município, a seguinte LEI, resultante de projeto vetado pelo Prefeito e mantido pelo Poder Legislativo:

Art.1º Os valores fixados para terrenos baldios constantes na tabela do anexo XV desta Lei ficam reduzidos em 50% (cinquenta por cento) a contar de 01/01/2022.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Santo Ângelo, em 07 de novembro de 2024.

Felippe Terra Grass
Presidente do Poder Legislativo de Santo Ângelo

Como se vê, o ato normativo em questão propicia renúncia de receitas tributárias por parte do **Município de Santo Ângelo**, na medida em que impõe a redução de 50% da taxa de serviço de manejo de resíduos sólidos urbanos e rurais para terrenos baldios.

Está-se diante, pois, de situação jurídica que desenganadamente conduz a uma diminuição da arrecadação, a qual, por certo, acarreta impacto no planejamento financeiro do ente municipal. Mostrava-se necessário, para a aprovação da norma em exame, que tivesse ela sido precedida de estudo de impacto



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

financeiro e orçamentário, de modo a aferir a exata extensão de seus reflexos nas contas do Município.

Nada obstante, na espécie, isto não ocorreu, conforme se verifica pela cópia do processo legislativo que acompanha a inicial (Evento 1, OUT4).

Na lição de Carlos Valder do Nascimento¹: *“qualquer benefício que implique diminuição de receita demanda a necessidade de estimativa do impacto financeiro que possa causar, bem como de que a renúncia foi levada em conta na elaboração da lei orçamentária, no momento das previsões de receita ou indicação de medidas compensatórias, decorrentes de elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição”*.

Note-se que a renúncia de receita, se não muito bem sopesada, pode comprometer o planejamento financeiro do ente público e o custeio dos serviços públicos municipais, sendo incontroversa a necessidade de elaboração de prévio estudo do impacto do benefício concedido nas contas do ente federado.

Com efeito, a gestão prudente dos recursos públicos é tema que já vem, há algum tempo, recebendo especial atenção do

¹ *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*, organizadores Ives Gandra Martins e Carlos Valder do Nascimento; adendo especial Damásio de Jesus. 6ª Ed, São Paulo: Saraiva, 2012, pg. 138.



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

Administrador Público e do Legislador², 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 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 financeiro³.

² Nesse sentido, cita-se a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal nº 101/2000), que *estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*.

³ 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.



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

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 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

§ 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

172/226-227). A estrutura normativa que nele se acha consubstanciada ostenta, em conseqüência, 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).

Digna de nota, também, a decisão monocrática proferida pelo 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 deixa 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



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

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 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*



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

- 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-á 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, 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



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

*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 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***



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

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 PRESERVAÇÃO DO EQUILÍBRIO DA EQUAÇÃO DE RECEITAS E DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS.



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

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 n° 4.762/2024, em que se propiciou renúncia fiscal, 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.



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

2.1. Noutro vértice, destaca-se que a afronta ao princípio da *razoabilidade*⁴, insculpido no artigo 19 da Constituição Estadual⁵, também tem sido reconhecida por essa Corte de Justiça como fundamento complementar a 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 ALEGRETE. LEI MUNICIPAL Nº 6.550/2022. BENEFÍCIOS FISCAIS RENÚNCIA DE RECEITA. AUSÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. ART. 113 DO ADCT. RAZOABILIDADE. ART. 19 DA CE/89. SUSTENTABILIDADE FISCAL. 1. Lei Municipal nº 6.550/2022, do Município de Alegrete, que concede anistias, isenções e remissões de débitos tributários municipais sobre o patrimônio, renda ou serviços da Fundação Educacional de Alegrete (FEA). 2. Rechaçada a preliminar de defeito na representação processual. Vício oportunamente sanado. 3. Lei que concede benefícios fiscais *sem a apresentação de prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro, exigida pelo art. 113 do ADCT e pela LC nº 101/2000*, representa risco à sustentabilidade fiscal do Município. **Ofensa ao princípio da razoabilidade, inscrito no artigo 19, caput, da CE/89. Precedentes desta Corte. Inconstitucionalidade verificada. 4. A inconstitucionalidade não decorre da simples ausência de previsão da despesa nas leis orçamentárias – o que não gera inconstitucionalidade, mas tão somente impossibilidade de execução da despesa enquanto ausente dotação orçamentária própria, conforme entendimento do**

⁴ Visto que a normativa estabelece redução tributária sem análise de impacto orçamentário-financeiro, e sem indicar receitas capazes de equalizar o custo operacional do serviço (Evento 1, INIC1).

⁵ Art. 19. *A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos municípios, visando à promoção do bem público e à prestação de serviços à comunidade e aos indivíduos que a compõem, observará os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade, da legitimidade, da participação, da razoabilidade, da economicidade, da motivação, da transparência e o seguinte:* (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 79, de 23/07/20)



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

STF. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085726479, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em: 26-04-2023).

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 nº 101/2001, art. 163 e seguintes da CF/88, art. 113 do ADCT e art. 8º 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.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084729854, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em: 11-06-2021)



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

2.2. Por fim, verifica-se que a norma fustigada possui aplicação retroativa sobre a situação já consolidada a fatos anteriores à sua vigência, quando não incidente a redução de 50% da taxa de lixo para terrenos baldios. Tal circunstância viola a garantia constitucional de estabilidade do ato jurídico perfeito, nos termos do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal:

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:

(...)

XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;

A delimitação do conceito de ato jurídico perfeito, a propósito, encontra-se no artigo 6º, § 1º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro:

Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada. (Redação dada pela Lei nº 3.238, de 1957)

§ 1º Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou. (Incluído pela Lei nº 3.238, de 1957)



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

E, ainda, sobre o instituto do ato jurídico perfeito e sua relação com o princípio da segurança jurídica, confira-se a lição de Eduardo dos Santos⁶:

6.2.2. *Limites à retroatividade da lei*

Nos termos do inciso XXXVI, do art. 5º, da CF/88, ‘a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada’. É importante perceber que o comando constitucional é claro: a lei não prejudicará, isto é, a lei submete-se ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada não podendo retroagir de forma a prejudicá-los. Ademais, a proteção constitucional do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada exprimem a ‘eficácia reflexiva do princípio da segurança jurídica, orientada a determinado sujeito e a determinado caso concreto, garantindo o exercício de direitos específicos’.

(...)

6.2.2.2 *Ato jurídico perfeito:*

(...) o ato jurídico perfeito consiste naquele que preencheu todos os elementos necessários à sua formação, estando apto a produzir os seus efeitos.

Nos termos do art. 5º, XXXVI, da CF/88, a lei não pode prejudicar o ato jurídico perfeito, impondo essa proteção contra todas as espécies normativas, inclusive contra as leis de ordem pública, conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal, no RE 210.514.

Destarte, na linha da decisão monocrática que deferiu o pleito liminar, constata-se, também, violação à garantia

⁶ SANTOS, Eduardo dos. *Manual de Direito Constitucional*. 2ª ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022, p. 518-520.



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

constitucional da proteção ao ato jurídico perfeito e, igualmente, ao princípio da segurança jurídica.

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

3. Pelo exposto, opina a SUBPROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS pela procedência do pedido, na esteira dos fundamentos delineados.

Porto Alegre, 11 de março de 2025.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,
Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos⁷.

RCA

⁷ Artigo 17, inciso VI, da Lei Estadual nº 7.669/1982 e Portaria nº 291/2023/GABPGJ
SUBJUR Nº 327/2025