



ESTADO DE SANTA CATARINA TRIBUNAL DE JUSTIÇA

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (ÓRGÃO ESPECIAL) Nº 5065221-64.2021.8.24.0000/SC

RELATOR: DESEMBARGADOR RICARDO FONTES

AUTOR: PREFEITO - MUNICÍPIO DE PENHA/SC - PENHA

RÉU: CÂMARA DE VEREADORES - MUNICÍPIO DE PENHA/SC - PENHA

RÉU: PENHA CAMARA DE VEREADORES

RELATÓRIO

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito Municipal e pelo Procurador Geral do Município de Penha contra a Lei Municipal n. 3.288 de 22-10-2021, originária da Câmara de Vereadores daquele Município, a qual concedeu isenção de IPTU - imposto predial e territorial urbano - aos *"imóveis edificados atingidos por enchentes, inundações e/ou alagamentos causadas pelas chuvas"*.

Alega que referida legislação contraria o art. 113 da da ADCT da Constituição Federal e, aliado a isso, aos arts. 165, § 6º e 121, § 1º, respectivamente, da CF e da Constituição do Estado de Santa Catarina, notadamente porque em desacordo com as normas orçamentárias; afinal, implica em *"renúncia de receita tributária"*, o que acarretaria, inclusive, na incidência da lei de responsabilidade fiscal e consequentemente em improbidade administrativa.

Requeru, por isso, a antecipação dos efeitos da declaração inconstitucionalidade, em particular porque se trata de municipalidade turística, já afetada em demasia com a pandemia, peculiaridade esta que somada à renúncia de tributação pode, sim, agravar ainda mais a situação econômica financeira da região.

Ao final, pugnou pela procedência da ação direta de inconstitucionalidade.

Diante da relevância do tema, aplicou-se o rito previsto no art. 12 da Lei Estadual n. 12.069 de 27-12-2001.

Em resposta, o Presidente da Câmara de Vereadores refutou a alegação de que a Lei Municipal n. 3.288/2021 ofende o artigo 113 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República, uma vez que este limita-se a determinar que o demonstrativo do efeito de isenções seja apresentado quando da elaboração e organização de leis orçamentárias, de modo a não se aplicar ao diploma impugnado, que versa sobre direito tributário.



ESTADO DE SANTA CATARINA TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Por fim, aduziu que a legislação *"não viola a distribuição de competências legislativas, porquanto concorrente em se tratando de matéria tributária, devendo a ação direta ser julgada improcedente"*.

O Ministério Público, por meio da Procuradoria de Justiça, em parecer, manifestou-se pela improcedência do pedido, sob o seguinte fundamento:

O dispositivo constitucional limita-se em impor a elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro quando na deflagração de projetos concernentes às leis orçamentárias, as quais, como dito alhures, abrangem o plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual. Ocorre que a lei em questão, ao tratar sobre a isenção do pagamento do Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU, versou sobre Direito Tributário, e não sobre matéria orçamentária, conforme largamente exposto. Assim, não há como prosperar a alegação de ofensa ao artigo 121, § 1º, da CESC/89, como se aduz na exordial, pois a sua aplicação direciona-se apenas às leis orçamentárias, nada versando sobre matéria tributária.

VOTO

A questão, em síntese, versa sobre a (in)constitucionalidade da norma, de iniciativa parlamentar do Município de Penha, que prevê a isenção de IPTU aos *"imóveis edificadas atingidos por enchentes, inundações e/ou alagamentos causadas pelas chuvas"*.

De fato, conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal, Tema n. 682, ARE n. 743.480, ***"inexiste, na Constituição Federal de 1988, reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que concedem renúncia fiscal."***

A discussão, todavia, não reside no fato de se tratar ou não de legislação tributária ou orçamentária, mas, sim, no ponto no qual a legislação em análise é divergente ao art. 113 da ADCT, o qual dispõe expressamente: ***"A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro."***

E a obrigatoriedade de prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro aos benefícios fiscais, em consonância com o art. 113 da ADCT, configura-se, inclusive, recente tese de julgamento do Supremo Tribunal Federal: ***"É inconstitucional lei estadual que concede benefício fiscal sem a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT."*** -STF. Plenário. ADI 6303/RR, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 11-3-2022.

A título complementar, transcreve-se a ementa do referido julgado:



ESTADO DE SANTA CATARINA TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Direito constitucional e tributário. Ação direta de inconstitucionalidade. IPVA. Isenção. Ausência de estudo de impacto orçamentário e financeiro. 1. Ação direta contra a Lei Complementar nº 278, de 29 de maio de 2019, do Estado de Roraima, que acrescentou o inciso VIII e o § 10 ao art. 98 da Lei estadual nº 59/1993. As normas impugnadas versam sobre a concessão de isenção do imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) às motocicletas, motonetas e ciclomotores com potência de até 160 cilindradas. 2. Inconstitucionalidade formal. Ausência de elaboração de estudo de impacto orçamentário e financeiro. O art. 113 do ADCT foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que se destina a disciplinar "o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União". A regra em questão, porém, não se restringe à União, conforme a sua interpretação literal, teleológica e sistemática. 3. Primeiro, a redação do dispositivo não determina que a regra seja limitada à União, sendo possível a sua extensão aos demais entes. Segundo, a norma, ao buscar a gestão fiscal responsável, concretiza princípios constitucionais como a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência (art. 37 da CF/1988). Terceiro, a inclusão do art. 113 do ADCT acompanha o tratamento que já vinha sendo conferido ao tema pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, aplicável a todos os entes da Federação. 4. A exigência de estudo de impacto orçamentário e financeiro não atenta contra a forma federativa, notadamente a autonomia financeira dos entes. Esse requisito visa a permitir que o legislador, como poder vocacionado para a instituição de benefícios fiscais, compreenda a extensão financeira de sua opção política. 5. Com base no art. 113 do ADCT, toda "proposição legislativa [federal, estadual, distrital ou municipal] que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro", em linha com a previsão do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. 6. A Lei Complementar do Estado de Roraima nº 278/2019 incorreu em vício de inconstitucionalidade formal, por violação ao art. 113 do ADCT. 7. Pedido julgado procedente, para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Complementar nº 278, de 29 de maio de 2019, do Estado de Roraima, por violação ao art. 113 do ADCT. 8. Fixação da seguinte tese de julgamento: "É inconstitucional lei estadual que concede benefício fiscal sem a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT". (ADI 6303, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 14/03/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-052 DIVULG 17-03-2022 PUBLIC 18-03-2022).

Pois bem.

E relativamente ao IPTU, rememora-se que: **"o IPTU, por sua vez, possui característica predominantemente fiscal, sendo importante fonte de arrecadação municipal"** (ALEXANDRE, Ricardo. Direito Tributário. São Paulo: Método, 2012. p. 611).



ESTADO DE SANTA CATARINA TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Diante de uma isenção, isto é, uma dispensa legal do pagamento do tributo devido, ainda que a um seletivo grupo de contribuintes, encontra-se, por consequência jurídica lógica, perante renúncia de receita tributária; afinal, é evidente o efeito atenuante da arrecadação municipal na hipótese. Prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro caracteriza-se, então, essencial, pois a concessão de benefícios fiscais acarreta, sim, em diminuição da receita ao respectivo ente, acometendo, por conseguinte, os meios financeiros pelos quais se custeiam os serviços e as atividades públicas no geral.

E quanto à obrigação de observância ao art. 113 da ADCT a todos os entes federativos, já antes havia decidido o Supremo Tribunal Federal - em especial, em caso congênere de isenção de IPTU:

DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. IPTU. ISENÇÃO. ANÁLISE DE IMPACTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. INEXISTÊNCIA. ART. 113 DO ADCT. OBRIGAÇÃO DIRIGIDA A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. DISSONÂNCIA DO ACÓRDÃO RECORRIDO COM A JURISPRUDÊNCIA CRISTALIZADA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PROVIMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CASSAÇÃO DO ACÓRDÃO RECORRIDO. REMESSA À CORTE LOCAL PARA JULGAMENTO DA AÇÃO DIRETA. POSSIBILIDADE. 1. O entendimento assinalado na decisão agravada, não diverge da jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, no sentido de que o art. 113 do ADCT tem caráter nacional e irradia obrigações a todos os entes federativos. Precedentes. 2. A existência de precedentes firmados pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal autoriza o julgamento imediato de causas que versem o mesmo tema. Na esteira da jurisprudência desta Suprema Corte, cabível a cassação do acórdão recorrido e a determinação da remessa dos autos à Corte de origem para julgamento da ação direta de inconstitucionalidade, considerada a orientação deste Supremo Tribunal. 3. As razões do agravo não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada. 4. Agravo interno conhecido e não provido. (RE 1300587 ED-AgR, Relator(a): ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 23/11/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-238 DIVULG 01-12-2021 PUBLIC 02-12-2021).

E o tema representa hipótese já apreciada também por este Órgão Especial, o qual, destaca-se, orientou-se pela inconstitucionalidade formal da norma:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.583, DE 02 DE DEZEMBRO DE 2019, DO MUNICÍPIO DE CRICIÚMA, QUE 'CONCEDE ISENÇÃO DO PAGAMENTO DO IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO - IPTU AO IMÓVEL HABITADO POR PORTADOR DE DOENÇA GRAVE E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS'. NORMA DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE VEICULOU BENEFÍCIO FISCAL DESACOMPANHADA DE ESTUDO DE IMPACTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO.



ESTADO DE SANTA CATARINA TRIBUNAL DE JUSTIÇA

INCONSTITUCIONALIDADE POR OFENSA AO DISPOSTO NO ARTIGO 113 DO ADCT, NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA E POR ISSO APLICÁVEL A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. PRECEDENTE DO STF (ADI N. 5.816) E DESTA CORTE (ADI 5009213-38.2019.8.24.0000). INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CONFIGURADA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

É viável o controle concentrado da lei municipal tendo como parâmetro norma da Constituição Federal quando esta for de reprodução obrigatória, ainda que ela não conste formalmente do texto da Constituição estadual (STF - ADI 5646, Rel. Min. Luiz Fux).

"A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 13 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" (ADI 5816, Rel. Min. Alexandre de Moraes). (TJSC, Direta de Inconstitucionalidade (Órgão Especial) n. 5007502-95.2019.8.24.0000, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Maria do Rocio Luz Santa Ritta, Órgão Especial, j. 04-11-2020).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR DO MUNICÍPIO DE MORRO DA FUMAÇA/SC. PREVISÃO DE ISENÇÃO FISCAL PARA PORTADORES DE DETERMINADAS DOENÇAS. ALEGADO VÍCIO DE INICIATIVA. INSUBSISTÊNCIA. INICIATIVA CONCORRENTE DO PODER LEGISLATIVO E EXECUTIVO PARA PROPOR NORMAS DE DIREITO TRIBUTÁRIO. EXEGESE DA TESE DE REPERCUSSÃO GERAL N. 682/STF. APONTADA TRANSGRESSÃO A PRECEITO DE RESPONSABILIDADE FISCAL. SUBSISTÊNCIA. DESRESPEITO AO DISPOSTO NO ARTIGO 113, DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS. NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE ESTUDO DE IMPACTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. NORMA CONSTITUCIONAL FEDERAL DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. APLICABILIDADE A TODOS OS NÍVEIS FEDERATIVOS. PRECEDENTE DO STF (ADI N. 5.816). INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CONFIGURADA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

"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." (STF, ADI 5816, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 05/11/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-257 DIVULG 25-11-2019 PUBLIC 26-11-2019) (TJSC, Direta de Inconstitucionalidade (Órgão Especial) n. 5009213-38.2019.8.24.0000, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Denise Volpato, Órgão Especial, j. 19-08-2020).

Em suma: A inconstitucionalidade formal, por violação ao art. 113 da ADCT, é medida indispensável.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

**Ante o exposto, voto no sentido de julgar procedente a presente
ação direta de inconstitucionalidade, para declarar inconstitucional a Lei
Municipal n. 3.288 de 22-10-2021 de Penha, por ofensa ao art. 113 da ADCT.**

Documento eletrônico assinado por **RICARDO OROFINO DA LUZ FONTES, Desembargador**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <https://eproc2g.tjsc.jus.br/eproc/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **2336694v13** e do código CRC **ce6010ec**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): RICARDO OROFINO DA LUZ FONTES

Data e Hora: 7/7/2022, às 16:15:29

5065221-64.2021.8.24.0000

2336694 .V13