



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

**PROCESSO Nº 5379112-10.2024.8.21.7000 – TRIBUNAL
PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITA MUNICIPAL DE PELOTAS

REQUERIDA: CÂMARA DE VEREADORES

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**AMICUS CURIAE: SINDICATO DA INDÚSTRIA DA
CONSTRUÇÃO E MOBILIÁRIO DE PELOTAS E REGIÃO**

**RELATOR: DESEMBARGADOR MARCELO BANDEIRA
PEREIRA**

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
Município de Pelotas. Lei Municipal nº 7.262, de 22 de dezembro de 2023, que ‘altera as Leis Municipais nº 6.178, de 3 de dezembro de 2014 e nº 5.502, de 11 de setembro de 2008, e dá outras providências’. 1. Preliminar de inépcia que não merece prosperar, já que a pretensão da proponente é exatamente o retorno à norma alterada. 2. Ato normativo que acarreta renúncia de receitas, 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



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

113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal. **PARECER PELO DESACOLHIMENTO DA PRELIMINAR DE INÉPCIA DA INICIAL E, NO MÉRITO, PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.**

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pela **PREFEITA DO MUNICÍPIO DE PELOTAS**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio do artigo 4º, *caput* e parágrafos, da **Lei Municipal nº 7.262/2023**, do Município de Pelotas, que *altera as Leis Municipais nº 6.178, de 3 de dezembro de 2014 e nº 5.502, de 11 de setembro de 2008, e dá outras providências*, sob o fundamento de ofensa aos artigos 8º, *caput*, e 19, *caput*, ambos da Constituição Estadual, bem como ao artigo 150, § 6º, da Constituição Federal, e artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal.

A proponente argumenta, na inicial, que o ato normativo estabelece isenção, remissão e anistia sobre o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) de bairros planejados, afrontando dispositivos constitucionais ao inobservar a *necessidade de lei específica para regular a matéria* e a *obrigatoriedade de apresentação de estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro*. Nessa linha, invoca afronta aos artigos 8º, da



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

Constituição Estadual, combinado com o artigo 150, parágrafo 6º, da Constituição Federal, bem como aos artigos 8º, *caput*, e 19, da Constituição Estadual e artigo 113 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias.

Em síntese, sustenta que a norma atacada *interfere na gestão do Poder Executivo, especialmente porque sua aplicação resulta em vultosa renúncia de receita.*

Embora não alegue vício de iniciativa, em suas considerações iniciais, a proponente destaca que o artigo 4º e seus parágrafos foram inseridos no projeto de lei em razão de emenda aditiva proposta por membro do Poder Legislativo, denotando *interferência do Legislativo na proposta apresentada pelo Executivo*. Segundo a tese da inicial, *na hipótese em apreço, para ser concedida a remissão ou isenção de IPTU para os bairros chamados planejados, deveria haver lei específica que regulasse apenas essa matéria ou constasse na lei do tributo a ser perdoado*. De acordo com a proponente, a partir da *leitura da ementa da lei*, já se pode notar que a lei 7.262 altera dispositivos da Lei 6.178/2014 (lei municipal do IPTU) mas também da lei 5.502/2008, a qual institui o plano diretor da cidade, ou seja, não altera apenas a lei do tributo sobre o qual recairá o benefício.

Ao deduzir seu pedido liminar, a proponente alerta para a *repercussão financeira que suportará o Município de Pelotas perdendo receita tributária, e o que é pior, gerando um passivo a*



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

ser, muito provavelmente, enfrentado em ações de repetição de indébito em virtude da remissão estabelecida. No intuito de demonstrar tal argumento, apresenta quadro sobre a situação fiscal do IPTU no período de 2021 a 2025, em relação a três empreendimentos, alegando que a manutenção da norma apresenta *risco de grave prejuízo ao Erário*. Ao final, postula liminarmente a suspensão da vigência do *art. 4º, caput e parágrafos, da lei municipal nº 7.262/2023, de 22/12/2023* e, no mérito, a procedência da ação, com a retirada do ordenamento jurídico (Evento 1, INIC1).

O pedido liminar deduzido na inicial foi deferido, suspendendo-se a vigência do artigo 4º, *caput* e parágrafos, da Lei Municipal nº 7.262/2023 (Evento 4, DESPADEC1).

O Município de Pelotas manifestou-se nos autos requerendo a intimação do ente público quanto ao deferimento da medida liminar (Evento 12, PET1).

O Procurador-Geral do Estado, por sua vez, apresentou a defesa da norma, aduzindo, em preliminar, a inépcia da inicial. Em síntese, sustentou que o teor da norma de origem (artigo 28, inciso V, da Lei Municipal nº 6.178/2014) não restou especificamente abordado pela proponente na fundamentação jurídica da peça, sobretudo considerando os efeitos repristinatórios. No mérito, defendeu que o ato normativo municipal em comento é meramente interpretativo, já que a norma apenas explicitaria que são isentos do IPTU os loteamentos regulares no formato de bairros



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

planejados, enquanto perdurar sua execução, não se aplicando a estes a limitação temporal de 02 (dois) anos. Nessa linha, sustentou que inexistente afronta às previsões constitucionais referidas, na medida em que não há concessão de isenção ou renúncia de receita, pois o ato normativo *cuidou, precisamente, de garantir que aos bairros planejados seja garantido o mesmo tratamento conferido aos demais loteamentos regulares*, conferindo maior clareza ao âmbito de aplicação que já decorria da norma originária. Assim, pugnou pela extinção do feito sem julgamento de mérito, com fundamento na inépcia da inicial e, quanto ao mérito, pela manutenção da norma atacada, forte no princípio de presunção de sua constitucionalidade (Evento 13, PET1).

O Sindicato da Indústria da Construção e Mobiliário de Pelotas e Região - SINDUSCON requereu sua habilitação aos autos como *amicus curiae*. Aduziu que a legislação atacada deu interpretação à lei do IPTU, *corroborando a prática muito tempo reiterada da fazenda municipal para os casos de loteamento de grande porte aprovados e executados na cidade*, já que a fazenda municipal vinha renovando isenções de 5, 6 anos para loteamentos comprovadamente em execução, eis que constituem por grandes projetos com complexidade e tempo de execução maiores.

Argumentou sobre o impacto negativo na segurança jurídica e na confiança dos investidores, caso a ação direta de inconstitucionalidade seja julgada procedente, assim como mencionou os efeitos da decisão sobre a política habitacional e o



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

desenvolvimento urbano, com prejuízos à geração de empregos e à economia local. Além disso, mencionou que a interpretação constitucional deve observar que *ao conceder um benefício de isenção do IPTU, o município atende ao interesse público, pois induz ao desenvolvimento de áreas planejadas na cidade*, evitando o êxodo de empreendedores. Por fim, argumentou sobre o impacto econômico de eventual cobrança retroativa, e do *ônus excessivo para empreendedores que agiram com base na legislação vigente*, asseverando que nenhuma violação formal ou material existe. Requereu, assim, a revogação da medida cautelar concedida, o acolhimento da preliminar de inépcia da inicial e, no mérito, a improcedência da ação direta, declarando-se constitucional o artigo 4º da Lei Municipal nº 7.262/2023; subsidiariamente, caso se entenda serem inconstitucionais os §§ 2º e 3º do artigo 4º da Lei Municipal nº 7.262/2023, pugnou pela parcial procedência, declarando-se a constitucionalidade o artigo 4º, caput e §1º da Lei Municipal nº 7.262/2023; e em qualquer hipótese de ser julgada total ou parcialmente procedente a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, requereu seja conferida modulação dos efeitos da decisão, para aplicação somente na modalidade de eficácia *ex nunc*, a fim de evitar cobrança retroativa de tributos e preservar a segurança jurídica do setor (Evento 14, PET1).

O Desembargador Relator, diante da pertinência da atuação e importância do enriquecimento do debate jurídico, deferiu o pedido de participação do Sindicato na qualidade de *amicus curiae*,



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

tecendo considerações sobre a figura processual e esclarecendo que *a ele descabe formular pedidos* (Evento 16, DESPADEC1).

A Câmara Municipal de Vereadores de Pelotas compareceu aos autos, vinculando-se à tese de que a norma seria meramente interpretativa, inexistindo afronta aos dispositivos constitucionais referidos pela autora da ação, por não se estar diante de concessão de isenção ou renúncia de receita. Além disso, questionou por que motivo a própria proponente não vetou a norma hostilizada na época em que isso era possível, se agora busca ver declarada sua inconstitucionalidade (Evento 23, PET1).

O Município de Pelotas (Evento 28, PET1) e o SINDUSCON-Pelotas (Evento 30, PET) manifestaram-se quanto à ciência do deferimento do pedido de intervenção de *amicus curiae* e requereram o prosseguimento do feito nos seus termos legais.

Vieram os autos ao Ministério Público.

É o breve relatório.

2. Inicialmente, cumpre observar que não se sustenta a preliminar de inépcia da inicial apontada pelo Procurador-Geral do Estado, fundamentada na alegação de que não fora atacada a norma de origem (artigo 28, inciso V, da Lei Municipal nº 6.178/2014).



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

Para melhor esclarecimento, transcreve-se abaixo o artigo 28, inciso V, da Lei Municipal nº 6.178/2014, denominada, *norma de origem*, na manifestação da Procuradoria-Geral do Estado.

LEI Nº 6.178, DE 03 DE DEZEMBRO DE 2014

(Dispõe sobre o Imposto de Propriedade Territorial e Urbana - IPTU, e dá outras providências).

CAPÍTULO VII

DAS ISENÇÕES E DAS REDUÇÕES

Art. 28 Desde que cumpridas às exigências da legislação, ficam isentos do imposto os imóveis:

(...)

V - De loteamentos regulares, enquanto perdurar sua execução; pelo prazo de 2 (dois) anos, podendo ser prorrogado uma única vez e de igual período, a critério do Poder Executivo.

A lei municipal impugnada, por sua vez, possui o seguinte conteúdo:

LEI Nº 7.262, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2023

(Altera as Leis Municipais nº 6.178, de 3 de dezembro de 2014 e nº 5.502, de 11 de setembro de 2008, e dá outras providências).

Art. 4º Para efeito de interpretação do inciso V, do artigo 28, da Lei Municipal nº 6.178, de 3 de dezembro de 2014, são isentos do IPTU os loteamentos regulares no formato de bairros planejados, enquanto perdurar sua execução, **não se aplicando a limitação temporal de 02 (dois) anos.** (Regulamentado pelo Decreto nº 6910/2024)



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

§ 1º A limitação temporal de 02 (dois) anos, e a sua respectiva prorrogação, referida no inciso V, do artigo 28, da Lei Municipal nº 6.178, de 3 de dezembro de 2014, se destina à situações específicas que sejam definidas pelo Poder Executivo Municipal, em ato normativo próprio, nos termos do referido dispositivo.

§ 2º Caso haja lançamento do IPTU nos casos de isenção previstos em função de interpretação em desacordo com o "caput" deste artigo, tal lançamento será considerado indevido, ficando concedida ao contribuinte ou responsável a remissão total dos créditos tributários provenientes do IPTU, inscritos em dívida ativa ou não, ainda que ajuizados.

§ 3º Ficam anistiados os juros e demais consectários legais, bem como as multas por mora e de ofício, relacionadas aos créditos tributários eventualmente lançados em função de interpretação em desacordo com o "caput" deste artigo. (grifo nosso)

Da leitura dos dispositivos acima transcritos, verifica-se que a norma atacada não se trata de ato normativo de natureza meramente interpretativa. Os dispositivos que são objetos da presente ação não se limitaram a interpretar o artigo da Lei do IPTU que fixa as hipóteses de isenção para loteamentos regulares (Evento 1, OUTROS5, página 9). Na verdade, sob a justificativa de detalhar o conteúdo do inciso V, do artigo 28, da Lei Municipal nº 6.178/2014, a norma atacada inovou, dilatando o prazo originalmente previsto na legislação municipal para a isenção de IPTU em relação aos loteamentos regulares, o qual estava limitado ao período de 2 anos, prorrogáveis por igual tempo.

Assim, não há que se falar em efeito repristinatório, pois a retirada do ordenamento jurídico da lei atacada, ocasiona o



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

retorno ao prazo antes delimitado no artigo 28 da Lei do IPTU, o que é exatamente a pretensão da proponente.

Assim, entende-se inviável o acolhimento da preliminar de inépcia invocada.

3. Quanto ao mérito, preliminarmente, cabe transcrever o conteúdo integral da lei municipal impugnada:

Lei Municipal nº 7.262, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2023

Altera as Leis Municipais nº 6.178, de 3 de dezembro de 2014 e nº 5.502, de 11 de setembro de 2008, e dá outras providências.

A prefeita de Pelotas, Estado do Rio Grande do Sul. Faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono e promulgo a presente Lei.

Art. 1º *Esta Lei altera as Leis Municipais nº 6.178, de 3 de dezembro de 2014 e nº 5.502, de 11 de setembro de 2008.*

Art. 2º *O artigo 22 da Lei Municipal nº 6.178, de 3 de dezembro de 2014, passa a vigorar da forma que segue:*

"Art. 22. A inscrição no cadastro imobiliário municipal de unificação e desmembramento de lotes, loteamentos, condomínios urbanísticos, conjuntos habitacionais e unidades autônomas de edificação em condomínios edilícios, fica condicionada à quitação total dos débitos relativos ao imóvel, ainda que esses débitos tenham sido anteriormente parcelados, caso em que as parcelas vincendas terão as datas de vencimento antecipadas, devendo o interessado apresentar a respectiva certidão negativa de débitos.

§ 1º O disposto no caput não se aplica às etapas de aprovação, licenciamento, execução e habite-se de condomínios edilícios, condomínios urbanísticos e conjuntos habitacionais, bem como às etapas de



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

diretrizes, viabilidade, aprovação e licenciamento e termo de recebimento de obra de loteamentos, hipóteses nas quais será admitida a apresentação de certidão positiva de débitos com efeitos de negativa, exigindo-se a quitação integral dos débitos no momento da efetiva inscrição e cadastramento dos imóveis no cadastro imobiliário municipal.

§ 2º O disposto no caput não se aplica à unificação, desmembramento e/ou retificação de cadastro imobiliário municipal para fins específicos de aprovação e licenciamento de condomínios edilícios, condomínios urbanísticos e conjuntos habitacionais, hipóteses nas quais será admitida a apresentação de certidão positiva de débitos com efeitos de negativa, acompanhada da certidão de viabilidade do empreendimento, expedida pela Secretaria de Gestão a Cidade e Mobilidade Urbana, exigindo-se a quitação integral dos débitos no momento da efetiva inscrição e cadastramento dos imóveis resultantes no cadastro imobiliário municipal.

§ 3º Nos casos citados no parágrafo 2º fica a cargo da Secretaria da Fazenda o cálculo e a transferência das dívidas para as novas inscrições imobiliárias, nos casos de unificação, desmembramento e/ou retificação de cadastro imobiliário municipal para fins específicos de aprovação e licenciamento de condomínios edilícios, condomínios urbanísticos e conjuntos habitacionais." (NR)

Art. 3º *A Lei Municipal nº 5.502, de 11 de setembro de 2008, passa a vigorar com as seguintes alterações:*

I - o art. 205, inciso I, alínea "h" da Lei Municipal nº 5.502, de 11 de setembro de 2008, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 205. ...

I -

...

h) Certidão negativa de débitos municipais ou positiva com efeitos de negativa;

..." (NR)



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

II - o art. 209, caput, da Lei Municipal nº 5.502, de 11 de setembro de 2008, passa a vigorar da forma que segue:

"Art. 209. Aprovada a viabilidade, o interessado apresentará projeto definitivo, em escala 1:1.000 (um por mil), elaborado e firmado por profissional(is) habilitado(s), acompanhado de memorial descritivo, títulos de propriedade, certidão de ônus reais e certidão negativa de débitos municipais ou positiva com efeitos de negativa."

III - o art. 212, caput, da Lei Municipal nº 5.502, de 11 de setembro de 2008, passa a vigorar com a seguinte redação:

*"Art. 212. Firmado o termo de Compromisso, prestada a garantia e apresentada a certidão negativa de débitos ou positiva com efeitos de negativa para com a Fazenda Municipal, serão expedidos "Alvarás de Parcelamento", nas seguintes condições:
..." (NR)*

Art. 4º *Para efeito de interpretação do inciso V, do artigo 28, da Lei Municipal nº 6.178, de 3 de dezembro de 2014, são isentos do IPTU os loteamentos regulares no formato de bairros planejados, enquanto perdurar sua execução, não se aplicando a limitação temporal de 02 (dois) anos. (Regulamentado pelo Decreto nº 6910/2024)*

§ 1º A limitação temporal de 02 (dois) anos, e a sua respectiva prorrogação, referida no inciso V, do artigo 28, da Lei Municipal nº 6.178, de 3 de dezembro de 2014, se destina à situações específicas que sejam definidas pelo Poder Executivo Municipal, em ato normativo próprio, nos termos do referido dispositivo.

§ 2º Caso haja lançamento do IPTU nos casos de isenção previstos em função de interpretação em desacordo com o "caput" deste artigo, tal lançamento será considerado indevido, ficando concedida ao contribuinte ou responsável a remissão total dos créditos tributários provenientes do IPTU, inscritos em dívida ativa ou não, ainda que ajuizados.

§ 3º Ficam anistiados os juros e demais consectários legais, bem como as multas por mora e de ofício, relacionadas aos créditos tributários eventualmente lançados em função de interpretação em desacordo com o "caput" deste artigo.

Art. 5º *Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*



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

3.1. Em relação à renúncia de receitas, com efeito, a partir da leitura dos dispositivos acima transcritos e, em especial da leitura do artigo 4º, percebe-se que a norma atacada não apenas estabeleceu nova limitação temporal para a isenção de IPTU em loteamentos regulares, como também, em relação a esta nova regra para a hipótese de incidência do referido imposto, concedeu *remissão total dos créditos tributários provenientes do lançamento de IPTU, inscritos em dívida ativa ou não, ainda que ajuizados*. Na mesma linha, concedeu *anistia para juros e demais consectários legais, bem como as multas por mora e de ofício, relacionadas aos créditos tributários eventualmente lançados em função de interpretação em desacordo com o "caput" deste artigo*.

Está-se diante, pois, de situação jurídica que inequivocamente equivale à renúncia fiscal, impactando o planejamento financeiro do ente municipal - e é por aqui que se inicia o exame da sua (in)constitucionalidade.

Com efeito, a gestão prudente dos recursos públicos é tema que já vem, há algum tempo, recebendo especial atenção do Administrador Público e do Legislador¹, fato que ganhou ainda maior relevância nos últimos anos, em razão da acentuada crise fiscal por que passam diversos entes da federação.

¹ 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*.



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

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*.

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 financeiro². 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

² 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.

§ 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

***da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.
(Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)***

Preceito constitucional que, por sua vez, orientou a
dicção do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, *in verbis*:

Da Renúncia de Receita

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) (Vide ADI 6357)

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.

§ 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

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

(...).

E isto, porque o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias tem índole constitucional, consoante entendimento consolidado do Pretório Excelso:

*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 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***



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

isonomia, da justa indenização, do direito adquirido e do pagamento mediante precatórios, consagrados pelas disposições permanentes da Constituição da República, eis que todas essas cláusulas normativas, inclusive aquelas de índole transitória, ostentam grau idêntico de eficácia e de autoridade jurídicas (RTJ 161/341-342). - O preceito consubstanciado no art. 33 do ADCT - que não se estende aos créditos de natureza alimentar - compreende todos os precatórios judiciais pendentes de pagamento em 05/10/88, inclusive aqueles relativos a valores decorrentes de desapropriações efetivadas pelo Poder Público. Precedentes.(STF, RE 215.107/PR, Segunda Turma, Rel. Min. Celso de Mello, j. 21/11/2006, p. DJ 02/02/2007).

Digno de nota, também, que o Ministro Alexandre de Moraes, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade 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***



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

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).*



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

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, reger-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** ou incremento de despesas, tem a sua validade condicionada à prévia avaliação de seu impacto financeiro e orçamentário, conforme evidencia a estabilidade da jurisprudência do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.059/2021, DO MUNICÍPIO DE CERRO LARGO. ISENÇÃO. IPTU. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DO IMPACTO FINANCEIRO E 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



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

determinadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 14. Ao desrespeitar os requisitos impostos, cujo objetivo é assegurar o equilíbrio e 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).

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**



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

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).

Evidente que a Lei Municipal n.º 7.262/2023, enseja **renúncia de receitas** ao ente municipal, na medida em que a altera a isenção concedida aos loteamentos regulares “no formato de bairros planejados”, que antes estava limitada a dois anos, prorrogáveis por mais dois, passando a prever que tal isenção poderá valerá durante todo o período em que perdurar a execução (sem estabelecer limitação). Além disso, também há renúncia na previsão expressa de remissão de créditos tributários e anistia dos respectivos juros, multa e consectários legais para tais hipóteses, conforme exposto no dispositivo já transcrito.

Como a proposição legislativa de tais renúncias não veio acompanhada da indispensável estimativa de impacto orçamentário e financeiro, prevista no art. 113 do ADCT, a conclusão é de que procede a alegação de vício de constitucionalidade, consoante invocado na inicial.

4. Quanto à ausência de lei específica que regule exclusivamente a matéria tributária, entende-se que a alegação de inconstitucionalidade por ofensa ao art. 150, § 6º, da Constituição da



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

República – norma de observância obrigatória por parte do ente municipal – não se sustenta.

O Imposto Predial Territorial Urbano é espécie de tributo e, em face dessa natureza jurídica tributária, está submetido às diretrizes do Sistema Tributário Nacional, insertas nos artigos 150 e 152 da Carta Constitucional de 1988, que serve de baliza a todos os Estados da Federação, por força do preceito federativo.

Dentre os preceitos fundamentais do direito tributário inscritos na Carta Constitucional, encontra-se o princípio da legalidade ou da reserva de lei, que assegura aos contribuintes a prerrogativa de só serem demandados por tributos criados ou majorados por via legislativa, insculpido no artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal³. Na Constituição Federal de 1988, o princípio em relevo está expresso no inciso I do artigo 150, cujo preceito estabelece que *“sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça”*.

No que se relaciona à análise do presente feito, importa assentar que não é só a criação de um tributo que se submete a tal postulado, mas também o ato normativo que alcança isenção ou remissão de tributos, isso porque tal deve revestir-se da forma legal,

³ Art. 5º. [...] II – ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.



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

para que assim também se assegure transparência às renúncias fiscais. Nesse ponto, cabe registrar os ensinamentos de Roque Antonio Carrazza⁴, no sentido de que, por integrarem o sistema constitucional tributário, as isenções ou remissões devem obediência aos seus princípios diretores, uma vez que *a Constituição não deixa dúvidas no sentido de que ninguém deve recolher o tributo ou deixar de fazê-lo (isenção), total ou parcialmente, senão em virtude de lei.*

Dispõe expressamente o parágrafo 6º do artigo 150 da Constituição Federal ser necessária lei específica para tratar da matéria foco da presente ação direta, preceito esse de observância obrigatória pelos Municípios, nos termos do artigo 8º, *caput*, da Constituição Estadual, *in verbis*:

Constituição Estadual:

Art. 8º. 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 CF/88 e nesta Constituição.

Constituição Federal:

Art.150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...).

§6º - Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regula exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, §2º, XII, g.

⁴ Op cit., p. 842.



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

No plano infraconstitucional, o Código Tributário Nacional já editou normas gerais regulamentando o tópico em liça, destacando-se, no que releva ao tema em debate, as seguintes diretrizes:

Art. 176. A isenção, ainda quando prevista em contrato, é sempre decorrente de lei que especifique as condições e requisitos exigidos para a sua concessão, os tributos a que se aplica e, sendo caso, o prazo de sua duração.

Parágrafo único. A isenção pode ser restrita a determinada região do território da entidade tributante, em função de condições a ela peculiares.

(...)

Art. 179. A isenção, quando não concedida em caráter geral, é efetivada, em cada caso, por despacho da autoridade administrativa, em requerimento com o qual o interessado faça prova do preenchimento das condições e do cumprimento dos requisitos previstos em lei ou contrato para concessão.

Na mesma toada, Aliomar Baleeiro⁵ ratifica a necessidade de lei específica para isentar ou conceder outros benefícios fiscais:

A isenção e outros benefícios sempre dependem de lei própria, específica. Igualmente, não podem ser cancelados por ato do Poder Executivo, mas apenas por meio da edição de um novo diploma legal (a não ser quando sujeitos a prazo certo). Entende-se que apenas o legislador que pode avaliar os superiores interesses da coletividade que venham a legitimar a isenção ou sua revogação. Apenas as isenções do imposto incidente sobre a circulação de mercadorias, que é de competência dos Estados-Membros da Federação, dependem, além disso, de prévio convênio firmado entre eles, para evitar

⁵ BALLEIRO, Aliomar. *Direito Tributário Brasileiro*. 11ªed. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 92.



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

prejuízos e conflitos de interesses econômicos entre as regiões mais e menos ricas, mais ou menos industrializadas do país.

Feitas tais considerações, volvendo ao caso em cotejo, a lei atacada, ainda que tenha efetuado alterações nas hipóteses de **isenção** e também em alguns artigos do plano diretor, não fere a norma constitucional, na medida em que os todos os dispositivos alterados possuem pertinência temática com a questão da isenção tributária objeto da norma.

Assim, neste ponto específico, não há descompasso da lei em apreço com a previsão da Constituição da República, cujo objetivo principal é evitar, em relação às hipóteses de isenção, a inserção de dispositivos que passem despercebidos pelo Poder Legislativo.

No caso concreto, no que diz respeito às alterações realizadas no âmbito do Plano Diretor, o conteúdo das normas não abarca questões de política urbana e ordenamento territorial, mas sim procedimentos relacionados com a inscrição no cadastro imobiliário e apresentação de certidões de débitos para tanto.

Nesse contexto, os dispositivos guardam relação de pertinência, não se configurando o vício de natureza material atribuído à norma pela proponente.

5. Pelo exposto, manifesta-se a SUBPROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS no sentido de que, superada a prefacial,



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

seja o pedido julgado **procedente**, reconhecendo-se o vício formal decorrente da ausência de estudo financeiro orçamentário.

Porto Alegre, 07 de abril de 2025.

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

PC

⁶ Artigo 17, inciso VI, da Lei Estadual nº 7.669/1982 e Portaria nº 291/2023/GABPGJ
SUBJUR Nº 475/2025