



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
SECRETARIA DO PLENO

**CÓPIA**

Ofício Nº 1831/2018

Vitória, 23 de novembro de 2018

Exmº (a) Senhor(a),

Encaminho para os devidos fins, cópia do Venerando Acórdão proferido pelo Egrégio Tribunal Pleno nos autos dos **NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0027104-41.2018.8.08.0000** em que é **REQUERENTE O PREFEITO MUNICIPAL DE VILA VELHA/ES** e o **REQUERIDO CÂMARA MUNICIPAL DE VILA VELHA/ES**.

Cordiais Saudações,

**Juliana Vieira Neves Miranda**  
Diretora do Pleno

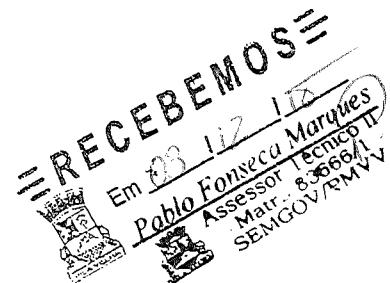
Resolução nº 29/2013 - D.J.E.S 28/06/2013

Ao

Exmº. Sr.

**PREFEITO MUNICIPAL DE VILA VELHA/ES**

Av. Santa Leopoldina, nº 840, Coqueiral de Itaparica, Vila Velha/ES Cep.  
29.102.040





PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
Gabinete do Desembargador Fernando Estevam Bravin Ruy

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0027104-41.2018.8.08.0000

REQUERENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE VILA VELHA

REQUERIDO: CÂMARA MUNICIPAL DE VILA VELHA

RELATOR: DES. FERNANDO ESTEVAM BRAVIN RUY

### ACÓRDÃO

**EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – MEDIDA CAUTELAR – FUMUS BONI IURIS E PERICULUM IN MORA – REQUISITOS SATISFEITOS – CÂMARA MUNICIPAL DE VILA VELHA - LEI MUNICIPAL Nº 6.028/2018 – CONCESSÃO DE ISENÇÃO DE IPTU PARA IMÓVEIS RESIDENCIAIS LOCALIZADOS EM VIAS E LOGRADOUROS PÚBLICOS ONDE SÃO REALIZAS FEIRAS LIVRES – INICIATIVA CONCORRENTE - DIMINUIÇÃO DA RECEITA SEM PRÉVIA ESTIMATIVA DO SEU IMPACTO FINANCEIRO E DE MEDIDA COMPENSATÓRIA DE IMPACTO FISCAL - ALTERAÇÃO QUE AFETA O EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO MUNICÍPIO - MEDIDA LIMINAR DEFERIDA.**

1. A concessão de medida urgência, em sede de controle abstrato de constitucionalidade, exige a presença de dois requisitos, quais sejam, o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, representativos, segundo legislação processual vigente, da probabilidade do direito e do perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo, em particular pelo fato de as leis e os atos normativos gozarem de presunção *juris tantum* de constitucionalidade.

2. A Lei Municipal impugnada, nº 6.026/2018, de iniciativa de vereador da Câmara Municipal, prevê a isenção do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), aos imóveis residenciais localizados em vias e logradouros públicos onde são realizadas feiras livres.

3. A iniciativa para elaboração de leis que versem sobre matéria tributária é concorrente, também denominada de competência comum, mesmo nos casos em que impliquem em redução ou extinção de tributos. Precedentes do STF.

4. Por outro lado, mesmo se admitindo a normatização de matéria tributária por iniciativa do Poder Legislativo, o preceito não pode importar em redução das receitas previstas do orçamento, em respeito princípio constitucional de previsão orçamentária da despesa pública, de maneira a não lesionar a ordem e economia pública.

5. É de se notar que o artigo 135 da Constituição Estadual do Espírito Santo estabelece que: “O sistema tributário estadual será regulado pelo disposto na Constituição Federal e em suas leis complementares, por esta Constituição e pelas leis que vierem a ser adotadas.” Nesse aspecto, indubitoso que a matéria atinente a



**PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
*Gabinete do Desembargador Fernando Estevam Bravin Ruy*

isenção de impostos deve guardar observância ao disposto na Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

6. O artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao tratar do tema relativo, à concessão ou ampliação de benefícios fiscais que incorra em renúncia de receita determina a necessidade de prévia estimativa orçamentária e/ou previsão de medidas de compensação. No caso, ao prever a isenção de tributo, a Lei Municipal nº 6.026/2018 instituiu benefício de natureza tributária, do qual decorre, inequivocamente, a renúncia de receita, sem que tenha observado a necessidade de estimativa do impacto orçamentário-financeiro, tampouco, as respectivas medidas de compensação para a perda de receita, em descompasso com disposto no artigo 135 da Constituição Estadual c/c artigo 14 da Lei Complementar nº 101/2000, o que demonstra o *fumus boni iuris*, necessário a concessão da medida cautelar pleiteada.

7. Exsurge dos autos excepcional urgência para o deferimento da medida liminar, vez que o imediato restabelecimento da constitucionalidade é de extrema necessidade, pois a manutenção da referida isenção poderá acarretar problemas administrativos quando da cobrança do tributo, além de importar em ostensível prejuízo irreversível ao erário Municipal por resultar em renúncia de receita.

8. Medida liminar deferida para suspender, com efeitos *ex nunc*, a Lei Municipal nº 6.028/2018.

**VISTOS**, relatados e discutidos estes autos, **ACORDA** o Egrégio Tribunal Pleno, em conformidade da ata e notas taquigráficas da sessão, que integram este julgado, **À UNANIMIDADE** de votos, em sede de cognição sumária, **DEFERIR** a medida liminar pleiteada na inicial, com efeito *ex nunc*, para suspender a Lei Municipal nº 6.028/2018, até o julgamento da presente representação de inconstitucionalidade, nos termos do eminente relator.

Vitória/ES, 08 de novembro de 2018.

  
DES. PRESIDENTE

  
DES. RELATOR



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
Gabinete do Desembargador Fernando Estevam Bravin Ruy

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0027104-41.2018.8.08.0000**  
**REQUERENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE VILA VELHA**  
**REQUERIDO: CÂMARA MUNICIPAL DE VILA VELHA**  
**RELATOR: DES. FERNANDO ESTEVAM BRAVIN RUY**

**VOTO**

Conforme relatado, cuidam os autos de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, promovida pela **PREFEITO MUNICIPAL DE VILA VELHA** em face da Lei Municipal nº 6.026/2018 que acrescentou o inciso IX ao art. 155, da Lei nº 3.375/97 (Código Tributário Municipal) para isentar da incidência de IPTU os imóveis localizados em vias públicas onde são realizadas feiras livres.

Segundo se depreende da inicial de fls. 02/12-verso, o postulante sustenta, em síntese, que a Lei nº 6.026/2018 apresenta vício de iniciativa, sendo ela do Chefe do Poder Executivo e que *“a alteração legislativa pretendida na Lei em questão deixa de apresentar estimativa do impacto orçamentário-financeiro, uma vez que trata da concessão de benefício de natureza tributária da qual decorre a renúncia de receita e deverá ser acompanhada da referida estimativa, nos termos do art. 14 da LRF (LC nº 101/2000).”* (fl. 07).

Aduz que *“a matéria tratada na Lei nº 6.028/2018 viola a legislação aplicável em questão de finanças públicas, voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.”* e que *“já está previsto o desconto de 50% (cinquenta por cento) sobre o IPTU dos imóveis localizados em vias públicas onde são realizadas feiras livres no lançamento da notificação anual do IPTU e da coleta de lixo, conforme dispõe a Lei 4.038/2003.”*

Dessa forma, o requerente pugnou, pela concessão de medida cautelar para que seja decretada a suspensão da Lei impugnada *“a fim de evitar problemas administrativos com as benesses da malfadada lei.”*



**PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
*Gabinete do Desembargador Fernando Estevam Bravin Ruy*

A autoridade responsável pronunciou-se às fls. 36/38, em que afirma que “a referida Lei tramitou perante esta Casa de Leis na forma regimental. Após estudos precedidos na matéria foi apresentado parecer da Comissão de Justiça e Redação que opinou pela ilegalidade e inconstitucionalidade da matéria. Colocado em votação (...) a matéria [foi] aprovada à unanimidade de votos (...) encaminhado o autógrafa da lei para sanção do Executivo, o mesmo foi vetado integralmente, tendo sido rejeitado por unanimidade de votos, conforme processo legislativo que acosta aos autos, que culminou na aprovação e conseqüente promulgação da referida lei.” Na mesma oportunidade, juntou os documentos de fls. 40/71.

Em primeiro momento, cabe destacar que a concessão de medida urgência, em sede de controle abstrato de constitucionalidade, exige a presença de dois requisitos, quais sejam, o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*<sup>1</sup>, representativos, segundo legislação processual vigente<sup>2</sup>, da probabilidade do direito e do perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo, em particular pelo fato de as leis e os atos normativos gozarem de presunção *juris tantum* de constitucionalidade.

É da natureza da medida de urgência garantir os efeitos definitivos da ação direta, ou seja, assegurar a utilidade do provimento decorrente da prestação jurisdicional final, pois embora não seja capaz de desconstituir as relações jurídicas já constituídas sob a égide do diploma impugnado, em regra, suspende a eficácia *ex nunc* da norma, na forma do artigo 11, §1º, da Lei nº 9.868/99, que se aplica de forma subsidiária ao controle de constitucionalidade concentrado realizado pelos tribunais estaduais.

1 TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100140035237, Relator: CARLOS SIMÕES FONSECA, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 04/12/2014, Data da Publicação no Diário: 11/12/2014.

2 Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.  
(...).



80  
C  
F

**PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
*Gabinete do Desembargador Fernando Estevam Bravin Ruy*

Nesse sentido, ao lecionar sobre o procedimento da ação direta de inconstitucionalidade, o Ministro Gilmar Ferreira Mendes<sup>3</sup> sustenta que o Tribunal poderá conceder a liminar, consistente na suspensão da vigência da norma impugnada, apenas quando configurada excepcional urgência.

Fixadas tais premissas, nota-se que a Lei Municipal impugnada, nº 6.026/2018, de iniciativa de vereador da Câmara Municipal, prevê a isenção do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), aos imóveis residenciais localizados em vias e logradouros públicos onde são realizadas feiras livres.

Extrai-se, pois, que a Lei Municipal impugnada trata de matéria tributária, - isenção a contribuintes do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – e, sobre essa, a iniciativa legislativa é concorrente, na medida em que nenhum dispositivo da Constituição Federal ou da Constituição Estadual reserva esse tema à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

A jurisprudência do excelso Supremo Tribunal Federal há muito é pacífica no sentido de que a iniciativa para elaboração de leis que versem sobre matéria tributária é concorrente, também denominada de competência comum. Desse modo, tanto o Poder Legislativo quanto o Executivo são competentes para editar lei que conceda benefício de ordem fiscal, como ocorre no presente caso, ainda que tal lei cause eventual repercussão em matéria orçamentária.

É de se ressaltar que no julgamento do ARE 743480, com repercussão geral reconhecida, os ministros do Supremo Tribunal Federal confirmaram jurisprudência da Corte no sentido de que não existe reserva de iniciativa ao chefe do Poder Executivo para propor leis que implicam redução ou extinção de tributos, e a conseqüente diminuição de receitas orçamentárias:

“EMENTA: Tributário. Processo legislativo. Iniciativa de lei. 2. Reserva de iniciativa em matéria tributária. Inexistência. 3. Lei municipal que revoga

3 MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional – São Paulo: Saraiva, 2007, p. 1073.



**PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
*Gabinete do Desembargador Fernando Estevam Bravin Ruy*

tributo. Iniciativa parlamentar. Constitucionalidade. 4. Iniciativa geral. Inexiste, no atual texto constitucional, previsão de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo em matéria tributária. 5. Repercussão geral reconhecida. 6. Recurso provido. Reafirmação de jurisprudência. (ARE 743480 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 10/10/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL – MÉRITO DJe-228 DIVULG 19-11-2013 PUBLIC 20-11-2013 )

Em sendo assim, inicialmente não se verifica a ocorrência do aludido vício formal a macular a norma impugnada, já que os parlamentares estão legitimados a tratar da isenção fiscal, dada a competência legislativa concorrente.

Por outro lado, mesmo se admitindo a normatização de matéria tributária por iniciativa do Poder Legislativo, o preceito não pode importar em redução das receitas previstas do orçamento, em respeito princípio constitucional de previsão orçamentária da despesa pública, de maneira a não lesionar a ordem e economia pública.

Com efeito, tendo em vista que a isenção de IPTU prevista na Lei impugnada importa em diminuição da receita e, conseqüentemente, afeta o equilíbrio econômico-financeiro do Município, deveria ter sido precedida de estimativa do seu impacto orçamentário-financeiro, de modo que a ausência de demonstração de que houve planejamento, representa violação ao princípio do equilíbrio orçamentário.

É de se notar que o artigo 135 da Constituição Estadual do Espírito Santo estabelece que: ***“O sistema tributário estadual será regulado pelo disposto na Constituição Federal e em suas leis complementares, por esta Constituição e pelas leis que vierem a ser adotadas.”***

Nesse aspecto, indubitoso que a matéria atinente a isenção de impostos deve guardar observância ao disposto na Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – cujo objetivo, nos termos de seu artigo 1º é estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição Federal,



**PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
*Gabinete do Desembargador Fernando Estevam Bravin Ruy*

*BR*  
*BR*

ressaltando-se que o §2º, do artigo 1º citado é claro ao prever que as disposições, da Lei Complementar em comento, obrigam os Municípios.

O artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao tratar do tema relativo, à concessão ou ampliação de benefícios fiscais que incorra em renúncia de receita, tal como se verifica *in casu*, estabelece que:

“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:

**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:

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.” (destacamos)

À vista disso, é de se notar que a **CÂMARA MUNICIPAL DE VILA VELHA**, ao prever a isenção de tributo por meio da Lei Municipal nº 6.026/2018 instituiu benefício de natureza tributária, do qual decorre, inequivocamente, a renúncia de receita, sem que tenha observado a necessidade de estimativa do





**PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
*Gabinete do Desembargador Fernando Estevam Bravin Ruy*

impacto orçamentário-financeiro, tampouco, as respectivas medidas de compensação para a perda de receita, em descompasso com disposto no artigo 135 da Constituição Estadual c/c artigo 14 da Lei Complementar nº 101/2000.

Nesse sentido se posicionou recentemente o Tribunal Pleno deste egrégio Tribunal de Justiça, em situação análoga, envolvendo a concessão de isenção de IPTU no Município de Linhares:

**EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI 3.571 DO MUNICÍPIO DE LINHARES - ISENÇÃO DE IPTU - MATÉRIA TRIBUTÁRIA - COMPETÊNCIA CONCORRENTE - AUSÊNCIA DE PRÉVIO ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO - DIMINUIÇÃO DE RECEITA.** 1. Não há que se falar em inconstitucionalidade de Lei Municipal que autoriza o Poder Executivo Municipal a conceder isenção de IPTU aos portadores de doenças graves. 2. Em se tratando de matéria tributária, a competência para iniciar o processo legislativo é comum ou concorrente entre os poderes executivo e legislativo municipal. 3. **A matéria atinente à isenção de imposto devem obedecer inteiramente às disposições contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal.** 4. A Câmara Municipal de Linhares, ao instituir benefício fiscal, de isenção de IPTU, deixou de observar os requisitos e condições estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentária e na Lei de Responsabilidade Fiscal, não demonstrando estimativa de impacto orçamentário-financeiro no Exercício em que deva iniciar a sua vigência e nos dois anos seguintes. Dessa forma, restaram demonstrados vícios suscetíveis de macular a lei municipal impugnada. 5. **Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.** (TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100160059281, Relator : FERNANDO ZARDINI ANTONIO, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 03/08/2017, Data da Publicação no Diário: 18/08/2017)

Verifico, pois, o *fumus boni iuris*, necessário a concessão da medida cautelar pleiteada, uma vez que a Lei Municipal nº 6.028/2018 do Município de Vila Velha, prevê a isenção do pagamento do IPTU, sem que tenha sido precedida de avaliação de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e tampouco tenha previsto arrecadação compensatória, em afronta aos preceitos do artigo 165 da Constituição Estadual c/c artigo 14 da Lei Complementar nº 101/2000.



82  
JER

**PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
*Gabinete do Desembargador Fernando Estevam Bravin Ruy*

Por fim, exsurge dos autos excepcional urgência para o deferimento da medida liminar, vez que o imediato restabelecimento da constitucionalidade é de extrema necessidade, pois a manutenção da referida isenção poderá acarretar problemas administrativos quando da cobrança do tributo, além de importar em ostensível prejuízo irreversível ao erário Municipal por resultar em renúncia de receita.

Ante todo o exposto, diante da excepcional urgência<sup>4</sup>, **CONCEDO** a medida cautelar para sustar, com efeitos *ex nunc*, a Lei Municipal nº 6.028/2018, até ulterior deliberação deste eg. Tribunal Pleno, nos termos do art. 169, "b", do Regimento Interno do TJES<sup>5</sup>.

Notifique-se do conteúdo da petição a autoridade que emanou a lei impugnada (Câmara Municipal de Vila Velha), remetendo-lhe a segunda via da representação e cópia dos documentos, a fim de que, no prazo de 30 (trinta) dias, preste as informações que entender necessárias (Lei n. 9.868/99, art. 6º, parágrafo único).

Na sequência, encaminhem os autos à Procuradoria-Geral de Justiça para emissão do competente parecer, conforme regra do artigo 112, §1º, da Constituição Estadual, no prazo de 15 (quinze) dias<sup>6</sup>.

É como voto.

Desembargador **FERNANDO ESTEVAM BRAVIN RUY**  
Relator

<sup>4</sup> Lei n. 9.868/99. Art. 10. § 3º Em caso de excepcional urgência, o Tribunal poderá deferir a medida cautelar sem a audiência dos órgãos ou das autoridades das quais emanou a lei ou o ato normativo impugnado.

<sup>5</sup> RITJES. Art. 169 – O relator, ao despachar a inicial ordenará:  
b) – facultativamente, em despacho fundamentado, a suspensão liminar do ato impugnado, se requerido pelo autor e o Relator entender que há relevante interesse de ordem pública.

<sup>6</sup> Lei n. 9.868/99. Art. 8º Decorrido o prazo das informações, serão ouvidos, sucessivamente, o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República, que deverão manifestar-se, cada qual, no prazo de quinze dias.