



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70084337005 (Nº CNJ: 0072059-78.2020.8.21.7000)  
2020/CÍVEL

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 1º DA LEI Nº 1.596/2020, DO MUNICÍPIO DE NOVA SANTA RITA. BENEFÍCIO FISCAL. RENÚNCIA RECEITA. IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO (IPTU). AMPLIAÇÃO. ART. 14 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. ART. 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS (ADCT). RAZOABILIDADE. LEGALIDADE. EQUILÍBRIO FISCAL.**

1. Lei nº 1.596/2020, do Município de Nova Santa Rita, que define desconto para o pagamento do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) para o exercício de 2020. O texto original do Projeto de Lei previa o desconto de 15% no pagamento do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) para os contribuintes que o fizessem em parcela única, conforme vinha sendo feito nos exercícios anteriores, havendo previsão para tanto na Lei Orçamentária Anual (LOA) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Emenda legislativa que aumentou o percentual de desconto para 25%.

2. Ampliação de benefício fiscal sem que fossem cumpridos os requisitos do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. A Majoração do percentual de desconto em questão constitui aumento da renúncia de fiscal que não foi acompanhada de estimativa do impacto orçamentária-financeiro, não foi considerado na estimativa de receita da Lei Orçamentária Anual (LOA), não foi acompanhada de provas de que não afetaria as metas de resultados fiscais, e tampouco foi acompanhada de medidas de compensação. Afronta aos princípios constitucionais da legalidade e da razoabilidade (art. 19 da CE/89). Precedentes desta Corte.

3. Necessidade de assegurar a sustentabilidade fiscal do Município. Afronta ao disposto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), aplicável a todos os entes federativos. Precedente do Supremo Tribunal Federal.

**JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME.**

AÇÃO

DIRETA

DE

ÓRGÃO ESPECIAL



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70084337005 (Nº CNJ: 0072059-78.2020.8.21.7000)  
2020/CÍVEL

INCONSTITUCIONALIDADE

Nº 70084337005 (Nº CNJ: 0072059-  
78.2020.8.21.7000)

COMARCA DE PORTO ALEGRE

PREFEITA MUNICIPAL DE NOVA  
SANTA RITA

PROPONENTE

CAMARA MUNICIPAL DE NOVA SANTA  
RITA

REQUERIDO

PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

INTERESSADO

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos.

Acordam os Desembargadores integrantes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado à unanimidade, em julgar procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Custas na forma da lei.

Participaram do julgamento, além do signatário, os eminentes Senhores **DES. VOLTAIRE DE LIMA MORAES (PRESIDENTE)**, **DES. ARISTIDES PEDROSO DE ALBUQUERQUE NETO**, **DES. ARMINIO JOSÉ ABREU LIMA DA ROSA**, **DES. MARCELO BANDEIRA PEREIRA**, **DES. VICENTE BARROCO DE VASCONCELLOS**, **DES. SYLVIO BAPTISTA NETO**, **DES. JORGE LUÍS DALL'AGNOL**, **DES. FRANCISCO JOSÉ MOESCH**, **DES. IVAN LEOMAR BRUXEL**, **DES. NELSON ANTONIO MONTEIRO PACHECO**, **DES. LUIZ FELIPE BRASIL SANTOS**, **DES. MARCO AURÉLIO HEINZ**, **DES. GUNTHER SPODE**, **DES. JORGE ALBERTO SCHREINER PESTANA**, **DES.<sup>a</sup> LISELENA SCHIFINO ROBLES RIBEIRO**, **DES. JOÃO BATISTA MARQUES TOVO**, **DES.<sup>a</sup> IRIS HELENA MEDEIROS NOGUEIRA**, **DES. ANTÔNIO MARIA RODRIGUES DE FREITAS ISERHARD**, **DES. TASSO CAUBI SOARES DELABARY**, **DES.<sup>a</sup> VANDERLEI TERESINHA TREMEIA KUBIAK**, **DES. NEY WIEDEMANN NETO**, **DES. EDUARDO**



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70084337005 (Nº CNJ: 0072059-78.2020.8.21.7000)  
2020/CÍVEL

**UHLEIN, DES. ÍCARO CARVALHO DE BEM OSÓRIO E DES.ª LIZETE ANDREIS  
SEBBEN.**

Porto Alegre, 20 de novembro de 2020.

**DES. RUI PORTANOVA,  
Relator.**

## **RELATÓRIO**

### **DES. RUI PORTANOVA (RELATOR)**

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pela PREFEITA MUNICIPAL DE NOVA SANTA RITA objetivando a retirada do ordenamento jurídico do artigo 1º da Lei nº 1.596, de 19 de junho de 2020, do Município de Nova Santa Rita.

Em apertada síntese, a proponente informou que o Executivo Municipal apresentou o Projeto de Lei nº 007/2020, solicitando autorização para conceder um desconto de 15% para os contribuintes que pagassem o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) em parcela única. Acrescentou que tal desconto já tinha previsão na Lei Orçamentária Anual (LOA) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), como de costume feito anualmente. Entretanto, alegou que emenda legislativa transformou o desconto em percentual de 25%, sem previsão orçamentária, sem estudo de impacto financeiro e sem previsão de medidas compensatórias, a despeito do que exigem o artigo 113 dos ADCT da Constituição Federal, o artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e o TCE/RS. Declarou que o veto apresentado foi derrubado, resultando na promulgação da Lei. Entendeu que há afronta aos



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70084337005 (Nº CNJ: 0072059-78.2020.8.21.7000)  
2020/CÍVEL

princípios da legalidade e da razoabilidade, inscritos no artigo 19 da Constituição Estadual (fls. 04/17). Juntou documentos (fls. 18/39).

Deferido o pedido liminar (fls. 46/51).

A Procuradoria-Geral do Estado pugnou pela manutenção da norma questionada, forte no princípio de presunção de sua constitucionalidade (fl. 72).

Devidamente intimada (fls. 58 e 60/62), a Câmara Municipal de Vereadores de Nova Santa Rita não se manifestou.

Em parecer, o Ministério Público opinou pela procedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade (fl. 78/88).

É o relatório.

## VOTOS

### DES. RUI PORTANOVA (RELATOR)

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade em que a Prefeita Municipal de Nova Santa Rita questiona a constitucionalidade do artigo 1º da Lei nº 1.596/2020, do Município de Nova Santa Rita, que define desconto para o pagamento do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) para o exercício de 2020.

Emenda parlamentar alterou o texto do Projeto de Lei nº 007/2020 apresentado pelo Executivo Municipal. O texto original do Projeto de Lei previa o desconto de 15% no pagamento do IPTU para os contribuintes que o fizessem em parcela única, conforme vinha sendo



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70084337005 (Nº CNJ: 0072059-78.2020.8.21.7000)  
2020/CÍVEL

feito nos exercícios anteriores, havendo previsão para tanto na Lei Orçamentária Anual (LOA) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Eis a redação original:

*Art. 1º O Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU, no exercício de 2020 poderá ser pago com o desconto de **15%** (quinze por cento) para pagamento em parcela única. (Grifei).*

A referida emenda modificativa aumentou o percentual de desconto para 25%, o que, nitidamente, representa ampliação da renúncia de receita.

Após a derrubada do veto da Prefeita Municipal, a Lei foi promulgada com o seguinte texto:

*Art. 1º O Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU, no exercício de 2020 poderá ser pago com o desconto de **25%** (vinte e cinco por cento) para pagamento em parcela única. (Grifei).*

Dessarte, a ampliação de renúncia fiscal em questão se deu sem que fossem cumpridos os requisitos do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000):

*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***



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70084337005 (Nº CNJ: 0072059-78.2020.8.21.7000)  
2020/CÍVEL

*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. (...) (Grifei)*

Tal proceder do Legislativo Municipal resulta em afronta aos princípios da legalidade e da razoabilidade, previstos no artigo 19, *caput*, da Constituição Estadual:

*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*





@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70084337005 (Nº CNJ: 0072059-78.2020.8.21.7000)  
2020/CÍVEL

*transparência e o seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 79, de 23/07/20) (Grifei).*

Assim sendo, constato que a majoração do percentual de desconto em estudo constitui aumento da renúncia fiscal que não foi acompanhada de estimativa do impacto orçamentária-financeiro, não foi considerado na estimativa de receita da LOA, não foi acompanhada de provas de que não afetaria as metas de resultados fiscais, e tampouco foi acompanhada de medidas de compensação.

Em casos semelhantes, esta Corte já se manifestou pela inconstitucionalidade de lei municipal que resulte em renúncia de receita sem obedecer aos requisitos supramencionados. Ilustram:

***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.***



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70084337005 (Nº CNJ: 0072059-78.2020.8.21.7000)  
2020/CÍVEL

*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) (Grifei).

***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***





@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70084337005 (Nº CNJ: 0072059-78.2020.8.21.7000)  
2020/CÍVEL

*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) (Grifei).

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. LEI MUNICIPAL 11.428/2013. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. IMPOSTO TERRITORIAL URBANO (IPTU) E TAXA DE COLETA DE LIXO (TCL). Preliminar de impossibilidade jurídica do pedido. Rejeitada. Mérito. A lei municipal impugnada, de iniciativa da Câmara de Vereadores de Porto Alegre, apresenta ofensa ao princípio da razoabilidade. Não se pode reduzir a correção monetária dos créditos de IPTU e TCL, na forma posta, pois implica evidente renúncia fiscal, ainda mais que não indicada a respectiva fonte de compensação. Declaração de inconstitucionalidade integral da Lei 11.428/13, com efeitos ex tunc, por ofensa à Constituição Estadual. Abalo significativo no orçamento municipal e embaraço a toda a atividade administrativa do Executivo Municipal. PRELIMINAR REJEITADA, UNÂNIME. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE, POR MAIORIA.* (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70054571740, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Glênio José Wasserstein Hekman, Julgado em 21/07/2014) (Grifei).

A declaração de inconstitucionalidade material se impõe para, com espreque nos princípios constitucionais em tela, assegurar a sustentabilidade fiscal do Município.

Sobre o tema, discorre a doutrina nacional:



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70084337005 (Nº CNJ: 0072059-78.2020.8.21.7000)  
2020/CÍVEL

*Outro tema que merece destaque é o regramento trazido pela LRF para a tão mencionada renúncia de receita. Consiste na concessão de benefícios fiscais por parte de alguns entes federativos com o fim maior de atrair investimentos. Assim é que, sem a utilização desse mecanismo, dificilmente Municípios ou Estados pouco atrativos poderiam receber investimentos, uma vez que num país com a carga tributária nos moldes como o Brasil, qualquer atrativo fiscal é sempre bem-vindo.*

*Ocorre que diversos benefícios fiscais foram concedidos sem análise acurada dos seus efeitos orçamentários. É dizer, quando se concede um benefício, fatalmente há reflexos no orçamento, na parte das receitas. E, se a receita é afetada, poderá haver distúrbios em diversas áreas, incluindo-se aí as metas de investimentos, a necessidade de redução de gastos, a impossibilidade de aumentos salariais, dentre tantos outros.*

*(...)*

*Como o reflexo dos benefícios fiscais na receita pública é inegável, o art. 14 da LRF trouxe diversos **requisitos** para que eles possam ser concedidos ou **ampliados**. Os requisitos são:*

*a) acompanhamento de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes;*

*b) atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias; e*

*c) atender a pelo menos uma das seguintes condições:*

*c.1) demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; ou*

*c.2) 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*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70084337005 (Nº CNJ: 0072059-78.2020.8.21.7000)  
2020/CÍVEL

*cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição*

*É bom lembrar que benefícios fiscais podem ser concedidos de diversas formas, não importando a nomenclatura, mas, sim, a diminuição da receita<sup>1</sup>. (Grifei).*

Por outro viés, também desponta afronta ao disposto no artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT):

*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) (Grifei).*

É imperioso acrescentar que o referido dispositivo constitucional se aplica a todos os entes federativos, conforme entendimento da Corte Suprema:

*Ementa: 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,*

<sup>1</sup> LEITE, Harrison. *Manual de direito financeiro*. 5. ed. Salvador: Jus Podivm, 2016. p.225/226



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70084337005 (Nº CNJ: 0072059-78.2020.8.21.7000)  
2020/CÍVEL

*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, dirigi-se a todos os níveis federativos. 4. Medida cautelar confirmada e Ação Direta julgada procedente.*

(ADI 5816, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 05/11/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-257 DIVULG 25-11-2019 PUBLIC 26-11-2019) (Grifei).

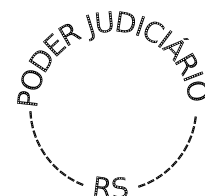
Portanto, voto pela **PROCEDÊNCIA** da Ação Direta de Inconstitucionalidade, para declarar a inconstitucionalidade do artigo 1º da Lei nº 1.596, de 19 de junho de 2020, do Município de Nova Santa Rita.

**OS DEMAIS DESEMBARGADORES VOTARAM DE ACORDO COM O RELATOR.**

**DES. VOLTAIRE DE LIMA MORAES** - Presidente - Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70084337005, Comarca de Porto Alegre: "JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. UNÂNIME."



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

RP

Nº 70084337005 (Nº CNJ: 0072059-78.2020.8.21.7000)  
2020/CÍVEL

	<p>Este é um documento eletrônico assinado digitalmente conforme Lei Federal no 11.419/2006 de 19/12/2006, art. 1º, parágrafo 2º, inciso III.</p> <p>Signatário: Rui Portanova Data e hora da assinatura: 10/03/2021 16:26:37</p> <p>Para conferência do conteúdo deste documento, acesse o endereço <a href="http://www.tjrs.jus.br/verificadocs/">http://www.tjrs.jus.br/verificadocs/</a> e digite o seguinte número verificador:</p>
--	--