

PARECER JURÍDICO

PROCESSO LEGISLATIVO Nº 175 – PLC 004/2019

ASSUNTO: Isenção de IPTU

Senhor Presidente:

Trata-se de Projeto de Lei, de iniciativa do Poder Legislativo, que dispõe sobre a redução no valor do IPTU para pessoas portadoras de câncer, doenças degenerativas, inválidos por acidente de trabalho e seus responsáveis legais.

A mensagem justificativa afirma que de acordo com a legislação brasileira em vigor, os portadores de algumas doenças graves, elencadas mais especificamente pela Portaria Interministerial MPAS/MS possuem direitos à isenção de diversos tributos. Muitos municípios também entenderam necessário estender esse direito para conceder a isenção a um tributo municipal. Isso representará um avanço na busca por justiça social e qualidade de vida, visando contribuir efetivamente com algumas famílias residentes na cidade, que além da fragilidade física e emocional em decorrência das doenças, acabam enfrentando muitas dificuldades financeiras devido aos elevados gastos com medicamentos, exames, tratamentos, deslocamentos e acompanhantes, etc.

É o relatório.

No que tange à iniciativa, tenho que não há vício no presente projeto. A Constituição Federal/88 fortaleceu a competência e autonomia dos municípios, sendo que no artigo 30, II, traz a previsão legal que indica caber aos entes municipais suplementar a legislação federal e estadual no que couber, para amoldar regramentos federais e estaduais às peculiaridades de cada Município, detalhando categoricamente as normas gerais editadas com base na competência concorrente, prevista em seu artigo 24.

Outrossim, a matéria não se insere no rol taxativo das matérias vedadas pelo art. 61 § 1º da Constituição Federal ou pelo art. 60 da Constituição Estadual, cujos artigos vêm relacionados abaixo, *in verbis*:



Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.(Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998).

Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos da Brigada Militar e do Corpo de Bombeiros Militar; (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 67, de 17/06/14)

II - disponham sobre:

- a) criação e aumento da remuneração de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica;
- b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, e reforma ou transferência de militares para a inatividade;
- c) organização da Defensoria Pública do Estado;
- d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública

No mesmo sentido já há o pacífico entendimento do egrégio Supremo Tribunal Federal para casos análogos ao ora sob testilha, como se observa nas decisões que seguem, *in verbis*:

Esse entendimento – que encontra apoio na jurisprudência que o Supremo Tribunal Federal firmou no tema ora em análise (RTJ 133/1044 – RTJ 176/1066-1067) – consagra a orientação de que, sob a égide da Constituição Republicana de 1988, também o membro do Poder Legislativo dispõe de legitimidade ativa para iniciar o processo de formação das leis, quando se tratar de matéria de índole tributária, não mais subsistindo, em consequência, a restrição que prevaleceu ao longo da Carta Federal de 1969 (art. 57, I):

“A Constituição Federal de 1988 não reproduziu em seu texto a norma contida no art. 57, I, da Carta Política de 1969, que atribuía, ao Chefe do Poder Executivo da União, a iniciativa de leis referentes a matéria financeira, o que impede, agora, vigente um novo ordenamento constitucional, a útil invocação da jurisprudência que se formou, anteriormente, no Supremo Tribunal Federal, no sentido de que tal constituía princípio de observância necessária, e de compulsória aplicação, pelas unidades federadas.” (RTJ 133/1044, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

“– A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. – A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume 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. – O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara – especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo – ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado.” (RTJ 179/77, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

“EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS DE DECISÃO MONOCRÁTICA. CONVERSÃO EM AGRAVO REGIMENTAL. PROCESSO LEGISLATIVO. NORMAS SOBRE DIREITO TRIBUTÁRIO. INICIATIVA CONCORRENTE ENTRE O CHEFE DO PODER EXECUTIVO E OS MEMBROS DO LEGISLATIVO. POSSIBILIDADE DE LEI QUE VERSE SOBRE O TEMA REPERCUTIR NO ORÇAMENTO DO ENTE FEDERADO. IRRELEVÂNCIA PARA FINS DE DEFINIÇÃO DOS LEGITIMADOS PARA A INSTAURAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO. AGRAVO IMPROVIDO. I – A iniciativa de leis que versem sobre matéria tributária é concorrente entre o chefe do poder

executivo e os membros do legislativo. II – A circunstância de as leis que versem sobre matéria tributária poderem repercutir no orçamento do ente federado não conduz à conclusão de que sua iniciativa é privativa do chefe do executivo. III – Agravo Regimental improvido.” (RE 590.697-ED/MG, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI)

Como visto acima, é pacífico o entendimento emanado pela Suprema Corte acerca de tal matéria, dando conta que não há reserva de lei de iniciativa do Chefe do Executivo em matéria tributária, exceto no caso dos Territórios Federais, que, nos dias de hoje, não existem no Brasil.

O STF, como já tido, afirmou mais de uma vez que “não ofende o art. 61, § 1º, II, b, da CF, lei oriunda de projeto elaborado na Assembleia Legislativa estadual que trate sobre matéria tributária, uma vez que a aplicação deste dispositivo está circunscrita às iniciativas privativas do chefe do Poder Executivo Federal na órbita exclusiva dos territórios federais”. (ADI 2.724, DJ de 02/04/04, ADI 2.447 DJE de 04/12/2009).

No mesmo sentido prolata o egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, que já pacificou entendimento nesse sentido, como se observa nas decisões que seguem, *in verbis*:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. [...] 2. LEI N.º 3.087, DE 15 DE FEVEREIRO DE 2018, DO MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. ISENÇÃO DE IPTU AOS CONTRIBUINTES APOSENTADOS POR INVALIDEZ PERMANENTE PELO REGIME GERAL OU PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA OU PORTADORES DE DOENÇAS GRAVES E INCAPACITANTES. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. **COMPETÊNCIA COMUM OU CONCORRENTE. INOCORRÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA.** IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70076959923, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'agnol, julgado em 21/05/2018)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE VIAMÃO. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. INICIATIVA LEGISLATIVA CONCORRENTE. **É concorrente a iniciativa para legislar sobre isenção do pagamento de imposto territorial urbano, não havendo, portanto, falar em iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.** Precedentes. Ausência de inconstitucionalidade. JULGARAM IMPROCEDENTE, POR MAIORIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº

38

70052725595, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, julgado em 11/11/2013)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CANGUÇU. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO PROGRAMA DE INCENTIVO AO JOVEM EMPREENDEDOR MICROEMPRESÁRIO E EMPRESÁRIO DE PEQUENO PORTE. ISENÇÃO TRIBUTÁRIA. **COMPETÊNCIA CONCORRENTE DE DEFLAGRAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO. ART. 61, § 1º, II, B, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL INEXISTENTE.** Conforme exegese atual do Supremo Tribunal Federal, "a iniciativa para início do processo legislativo em matéria tributária pertence concorrentemente ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, b, da CF) - (AI 809719 AgR/MG, Rel. Min. Luiz Fux, 1ª Turma, 09/04/13). **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE, POR MAIORIA.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70055649719, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, julgado em 11/11/2013)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. NORMA MUNICIPAL QUE CONCEDE ISENÇÃO DE PAGAMENTO DE IPTU AOS APOSENTADOS, INATIVOS E PENSIONISTAS COM RENDA ATÉ UM SALÁRIO MÍNIMO. **POSSIBILIDADE DE O PODER LEGISLATIVO DISPOR SOBRE A MATÉRIA FACE LEGITIMIDADE CONCORRENTE.** INCONSTITUCIONALIDADE QUANTO À FIXAÇÃO DE PRAZO PARA QUE O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL REGULAMENTE A NORMA NO PRAZO DE 90 DIAS POR AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DE SEPARAÇÃO, INDEPENDÊNCIA E HARMONIA DOS PODERES. Segundo entendimento majoritário do Órgão Especial do Tribunal de Justiça, bem como do STF, o Poder Executivo Municipal não tem iniciativa exclusiva em matéria tributária, podendo o Poder Legislativo propor processo com tal matéria porque o art. 61, § 1º, II, b, da Constituição Federal diz respeito apenas aos Territórios Federais, mas não aos Estados e Municípios, sequer podendo se cogitar que a concessão de isenção de IPTU para aposentados, inativos e pensionistas com renda até um salário mínimo, de iniciativa parlamentar viole a organização e funcionamento da administração municipal. Inconstitucionalidade do artigo 5º da referida norma municipal porque fixou prazo de 90 dias para que o Poder Executivo regulamentasse a norma, criando, por consequência, obrigação ao Poder Executivo, violando aos princípios da separação, independência e harmonia dos poderes do Estado, previsto no art. 2º da Constituição Federal e nos artigos 5º e 10º da Constituição. **AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE, POR MAIORIA.** (Ação Direta de

Assim, fechada questão acerca da competência do Legislativo Municipal em propor referido projeto de lei.

Passo a analisar a possível alegação de alteração da expectativa orçamentária e acerca da necessidade ou não do acompanhamento de impacto orçamentário financeiro para a valia do presente Projeto de Lei. No caso, também já pacificado o entendimento acerca da sua possibilidade.

O presente Projeto de Lei tem o intuito de beneficiar uma gama da sociedade que carece de atenção do Poder Público em virtude de sua vulnerabilidade social. Em havendo tal alteração, poderia ocorrer referido tumulto quanto à execução orçamentária, por frustrar expectativa do Executivo acerca de arrecadações com que ele contava, havendo aí uma indevida intromissão em matéria orçamentária e administrativa.

O argumento não prospera em virtude da execução da lei não ser imediata. Consoante é sabido, prevalece perante tal lei o princípio da anterioridade tributária, presente na Constituição Federal (artigo 150, inciso III, alínea "b"). Por tal princípio, tributos e, em decorrência, aumentos e descontos tributários somente se cobram no exercício seguinte ao de sua criação, a fim de dar tempo ao cidadão e ao Município de se adaptarem à tributação ou à alteração tributária.

Assim sendo, com a aprovação do presente Projeto de Lei no presente momento, o mesmo, em respeito ao princípio da anterioridade tributária, somente teria seus efeitos vistos a partir do ano seguinte (2020). O orçamento do Executivo, para o ano de 2020 ainda não foi previsto e, com a aprovação da lei, pode adequar-se à realidade legal, não havendo qualquer frustração. Assim é o entendimento das Cortes Superiores, como se observa nas decisões que seguem:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL 4.147/2013. MUNICÍPIO DE VIAMÃO. ISENTA O IPTU DOS IMÓVEIS RESIDENCIAIS E NÃO RESIDENCIAIS QUE POSSUEM A TESTADA PRINCIPAL LOCALIZADA NAS QUADRAS DE TRECHOS DAS RUAS ONDE FUNCIONAM AS FEIRAS LIVRES DE HORTIFRUTIGRANJEIROS. INEXISTÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A



Constituição Federal não atribui ao Chefe do Poder Executivo exclusividade quanto à iniciativa de leis em matéria tributária, sendo ela de competência concorrente entre este e os membros do Poder Legislativo. Vício formal de iniciativa não configurado. 2. **A concessão de isenção não acarreta redução de receita ou aumento de despesa, apenas frustração da expectativa de arrecadação, não restando contrariada a Lei de Responsabilidade Fiscal. Ademais, o ato normativo que alcança isenção ou remissão de tributos deve ser revestido da forma legal, pois é necessário lei específica para tratar da matéria em questão, nos termos do art. 150, parágrafo 6º, da CF e art. 8º da CE, parâmetros que restaram atendidos pelo legislador ordinário.** Vício material não configurado. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE IMPROCEDENTE. DECISÃO POR MAIORIA (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70059633313, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Barcelos de Souza Junior, Julgado em 08/09/2014)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 1.889, DE 21 DE MAIO DE 2013, DO MUNICÍPIO DE JABOTICABA, QUE INSTITUI O PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FISCAL - REFIS - UNICAMENTE EM RELAÇÃO AOS DÉBITOS DA CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA. VIOLAÇÃO À LEI ORGÂNICA MUNICIPAL E À LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000. NÃO-CONHECIMENTO. EMENDA MODIFICATIVA Nº 01/2013 AO PROJETO DE LEI Nº 68/2013. ISENÇÃO, NA TOTALIDADE, DE TODOS OS DÉBITOS ORIUNDOS DE CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA DEFINIDA E LANÇADA COM FULCRO NA LEI MUNICIPAL Nº 1.547/2009. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. VÍCIO FORMAL E MATERIAL. INEXISTÊNCIA. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. PRECEDENTES DO STF E DESTE TRIBUNAL. Não merece conhecimento o presente pedido no ponto em que sustenta haver violação, pela norma impugnada, da Lei Orgânica do Município de Jaboticaba e da Lei Complementar nº 101/2000, já que impertinente, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, a análise de eventual antinomia entre a lei apontada como viciada e outras normas infraconstitucionais. A Constituição Federal não atribui ao Chefe do Poder Executivo exclusividade quanto à iniciativa de leis em matéria tributária, sendo ela, pois, de competência concorrente entre este e os membros do Poder Legislativo. **A concessão de isenção não acarreta redução de receita ou aumento de despesa, mas apenas frustração da expectativa de arrecadação. Portanto, ainda que haja repercussão no orçamento do Município com a isenção concedida, não há razão para não reconhecer a legitimidade da iniciativa parlamentar.** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA EM PARTE E JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70055214647, Tribunal Pleno,

8

Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em 09/12/2013)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. ISENÇÃO TRIBUTÁRIA. INICIATIVA LEGISLATIVA. AFRONTA À LEI ORGÂNICA. NÃO CONHECIMENTO. VÍCIO FORMAL. VÍCIO MATERIAL. INOCORRÊNCIA. Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei municipal que estabelece isenção tributária ao contribuinte que adotar ou assumir a guarda de criança ou adolescente carente. Violação à Lei Orgânica Municipal. Não conhecimento. Limitação a agressões à Constituição Federal ou Estadual. Matéria tributária. Competência concorrente. Art. 61, CF. Precedentes do STF. Vício formal de iniciativa não configurado. **Leis tributárias benéficas que não implicam em aumento de despesa. Inocorrência de violação ao art. 150, II, CF. Vício material não configurado.** Constitucionalidade da lei municipal. CONHECERAM EM PARTE E JULGARAM IMPROCEDENTE A AÇÃO. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70035588862, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Rafael dos Santos Júnior, Julgado em 16/08/2010)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SANTA MARIA. REDUÇÃO DAS TAXAS DE PUBLICIDADE. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. INICIATIVA PARLAMENTAR. Controvérsia em torno da constitucionalidade da Lei Complementar Municipal nº 063/2008, de natureza tributária, aprovada pela Câmara Municipal de Santa Maria, reduzindo o valor das taxas de publicidade. Alegação do Prefeito Municipal de Santa Maria de que a Câmara Municipal de Vereadores teria invadido a competência privativa do Chefe do Poder Executivo municipal para essa iniciativa legislativa. **Reconhecimento da competência concorrente da Câmara Municipal de Vereadores de Santa Maria para iniciar o processo legislativo de projeto de lei acerca da redução dos valores das taxas de publicidade. Precedentes jurisprudenciais do STF e deste Órgão Especial.** PEDIDO DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADO IMPROCEDENTE, POR MAIORIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70026895284, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Paulo de Tarso Vieira Sanseverino, Julgado em 08/06/2009)

No mesmo sentido o Supremo Tribunal Federal já decidiu, como se observa:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS DE DECISÃO MONOCRÁTICA. CONVERSÃO EM AGRAVO REGIMENTAL. PROCESSO LEGISLATIVO. NORMAS

SOBRE DIREITO TRIBUTÁRIO. INICIATIVA CONCORRENTE ENTRE O CHEFE DO PODER EXECUTIVO E OS MEMBROS DO LEGISLATIVO. POSSIBILIDADE DE LEI QUE VERSE SOBRE O TEMA REPERCUTIR NO ORÇAMENTO DO ENTE FEDERADO. IRRELEVÂNCIA PARA FINS DE DEFINIÇÃO DOS LEGITIMADOS PARA A INSTAURAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO. AGRAVO IMPROVIDO. I – A iniciativa de leis que versem sobre matéria tributária é concorrente entre o chefe do poder executivo e os membros do legislativo. II – **A circunstância de as leis que versem sobre matéria tributária poderem repercutir no orçamento do ente federado não conduz à conclusão de que sua iniciativa é privativa do chefe do executivo.** III – Agravo Regimental improvido. (RE nº 590.697 ED, Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 23.08.2011, DJe-171 Divulg 05.09.2011 Public 06.09.2011)

Com a finalidade de dar cabo à discussão acerca da possível alegação de inconstitucionalidade formal ou material, mostra-se interessante transcrever o parecer do ilustre Procurador-Geral de Justiça, Dr. Eduardo de Lima Veiga, que examinou a ADIN nº 70059633313, julgada em setembro de 2014, a qual, por seu Relator, Des. João Barcelos de Souza Júnior, utilizou-se de tal trecho do parecer exarado pelo ilustre Procurador de Justiça para fortificar seu entendimento. O voto segue abaixo:

2. DO VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL

De plano, cumpre salientar que a iniciativa reservada para as leis que estabeleçam as diretrizes orçamentárias, não se confunde e nem compreende a competência para iniciar o processo legislativo envolvendo direito tributário, inclusive quanto à concessão de benefícios fiscais como parcelamento, redução ou isenção de juros e correção monetária e que, eventualmente, importem em redução de receita e venham a ter repercussão no orçamento do Estado, como é o caso da Lei n.º 4.147/2013.

A análise dos autos revela que a Lei n.º 4.147/2013, de iniciativa do Poder Legislativo, prevê a possibilidade de isenção de IPTU aos imóveis residenciais e não residenciais que possuam a testada principal localizada nas quadras dos trechos das ruas onde funcionam as feiras livres de hortifrutigranjeiros, no Município de Viamão.

Cumpres ressaltar que o tema sob exame não é novo nesse Tribunal Pleno e na Corte Constitucional, qual seja, a possibilidade de a Câmara Municipal ter iniciativa em processos legislativos que disponham sobre matéria tributária, em especial os que importem em redução de receita para os entes federados.

B

Apesar de posições doutrinárias em sentido diverso (CARRAZA, Roque Antonio. Curso de Direito Constitucional Tributário, 23.ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 304), o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento em sentido contrário à pretensão declaratória de inconstitucionalidade veiculada pelo proponente. Nesse sentido, por todos os precedentes, segue o julgamento da ADI nº 724/RS, decisão assim ementada:

ADIN – LEI 7.999/85, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, COM A REDAÇÃO QUE LHE DEU A LEI 9.535/92 – BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO – MATÉRIA DE INICIATIVA COMUM OU CONCORRENTE – REPERCUSSÃO NO ORÇAMENTO ESTADUAL – ALEGADA USURPAÇÃO DA CLÁUSULA DE INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – AUSÊNCIA DE PLAUSIBILIDADE JURÍDICA – MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA. A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. 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. O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara – especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo – ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado.

Merece parcial transcrição o voto do relator Ministro Celso de Mello:

O direito constitucional positivo brasileiro consagrou, a partir da promulgação da Constituição de 1988, a regra da iniciativa comum ou concorrente em matéria financeira e tributária. A cláusula de reserva pertinente à instauração do processo legislativo em tema de direito financeiro e tributário, por iniciativa do Chefe do Poder Executivo, já não mais subsiste sob a égide da atual Carta Política, que deixou de reproduzir a norma excepcional prevista no art. 57, I, da Lei Fundamental de 1969.

(...)

Não parece revestir-se de suficiente consistência jurídica a pretensão deduzida pelo Autor, no sentido de que a outorga, por iniciativa parlamentar, de condições mais benéficas às microempresas e aos microcomputadores rurais, favorecendo-os com a concessão de benefícios fiscais, por repercutir na esfera orçamentária, interferiria no exercício do poder exclusivo do Governador para a instauração das leis em matéria de orçamento. A flexibilização das condições necessárias à obtenção de benefícios fiscais, para efeito de ampliação da esfera subjetiva de

seus destinatários e ulterior deferimento do favor tributário, traduz, mesmo que desse ato de liberalidade estatal possa resultar afetada a previsão orçamentária de receita, uma típica prerrogativa de poder, cuja concretização, no plano de formação das leis, pode derivar de proposições instauradas, legitimamente, por iniciativa parlamentar. A matéria envolve, desse modo, hipótese sujeita à cláusula geral de iniciativa comum ou concorrente, partilhada – em face de sua própria natureza – entre os parlamentares e o Chefe do Poder Executivo.

(...)

A publicação da lei orçamentária anual, contudo, não inibe o legislador de, mediante atuação normativa autônoma e superveniente, dispor sobre regras que formalizem, até mesmo, a própria exclusão do crédito tributário (CTN, art. 175). Essa atuação legislativa, ainda que provocada por iniciativa exclusivamente parlamentar, não se revela incompatível com aquela função constitucional que faz do orçamento anual, a par de outras finalidades a que ele se destina, peça meramente formalizadora da previsão estatal de arrecadação de recursos financeiros. Isso porque o ato de legislar sobre o direito tributário, ainda que para conceder a dispensa jurídica de pagamento da obrigação fiscal, ou para efeito de possibilitar o acesso a favores fiscais ou aos benefícios concretizadores da exclusão do crédito tributário, não se equipara – especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo – ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado. O ato de editar provimentos legislativos sobre a matéria tributária não constitui, assim, noção redutível à atividade estatal de dispor sobre normas de direito orçamentário. É de registrar, neste ponto, a plena autonomia constitucional que há entre matéria orçamentária e matéria tributária, os quais configuram noções conceituais absolutamente inconfundíveis, com objeto próprio e com campos distintos de incidência. O próprio texto constitucional, ao dispor sobre temas específicos, confere-lhes referência normativa própria, consoante decorre de quanto prescrevem os seus arts. 61, par. 1º, II, b, e 48, I e II, v.g.

Com efeito, a Constituição Federal não atribui, ao Chefe do Poder Executivo, exclusividade quanto à iniciativa de leis em matéria tributária, sendo ela, pois, de competência concorrente entre do Chefe do Executivo, a Mesa da Câmara, suas Comissões e os Vereadores.

A única exceção consagrada na Carta da República está insculpida em seu artigo 61, parágrafo 1º, inciso II, alínea 'b', in verbis:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais

Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

(...)

O dispositivo transcrito, todavia, como sua mera leitura revela, dispõe sobre a reserva de iniciativa, apenas, quanto à leis tributárias e orçamentárias dos Territórios, sendo, pois, inaplicável aos Estados e Municípios, uma vez que, tratando-se de matéria de direito estrito, não comporta interpretação extensiva.

Portanto, não procede a alegação de inconstitucionalidade, uma vez que o artigo 61 da Constituição Federal se aplica na órbita dos territórios federais. Como já se pronunciou o Supremo Tribunal Federal na ADI 2464/AP, Amapá, rel. Min. Ellen Gracie, DJ 24-05-2007:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 553/2000, DO ESTADO DO AMAPÁ. DESCONTO NO PAGAMENTO ANTECIPADO DO IPVA E PARCELAMENTO DO VALOR DEVIDO. BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. AUSÊNCIA DE VÍCIO FORMAL. 1. Não ofende o art. 61, §1º, II, b, da Constituição Federal lei oriunda de projeto elaborado na Assembléia Legislativa estadual que trate sobre matéria tributária, uma vez que a aplicação deste dispositivo está circunscrita às iniciativas privativas do Chefe do Poder Executivo Federal na órbita exclusiva dos territórios federais. Precedentes: ADI nº 2.724, rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 02.04.04, ADI Nº 2.304, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 15.12.2000 e ADI nº 2.599-MC, rel. Min. Moreira Alves, DJ 13.12.02. 2. A reserva de iniciativa prevista no art. 165, II, da Carta Magna, por referir-se a normas concernentes às diretrizes orçamentárias, não se aplica a normas que tratam de direito tributário, como são aquelas que concedem benefícios fiscais. Precedentes: ADI nº 724-MC, rel. Min. Celso de Mello, DJ 27.04.01 e ADI nº 2.659, rel. Min. Nelson Jobim, DJ de 06.02.04. 3. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga improcedente.

Quanto às matérias de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, a Constituição Estadual do Rio Grande do Sul assim dispõe:

*Art. 60 – São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:
(...)*

II – disponham sobre:

- a) criação e aumento de remuneração de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica;*
- b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, e reforma ou transferência de militares para a inatividade;*
- c) organização da Defensoria Pública do Estado;*
- d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.*

De tudo, constata-se que as normas constitucionais (federal e estadual) em momento algum restringem ao Chefe do Executivo a iniciativa para regular matéria tributária, não havendo, conseqüentemente, qualquer vício na lei municipal questionada.

HELLY LOPES MEIRELLES, em seu Direito Municipal Brasileiro, 15.ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 607, assim comenta a questão:

Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa ou privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias nos arts. 61, §1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do município; o regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental.

Com efeito, não se vislumbra vício formal que fundamente o acolhimento da presente representação na forma pleiteada

3. DO VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

3

Sem razão também o proponente em relação à alegação de vício material da lei ora impugnada.

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.

Não obstante, 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 deve ser revestido da forma legal. Nesse ponto, cabe registrar, mais uma vez, os ensinamentos de Roque Antonio Carrazza (Curso de Direito Constitucional Tributário, 23.ed., p. 842) , no sentido de que, por integrarem o sistema constitucional tributário, as isenções ou remissões também devem obediência aos seus princípios diretores (legalidade, igualdade, segurança jurídica, etc), 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.

Propriamente sobre o tema, 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 observado pelo Município de Viamão, nos termos do artigo 8º, caput, da Constituição Estadual, in verbis:

Constituição Estadual:

Art. 8º da Constituição Estadual: 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 da Constituição Federal: 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".



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. 97. Somente a lei pode estabelecer:

(...)

VI - as hipóteses de exclusão, suspensão e extinção de créditos tributários, ou de dispensa ou redução de penalidades.

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 sua concessão.

Na mesma toada, Aliomar Baleeiro 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 prejuízos e conflitos de interesses econômicos entre as regiões mais e menos ricas, mais ou menos industrializadas do país. (BALLEIRO, Aliomar. Direito Tributário Brasileiro. 11ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 92).

Assim, no caso em tela, ao contrário do sustentado na inicial, o legislador ordinário não se esquivou de atender a tais parâmetros ao criar a Lei n.º 4.147/2013.

Não se verifica, também, desvio ou excesso de poder, porque o legislador não extrapolou sua competência administrativa ao editar a vertente Lei, obedecendo ao devido processo legal, conforme explanado acima. O objetivo da lei não se mostra inadequado, não tendo o legislador se afastado do interesse público, não havendo indícios de ofensa aos princípios da moralidade e impessoalidade. Nesse contexto delineado, não se vislumbra a inconstitucionalidade da Lei n.º 4.147/2013 do Município de Viamão.

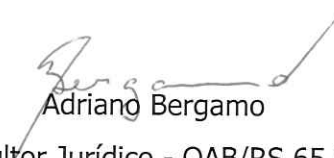
4. Pelo exposto, o MINISTÉRIO PÚBLICO manifesta-se pela improcedência da presente ação direta de inconstitucionalidade.

Ainda, a espécie normativa eleita (lei complementar) é adequada, na medida em que o projeto trata de matéria constante no art. 50, I, da Lei Orgânica do Município, devendo-se atentar ao princípio da anterioridade nonagesimal.

Por fim, respeitou-se a boa técnica legislativa, estando cabível a sua implementação da forma como se apresentou expresso.

Diante disso, o parecer é pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do projeto.

Montenegro-RS, 20 de maio de 2019.



Adriano Bergamo

Consultor Jurídico - OAB/RS 65.961