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

PROCESSO Nº 70085244937 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE CANGUÇU

REQUERIDA: CÂMARA DE VEREADORES DE CANGUÇU

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATOR: DESEMBARGADOR MARCELO BANDEIRA PEREIRA

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE*. Município de Canguçu. Lei nº 5.105, de 22 de junho de 2021. Norma oriunda de proposição legislativa parlamentar, que equipara a base de cálculo de impostos distintos (IPTU e ITBI). 1. Irregularidade da representação processual. Necessidade de juntada de instrumento de mandato que contemple poderes específicos para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade em relação à norma fustigada. 2. Vício formal de iniciativa não configurado, na esteira do entendimento já pacificado pelo Supremo Tribunal Federal. Ofensa evidenciada, todavia, em relação ao artigo 8º, "caput" da Constituição Estadual, combinado com o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.* ***PARECER PELA INTIMAÇÃO DO***

PROPONENTE PARA REGULARIZAR A REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL E, NO MÉRITO, PELA PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Exmo. Sr. **PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CANGUÇU**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio da **Lei Municipal nº 5.105**, de 22 de junho de 2021, que *dá nova redação ao art. 57, revoga seu § 1º e dá nova redação ao seu § 2º da Lei nº 1.449/93 de 29 de dezembro de 1993*, daquela Comuna, por ofensa aos artigos 5º, 8º, 10, 19, 60, inciso II, alínea "a", 82, inciso III, todos da Constituição Estadual, e ao artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal.

O proponente, após defender, em caráter preliminar, a competência do Tribunal de Justiça para apreciação do feito, sustentou que a norma vergastada, oriunda de projeto de lei de origem parlamentar, ao qual apôs veto, que restou derrubado pela Câmara de Vereadores, padece de vício de inconstitucionalidade formal, uma vez que dispõe sobre matéria tributária, cuja iniciativa é privativa do Chefe do Poder Executivo, tendo havido, assim, afronta à separação e independência entre os Poderes. Asseverou, ainda, que a lei enseja violação aos princípios da legalidade, motivação, moralidade, razoabilidade, proporcionalidade, na medida em que equiparou as bases de cálculo de impostos distintos (IPTU e ITBI),

desconsiderando a necessidade de prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro, colocando em risco o equilíbrio entre receitas e despesas municipais. Argumentou que o ato normativo sob exame equiparou equivocadamente as bases de cálculos de impostos que não possuem valores idênticos, em razão das peculiaridades que lhes são ínsitas. Postulou, em caráter liminar, a suspensão dos efeitos do ato normativo impugnado e, ao final, a procedência da ação, com a sua retirada do ordenamento jurídico (fls. 04-18 e documentos das fls. 19-52). A petição inicial foi complementada às fls. 60-61.

O pedido liminar foi deferido (fls. 62-67).

O Procurador-Geral do Estado, citado, apresentou a defesa da norma, nos moldes do artigo 95, § 4º, da Constituição Estadual, pugnando pela sua manutenção, forte no princípio de presunção de sua constitucionalidade (fls. 85-86).

A Câmara Municipal de Vereadores de Canguçu, notificada, argumentou que a lei municipal questionada não cria obrigações ou atribuições a órgãos públicos, de modo que é descabida a alegação de intromissão na esfera de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Ponderou, ademais, que a norma impugnada versa sobre matéria de interesse local, estando no âmbito de competência confiada aos municípios, inexistindo, portanto, inconstitucionalidade formal (fls. 91-95 e 98).

É o breve relatório.

2. A lei municipal impugnada possui o seguinte conteúdo:

LEI Nº 5.105, DE 22 DE JUNHO DE 2021

DA NOVA REDAÇÃO AO ART. 57, REVOGA SEU § 1º E DÁ NOVA REDAÇÃO AO SEU § 2º DA LEI Nº 1.449/93 DE 29 DE DEZEMBRO DE 1993.

LEANDRO GAUGER EHLERT, Presidente da Câmara Municipal de Canguçu, Estado do Rio Grande do Sul, no uso das atribuições que lhe são conferidas, em especial o disposto no § 7º e 8º do Art. 53 da Lei Orgânica do Município;

FAÇO SABER, que a Câmara Municipal de Vereadores, aprovou e eu promulgo a seguinte LEI:

Art. 1º. A redação do Art. 57 da Lei Nº 1.449/93, passará a ser a seguinte.
Art. 57. A base de cálculo do imposto será o valor venal do imóvel objeto de transmissão ou da cessão de direitos reais a ele relativos, utilizado no exercício para cobrança do IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano.

Art. 2º. Fica revogado o § 1º. Do Art. 57 da Lei Nº 1.449/93.
Art. 57.....
§ 1º. REVOGADO

Art. 3º. O § 2º do Art. 57 da Lei Nº 1.449/93 passara a ter a seguinte redação.
Art. 57
...
§ 2º. A avaliação prevalecerá por todo o exercício fiscal, sendo alterado somente quando ocorrer uma nova avaliação do valor venal do imóvel para cálculo do IPTU - Imposto Predial e territorial Urbano.

Art. 4º. Permanecem inalterados os demais dispositivos da Lei Nº 1.449/93 bem como suas alterações posteriores.

Gabinete da Presidência da Câmara Municipal de Vereadores.

Canguçu/RS, 22 de junho de 2021.

3. Inicialmente, cumpre seja reconhecida a irregularidade da representação processual da parte autora, na medida em que o instrumento de mandato da fl. 19 **não contempla o ato normativo nestes autos impugnado**[1].

De tal sorte, deve ser intimado o proponente, que não firmou a petição inicial[2], para que proceda na regularização da sua representação processual, sob pena de extinção do processo, sem resolução de mérito, na medida em que o instrumento procuratório deve, obrigatoriamente, contemplar poderes específicos para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade **em relação à norma fustigada**, exigência esta que vem sendo feita por essa Corte de Justiça, como se observa:

> *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 1.191/2019. MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE ASSIS. AUSÊNCIA DE PROCURAÇÃO OUTORGADA PELO LEGITIMADO ATIVO COM PODERES ESPECÍFICOS PARA A PROPOSITURA DA DEMANDA. IRREGULARIDADE DA REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL NÃO SANADA APÓS*

[1] Consta, na procuração, *o poder específico de ingressar com Ação Direta de Inconstitucionalidade da Lei Municipal n.º 4882 de 23 de outubro de 2019*. Acontece que, no caso presente, discute-se a inconstitucionalidade da Lei Municipal n.º 5.105 de 22 de junho de 2021.

[2] Providência que supriria o defeito processual, uma vez que o Prefeito Municipal ostenta, além de legitimidade ativa, também a capacidade postulatória para a propositura da ação direta.

> *INTIMAÇÃO. NULIDADE DO PROCESSO. AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS DE CONSTITUIÇÃO E DESENVOLVIMENTO VÁLIDO E REGULAR DO PROCESSO. AÇÃO COM FUNDAMENTO EM VIOLAÇÃO À LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO. PARÂMETROS DE CONTROLE. INÉPCIA DA PETIÇÃO INICIAL. EXTINÇÃO DO FEITO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO.* ***Situação em que a procuração juntada na presente ação direta veio desprovida da outorga de poderes específicos para a propositura da demanda. Constatada a irregularidade da representação processual do proponente, a qual não foi sanada no prazo assinalado após intimação pessoal, imperiosa a extinção do feito, sem resolução de mérito, nos termos do art. 485, IV, do NCPC, diante da ausência dos pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo.*** *Ademais, o fundamento da demanda é a incompatibilidade da norma com a Lei Orgânica Municipal, o que não se revela idôneo para o reconhecimento de inconstitucionalidade em controle abstrato, devendo a aplicação da lei objurgada ser compatibilizada com o ordenamento por meio dos critérios clássicos de interpretação das normas no curso de sua vigência e por ocasião do seu exame in concreto, dado que o parâmetro da ADI Estadual é a Constituição do Estado, salvo os casos de normas de reprodução obrigatória pelos Estados, quando, então, o parâmetro poderá ser a Constituição Federal. Inépcia da petição inicial, com extinção do feito também com fundamento do art. 485, I, do CPC. DE OFÍCIO, JULGADO EXTINTO O FEITO, SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO, NOS TERMOS DO ART. 485, I E IV, DO CPC.*
> (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70083129502, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary, Julgado em: 01-06-2020).

4. Avançando ao mérito, consoante se depreende da leitura do texto legal, o ato normativo impugnado trata de matéria tributária, na medida em versa sobre a metodologia para a aferição da base de cálculo do ITBI no Município de Canguçu.

Sendo assim, cumpre de plano afastar a alegação de vício de iniciativa legislativa, formulada pelo proponente.

Como se sabe, nem a Constituição Federal[3], nem a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul[4], atribuem ao Chefe do Poder Executivo reserva de iniciativa de leis que versem sobre matéria tributária. A única exceção consagrada na Carta da República está insculpida em seu artigo 61, § 1º, inciso II, alínea "b", *in verbis:*

> *Art. 61 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.*
> *§ 1º - **São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que**:*
> *I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;*
> *II - **disponham sobre:***
> *a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;*
> *b) organização administrativa e judiciária, **matéria tributária e orçamentária**, serviços públicos e pessoal da administração **dos Territórios;***
> *[...].*

[3] *Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:*
I - sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas;

[4] *Art. 52. Compete à Assembléia Legislativa, com a sanção do Governador, não exigida esta para o especificado no art. 53, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, especialmente sobre:*
(...)
II - tributos do Estado, arrecadação e distribuição das rendas;

O dispositivo transcrito, todavia, como sua mera leitura revela, dispõe sobre a reserva de iniciativa quanto a leis tributárias e orçamentárias *dos Territórios Federais*, sendo, pois, inaplicável aos Estados e Municípios.

Nessa linha, é o entendimento do Pretório Excelso:

> *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. LEI RONDONIENSE N. 3.0572013. REVOGAÇÃO DE DISPOSITIVO DE LEI ANTERIOR PELA QUAL SE ACRESCENTAVAM TAXAS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO NA TABELA DE SERVIÇOS E TAXAS DO DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DE RONDÔNIA DETRAN/RO. ALEGADA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. RESERVA DE INICIATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO PARA PROPOR PROJETO DE LEI REGULANDO MATÉRIA TRIBUTÁRIA. AL. B DO INC. II DO § 1º DO ART. 61 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ALEGADA OFENSA AO INC. I DO ART. 163 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE.* ***1. Não ofende a al. b do inc. II do § 1º do art. 61 da Constituição da República lei estadual, de iniciativa parlamentar, que trate de matéria tributária. <u>Aplicação do dispositivo restrita às iniciativas privativas do Chefe do Poder Executivo Federal na esfera exclusiva dos territórios federais. Precedentes</u>****. 2. Ausência de ofensa ao inc. I do art. 163 da Constituição da República, pelo qual se determina que caberá à lei complementar dispor sobre finanças públicas, não se referindo aos requisitos para a renúncia de receitas previstos no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Análise de contrariedade à Constituição dependente da apreciação prévia de conformidade da lei estadual com a Lei de Responsabilidade Fiscal: ofensa indireta à norma constitucional. Precedentes. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente para declarar constitucional a Lei n. 3.057/2013 de Rondônia.* (STF - ADI: 5005 RO -

RONDÔNIA 9989960-40.2013.1.00.0000, Relator: Min. CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 05/11/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-257 26-11-2019).

(....) III. ***Processo legislativo: matéria tributária: inexistência de reserva de iniciativa do Executivo, sendo impertinente a invocação do art. 61, § 1º, II, b, da Constituição, que diz respeito exclusivamente aos Territórios Federais.*** *IV. Seguridade social: norma que concede benefício: necessidade de previsão legal de fonte de custeio, inexistente no caso (CF, art. 195, § 5º): precedentes*. (ADI 3205/MS, STF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 19/10/2006).

Ainda, sobre a competência concorrente dos Poderes Executivo e Legislativo para a iniciativa legislativa em matéria tributária, é pacífica a jurisprudência desse egrégio Tribunal de Justiça:

ADIN. ***MATÉRIA TRIBUTÁRIA. AS LEIS QUE DISPONHAM SOBRE MATÉRIA TRIBUTÁRIA NÃO SE INSEREM DENTRE AS DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. COMPETÊNCIA COMUM OU CONCORRENTE DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO MUNICIPAIS****. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. (...)* ***as leis que disponham sobre matéria tributária não se inserem dentre as de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo****, a contrario sensu do art. 61, § 1º, inciso II, letra "b", da Constituição Federal.* ***Em se tratando de matéria tributária a competência para iniciar o processo legislativo é comum ou concorrente dos poderes executivo e legislativo municipais.*** *Precedentes do Supremo Tribunal Federal. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE, POR MAIORIA.* (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70022030340, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator Vencido: João Carlos Branco Cardoso, Redator para Acórdão: Marco Aurélio dos Santos Caminha, Julgado em 04/05/2009).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE OSÓRIO. INSTITUIÇÃO DE TAXA DE

> *COLETA DE LIXO.* ***MATÉRIA TRIBUTÁRIA. INICIATIVA PARLAMENTAR.*** *CONTROVÉRSIA EM TORNO DA CONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL.* ***COMPETÊNCIA CONCORRENTE*** *DA CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES PARA INICIAR O PROCESSO LEGISLATIVO DE PROJETO DE LEI. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NÃO CONHECIDA EM PARTE E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADA IMPROCEDENTE.* (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70079347878, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vicente Barrôco de Vasconcellos, Julgado em: 13-05-2019).

Logo, inexiste, sob o ponto de vista da iniciativa legislativa, qualquer inconstitucionalidade a ser declarada.

4.1. Por outro lado, a equiparação da base de cálculo de impostos distintos (ITBI e IPTU) pode ensejar diminuição de receitas, prejudicando o planejamento financeiro do ente municipal.

A gestão prudente dos recursos públicos é tema que já vem, há algum tempo, recebendo especial atenção do Administrador Público e do Legislador[5], fato que ganhou ainda maior relevância nos últimos anos, em razão da acentuada crise fiscal por que passam diversos entes da federação.

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

[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.*

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[6]. 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 Pretório Excelso tem entendimento consolidado no sentido de que o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias tem índole constitucional:

---

[6] Salienta-se que não se trata propriamente de uma inovação no ordenamento jurídico, porquanto tal obrigatoriedade já constava da Lei de Responsabilidade Fiscal, precisamente no artigo 14, que assim dispõe:
(...)
Art. 14. ***A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro*** *no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001)*
I - ***demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária****, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;*
II - ***estar acompanhada de medidas de compensação****, no período mencionado no caput, por meio do* ***aumento de receita****, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.*
§ ***1º A renúncia compreende*** *anistia, remissão, subsídio, crédito presumido,* ***concessão de isenção em caráter não geral****, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.*
§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

Nesse sentido:

PRECATÓRIO - PAGAMENTO PARCELADO - ADCT, ART. 33 - NATUREZA JURÍDICA DAS NORMAS INTEGRANTES DO ADCT - RELAÇÕES ENTRE O ADCT E AS DISPOSIÇÕES PERMANENTES DA CONSTITUIÇÃO - ANTINOMIA APARENTE - A QUESTÃO DA COERÊNCIA DO ORDENAMENTO POSITIVO - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO . - Os postulados que informam a teoria do ordenamento jurídico e que lhe dão o necessário substrato doutrinário assentam-se na premissa fundamental de que o sistema de direito positivo, além de caracterizar uma unidade institucional, constitui um complexo normativo cujas partes integrantes devem manter, entre si, um vínculo de essencial coerência . - ***O Ato das Disposições Transitórias, promulgado em 1988 pelo legislador constituinte, qualifica-se, juridicamente, como estatuto de índole constitucional*** *(RTJ 172/226-227). A estrutura normativa que nele se acha consubstanciada ostenta, em 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,*

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

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

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

Tal decisão foi, 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 - 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, o que resta ainda mais nítido diante do artigo 8º da Constituição Estadual:

> *Art. 8 - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela*

> *legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.*

Neste contexto, muito embora o Poder Legislativo possa dispor sobre matéria tributária, o exercício dessa competência depende da correlata demonstração do seu impacto orçamentário e financeiro.

Esse entendimento encontra, também, suporte na jurisprudência do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

> *AÇÃO DIRETA DE INSCONSTITUCIONALIDADE. 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 n° 101/2000, art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como ao art. 19 da Constituição Estadual.*** *JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO. UNÂNIME.* (Direta de Inconstitucionalidade, 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. 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, Nº 70078689817, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em: 10-12-2018).

Logo, sendo certo que a Lei Municipal n.º 5.105/2021, em que se criou inovação em matéria tributária, não veio acompanhada da indispensável estimativa de impacto orçamentário e

financeiro prevista no art. 113 do ADCT, torna-se impositivo o acolhimento da pretensão deduzida na exordial.

5. Pelo exposto, opina-se: a) pela intimação do proponente para que promova a sua regularização processual; e b) no mérito, pela **procedência** do pedido, observados os termos acima alinhados.

Porto Alegre, 06 de setembro de 2021.

ANGELA SALTON ROTUNNO,

Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pela signatária)