



Ação Direta Inconst N° 1.0000.24.187776-0/000



EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI COMPLEMENTAR N. 234/2023 – MUNICÍPIO DE DIVINÓPOLIS – LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR – REMODELAÇÃO DA COBRANÇA DO IPTU – RENÚNCIA DE RECEITA – AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO – ARTIGO 113 DO ADCT – OBRIGATORIEDADE – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. A Lei Complementar n. 234/2023 do Município de Divinópolis, ao remodelar a cobrança do IPTU na localidade, implicou em renúncia de parte da receita advinda do imposto, sem estudo do impacto orçamentário e financeiro, razão pela qual incorre em vício de inconstitucionalidade formal, por ofensa ao artigo 113 do ADCT.

AÇÃO DIRETA INCONST N° 1.0000.24.187776-0/000 - COMARCA DE DIVINÓPOLIS - REQUERENTE(S): PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA - REQUERIDO(A)(S): PREFEITO DO MUNICÍPIO DE DIVINÓPOLIS, PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE DIVINÓPOLIS

ACÓRDÃO

Vistos etc., acorda, em Turma, o ÓRGÃO ESPECIAL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na conformidade da ata dos julgamentos, em JULGAR PROCEDENTE O PEDIDO.

DES. EDILSON OLÍMPIO FERNANDES
RELATOR



DES. EDILSON OLÍMPIO FERNANDES (RELATOR)

V O I O

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA** em face da Lei Complementar n. 234/2023, do Município de Divinópolis, que “*altera o art. 20 da Lei Complementar nº 007 de 1991, que aprova o Código Tributário e Fiscal do Município de Divinópolis*”.

O requerente sustenta que a norma impugnada prevê situação que acarreta diminuição de receita ao erário, uma vez que estabelece a cobrança de Cota Básica Única e Social de IPTU para os imóveis de uso residencial, localizados em área que não possua algum dos melhoramentos nela descritos. Alega que, por caracterizar uma espécie de “isenção parcial” do imposto, o processo legislativo deveria ter sido instruído com estimativa do impacto orçamentário e financeiro, nos termos do artigo 113 do ADCT. Colaciona jurisprudência e pugna pela procedência do pedido (documento n. 01).

A medida cautelar foi concedida pelo Órgão Colegiado na Sessão de Julgamentos realizada em 08 de maio de 2024 para suspender, provisoriamente, a eficácia da Lei Complementar n. 234/2023, do Município de Divinópolis (documentos n. 22/23).

O Presidente da Câmara Municipal de Divinópolis prestou informações e defendeu que a norma impugnada não promoveu a concessão de benefício de isenção do IPTU, mas apenas remodelou a caracterização do seu fato gerador. Ressaltou que foram definidas duas condicionantes para a incidência do fato gerador, quais sejam, que o imóvel esteja localizado na zona urbana, bem como que a localidade apresente os cinco melhoramentos construídos e mantidos pelo poder público. Destacou que a aprovação da lei municipal precedeu o envio do



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.24.187776-0/000

Projeto de Lei Orçamentária à Câmara Municipal, de modo o Poder Executivo teve tempo suficiente para a reavaliação da sua proposta de arrecadação tributária, readequando as metas fiscais e buscando, com tempo de sobra, fontes complementares de receita (documento n. 30).

O Município de Divinópolis ratificou as informações prestadas para o julgamento da medida cautelar, quando concordou com a inconstitucionalidade da LC n. 234/2023, diante da inobservância do contido no artigo 113 do ADCT, cuja norma foi replicada no artigo 14, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal (documentos n. 32 e 13).

A douta Procuradoria-Geral de Justiça opinou pela procedência do pedido inicial (documento n. 33).

A Lei Complementar n. 234, de 14 de agosto de 2023, de iniciativa parlamentar, altera o art. 20 da Lei Complementar n. 007 de 1991, que aprova o Código Tributário do Município de Divinópolis, estabelecendo que:

Art. 20. Para os efeitos do Imposto Predial e Territorial Urbano, zona urbana é a definida periodicamente por Lei Municipal, **observado o requisito da existência em seu âmbito, dos cinco melhoramentos construídos ou mantidos pelo Poder Público abaixo descritos:**

I - meio-fio, ou calçamento, construídos ou mantidos pelo Poder Público com canalização de águas pluviais;

II - abastecimento de água;

III - sistemas de esgoto sanitários;

IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento, para distribuição domiciliar;

V - escola primária ou posto de saúde, a uma distância máxima de 03 (três) quilômetros do terreno ou imóvel construído considerado.

§ 1º Observado a inexistência de qualquer um dos cinco melhoramentos construídos ou mantidos pelo Poder Público descritos neste artigo será considerado para esses imóveis o valor de



lançamento de IPTU o referente ao da Cota Básica Única e Social.

§ 2º Quando houver a contemplação dos cinco melhoramentos construídos ou mantidos pelo Poder Público, o cálculo do IPTU será revisto em consonância com a legislação vigente da planta de valores imobiliários e desta Lei.

§ 3º O disposto no caput desse artigo contempla apenas imóveis de uso residencial, limitado àquele onde o beneficiado mantenha sua residência – destaquei.

Os Municípios são entes públicos dotados de autonomia política, administrativa e financeira, nos termos assegurados pela Constituição da República Federativa do Brasil, pela Constituição Estadual e pela Lei Orgânica de cada um.

Ao disciplinar a organização dos Poderes, a Constituição Estadual estabelece:

Art. 66 – São matérias de iniciativa privativa, além de outras previstas nesta Constituição:

(...)

III – do Governador do Estado:

- a) a fixação e a modificação dos efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar;
- b) a criação de cargo e função públicos da administração direta, autárquica e fundacional e a fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros da Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- c) o regime de previdência dos militares, o regime de previdência e o regime jurídico único dos servidores públicos da administração direta, autárquica e fundacional, incluídos o provimento de cargo e a estabilidade;
- d) o quadro de empregos das empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades sob controle direto ou indireto do Estado;
- e) a criação, estruturação e extinção de Secretaria de Estado, órgão autônomo e entidade da administração indireta;
- f) a organização da Advocacia do Estado, da Defensoria Pública, da Polícia Civil, da Polícia Militar e



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.24.187776-0/000

dos demais órgãos da Administração Pública, respeitada a competência normativa da União;
g) os planos plurianuais;
h) as diretrizes orçamentárias;
i) os orçamentos anuais;

Art. 90 – Compete privativamente ao Governador do Estado:

(...)

V - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

(...)

XIV - dispor na forma da lei, sobre a organização e atividade do Poder Executivo.

A competência do Município de dispor sobre assuntos que interessam exclusivamente à municipalidade (artigo 171 da CEMG) não é atribuída indistintamente aos Poderes Legislativo e Executivo, uma vez que há matérias de iniciativa exclusiva do Prefeito, consoante se depreende dos dispositivos supracitados, motivo pelo qual não se pode concluir que a Câmara Municipal pode deflagrar todo e qualquer projeto de lei, ainda que se trate de norma de interesse dos munícipes.

Contudo, conforme já decidiu o colendo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: *“a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e **nem comporta interpretação ampliativa**, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca”* (STF, Pleno, ADI-MC n. 724/RS, Relator: Ministro Celso de Mello, DJ de 27.4.2001 - destaquei).

Apenas as matérias taxativamente elencadas nas alíneas do inciso III do artigo 66 da CEMG serão de iniciativa privativa, sendo as demais questões de iniciativa concorrente, não havendo óbice constitucional para que o Poder Legislativo proponha lei que acarrete aumento de despesa ao Executivo.



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.24.187776-0/000

Sobre o tema, o colendo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL assim decidiu, reafirmando posicionamento anterior, no julgamento do ARE 878911 RG, submetido à sistemática da repercussão geral:

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (ARE 878911 RG, Relator: Ministro GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016 - destaque).

No caso, a norma objeto da presente ação não versa sobre matéria de iniciativa legislativa reservada, conforme previsto no rol do inciso III do artigo 66 da Constituição do Estado de Minas Gerais, não havendo que se falar em vício de iniciativa.

Todavia, a Lei Complementar n. 234/2023 não foi antecedida de estudo de impacto orçamentário e financeiro, em desobediência ao que determina o artigo 113 do ADCT, com redação dada pela Emenda Constitucional 95/2016.

Confira-se:

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.



Ação Direta Inconst N° 1.0000.24.187776-0/000

O supracitado dispositivo passou a estabelecer um requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, valendo destacar que o colendo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL tem entendimento firmado de que o **artigo 113 do ADCT da Constituição da República tem caráter nacional e irradia obrigações a todos os entes federativos, revelando-se, portanto, norma constitucional de reprodução obrigatória pelos entes municipais e estaduais.**

Nesse sentido:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO FINANCEIRO. LEI Nº 1.237, DE 22 DE JANEIRO DE 2018, DO ESTADO DE RORAIMA. PLANO DE CARGOS, CARREIRAS E REMUNERAÇÕES DOS SERVIDORES PÚBLICOS EFETIVOS DA ÁREA ADMINISTRATIVA DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE RORAIMA – UERR. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 169, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS – ADCT. A AUSÊNCIA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NÃO IMPLICA INCONSTITUCIONALIDADE. IMPEDIMENTO DE APLICAÇÃO DA LEI CONCESSIVA DE VANTAGEM OU AUMENTO DE REMUNERAÇÃO A SERVIDORES PÚBLICOS NO RESPECTIVO EXERCÍCIO FINANCEIRO. NÃO CONHECIMENTO DA AÇÃO DIRETA QUANTO À SUPOSTA VIOLAÇÃO DO ARTIGO 169, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. O ARTIGO 113 DO ADCT DIRIGE-SE A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA LEI IMPUGNADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. 1. (...) 2. **O artigo 113 do ADCT tem caráter nacional e irradia obrigações a todos os entes federativos. Precedentes.** 3. A Lei nº 1.237/2018 do Estado de Roraima cria e altera



despesas obrigatórias de forma a gerar impacto orçamentário. **A ausência de prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário, nos termos do art. 113 do ADCT, aplicável a todos os entes federativos, implica inconstitucionalidade formal.** 4. O ato normativo, não obstante viciado na sua origem, acarretou o pagamento a servidores. O caráter alimentício das verbas auferidas demonstra a inviabilidade de ressarcimento dos valores. Modulação dos efeitos da decisão para proteger a confiança legítima que resultou na aplicação da lei e preservar a boa-fé objetiva. 5. Conhecimento parcial da ação direta e, na parte conhecida, julgado procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei nº 1.237, de 22 de janeiro de 2018, do Estado de Roraima, com efeitos ex nunc a contar da data da publicação da ata do julgamento (ADI 6102, Relatora: MINISTRA ROSA WEBER, **Tribunal Pleno**, julgado em 21-12-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-025 DIVULG 09-02-2021 PUBLIC 10-02-2021 - destaquei).

Com efeito, ao determinar que o valor do IPTU será o referente ao da Cota Básica Única e Social sempre que inexistir quaisquer um dos cinco melhoramentos construídos ou mantidos pelo Poder Público e que estão elencados no artigo 20 do Código Tributário Municipal, a lei impugnada concede benefício fiscal a determinados contribuintes, o que torna obrigatória a estimativa do seu impacto orçamentário, medida que se revela *“indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado”* (ADI 5.816, Relator: MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES, DJE de 26-11-2019).

Outrossim, conforme salientou o Ministro DIAS TOFFOLI no julgamento da ADI 6090, *“A EC nº 95/16 conferiu status constitucional à exigência – já constante do art. 14 da Lei Complementar nº 101/00 – da estimativa de impacto orçamentário e financeiro dentro do processo legislativo, a fim de garantir que os impactos fiscais de um projeto por meio do qual se criem despesas obrigatórias ou promova renúncia de*



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.24.187776-0/000

receita sejam mais bem quantificados, discutidos e avaliados em termos orçamentários” (Tribunal Pleno, julgado em 13.06.2023).

Cumpre ressaltar que, das próprias informações prestadas pelo Presidente da Câmara Municipal de Divinópolis, se depreende que a citada “remodelação” do imposto ocasiona a renúncia de receita, na medida em que as hipóteses de ocorrência do fato gerador do IPTU na localidade foram **reduzidas**.

Isso porque, antes da LC n. 234/2023, o tributo incidiria quando presentes duas das cinco melhorias previstas no Código Tributário Municipal, sendo que, com a entrada em vigor da norma, passou a se exigir a presença de todas as melhorias para fins de incidência do IPTU, ocasionando isenção parcial do imposto.

A propósito, destaco o seguinte trecho das informações em questão:

“A norma municipal impugnada alterou a redação do Código Tributário do Município para condicionar a verificação da ocorrência do fato gerador da obrigação referente ao IPTU à confirmação da localização do imóvel em localidade classificada pela lei municipal como zona urbana, exigindo-se concomitantemente que o local conte com a presença dos cinco melhoramentos descritos no art. 20 do Código Tributário Municipal (meio-fio, ou calçamento, construídos ou mantidos pelo poder público com canalização de águas pluviais; abastecimento de água; sistemas de esgoto sanitários; rede de iluminação pública, com ou sem posteamento, para distribuição domiciliar; escola primária ou posto de saúde, a uma distância máxima de 03 (três) quilômetros do imóvel).

Antes da norma impugnada, a exigência do IPTU no Município de Divinópolis sucedia a verificação da localização do imóvel na zona urbana do município, essa definida pela legislação municipal, e acrescida da exigência de apresentação de, no mínimo, dois dos cinco



melhoramentos enumerados no art. 20, do Código Tributário do Município.

(...)

Com essa **remodelação do fato gerador do imposto, o Município passou a exigir a presença de todos, não apenas de dois dos cinco melhoramentos previstos no Código Tributário, para a materialização do fato gerador e conseqüentemente para a constituição do crédito do município.** Aos casos em que não houvesse a materialização do fato gerador do imposto, estaria autorizada a exigência do contribuinte do valor da cota básica social do imposto municipal” (documento n. 30, destaquei).

Forçoso concluir, portanto, pela inconstitucionalidade formal da Lei Complementar n. 234/2023 do Município de Divinópolis, de iniciativa parlamentar, que prevê renúncia de receita sem estudo do impacto orçamentário e financeiro, por violação ao artigo 113 do ADCT.

Por oportuno, destaco o judicioso parecer da douta Procuradoria-Geral de Justiça, de lavra da ilustre Procuradora de Justiça, Dr.^a Célia Beatriz Gomes dos Santos:

“Como assinalado, o disposto na Lei Complementar nº 234/2023, do Município de Divinópolis, implicava na necessidade de elaboração de estudo de estimativa sobre o impacto orçamentário e financeiro que a nova previsão de cobrança do IPTU acarretaria ao erário, uma vez que ela se configura como uma espécie de “isenção parcial” do imposto, o que pode afetar a arrecadação do município.

Com efeito, o texto da lei impugnada concedeu uma espécie de benefício fiscal ao contribuinte e restou admitido que o processo legislativo não foi instruído com os estudos necessários sobre os efeitos que a mencionada concessão causaria aos cofres públicos, o que viola o disposto no artigo 113 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal, cuja reprodução é obrigatória no âmbito estadual.

Não fosse suficiente, a fundamentação externada no lúcido acórdão de ordem 21 não foi rebatida pela manifestação acostada à ordem 28, **sendo certo que**



Ação Direta Inconst N° 1.0000.24.187776-0/000

a denominada “remodelação do fato gerador” do imposto, nos moldes constantes na lei impugnada, caracteriza-se como verdadeira hipótese de redução de incidência do tributo.”
(documento n. 33 – destaquei).

Finalmente, no mesmo sentido, registro que também já decidiu este Órgão Especial ao apreciar hipótese semelhante:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI 2.718/2022 DO MUNICÍPIO DE POMPÉU - CONCESSÃO DE ISENÇÕES TRIBUTÁRIAS - RENÚNCIA DE RECEITA - VÍCIO DE INICIATIVA - INEXISTÊNCIA - IPTU - ISENÇÃO - AUSÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO - LEI QUE VIOLA O ARTIGO 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS E TRANSITÓRIAS - REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

- As matérias de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual, aplicável, em razão do princípio da simetria, ao Chefe do Poder Executivo Municipal, são aquelas elencadas no artigo 66, inciso III, da Constituição Estadual, de onde se extrai que não existe reserva de lei tributária ao Chefe do Poder Executivo, de forma que a iniciativa das leis tributárias é concorrente, inexistindo vício de iniciativa da lei que estabelece isenção tributária oriunda da Câmara Municipal.

- Segundo entendimento Supremo Tribunal Federal, o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias não se restringe à União, alcançando todos os entes federados.

- **Reconhece-se a inconstitucionalidade de lei municipal que dispõe sobre a concessão de isenção de pagamento de IPTU a imóveis e edificações atingidos por enchentes e alagamentos causados pelas chuvas ocorridas no município sem estudo de impacto orçamentário e financeiro.** (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.22.155393-6/000, Relator(a): Des.(a) Moreira Diniz, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 12/07/2023, publicação da súmula em 18/07/2023 - destaquei).



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.24.187776-0/000

Diante do exposto, JULGO PROCEDENTE O PEDIDO para declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar n. 234/2023, do Município de Divinópolis.

Comuniquem-se na forma prevista no artigo 336 do RITJMG.

DESA. BEATRIZ PINHEIRO CAIRES - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. EDUARDO BRUM - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. PEDRO BERNARDES DE OLIVEIRA - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. MAURÍLIO GABRIEL - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. WAGNER WILSON FERREIRA - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. PEDRO BITENCOURT MARCONDES - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. MARCOS LINCOLN DOS SANTOS - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. MARCÍLIO EUSTÁQUIO SANTOS - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. ESTEVÃO LUCCHESI - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. VERSIANI PENNA - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. CARLOS ROBERTO DE FARIA - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. BRUNO TERRA DIAS - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. KILDARE CARVALHO - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. CAETANO LEVI LOPES - De acordo com o(a) Relator(a).



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.24.187776-0/000

DES. MARCELO RODRIGUES - De acordo com o(a) Relator(a).

DESEMBARGADOR CARLOS LEVENHAGEN - De acordo com o(a)
Relator(a).

DES. FORTUNA GRION - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. ANTÔNIO BISPO - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. JAIR VARÃO - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. AMAURI PINTO FERREIRA - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. DIRCEU WALACE BARONI - De acordo com o(a) Relator(a).

SÚMULA: "JULGARAM PROCEDENTE O PEDIDO."