

PARECER JURÍDICO

PROCESSO LEGISLATIVO Nº 175 – PLC 004/2019

ASSUNTO: Isenção de IPTU

Ofício nº 54/2019-GP-ALL – VETO TOTAL.

Vistos

O ofício acima indicado, encaminhado pelo Executivo Municipal, comunica o veto total aposto pelo Prefeito ao Projeto de Lei Complementar nº 04 de 2019, aprovado por unanimidade pela Câmara de Vereadores.

O fundamento do veto, segundo o referido ofício, seria a não juntada, pelo proponente, do estudo do impacto orçamentário financeiro ao Projeto de Lei, requisito imprescindível de acordo com o previsto no artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

É o relatório.

Senhores Vereadores, por mais que haja a recente decisão do egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul no sentido da inconstitucionalidade da matéria legislativa, a qual deve ser respeitada, a qual justifica tal entendimento em virtude da ausência da juntada do estudo de impacto orçamentário financeiro, mostra-se necessário indicar que tal entendimento não é pacífico, como passa a se expor.

Existem decisões do egrégio Tribunal de Justiça que vão de encontro à decisão vergastada no veto oposto, como se observa:

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

8

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

Existe Ação Direta de Inconstitucionalidade tramitando junto ao Tribunal de Justiça do Estado sob o nº 70081200636, ainda sem julgamento, onde o Parecer Ministerial exarado pela Dra. Procuradora Geral do Estado, JACQUELINE FAGUNDES ROSENFELD, foi no seguinte sentido: **"A Lei Municipal n.º 3.048/2019, como seu texto revela, não é norma orçamentária, tampouco cria ou altera despesa obrigatória ou renúncia de receita, sendo, isto sim, norma de natureza tributária, que gera mera frustração de expectativa orçamentária, a ela não se aplicando, a toda a evidência, os dispositivos transcritos que, portanto, não restaram afrontados."** (...) No final o seguinte dispositivo: "Pelo exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL no sentido de que, intimado o proponente para regularizar sua representação processual, no mérito, seja o pedido julgado improcedente nos moldes delineados". Tal parecer foi apresentado em 12 de junho de 2019.

Em seu voto na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70072313638, de 11 de dezembro de 2017, o qual à unanimidade, não conheceu o pedido de inconstitucionalidade quanto à violação à norma infraconstitucional e em julgar improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade, o Desembargador CARLOS CINI MARCHIONATTI assim se manifestou:

"Quanto a esse aspecto, ainda que prevaleça o óbice quanto à análise ao artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, já ficou esclarecido que inexistente, no caso, aumento de receita e sim frustração da expectativa de arrecadação."

Nesse mesmo julgado retro vergastado, assim foi o Parecer do Procurador Geral de Justiça do Estado, Dr. Paulo Emílio J. Barbosa, juntado aos autos em 14 de março de 2017, como se observa:

"Ainda, relevante destacar que a concessão de isenção não acarreta redução de receita ou aumento de despesa, mas, tão somente, frustração da expectativa de arrecadação, como bem apontado pela Procuradoria-Geral do Estado, não se podendo, também por essa razão, atribuir ao Prefeito Municipal a iniciativa exclusiva de projetos de lei sobre essa matéria."

Havia certa pacificidade no entendimento das cortes superiores no sentido de que a concessão de isenção não acarretava redução de receita ou aumento de despesa, mas

apenas frustração da expectativa de arrecadação. O Desembargador JOÃO BARCELOS DE SOUZA JÚNIOR, relator da Adin nº 70059633313, a qual não acolheu a inconstitucionalidade da legislação municipal, assim deu seu voto:

Nesse sentido o entendimento do Supremo Tribunal Federal, 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)

Nessa direção, precedentes desta Corte:

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, 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 julgado acima analisado, o Desembargador LUIZ FELIPE SILVEIRA DIFINI exarou um brilhante voto, no seguinte sentido:

Eminente Presidente, eminentes Colegas. A jurisprudência de que o Poder Legislativo tem competência concorrente em matéria tributária, inclusive quanto a isenções, é bastante firme, tradicional e tranquila no Supremo Tribunal Federal. Relembro um dos casos que causaram bastante repercussão, a chamada Lei do Bom Motorista, aqui do Estado do Rio Grande do Sul, que, por emenda parlamentar, concedia uma isenção parcial de IPVA àqueles motoristas que não tivessem multas. Foi objeto de ADI e teve sua constitucionalidade proclamada pelo Supremo Tribunal Federal.

No caso específico daquela lei de Porto Alegre, realmente, como observou o Des. Pacheco, a emenda parlamentar anistiou multa, anistiou correção monetária, anistiou juros de créditos há muito tempo consolidados em cobrança judicial. Inclusive, a procedência que eu dei lá foi menor do que a da maioria, porque me parece que só essas questões muito graves e que muito destoam de uma proporcionalidade podem excepcionalmente ser examinadas quanto ao mérito da lei.

Aqui, parece-me que, embora muito bem fundamentado o voto divergente, há duas questões. Primeira, **se é questão com a Lei de Responsabilidade Fiscal, a inconstitucionalidade seria meramente reflexa; o problema seria de incompatibilidade com a lei, e não com a Constituição. Segunda, se colocarmos uma regra geral de que se pode conceder isenção, mas não se pode diminuir receita, damos com uma mão e tiramos com a outra. Sempre que conceder isenção, de alguma forma, vai diminuir receita, e aí estaríamos asfixiando as já poucas atribuições que restam ao Poder Legislativo, especialmente no âmbito municipal.**

Então, estou acompanhando o eminente Relator.

Em Parecer exarado junto à Adin nº 70027149582, o então Procurador Geral de Justiça do Estado do RS, Dr. EDUARDO DE LIMA VEIGA, assim se manifestou:

Ainda, não merece prosperar o argumento trazido pelo Prefeito Municipal no sentido de que o pedido de inconstitucionalidade ora analisado está baseado não só nos dispositivos constitucionais, mas também na Lei de Responsabilidade Fiscal, na medida em que a isenção cuida de matéria tributária, e não, orçamentária. Neste diapasão, citamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de sertão. Lei municipal n 1.617/04. Matéria tributária. Poder de tributar e poder de isentar. Diminuição de receita que não equivale a aumento de despesa. Lei de natureza tributária e não orçamentária. Iniciativa legislativa não privativa do chefe do poder executivo. Competência do poder legislativo para deflagrar o processo legislativo respectivo. Meros reflexos orçamentários. Ausente disposição constitucional expressa de que seja da iniciativa privativa do chefe do executivo o deflagrar de processo legislativo que tenha por objeto lei de natureza tributária, merece desprovimento a ação direta que tem por objeto a declaração de inconstitucionalidade de lei que tal. A lei municipal tributária, que concede isenção fiscal em relação ao IPTU, a idosos maiores de 60 anos, cujo processo legislativo foi deflagrado pela câmara municipal não peca pelo vício de iniciativa, pois tal competência não é privativa do prefeito municipal. Não há confundir reflexo no orçamento, por redução de receita, com aumento de despesa. O poder de tributar é o mesmo de isentar visto sobre ângulo inverso. Interpretação ampliadora que não se afigura correta, pelos simples fato de se fazer ausente expressa disposição constitucional em tal sentido, impedindo que o processo legislativo seja deflagrado por quem tem competência a tanto. Daí porque inaplicável, à espécie, a norma constitucional expressa que dispõe sobre a iniciativa das leis que versem sobre aumento de despesas. Ausência de violação às disposições constitucionais. Princípio da simetria face ao disposto no art. 61, da carta federal. Inteligência do art. 149 e incisos, da carta estadual. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente, por maioria. Votos vencidos. (Tribunal de Justiça do RS, Tribunal Pleno, Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 70011275203, Rel. Des. Arno Werlang, j 22-05-2006).

E, ainda:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 21/2007, do município de Guaporé, de origem parlamentar, que 'concede a isenção de imposto predial e territorial urbano (IPTU) para portadores do vírus hiv e de câncer.' matéria tributária e não orçamentária. Competência comum ou concorrente dos poderes executivo e legislativo. Precedentes do Supremo Tribunal Federal e deste Tribunal.

8

Ato normativo que em seu artigo 4º estabelece prazo para a respectiva regulamentação pelo poder executivo. Inconstitucionalidade verificada. Dever de obediência ao exercício fiscal contemporâneo a sua edição, a fim de não gerar incertezas aos cofres públicos e também por observância ao comando do art. 154, I, da Constituição do Estado, que veda o início de programas ou projetos não incluídos nas leis orçamentárias anuais. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente. (Tribunal de Justiça do RS, Tribunal Pleno, Adin n.º 70022890008, Relator Des. Osvaldo Stefanello, j. 26-05-2008).

O eminente Desembargador HENRIQUE OSVALDO POETA ROENICK, o qual teve seu voto como guia (voto vencedor) e foi o redator para o Acórdão da Adin nº 70011275203, assim se manifestou:

Data vênia, contudo, não me parece que se possa amputar o processo legislativo, retirando da Casa Legislativa a iniciativa de tal proceder, sem que haja expressa disposição constitucional a respeito. A preocupação pela eventual repercussão orçamentária pode ser muito bem resolvida e administrada, basta que se trabalhe com a singela hipótese (por força de expresse princípio informador) de impedir a eficácia da lei instituidora do benefício no mesmo exercício em que veio à publicação.

O que não me parece possível, data vênia, é buscar uma interpretação ampliativa e, por isso, indevida, e, ainda, por analogia com princípio outro informador de outra hipótese de processo legislativo, qual seja, aquele deflagrado para exame de lei que verse sobre aumento de despesa. E pior, pois em detrimento do poder de legislar, ou da legítima iniciativa do Poder Legislativo para tal processo, que diz com lei de natureza eminentemente tributária e não orçamentária. O que se verifica, em verdade, com a lei que institui a benesse fiscal, é uma mera repercussão orçamentária decorrente de uma eventual perda de receita. Apenas isto.

A Carta Estadual, que, como sabemos, não se encontra desgarrada da Federal, no que importa, é bem clara ao dispor em seu art. 149, incisos I, II e III, que a receita e a despesa pública obedecerão às seguintes leis, (estas sim) de iniciativa do Poder Executivo: do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais. É que, aqui, a iniciativa é privativa, porque estamos em sede de leis de natureza orçamentária, absolutamente diversa da matéria fiscal e tributária.

Então, guardada a simetria com o que dispõe o art. 61 da Carta Federal, onde a iniciativa não é privativa.

Em matéria tributária, sabemos, tem o Poder Legislativo competência para dar início ao processo legislativo, pois inexistente qualquer disposição constitucional em sentido contrário. E é o que se tem no caso sub judice, ou seja, lei que isentou os idosos do pagamento do IPTU, e, como não poderia deixar de ser, sob condição.

Os colegas bem sabem, mas nunca é demais repetir, a orientação do STF a respeito do tema. O ministro Ilmar Galvão, em julgamento tantas vezes repetidos em ações que tais perante este Órgão, no julgamento do AgRg n.º 148.469-9-SP, de 10.10.95, deixou assente que "o ordenamento constitucional vigente não contém disposição que contemple a iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo para o processo legislativo em matéria tributária."

JOSÉ SOUTO MAIOR BORGES, in "Teoria Geral da Isenção Tributária", 3.ª ed, p. 30, como também já é do amplo conhecimento dos eminentes colegas, adverte que "no poder de tributar se contém o poder de eximir, como o verso e o reverso de uma medalha." E que é "manifesta a interligação entre o regime jurídico do tributo e o das isenções." Daí que "o poder de isentar é o próprio poder de tributar visto ao inverso."

É sempre atual a lição, também conhecida dos colegas, do Ministro Celso de Mello, no julgamento da ADIN 724-6-RS, julgada em 07.05.92, assim ementada:

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 de ordem fiscal, não se equipara – especialmente para os fins de instauração do processo legislativo – ao ato de legislar sobre orçamento do Estado.

E no corpo do voto a seguinte passagem a merecer destaque:

"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 (art. 175).

Esta 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 direito tributário, ainda que para conceder a dispensa jurídica do 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 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, as quais configuram noções conceituais absolutamente inconfundíveis, com objeto próprio e com campos distintos de incidência."

Bem se vê, portanto, que a circunstância de a Câmara Municipal de Sertão haver tomado a iniciativa de deflagrar o processo legislativo para a edição da lei que concedeu a isenção tributária aos aposentados, com mais de 60 anos de idade, em relação ao IPTU, em nada, absolutamente, nada, malferiu a ordem constitucional. O que ao Poder Executivo se faculta, como administrador público, nos termos da ordem constitucional vigente, é também tomar a iniciativa de provocar e propor ao Legislativo a alteração de leis tributárias quando necessário a sua administração. Mas essa faculdade, por óbvio, não exclui, em momento algum - porquanto inexistente vedação constitucional em tal sentido -, a competência originária do Poder Legislativo de legislar, em toda a sua plenitude, podendo deflagrar tal processo, em matéria tributária, sob pena de não poder atuar ele (Legislativo) como o mais legítimo representante do cidadão, e sim como órgão submisso ao Executivo, daí não passando de mero homologador das pretensões do Administrador. Com estas considerações, pedindo vênias ao eminente Relator, julgo improcedente a ação. É o voto.

Junto ao Supremo Tribunal Federal, matéria similar foi analisada durante os tempos. No julgamento do RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO - ARE nº 642014 PR, a seguinte decisão:

Trata-se de agravo contra decisão de inadmissibilidade de recurso extraordinário interposto em face de acórdão do Tribunal de Justiça do Paraná ementado nos

8

seguintes termos: "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE LONDRINA N. 9.765/05. NORMA DE ISENÇÃO DE IPTU. CRITÉRIOS DEFINIDOS NA LEI. **NATUREZA TRIBUTÁRIA E NÃO ORÇAMENTÁRIA.** INOCORRÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA (ART. 133, II/III CE/PR). **OFENSA A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – AUSÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO – IRRELEVÂNCIA.** BASE DE CÁLCULO É O VALOR VENAL DO IMÓVEL INDEPENDENTEMENTE DAS EDIFICAÇÕES NESTE CONTIDAS. VALOR ARBITRADO PELO MUNICÍPIO. AÇÃO IMPROCEDENTE. 1. Inquestionável ter natureza tributária e não orçamentária norma que regule a isenção do imposto predial e territorial urbano, desde que o contribuinte atenda algumas especificidades da Lei Municipal. Nenhuma ofensa a Constituição Estadual (art. 133, II/III) se observa na Lei Municipal de Londrina 9765/05 por vício de iniciativa. 2. Em simetria à Carta Federal, o art. 101, VII, 'f' da Constituição do Estado do Paraná prevê a propositura de ação direta de inconstitucionalidade e de constitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais e municipais em face da Constituição e a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional e, portanto, não há falar-se em inconstitucionalidade de lei municipal em face da Lei Complementar Federal 101/2000. 3. Sendo o valor venal do imóvel, critério limitador para o enquadramento na Lei de Isenção do IPTU no Município de Londrina, do contribuinte-proprietário com mais de 63 anos de idade, viúva ou imóvel ocupado por pessoa portadora de deficiência, o acréscimo da expressão independentemente do número de edificações nele construídas (Lei 9765/05) é questão inócua para adequar a hipótese de incidência na norma de isenção, desnecessário, portanto, estudo de impacto orçamentário-financeiro desta renúncia fiscal". (fl. 167-168) No recurso extraordinário, interposto com fundamento no art. 102, inciso III, alínea "a", da Constituição Federal, sustenta-se, em preliminar, a repercussão geral da matéria deduzida no recurso. No mérito, aponta-se violação aos arts. 37, caput; e 163, ambos insertos no texto constitucional. Alega-se, inicialmente, que o aresto recorrido viola o princípio da legalidade ao não observar as normas existentes na Lei de Responsabilidade Fiscal que disciplinam os requisitos necessários para renúncia de receitas públicas. Decido. A irrisignação não merece prosperar. Inicialmente, verifica-se que o agravante arguiu em ação direta de inconstitucionalidade estadual, a existência de vício de ilegalidade de lei municipal que concede isenção tributária em razão de alegada inobservância dos parâmetros necessários para sua realização estampados na Lei de Responsabilidade Civil (LC 101/2000), dentre eles a ausência de estimativa de impacto financeiro, e o Tribunal de origem, com base no cotejo das

8

referidas alegações com os disposições legais pertinentes, consignou pela desnecessidade de exigência do referido estudo. Assim, subsiste fundamento infraconstitucional autônomo e suficiente para manter o acórdão recorrido, referente à necessidade de realização prévia de estudo de impacto financeiro de norma que altere os critérios anteriormente previstos para concessão de isenção tributária. Dessa forma, em razão da existência de fundamento suficiente de natureza infraconstitucional, não impugnado mediante via adequada, incide o óbice constante do Enunciado 283 da Súmula desta Corte. Nesse sentido, confira-se: "RECURSO EXTRAORDINÁRIO E RECURSO ESPECIAL – MODALIDADES DE RECURSOS EXCEPCIONAIS QUE POSSUEM DOMÍNIOS TEMÁTICOS PRÓPRIOS – ACÓRDÃO EMANADO DE TRIBUNAL DE JURISDIÇÃO INFERIOR QUE SE APÓIA EM DUPLO FUNDAMENTO (UM, DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL E OUTRO, DE CARÁTER INFRACONSTITUCIONAL) – PRECLUSÃO QUE SE OPEROU, NA ESPÉCIE, EM RELAÇÃO AO FUNDAMENTO DE ÍNDOLE MERAMENTE LEGAL – SÚMULA 283/STF – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. – O recurso extraordinário e o recurso especial são institutos de direito processual constitucional. Trata-se de modalidades excepcionais de impugnação recursal, com domínios temáticos próprios que lhes foram constitucionalmente reservados. Assentando-se, o acórdão emanado de Tribunal inferior, em duplo fundamento, e tendo em vista a plena autonomia e a inteira suficiência daquele de caráter infraconstitucional, mostra-se inadmissível o recurso extraordinário em tal contexto (Súmula 283/STF), eis que a decisão contra a qual se insurge o apelo extremo revela-se impregnada de condições suficientes para subsistir autonomamente, considerada, de um lado, a preclusão que se operou em relação ao fundamento de índole meramente legal e, de outro, a irreversibilidade que resulta dessa específica situação processual. Precedentes". (ARE-AgR 661.669, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, DJe 27.2.2012)

Ademais, o entendimento adotado pelo Tribunal de origem está em harmonia com a jurisprudência desta Corte que é firme no sentido de que lei que institua benefício fiscal, ainda que gere repercussão no orçamento do ente federado, é matéria de iniciativa comum ou concorrente. Nesse sentido, confira-se a ADI-MC 724, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 15.5.1992; o RE-ED 590.697, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, DJe 6.9.2011; e o RE-AgR 362.573, Rel. Min. Eros Grau, Segunda Turma, DJe 17.8.2007, a seguir ementados:

"ADI – LEI Nº 7.999/85, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, COM A REDAÇÃO QUE LHE DEU A LEI Nº 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”.**

“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”.

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. INICIATIVA LEGISLATIVA. 1. A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em matéria tributária. 2. Agravo regimental a que se nega provimento”. No que tange à especificidade da matéria de isenção tributária, confira-se o AI-AgR 809.719, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 26.4.2013. Ante o exposto, conheço do presente agravo para negar seguimento ao recurso extraordinário (art. 544, § 4º, II, “b”, do CPC). Publique-se. Brasília, 27 de junho de 2013. Ministro Gilmar Mendes Relator Documento assinado digitalmente. (ARE 642014, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 27/06/2013, publicado em DJe-148 DIVULG 31/07/2013 PUBLIC 01/08/2013).

8

Para finalizar, o julgamento do RECURSO EXTRAORDINÁRIO nº 1.105.718 - ESPÍRITO SANTO, que teve como RELATORA a Ministra CÁRMEN LÚCIA, em 12 de fevereiro de 2019, a seguinte decisão:

No julgamento dos Recursos Extraordinários com Agravo ns. 878.911 e 743.480, com repercussão geral reconhecida, Relator o Ministro Gilmar Mendes, (Temas ns. 682 e 917) este Supremo Tribunal assentou ser comum a competência para iniciativa legislativa em matéria tributária, **independente de eventual impacto orçamentário da lei**. Decidiu-se também não usurpar 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:

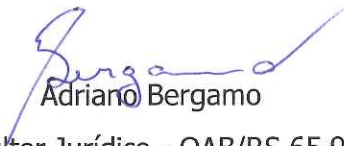
"Tributário. Processo legislativo. Iniciativa de lei. 2. Reserva de iniciativa em matéria tributária. Inexistência. 3. Lei municipal que revoga tributo. Iniciativa parlamentar. Constitucionalidade. 4. Iniciativa geral. Inexiste, no atual texto constitucional, previsão de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo em matéria tributária. 5. Repercussão geral reconhecida. 6. Recurso provido. Reafirmação de jurisprudência" (ARE n. 743.480-RG, Relator o Ministro Gilmar Mendes, Plenário, DJe 20.11.2013, Tema 682).

"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 n. 878.911-RG, Relator o Ministro Gilmar Mendes, Plenário, DJE 11.10.2016, Tema 917).

Em conclusão, entendo que cabe a cada vereador utilizar das suas razões de decidir para rejeitar ou concordar com o veto, posto que existem decisões que vão ao encontro do veto apresentado, bem como existem decisões que vão de encontro do mesmo, conforme trazido no presente parecer.

Não cabe a este Consultor Jurídico convencer os senhores vereadores a respeito de como votam ou como devem votar, é dos mesmos a liberalidade para decidir e fundamentos para posicionarem-se contra ou a favor estão plenamente estampados nos autos do Processo Legislativo. Portanto, apresentado o estudo, o veto está apto à apreciação.

Montenegro/RS, 02 de julho de 2019.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Adriano Bergamo', is written over the printed name.

Consultor Jurídico - OAB/RS 65.961