



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**Órgão Especial**

Avenida Borges de Medeiros, 1565 – Porto Alegre/RS – CEP 90110-906

**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5361021-66.2024.8.21.7000/RS**

**TIPO DE AÇÃO:** Taxa de Coleta de Lixo

**RELATOR:** DESEMBARGADOR VOLTAIRE DE LIMA MORAES

**AUTOR:** MUNICÍPIO DE SANTO ÂNGELO / RS

## **RELATÓRIO**

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo PREFEITO MUNICIPAL DE SANTO ÂNGELO, com o objetivo de suspender a Lei Municipal nº 4.762, de 07 de novembro de 2024, de iniciativa da Câmara de Vereadores, que estabeleceu a redução de 50% da taxa de serviço de remoção de resíduos sólidos urbanos e rurais para terrenos baldios, sem indicar a existência de recursos públicos disponíveis, próprios para atender a proposição, tampouco a respectiva previsão na Lei Orçamentária, afrontando o disposto nos artigos 8º e 19º da Constituição Estadual, bem como o artigo 113 do ADCT da CF/88.

Em razões recursais, sustenta a inconstitucionalidade formal da Lei nº 4.762, de 07 de novembro de 2024, por ausência de estimativa do impacto orçamentário e financeiro, bem como violação ao princípio da razoabilidade. Salaria que, em se tratando de benefício que reduz a receita tributária do ente federado, trata-se de verdadeira renúncia fiscal, devendo, necessariamente, quando de sua proposição, estar acompanhada de demonstração eficiente de que não afetará as metas de resultado fiscal previstas na lei de diretrizes orçamentárias e, principalmente, ser acompanhada de medidas de compensação que confirmem, na mesma estimada perspectiva de redução da receita tributária, a correspondente elevação por meio do aumento de alíquotas ou ampliação da base de cálculo de tributos. Salaria também que a citada lei municipal afronta o *caput* do art. 19, da Constituição Estadual, no que impõe observância ao princípio da razoabilidade, pois não se mostra passível de qualquer justificação mediante argumentação prática racional e socialmente aceitável a redução tributária nos termos em que dispõe a lei municipal nº 4.762/2024, já que indiscutível a configuração de renúncia de receita. Refere que a previsão da retroatividade agravará ainda mais a situação financeira do município, pois terá que devolver valores sem previsão do impacto financeiro. Postula concessão de medida liminar *inaudita altera partes*, a fim de suspender, imediatamente, a vigência do ato normativo impugnado, processando-se a ação direta em conformidade com os arts. 261 a 265 do RITJRS, c.c. art. 95, VII, alínea “d” da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul e Lei nº 9.868/99 para, ao final, julgá-la procedente e declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 4.762/2024, de 07 de novembro de 2024, anulando-se a norma local, com efeitos *ex tunc* e *erga omnes*, por violação aos artigos 8º, 19, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, bem como ao artigo 113 do ADCT da Constituição da República Federativa do Brasil.

Recebida a petição inicial e deferida a liminar pleiteada para suspender os efeitos da Lei Municipal nº 4.762/2024, de 07 de novembro de 2024, do Município de Santo Ângelo/RS, até final julgamento desta ADI (evento 4, DESPADEC1).



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**Órgão Especial**

Notificado, o Presidente da Câmara Municipal de Santo Ângelo, deixou transcorrer *in albis* o prazo (Evento nº 15).

O Procurador-Geral do Estado, apresentou defesa da norma, nos moldes do artigo 95, § 4º, da Constituição Estadual, requerendo a manutenção da Lei nº 4.762, de 7 de novembro de 2024 (Evento 14, PET1).

Com o parecer da Digna Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos, Dra. JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO, manifestando-se pela procedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade e com as informações constantes do evento nº 20, do Presidente da Câmara de Vereadores de Santo Ângelo, vieram-me os autos para julgamento.

É o relatório.

**VOTO**

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade que tem como objetivo a retirada do ordenamento jurídico a Lei nº 4.762, de 07 de novembro de 2024, do Município de Santo Ângelo, de iniciativa da Câmara de Vereadores, que estabeleceu a redução de 50% dos valores fixados na tabela constante do Anexo XV da Lei nº 4.163/2017, referente à taxa de serviço de remoção de resíduos sólidos urbanos e rurais para terrenos baldios, com efeitos retroativos.

A Lei Municipal impugnada possui a seguinte redação:

*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*

A lei acima referida prevê uma redução de 50% dos valores fixados na tabela constante do Anexo XV da Lei nº 4.163/2017, referente à taxa de serviço de remoção de resíduos sólidos urbanos e rurais para terrenos baldios, com efeitos retroativos.



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**Órgão Especial**

No caso, a Lei nº 4.762, de 07 de novembro de 2024, do Município de Santo Ângelo, além de violar as Leis Estaduais nº 14.528, de 16 de abril de 2014, que institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos e nº 15.576, de 29 de dezembro de 2020, que institui o Código de Boas Práticas Tributárias, viola o art. 113 do ADCT da CF, e o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

**Violação à Política Estadual de Resíduos Sólidos**

A Lei Estadual nº 14.528, de 16 de abril de 2014, institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos no Rio Grande do Sul. Essa legislação estabelece diretrizes para a gestão integrada e o gerenciamento adequado dos resíduos sólidos, visando à proteção da saúde pública e do meio ambiente.

A redução da taxa de serviço de remoção de resíduos sólidos urbanos e rurais para terrenos baldios, conforme prevista na Lei Municipal nº 4.762/2024, sem um estudo prévio de impacto financeiro e ambiental, pode comprometer a eficácia das políticas de gestão de resíduos sólidos estabelecidas pela legislação estadual. Essa medida pode resultar em insuficiência de recursos para a adequada prestação dos serviços de coleta e destinação final dos resíduos, contrariando os objetivos da Política Estadual de Resíduos Sólidos.

**Violação ao Código de Boas Práticas Tributárias**

A Lei Estadual nº 15.576, de 29 de dezembro de 2020, institui o Código de Boas Práticas Tributárias do Estado do Rio Grande do Sul. Essa lei estabelece normas gerais aplicáveis entre o fisco e os contribuintes, visando à transparência, à segurança jurídica e a responsabilidade fiscal.

A concessão de benefícios tributários, como a redução de taxas, sem a devida estimativa do impacto orçamentário e financeiro, contraria os princípios de responsabilidade fiscal e transparência previstos no Código de Boas Práticas Tributárias. A ausência de um estudo prévio que demonstre a viabilidade econômica da medida pode comprometer o equilíbrio das contas públicas municipais, em desacordo com as diretrizes estabelecidas pela legislação estadual.

No caso, ainda, o art. 113 do ADCT da CF aplica-se aos municípios, observando-se o art. 8º da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. *in verbis*:

*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.*

Da análise do processo legislativo que acompanha a inicial, verifica-se que não houve estudo de impacto financeiro e orçamentário (Evento 1, OUT4).

No caso, a redução da taxa sem a devida estimativa do impacto financeiro e orçamentário, viola os artigos 4º, I e 7º, da Lei Complementar nº 14.836/2016 do Rio Grande do Sul, alterada pela Lei nº 15.614/2021, art. 113 do ADCT, bem como o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**Órgão Especial**

Afora o fato de que a retroatividade da lei tributária benéfica, viola os princípios da segurança jurídica e do equilíbrio financeiro.

Com efeito a Lei Complementar nº 14.836/2016, alterada pela Lei nº 15.614/2021, estabelece que, *in verbis*

*Art. 4º A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:*

*I -*

*estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos 2 (dois) subsequentes;*

(...)

*Art. 7º É vedada a concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária, da qual decorra renúncia de receita, nos 2 (dois) últimos quadrimestres anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo, ainda que tenham sido objeto de decreto editado em período anterior ao segundo quadrimestre.*

No caso, cabe salientar que o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) determina que qualquer proposição legislativa que implique renúncia de receita deve ser acompanhada de estimativa do impacto orçamentário e financeiro. Da mesma forma, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000, art. 14) exige que qualquer benefício tributário seja acompanhado de estudo demonstrando sua viabilidade e eventuais medidas de compensação.

No mesmo sentido, o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) 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 (...).”*

A redução da taxa de remoção de resíduos sólidos, sem a devida análise do impacto financeiro, configura renúncia de receita, exigindo estudo prévio e medidas de compensação. A ausência desse estudo torna a norma inconstitucional.

Afora isso, cabe destacar que a retroatividade da lei impugnada gera um agravante, à violação do equilíbrio financeiro e da responsabilidade fiscal, pois afeta receitas já previstas para o exercício financeiro corrente. Isso compromete a arrecadação municipal e a capacidade de prestação de serviços públicos.

Nesse sentido o Doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello explica a importância da segurança jurídica e os riscos da retroatividade normativa<sup>1</sup>:

*O princípio da segurança jurídica é um dos pilares do Estado de Direito, garantindo previsibilidade e estabilidade às relações jurídicas. No campo tributário e financeiro, a retroatividade de normas que alteram benefícios fiscais ou modificam tributos sem a devida cautela pode comprometer a confiança legítima dos administrados e desorganizar as finanças públicas, afrontando a boa-fé e o planejamento orçamentário do ente federativo.*



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**Órgão Especial**

Nesse sentido os seguintes arestos deste Colegiado:

*ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ACEGUÁ. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES QUE REVOGOU LEI INSTITUIDORA DE TAXA DE LIXO. AUSÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, DA MOTIVAÇÃO E DA RAZOABILIDADE. O Supremo Tribunal Federal, em tema de concessão de benefício fiscal, firmou entendimento no sentido de que: “a Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesas ou concedam benefícios fiscais, requisitos esses que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos” (ADI n. 5.816/RO, rel. Min. Alexandre de Moraes). Importa registrar que o serviço de recolhimento de lixo se constitui de serviço essencial de saneamento básico, a ser executado pelo Poder Público Municipal (art. 247, §1º, da Constituição Estadual), conforme diretrizes fixadas em lei, tendo por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes (art. 182 do Constituição Federal), definida a sustentabilidade econômico financeira por meio da remuneração pela cobrança do serviço (art. 19 da Lei Federal n. 14.026/2020). Na espécie, a Câmara de Vereadores ao promulgar a Lei Municipal n. 1.806/2021, que suspendeu a cobrança de taxa de recolhimento de lixo no Município de Aceguá, sem qualquer estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, vulnerou expressamente disposição contida no art. 113 do ADCT. Por outro lado, a não obediência à igual disposição contida no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (a concessão de benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro), coloca em risco o equilíbrio entre receitas e despesas, implicando violação do princípio da legalidade, da razoabilidade e da motivação que deve nortear o ato dos Poderes do Estado e do Município, na forma do art. 19 da Constituição Estadual. Desta forma, o pedido expresso na medida cautelar ostenta densa plausibilidade quanto ao descumprimento de requisitos constitucionais e legais para a edição de lei que inviabilizou o serviço de recolhimento de lixo, presente também relevante interesse público na permanência do serviço. Cautelar deferida. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085440980, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Des. Marco Aurélio Heinz, Julgado em: 09-11-2021).*

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



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**Órgão Especial**

Não se pode olvidar, ademais, que a lei impugnada fere o Princípio da razoabilidade previsto no art. 19 da Constituição Estadual, *in verbis*:

*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:*

Ora, não se mostra razoável reduzir pela metade os valores fixados à taxa de serviço de remoção de resíduos sólidos urbanos e rurais para terrenos baldios, com efeitos retroativos, pois, ao fim e ao cabo, implicaria evidente renúncia fiscal, notadamente quando não indicada a respectiva fonte de compensação.

Nesse sentido, agrego à minhas razões de decidir os seguintes trechos do parecer da Digna Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos, Dra. JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO, que bem apreciou o caso em tela, *in verbis*:

*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 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 Nascimento<sup>2</sup> : “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 Administrador Público e do Legislador<sup>3</sup>, 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.*



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**Órgão Especial**

*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<sup>4</sup>.*

*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 constituínte, 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).*

*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 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).*



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**Órgão Especial**

*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, 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 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 a hígidez 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).*



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**Órgão Especial**

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

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

*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*



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**Órgão Especial**

*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 nº 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.*

*2.1. Noutro vértice, destaca-se que a afronta ao princípio da razoabilidade<sup>5</sup>, insculpido no artigo 19 da Constituição Estadual<sup>5</sup>, 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 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*



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**Órgão Especial**

*PROCEDENTE A AÇÃO. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084729854, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em: 11-06-2021).*

*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).*

*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 Santos<sup>6</sup> :*

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

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

Logo, a Lei Municipal que reduz em 50% os valores referente à taxa de serviço de remoção de resíduos sólidos urbanos e rurais para terrenos baldios, com efeitos retroativos é inconstitucional, pois não acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro,



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**Órgão Especial**

da renúncia fiscal daí decorrente, mormente porque não pode haver redução nas receitas previstas no orçamento, de forma a colocar em risco o equilíbrio da frágil equação de receita e despesas orçamentárias.

Diante do exposto, VOTO por julgar procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 4.762/2024 de Santo Ângelo por ofensa aos arts. 8º e 19º, da Constituição Estadual, bem como art. 113 do ADCT da CF e art. 14 da LC 101/2000 e ainda por estar em desacordo com a Lei nº 14.528/2014, que institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos, bem como a Lei nº 15.576/2020, que estabelece o Código de Boas Práticas Tributárias e, ainda, a LC nº 15.614/2021, que estabelece as normas de finanças públicas.

---

Documento assinado eletronicamente por **VOLTAIRE DE LIMA MORAES, Desembargador Relator**, em 30/05/2025, às 17:28:26, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006. A autenticidade do documento pode ser conferida no site [https://eproc2g.tjrs.jus.br/eproc/externo\\_controlador.php?acao=consulta\\_autenticidade\\_documentos](https://eproc2g.tjrs.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=consulta_autenticidade_documentos), informando o código verificador **20007774735v63** e o código CRC **1a8f0326**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): VOLTAIRE DE LIMA MORAES

Data e Hora: 30/05/2025, às 17:28:26

- 
1. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 36ª ed. São Paulo: Malheiros, 2023. p. 145.
  2. 1 Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal, organizadores Ives Gandra Martins e CarlosValder do Nascimento; adendo especial Damásio de Jesus. 6ª Ed, São Paulo: Saraiva, 2012, pg.138.
  3. 2 Nesse sentido, cita-se a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal nº101/2000), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade nagestão fiscal e dá outras providências.
  4. 3 Salienta-se que não se trata propriamente de uma inovação no ordenamento jurídico, porquantotal 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 qualdecorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impactoorçamentário-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 seguintescondições: (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 fiscaisprevistas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, pormeio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base decálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.§ 1o A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão deisenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo queimplique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios quecorrespondam a tratamento diferenciado.§ 2oSe o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput desteartigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quandoimplementadas as medidas referidas no mencionado inciso.§ 3o O disposto neste artigo não se aplica:
  5. 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 dosmunicípios, visando à promoção do bem público e à prestação de serviços à comunidade e aosindivíduos que a compõem, observará os princípios da legalidade, da moralidade, daimpessoalidade, da publicidade, da legitimidade, da participação, da razoabilidade, daeconomicidade, da motivação, da transparência e o seguinte: (Redação dada pela EmendaConstitucional nº 79, de 23/07/20)

**5361021-66.2024.8.21.7000**

**20007774735.V63**