



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

JUSTIFICATIVA

Senhor Presidente,
Senhora Vereadora,
Senhores Vereadores,
Caros Colegas:

Ao cumprimentá-los cordialmente, discorro alguns parágrafos para justificar este projeto.

É sabido e consabido que as instituições religiosas não possuem fins lucrativos e que se mantêm graças às contribuições dos fiéis, sendo que tais contribuições se destinam à caridade e à manutenção dos Templos.

Temos que lembrar ainda que as instituições religiosas realizam trabalhos sociais e, muitas vezes, substituem as obrigações que seriam do Poder Executivo, como, por exemplo, a realização de trabalhos voltados às famílias, às pessoas viciadas e aos presidiários, dentre tantas outras pessoas necessitadas.

Ou seja, as instituições religiosas estão presentes em todos os seguimentos da sociedade podendo ser consideradas, na prática, um dos maiores Ministérios Sociais não-governamentais do Estado.

Justamente por não terem fins lucrativos, as instituições religiosas são isentas do pagamento de imposto, conforme disposto do Art. 150, inciso VI, a, da Constituição Federal, entretanto, é cobrado dessas Instituições o pagamento da Contribuição de Custeio do Serviço de Iluminação Pública.

Dessa forma, seria razoável que essas instituições também ficassem isentas do pagamento de tal contribuição, com o objetivo de poderem aplicar os valores recebidos dos fiéis exclusivamente para fins sociais.

Gostaria de salientar ainda que o presente Projeto de Lei trata de matéria tributária o que pode causar dúvidas com relação à sua constitucionalidade.

Entretanto é importante informar que há vários



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

precedentes do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul e do Supremo Tribunal Federal onde houve o entendimento majoritário de que a iniciativa de lei que trate de isenções em matéria tributária é concorrente entre os Poderes Executivo e Legislativo, ou seja, o Poder Executivo não possui iniciativa exclusiva em matéria tributária, podendo o Poder Legislativo propor projetos de lei desta natureza.

Somente para fins ilustrativos e para que não parem dúvidas acerca da constitucionalidade do presente projeto, seguem acostados recentes julgamentos do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul que dão conta da constitucionalidade da matéria em questão.

Novo Hamburgo, 25 de agosto de 2009

Vereador Antonio Lucas

Obs.: Redação conforme o original do autor.

//aps



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Of. nº 348/2009-STP/SA

Porto Alegre, 18 de agosto de 2009.

Senhor Presidente:

De ordem do Excelentíssimo Senhor Desembargador Arminio José Abreu Lima da Rosa, Presidente do Tribunal de Justiça do Estado, encaminho a Vossa Excelência cópia do acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70023493836.

Na oportunidade, apresento a Vossa Excelência minhas cordiais saudações.

OSMAR B. DE VASCONCELOS JÚNIOR,
Subsecretário da Presidência.

Excelentíssimo Senhor
Presidente da Câmara Municipal de Vereadores de
NOVO HAMBURGO – RS
LFB



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA



MASC/JCBC
Nº 70023493836
2008/CÍVEL

ADIN. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. AS LEIS QUE DISPONHAM SOBRE MATÉRIA TRIBUTÁRIA NÃO SE INSEREM DENTRE AS DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. COMPETÊNCIA COMUM OU CONCORRENTE DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO MUNICIPAIS. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

Caso em que é de ser julgada improcedente a ação de declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 1.763/2008 do Município de Novo Hamburgo, que acrescenta parágrafo ao art. 31 da Lei Municipal nº 1.031/2003, ampliando os casos de concessão de isenção do IPTU previstas no *caput*.

Ocorre que as leis que disponham sobre matéria tributária não se inserem dentre as de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, a *contrario sensu* do art. 61, § 1º, inciso II, letra 'b', da Constituição Federal.

Em se tratando de matéria tributária a competência para iniciar o processo legislativo é comum ou concorrente dos poderes executivo e legislativo municipais.

**Precedentes do Supremo Tribunal Federal.
AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE, POR MAIORIA.**

AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE

ÓRGÃO ESPECIAL

Nº 70023493836

COMARCA DE PORTO ALEGRE

EXMO. SR. PREFEITO MUNICIPAL
DE NOVO HAMBURGO,

PROPONENTE;

CÂMARA MUNICIPAL DE
VEREADORES DE NOVO
HAMBURGO,

REQUERIDA;

EXMO.SR. PROCURADOR-GERAL
DO ESTADO/RS,

INTERESSADO.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos.



MASC/JCBC
Nº 70023493836
2008/CÍVEL

Acordam os Desembargadores integrantes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado, por maioria, em julgar improcedente a ação, vencidos os Desembargadores João Carlos Branco Cardoso (Relator), Leo Lima, Gaspar Marques Batista, Arno Werlang, Constantino Lisbôa de Azevedo, Genaro Baroni Borges, Roque Joaquim Volkweiss, Sejalmo Sebastião de Paula Nery, Aristides Pedroso de Albuquerque Neto, Luiz Ari Azambuja Ramos e Roque Miguel Fank.

Custas na forma da lei.

Participaram do julgamento, além dos signatários, os eminentes Senhores **DESEMBARGADORES ARMINIO JOSÉ ABREU LIMA DA ROSA (PRESIDENTE), ARISTIDES PEDROSO DE ALBUQUERQUE NETO, DANÚBIO EDON FRANCO, LUIZ ARI AZAMBUJA RAMOS, ROQUE MIGUEL FANK, LEO LIMA, GASPAR MARQUES BATISTA, ARNO WERLANG, VICENTE BARROCO DE VASCONCELLOS, JORGE LUÍS DALL'AGNOL, FRANCISCO JOSÉ MOESCH, LUIZ FELIPE BRASIL SANTOS, CONSTANTINO LISBÔA DE AZEVEDO, AYMORÉ ROQUE POTTES DE MELLO, JOSÉ AQUINO FLÔRES DE CAMARGO, GENARO JOSÉ BARONI BORGES, ANA MARIA NEDEL SCALZILLI, PAULO DE TARSO VIEIRA SANSEVERINO, ROQUE JOAQUIM VOLKWEISS, SEJALMO SEBASTIÃO DE PAULA NERY, ALZIR FELIPPE SCHMITZ, LUIZ FELIPE SILVEIRA DIFINI E CARLOS EDUARDO ZIETLOW DURO.**

Porto Alegre, 04 de maio de 2009.

DES. MARCO AURÉLIO DOS SANTOS CAMINHA,
Redator para o acórdão.

DES. JOÃO CARLOS BRANCO CARDOSO,



MASC/JCBC
Nº 70023493836
2008/CÍVEL

Relator, voto vencido.

RELATÓRIO

DES. JOÃO CARLOS BRANCO CARDOSO (RELATOR)

Adoto o relatório feito quando da análise do pedido liminar:

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade intentada pelo Senhor Prefeito de Novo Hamburgo, tendo por objeto a Lei Municipal nº 1.763/2008, que acrescenta parágrafo ao art. 31 da Lei Municipal nº 1.031/2003, ampliando os casos de concessão de isenção do IPTU previstas no caput.

Sustenta que a lei impugnada possui vício de origem, sendo da competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo legislar sobre matéria tributária.

Pediu liminar, justificando seu cabimento.

Foi concedida a liminar pleiteada (fls. 50/51).

O Município de Novo Hamburgo foi notificado e juntou informação às fls. 62/63.

Igualmente, a Procuradoria-Geral do Estado defendeu a manutenção da norma impugnada (fls. 68/70).

Em parecer, a Sra. Procuradora-Geral de Justiça, Dra. Isabel Dias Almeida, manifestou-se pela improcedência da ação (fls. 72/74v).

É o relatório.

VOTOS

DES. JOÃO CARLOS BRANCO CARDOSO (RELATOR)

Eminentes Colegas, reproduzo a decisão em que concedi a medida liminar pleiteada pelo proponente, ratificando a fundamentação ali lançada para encaminhar o voto pela procedência da ação, rogando vênias à então Procuradora-Geral de Justiça em exercício, hoje Desembargadora Isabel Dias Almeida, que lançou parecer em sentido contrário:



MASC/JCBC
Nº 70023493836
2008/CÍVEL

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade intentada pelo Senhor Prefeito de Novo Hamburgo, tendo por objeto a Lei Municipal nº 1.763/2008, que acrescenta parágrafo ao art. 31 da Lei Municipal nº 1.031/2003, ampliando os casos de concessão de isenção do IPTU prevista no caput.

Sustenta que a lei impugnada possui vício de origem, sendo da competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo legislar sobre matéria tributária.

(...)

O tema em discussão já foi examinado em diversas oportunidades por este egrégio Órgão Especial, não havendo consenso sobre ele, no que tange à competência para legislar sobre matéria tributária. A posição predominante neste colegiado é no sentido de que o poder de isentar tributo é o mesmo de tributar, admitida, assim, a competência legislativa da Câmara de Vereadores, inexistindo iniciativa reservada ao Chefe do Executivo.

*Relativamente à possibilidade de o Poder Legislativo dispor sobre isenção tributária, ocasionando diminuição de receita, reporto-me à manifestação do eminente Desembargador **ARNO WERLANG** na ADIn nº 70016432502, nos seguintes termos:*

"Tenho me filiado a entendimento contrário, seja, no sentido de que, em havendo impedimento constitucional para que admitida a competência concorrente do Legislativo na edição de lei que preveja aumento de despesa ao Executivo, a meu juízo, conseqüentemente, também não estaria o parlamento autorizado a legislar para a redução de receita, como, no caso concreto, de concessão de isenção do pagamento do IPTU dos imóveis atingidos por enchentes, tarefa de iniciativa privativa do Poder Executivo portanto."

Na referida ADIn estabeleceu-se discussão sobre o tema ora controvertido, prevalecendo o posicionamento do Des. Arno, relator para o acórdão, cuja ementa reproduzo:

*"AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO*



MASC/JCBC
Nº 70023493836
2008/CÍVEL

MUNICÍPIO DE ESTEIO. CONCESSÃO DE ISENÇÃO DE IPTU A PROPRIETÁRIOS DE IMÓVEIS ATINGIDOS POR ENCHENTES NO MUNICÍPIO. O preceito de que em matéria tributária a competência é ampla, cabendo, pois, a iniciativa a qualquer membro do Legislativo, ao Chefe do Executivo, aos cidadãos etc., em relação às leis que criam ou aumentam tributos, não prevalece para as leis tributárias benéficas, que continuam a ser de iniciativa privativa do chefe do executivo. Entende-se por leis tributárias "benéficas" as que, quando aplicadas, acarretam diminuição de receita (leis que concedem isenções tributárias, que parcelam débitos fiscais, que aumentam prazos para o normal recolhimento de tributos etc.), pois só o Executivo tem condições de avaliar a repercussão financeira de "isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia". Os legisladores e os cidadãos têm, quando muito, a "noção das conseqüências políticas" das leis tributárias benéficas. Nunca de suas conseqüências práticas, porque não dispõem de meios técnicos para aferi-las de antemão. (Doutrina). O poder de tributar é o mesmo do de isentar sempre que não acarrete aumento de despesas ou diminuição de receitas, porque entre uma praxe, não escrita ("poder de tributar é o mesmo do de isentar") e uma norma constitucional expressa ("iniciativa das leis que versem sobre aumento de despesas"), deve prevalecer a última. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE, POR MAIORIA, VENCIDO, ENTRE ELES, O RELATOR. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70016432502, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator Vencido: José Aquino Flores de Camargo, Redator



MASC/JCBC
Nº 70023493836
2008/CÍVEL

para Acórdão: Arno Werlang, Julgado em 09/04/2007"

São as razões pelas quais encaminho o voto no sentido de julgar procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.763/2008, de Novo Hamburgo, por ofensa aos artigos 8º e 10 da Constituição Estadual.

DES. LEO LIMA (REVISOR) - De acordo com o Relator.

DES. MARCO AURÉLIO DOS SANTOS CAMINHA – Com a vênica do Em. Relator, estou divergindo, considerando o entendimento que adoto em demandas da espécie.

Ocorre que em matéria tributária, ao contrário do alegado pelo autor, o Legislativo possui competência para iniciar o processo legislativo, como vem admitindo este egrégio Órgão Especial e o próprio Supremo Tribunal Federal, como se observa da decisão proferida no agravo regimental em agravo de instrumento de n.º 148.496-9/SP, Rel. MIN. ILMAR GALVÃO, *verbis*:

TRIBUTÁRIO, ACÓRDÃO QUE CONCLUIU PELA VALIDADE DE LEI ORGÂNICA MUNICIPAL QUE EXCLUIU DA COMPETÊNCIA DO PREFEITO A INICIATIVA DE LEI TRIBUTÁRIA, ALEGADA OFENSA AOS ARTS. 2.º, 59 E 69 DA CF.

O ordenamento jurídico vigente não contém disposição que contemple a iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo para o processo legislativo em matéria tributária. Agravo regimental improvido." (grifei).

No mesmo sentido a ADI nº 724/RS, da relatoria do MINISTRO CELSO DE MELLO, cuja ementada está assim redigida:

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



MASC/JCBC
Nº 70023493836
2008/CÍVEL

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.

Desse aresto, extrai-se, por oportuno, o seguinte excerto:

“ (...) 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



MASC/JCBC
Nº 70023493836
2008/CÍVEL

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 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



MASC/JCBC
Nº 70023493836
2008/CÍVEL

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. O próprio texto constitucional, ao dispor sobre esses 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., (...)”.

O ordenamento constitucional vigente não prevê a iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo para o processo legislativo em matéria tributária, pois o art. 61, § 1º, II, b, da Constituição Federal diz respeito apenas aos Territórios Federais, mas não aos Estados e Municípios. Ou seja, apenas nos *Territórios* a iniciativa de projetos de lei em matéria tributária está reservada ao Chefe do Poder Executivo.

Nesse sentido, a disposição da atual Carta Constitucional:

Art. 61. (...)

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

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

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



MASC/JCBC
Nº 70023493836
2008/CÍVEL

A Carta do Estado, por sua vez, assim prevê:

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

I - fixem ou modifiquem os efetivos da Brigada Militar;

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.

Portanto, nos casos em que há iniciativa parlamentar, mesmo que a lei acabe resultando em aumento de despesa ou supressão de receita, não há inconstitucionalidade apenas por esse motivo. Não é o aumento de despesa ou supressão de receita que está vedado por iniciativa parlamentar, mas o exercício da iniciativa quando ela for privativa do Executivo.

Neste cenário, não identifico a presença de vício formal que ampare a presente representação de inconstitucionalidade na dimensão em que pleiteada.

Com tais razões, **estou julgando improcedente a presente demanda.**

É o voto.

DES. GASPAR MARQUES BATISTA – Voto com o Relator, Senhor Presidente.

DES. ARNO WERLANG – Com o Relator.



MASC/JCBC
Nº 70023493836
2008/CÍVEL

DES. VICENTE BARROCO DE VASCONCELLOS – Com a divergência no caso concreto.

DES. JORGE LUÍS DALL'AGNOL – Também.

DES. FRANCISCO JOSÉ MOESCH - Eminentes colegas, a questão é altamente discutida nas Cortes deste país, mas, recentemente, tendo em vista precedentes desta Corte e do Supremo Tribunal Federal, firmou-se o entendimento majoritário de que a iniciativa de lei que trate de isenções em matéria tributária é concorrente entre os Poderes, não cabendo reconhecer a inconstitucionalidade da lei municipal nº 1.763/2008, de Novo Hamburgo.

Peço vênia para transcrever:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal que isentou do pagamento de IPTU os imóveis titulados por aposentados, inativos e pensionistas cuja renda seja igual ou inferior a dois salários mínimos nacionais. Lei de iniciativa do Poder Legislativo. Ausência de vício formal. Decisão do STF admitindo a possibilidade de o Poder Legislativo editar leis versando sobre matéria tributária. Inexistência de reserva de iniciativa em matéria tributária. **AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. VOTO VENCIDO.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70017766874, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: José Aquino Flores de Camargo, Julgado em 13/08/2007)

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 REGULE 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



MASC/JCBC
Nº 70023493836
2008/CÍVEL

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 Inconstitucionalidade Nº 70027395029, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro, Julgado em 16/02/2009)

E, também, do Supremo Tribunal Federal:

I. Processo legislativo: matéria tributária: inexistência de reserva de iniciativa do Executivo, sendo impertinente a invocação do art. 61, § 1º, II, b, da Constituição, que diz respeito exclusivamente aos Territórios Federais. II. Isenção e privilégio. III. Ação direta de inconstitucionalidade: medida cautelar, em regra, descabida, se a lei impugnada tem caráter de simples autorização ao Poder Executivo, subordinada a sua utilização à edição de regulamento para a qual sequer se estabeleceu prazo: precedentes.

***(ADI-MC 2304/RS - RIO GRANDE DO SUL
MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE, Min. SEPÚLVEDA PERTENCE,
Tribunal Pleno, Julg. 04/10/2000, DJ de 15-12-2000, pág 61,
EMENT vol. 02016-01, pág.01)***

Dessa forma, ausente inconstitucionalidade da lei, estou rogando vênias ao Eminentíssimo Relator, julgando improcedente a demanda.

DES. LUIZ FELIPE BRASIL SANTOS – Com a divergência.

DES. CONSTANTINO LISBÔA DE AZEVEDO – Com o Relator.

DES. AYMORÉ ROQUE POTTES DE MELLO - Com a vênias do eminente Relator, o meu voto é no sentido de julgar improcedente a presente ação direta de inconstitucionalidade, endossando a fundamentação dos votos que abriram a divergência no caso sob exame.



MASC/JCBC
Nº 70023493836
2008/CÍVEL

DES. JOSÉ AQUINO FLÔRES DE CAMARGO - Com a vênia do eminente relator, acompanho a divergência. Na esteira dos votos dos colegas que me antecederam, firmou-se o entendimento jurisprudencial no sentido de que é concorrente a competência para legislar em termos de isenção fiscal. Voto pela improcedência da ação.

DES. GENARO JOSÉ BARONI BORGES – Com o Relator.

DESA. ANA MARIA NEDEL SCALZILLI – Com a divergência.

DES. PAULO DE TARSO VIEIRA SANSEVERINO – Também acompanho a divergência.

DES. ROQUE JOAQUIM VOLKWEISS - Acompanho o judicioso voto do eminente Relator, porém sob outro fundamento, que extraio do doutrinador ROQUE ANTÔNIO CARRAZA (in “CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL TRIBUTÁRIO”, Malheiros Editores, 16ª edição, 2001, p. 265 a 267), “*verbis*”, sendo meus os grifos apostos ao texto:

“Algumas leis, no entanto, continuam sendo de iniciativa privativa do Chefe do Executivo. É o que estatui o § 1º do art. 61 da Constituição Federal.

...

Em matéria tributária, porém, prevalece a respeito o art. 61: a iniciativa das leis tributárias — exceção feita à iniciativa das leis tributárias dos Territórios, ... — é ampla, cabendo, pois, a qualquer membro do Legislativo, ao Chefe do Executivo, aos cidadãos, etc.

Esse raciocínio vale para as leis que criam ou aumentam tributos. Não para as leis tributárias benéficas, que continuam a ser de iniciativa privativa do Chefe do Executivo (Presidente, Governador ou Prefeito).

Abrindo um rápido parêntese, entendemos por leis tributárias “benéficas” as que, quando aplicadas, acarretam diminuição de receita (leis que concedem isenções tributárias, que parcelam débitos fiscais, que aumentam prazos para o normal recolhimento dos tributos, etc.). No mais das vezes, favorecem aos contribuintes.



MASC/JCBC
Nº 70023493836
2008/CÍVEL

Ora, só o Chefe do Executivo — senhor do Erário e de suas conveniências — reúne condições objetivas para aquilatar os efeitos que, leis desse tipo, produzirão nas finanças públicas sob sua guarda e superior responsabilidade. Assim, nada pode ser alterado, nesta matéria, sem sua prévia anuência”.

Ademais, o art. 172 do Código Tributário Nacional é expresso no sentido de que somente lei pode estabelecer “remissão” (que é o perdão do crédito tributário), sem contudo prescindir do fato de que a iniciativa dessa lei seja do Executivo, como bem alertado pelo citado tributarista ROQUE CARRAZA. Veja-se:

“Art. 172. A lei pode autorizar a autoridade administrativa a conceder, por despacho fundamentado, remissão total ou parcial do crédito tributário, atendendo:

I - à situação econômica do sujeito passivo;

II - ao erro ou ignorância escusáveis do sujeito passivo, quanto a matéria de fato;

III - à diminuta importância do crédito tributário;

IV - a considerações de equidade, em relação com as características pessoais ou materiais do caso;

V - a condições peculiares a determinada região do território da entidade tributante”.

Nessas circunstâncias, também julgo procedente a presente ADIN, mas pelo fundamento de que a lei concessiva de remissão (benefício consistente no perdão de crédito tributário) é da Câmara de Vereadores, desde que a iniciativa parta do Executivo.

É o voto.

DES. SEJALMO SEBASTIÃO DE PAULA NERY – Com o Relator.

DES. ALZIR FELIPPE SCHMITZ – Com a divergência.

DES. LUIZ FELIPE SILVEIRA DIFINI - Peço *vênia* para divergir do ilustre Relator.

Compulsados os autos, verifica-se que o questionamento por parte do autor refere-se à competência do Poder Legislativo para dispor sobre matéria tributária.



MASC/JCBC
Nº 70023493836
2008/CÍVEL

Entendo, quanto a este ponto, que inexiste reserva de iniciativa do Executivo – sendo impertinente a invocação do art. 60 da Constituição Estadual, bem como do art. 61, §1º, II, b, da Constituição Federal –, pelo que pode validamente ser a matéria tratada pelo Poder Legislativo, sem que isso implique ofensa ao princípio da separação dos Poderes.

A propósito, a jurisprudência do STF:

ADIN-LEI 7.999/85, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, COM A REDAÇÃO QUE LHE DEU A LEI N. 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 1998 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. (MC – ADI n. 724-6/RJ, STF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 07.05.1992)

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



MASC/JCBC
Nº 70023493836
2008/CÍVEL

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. (ADI 2664/AP, STF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 11.04.2007)

I. Ação direta de inconstitucionalidade: L. est. 2.207/00, do Estado do Mato Grosso do Sul (redação do art. 1º da L. Est. 2.417/02), que isenta os aposentados e pensionistas do antigo sistema de previdência da contribuição destinada ao custeio de plano de saúde dos servidores Estado: inconstitucionalidade declarada.

(...)

III. Processo legislativo: matéria tributária: inexistência de reserva de iniciativa do Executivo, sendo impertinente a invocação do art. 61, §1º, II, b, da Constituição, que diz respeito exclusivamente aos Territórios Federais. (...). (ADI n. 3.205-4, STF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 19.10.2006)

E deste Tribunal de Justiça:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Isenção de contribuição para iluminação pública relativamente à área rural. Em se tratando de matéria tributária a competência para iniciar o processo legislativo é concorrente do Poder Executivo e do Poder Legislativo. Precedentes deste Tribunal (ADIN 70005643457 e ADIN 70000604736. Des. ARAKEN DE ASSIS). Ação julgada improcedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70008460842, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Cacildo de Andrade Xavier, Julgado em 14/02/2005)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE MARAU. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. ISENÇÃO. PODER DE INICIATIVA. RESERVA DO EXECUTIVO INEXISTENTE. Não há como reconhecer, no sistema constitucional pátrio, reserva de iniciativa em matéria tributária. Sendo "o poder de isentar o próprio poder de tributar visto ao inverso" (Prof. José Souto Maior Borges), razão não há para distinguir quando se esteja a cuidar de isenção. "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



MASC/JCBC
Nº 70023493836
2008/CÍVEL

legislativo - ao ato de legislar sobre orçamento do Estado" (Ministro Celso de Mello). Precedentes jurisprudenciais. Doutrina. Ação julgada improcedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70008050189, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Antônio Janyr Dall'Agnol Júnior, Julgado em 04/10/2004)

Ademais, reiterada *vênia*, a meu ver, não é correto afirmar que a concessão de isenção e, por conseguinte, a redução de receita municipal acarrete aumento de despesa. Trata-se de coisas diversas, razão pela qual não há como invocar os arts. 149 e 152, §3º da Constituição Estadual para justificar o decreto de inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 1.763/2008.

Conforme expôs o Min. Celso de Mello, "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" (MC – ADI n. 724-6).

Voto, assim, pela improcedência da ação.

DES. CARLOS EDUARDO ZIETLOW DURO - Eminentes colegas. Julgo improcedente a presente ação, na linha de votos que já proferi sobre o tema.

Com efeito, deve ser observado que não há inconstitucionalidade na Lei municipal nº 1763/2008, não havendo, por consequência, ofensa aos artigos 2º, 8º, 9º, 60 ou 82, VII, da Constituição Estadual, nem tampouco vício de origem porque, 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



MASC/JCBC
Nº 70023493836
2008/CÍVEL

pensionistas com renda até um salário mínimo, de iniciativa parlamentar viole a organização e funcionamento da administração municipal.

Neste sentido decisões do Órgão Especial deste Tribunal:

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. 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.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70022890008, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Osvaldo Stefanello, Julgado em 26/05/2008)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE TAQUARA. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL (ISENÇÃO) DE IPTU. INICIATIVA LEGISLATIVA DO PARLAMENTAR E PRINCÍPIO DA SIMETRIA ESTRUTURAL E SEPARAÇÃO DOS PODERES. IRRETROATIVIDADE DE LEI TRIBUTÁRIA. Não viola o princípio da simetria estrutural dos entes federativos, ou o princípio da separação dos poderes, a lei de iniciativa de parlamentar municipal que concede isenção fiscal a contribuintes de IPTU. O art. 61, § 1º, inciso II, da Constituição Federal, que limita a iniciativa legislativa, nessas matérias, ao Executivo, não é extensível aos Estados e aos Municípios, mas tão somente aos



MASC/JCBC
Nº 70023493836
2008/CÍVEL

Territórios. A regra da irretroatividade não é invocável em favor do Poder Público, por se consubstanciar em direito fundamental do contribuinte. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70018870246, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Adão Sérgio do Nascimento Cássiano, Julgado em 13/08/2007)

No mesmo sentido, posição do STF:

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 7.616, de 3 de janeiro de 2002, do Estado de Mato Grosso. Prorrogação de prazo. - Improcede a alegação de que a lei estadual ora atacada, por dizer respeito a matéria tributária, seria da iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo Estadual pela aplicação aos Estados do disposto, no tocante ao Presidente da República, no artigo 61, § 1º, II, "b", da Constituição, o qual seria aplicável aos Estados-membros. E improcede porque esse dispositivo diz respeito apenas à iniciativa exclusiva do Presidente da República no tocante às leis que versem matéria tributária e orçamentária dos TERRITÓRIOS. - Das duas alegações em que ainda se funda a inicial para sustentar a inconstitucionalidade, basta a segunda delas - a relativa à ofensa ao disposto no artigo 155, § 2º, XII, "g", da Constituição Federal - para essa sustentação por sua relevância jurídica que decorre da jurisprudência desta Corte em vários precedentes referentes a ações diretas de inconstitucionalidade e relativos à instituição, por norma estadual, de isenções, não-incidência ou incidência parcial do ICMS, nos quais se deu pela procedência da alegação de infringência ao citado dispositivo constitucional. Precedentes do S.T.F. Liminar deferida, para suspender, "ex nunc", a eficácia da Lei nº 7.616, de 3 de janeiro de 2002, do Estado de Mato Grosso." (ADI 2599 MC / MT, STF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Moreira Alves, j. em 07/11/2002, unânime, DJU de 13/12/2002, p. 59).

"EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 553/00, do Estado do Amapá. Concessão de benefícios tributários. Lei de iniciativa parlamentar. Ausência de ofensa ao artigo 61, § 1º, II, b, da



MASC/JCBC
Nº 70023493836
2008/CÍVEL

Constituição Federal, pois as regras insertas nesse dispositivo se referem tão somente a Territórios Federais, não sendo de observância obrigatória por parte dos Estados-membros. Precedentes: ADIns nºs 352/DF e 2.304/RS. O inciso II do artigo 165 da Carta Magna, por aludir a normas relativas a diretrizes orçamentárias, não se aplica a normas que dizem respeito a direito tributário, como o são aquelas que concedem benefícios fiscais. Precedente: ADIn nº 724/RS. Medida liminar indeferida." (ADI 2464 MC/AP, STF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie, j. em 12/06/2002, unânime, DJU de 28/06/2002, p. 88).

Acrescento, por final, que o Órgão Especial julgou a ADIn nº 70027395029, de minha Relatoria, em 16 de fevereiro de 2009, parcialmente procedente, com a seguinte composição:

DESEMBARGADORES ROQUE MIGUEL FANK
(PRESIDENTE), JOSÉ EUGÊNIO TEDESCO, DANÚBIO EDON FRANCO,
LUIZ ARI AZAMBUJA RAMOS, JOÃO CARLOS BRANCO CARDOSO, LEO
LIMA, MARCO AURÉLIO DOS SANTOS CAMINHA, GASPARE MARQUES
BATISTA, ARNO WERLANG, VICENTE BARROCO DE VASCONCELLOS,
MARCO ANTÔNIO RIBEIRO DE OLIVEIRA, JORGE LUÍS DALL'AGNOL,
JAIME PITERMAN, LUIZ FELIPE BRASIL SANTOS, VOLTAIRE DE LIMA
MORAES, AYMORÉ ROQUE POTTES DE MELLO, JOSÉ AQUINO
FLÔRES DE CAMARGO, GENARO JOSÉ BARONI BORGES, ANA MARIA
NEDEL SCALZILLI, PAULO DE TARSO VIEIRA SANSEVERINO, NAELE
OCHOA PIAZZETA, LUIZ FELIPE SILVEIRA DIFINI E RICARDO MOREIRA
LINS PASTL, restando vencidos os vencidos os DESEMBARGADORES
JOÃO CARLOS BRANCO CARDOSO, GASPARE MARQUES BATISTA,
ARNO WERLANG E MARCO ANTÔNIO RIBEIRO DE OLIVEIRA.

*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*



MASC/JCBC
Nº 70023493836
2008/CÍVEL

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.

Por estes motivos, julgo improcedente a ação.

DES. ARMINIO JOSÉ ABREU LIMA DA ROSA (PRESIDENTE) - Também estou com a divergência.

DES. ARISTIDES PEDROSO DE ALBUQUERQUE NETO – Com o Relator.

DES. DANÚBIO EDON FRANCO – Com a divergência.

DES. LUIZ ARI AZAMBUJA RAMOS – Com o Relator.

DES. ROQUE MIGUEL FANK – Com o Relator também.

SR. PRESIDENTE (DES. ARMINIO JOSÉ ABREU LIMA DA ROSA) - Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70023493836, de Porto Alegre – “POR



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA



MASC/JCBC
Nº 70023493836
2008/CÍVEL

MAIORIA, JULGARAM IMPROCEDENTE A AÇÃO, VENCIDOS OS DESEMBARGADORES JOÃO CARLOS BRANCO CARDOSO (RELATOR), LEO LIMA, GASPAR MARQUES BATISTA, ARNO WERLANG, CONSTANTINO LISBÔA DE AZEVEDO, GENARO BARONI BORGES, ROQUE JOAQUIM VOLKWEISS, SEJALMO SEBASTIÃO DE PAULA NERY, ARISTIDES PEDROSO DE ALBUQUERQUE NETO, LUIZ ARI AZAMBUJA RAMOS E ROQUE MIGUEL FANK. REDATOR PARA O ACÓRDÃO O DESEMBARGADOR MARCO AURÉLIO DOS SANTOS CAMINHA."



MASC/JCBC
Nº 70023493836
2008/CÍVEL



Este é um documento eletrônico assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que instituiu a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, por:

Signatário: MARCO AURELIO DOS SANTOS CAMINHA

Nº de Série do certificado: 4A45CD5627C9606A

Data e hora da assinatura: 27/05/2009 15:31:34

Signatário: LUIZ FELIPE SILVEIRA DIFINI

Nº de Série do certificado: 1387DB13A81D4E20

Data e hora da assinatura: 15/06/2009 17:48:20

Signatário: JOAO CARLOS BRANCO CARDOSO

Nº de Série do certificado: 2D2515B5B9DDC42B

Data e hora da assinatura: 16/06/2009 16:04:44

Signatário: CARLOS EDUARDO ZETLOW DURO

Nº de Série do certificado: 506F82930EE4A6EF

Data e hora da assinatura: 23/06/2009 14:00:24

Signatário: FRANCISCO JOSE MOESCH

Nº de Série do certificado: 6A18D016D5813EB8

Data e hora da assinatura: 23/06/2009 15:09:40

Signatário: AYMORE ROQUE POTTES DE MELLO

Nº de Série do certificado: 459478EA26315B67

Data e hora da assinatura: 22/07/2009 20:19:32

Signatário: JOSE AQUINO FLORES DE CAMARGO

Nº de Série do certificado: 6D054A3A2B338557

Data e hora da assinatura: 29/07/2009 17:50:22

Signatário: ROQUE JOAQUIM VOLKWEISS

Nº de Série do certificado: 6FCCB958AD54A838

Data e hora da assinatura: 13/08/2009 15:11:57

Para conferência do conteúdo deste documento, acesse, na internet, o endereço http://www.tj.rs.gov.br/site_php/assinatura e digite o seguinte número verificador: 700234938362009649464



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA



AA
Nº 70009650417
2004/CÍVEL

**CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO.
CONTRIBUIÇÃO PARA ILUMINAÇÃO PÚBLICA.
ISENÇÃO DA ÁREA RURAL. POSSIBILIDADE**

**1. É constitucional a Lei 2.341/03, do
Município de Barracão, que isentou a área
rural da contribuição para iluminação pública.
Precedente do Órgão Especial (ADIn
70008460842, Des. CACILDO DE ANDRADE
XAVIER).**

2. AÇÃO DIRETA IMPROCEDENTE.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

TRIBUNAL PLENO

Nº 70009650417

PORTO ALEGRE

EXMO. SR. PREFEITO MUNICIPAL DE BARRACÃO

PROPONENTE

CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE
BARRACÃO

REQUERIDA

EXMO. SR. DR. PROCURADOR-GERAL DO ESTADO
DO RIO GRANDE DO SUL

INTERESSADO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos.

Acordam os Desembargadores integrantes do Tribunal Pleno do Tribunal de Justiça do Estado, à unanimidade, em julgar improcedente a ação, nos termos do voto do Relator, vencidos os Desembargadores Arno Werlang, Roque Miguel Fank e Alfredo Guilherme Englert, que julgavam procedente a ação, e o Des. Antonio Carlos Stangler Pereira, que a julgava procedente em parte.

Custas na forma da lei.

Participaram do julgamento, além do signatário, os eminentes Senhores **DES. OSVALDO STEFANELLO (PRESIDENTE),
DES. CACILDO DE ANDRADE XAVIER, DES. ALFREDO GUILHERME**



AA

Nº 70009650417

2004/CÍVEL

ENGLERT, DES. ANTONIO CARLOS NETTO MANGABEIRA, DES. ANTONIO CARLOS STANGLER PEREIRA, DES. RANOLFO VIEIRA, DES. VLADIMIR GIACOMUZZI, DES. PAULO MOACIR AGUIAR VIEIRA, DES. VASCO DELLA GIUSTINA, DESA. MARIA BERENICE DIAS, DES. DANÚBIO EDON FRANCO, DES. LUIZ ARI AZAMBUJA RAMOS, DES. JOÃO CARLOS BRANCO CARDOSO, DES. MARCO ANTÔNIO BARBOSA LEAL, DES. ROQUE MIGUEL FANK, DES. LEO LIMA, DES. MARCO AURÉLIO DOS SANTOS CAMINHA, DES. GASPAR MARQUES BATISTA, DES. ARNO WERLANG, DES. WELLINGTON PACHECO BARROS, DES. ALFREDO FOERSTER, DES. SYLVIO BAPTISTA NETO, DES. JORGE LUÍS DALL'AGNOL E DES. JOSÉ ANTÔNIO HIRT PREISS.

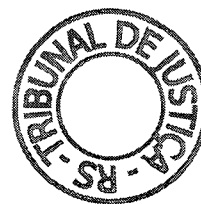
Porto Alegre, 07 de março de 2005.

**DES. ARAKEN DE ASSIS,
Relator.**

RELATÓRIO

DES. ARAKEN DE ASSIS (RELATOR) - O Exmo. Sr. Prefeito Municipal de Barracão propõe ação direta de inconstitucionalidade contra a Lei 2.341/03, daquele Município, que alterou a Lei 2.293/02, instituidora da contribuição para custeio da iluminação pública.

Segundo alega, o diploma legal impugnado isenta do pagamento da contribuição os moradores da área rural do Município, alargando demasiadamente o número de isentos. Sustenta que a arrecadação sofrerá sensível diminuição, causando sérios prejuízos à



AA

Nº 70009650417

2004/CÍVEL

Administração Pública. Aduz que o art. 149 do CE/89 atribui ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de projetos que tratem de matéria orçamentária. Requer liminar, a fim de suspender os efeitos da Lei 2.293/02 (fls. 02/06).

Intimado, o proponente regularizou a representação técnica (fls. 18/19).

Indeferi a liminar pleiteada (fls. 26/28).

A Dra. Procuradora-Geral do Estado argüiu, preliminarmente, a irregularidade do instrumento de procuração. No mérito, pugnou pela manutenção da Lei questionada, forte no princípio que presume sua constitucionalidade (fls. 38/47).

Notificada, a Câmara Municipal de Vereadores de Barracão deixou de prestar informações (fl. 48).

O Dr. Procurador de Justiça, rejeitada a preliminar, opinou pela procedência parcial da ação para, sem redução do texto de lei, reconhecer a inconstitucionalidade apenas com relação à aplicação no presente exercício financeiro (fls. 49/53).

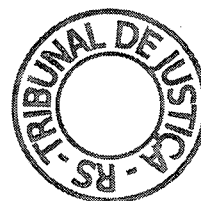
É o relatório.

VOTO

DES. ARAKEN DE ASSIS (RELATOR) – Senhor Presidente.

1. Indeferi a inicial sob os seguintes fundamentos (fls. 26/27):

Não há relevância nos fundamentos da presente ação direta de inconstitucionalidade. O art. 61, §



AA

Nº 70009650417

2004/CÍVEL

1.º, II, *b*, da CF/88, por sem dúvida aplicável ao processo legislativo dos Estados e dos Municípios – e, portanto, a afronta se mostraria direta ao art. 8.º da CE/89 –, conforme já proclamou o STF, respeita tão-só às leis tributárias do Distrito Federal e dos Territórios.

Em relação ao primeiro aspecto, assinalo que, segundo o STF, *“impõe-se à observância do processo legislativo dos Estados-membros as linhas básicas do correspondente modelo federal, particularmente as de reserva de iniciativa, na medida em que configuram elas prisma relevante do perfil do regime positivo de separação e independência dos poderes, que é princípio fundamental ao qual se vinculam compulsoriamente os ordenamentos das unidades federadas”* (Pleno do STF, Adin nº 872-RS-Liminar, 3.6.93, Relator o insigne Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, RTJSTF, 151/425).

Quanto ao segundo, não há iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo em relação às leis tributárias, e, portanto, legislação oriunda do Legislativo, neste assunto, não pode ofender o art. 8º da CE/89. Neste sentido já decidiu a 1ª Turma do STF (AgRg nº 148.469-9-SP, 10.10.95, Relator o insigne Ministro ILMAR GALVÃO), em Acórdão cuja ementa, neste particular, reza o seguinte:

O ordenamento constitucional vigente não contém disposição que contemple a iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo para o processo legislativo em matéria tributária.

O poder de isentar é simétrico, mas em sentido oposto, ao poder de tributar, e abrange taxas, conforme acentua ROQUE CARRAZA (*Curso de direito constitucional tributário*, p. 364, 4.ª Ed., São Paulo, 1993):

“Em rigor, a competência para tributar e a competência para isentar são como verso e o anverso de uma



AA

Nº 70009650417

2004/CÍVEL

mesma moeda. Ou, dito de outro modo (menos metafórico), se só a lei pode validamente tributar, só a lei pode validamente isentar (esta, pelo menos, é a regra geral)."

...

"Aproveitamos o ensejo para salientar que as isenções tributárias concedidas por meio de lei ordinária podem alcançar não só os impostos, como, também, as taxas e a contribuição de melhoria. Podem alcançar, pois, quaisquer tributos, ao contrário da imunidade tributária, que só estende seu manto protetor contra os impostos".

Do mesmo ponto de vista é o Sr. Desembargador ROQUE JOAQUIM VOLKWEISS (*Direito tributário nacional*, pp. 274-275, 2.^a ed., Porto Alegre, 1998):

"Segundo entendimento clássico, a 'isenção' decorre sempre de norma jurídica da mesma natureza daquela que é competente para criar o tributo a que se refira. Isso porque, sendo o exigir uma consequência do instituir, somente a norma apta a instituir é que pode, também, dispensar o que, por ela, se tornou exigível, fiel, portanto, ao princípio de que 'somente pode dispensar um direito quem o pode exigir'".

Após diversos pronunciamentos em contrário, tal posição passou a majoritária no âmbito do Órgão Especial do TJRS.

Finalmente, os reflexos orçamentários não se ostentam relevantes, nem as diversas disposições da Carta Federal (artigos 165, I e II, §§ 2.º e 6.º; 166, § 3.º; e 127, § 3.º) e da Estadual (artigos 149, II e III, e §§ 3.º e 5.º, inc. V; 152, § 3.º e 110), acerca desse tema, conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal (Adin_MC 724-RS, 07.05.92, Relator



AA
Nº 70009650417
2004/CÍVEL

o Sr. Ministro CELSO DE MELLO, DJU 27.04.01, p. 56), *in verbis*:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – 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 fins de instauração do respectivo processo legislativo – ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado".

Neste precedente, originário de nosso Estado, controverteram-se os reflexos orçamentários da isenção e eles foram estimados irrelevantes. Ressalvo, naturalmente, o exame do problema sob a perspectiva da razoabilidade. Aqui, porém, disto não se cuida. Tais são as razões que, no caso, excluem a concessão da liminar.



AA

Nº 70009650417

2004/CÍVEL

Acrescento que a hipótese é idêntica àquela constante na ADIn 70008460842, julgada em 1.º.03.05, por este Órgão Especial, Relator o Sr. Desembargador CACILDO DE ANDRADE XAVIER, por unanimidade. Naquela oportunidade, curiosamente, o Sr. Procurador-Geral de Justiça se manifestou pela *procedência* da ação. Permito-me, então, transcrever o parecer com a orientação que me parece correta, reproduzindo o voto do Sr. Desembargador CACILDO:

Meu voto é no sentido de julgar improcedente a ação.

Adoto como razões de decidir as lançadas no parecer do eminente Dr. Roberto Bandeira Pereira, cujo Procurador-Geral de Justiça assim postas:

No que diz respeito à iniciativa legislativa voltada às normas que disciplinam matéria orçamentária, inexistente dúvida no sentido de que são de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, nos termos do disciplinado no art 149, incisos I, II e III da CE.

Entretanto, no que se refere às normas que disciplinam matéria tributária, como é o caso dos autos, sua iniciativa resta situada no âmbito da competência concorrente. Portanto, tanto o Poder Executivo, quanto o Poder Legislativo, podem tomar a iniciativa para a edição de novas regras jurídicas visando regular fatos associados a tributos. O que apenas deve restar realçado em presença de tais poderes, é a necessidade de sempre respeitar os limites impostos pelas diretrizes orçamentárias em vigor. Tanto é assim que o Supremo Tribunal Federal manifestou-se no sentido de que:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei n 553/00, do Estado do Amapá. Concessão de benefícios tributários. Lei de iniciativa parlamentar. Ausência



AA

Nº 70009650417

2004/CÍVEL

de ofensa do artigo 61, § II, b, da Constituição Federal, pois as regras insertas nesse dispositivo se referem tão somente a Territórios Federais, não sendo de observância obrigatória por parte dos Estados-membros. Precedentes:

ADins nºs 352/DF e 2.304/RS. O inciso II do artigo 165 da Carta Magna, por aludir a normas relativas a diretrizes orçamentárias, não se aplica a normas que dizem respeito a direito tributário, como o são aquelas que concedem benefícios fiscais. Precedente: ADIn nº 724/RS. Medida liminar indeferida. (Pleno do STF: ADIMC 2.464/AP, rel. Min. Ellen Gracie, DJU 28.06.2002, p. 88, votação unânime).

No caso dos autos, a questão orçamentária resta superada, já que considerando a data da entrada em vigor do art. 149-A da Constituição Federal, inserido no regramento constitucional por força da Emenda Constitucional n 39, de 19 de setembro de 2002, nada poderia ter sido tratado no orçamento de 2003 sobre a contribuição para custeio da iluminação pública, porquanto a lei orçamentária do Município de Arvorezinha data de 13 de dezembro de 2002 (fl. 84/85). Logo, não há que se falar em diminuição de receita do município no que tange ao exercício de 2002.

Ademais, no que atine ao orçamento previsto para o ano de 2004, a ausência de previsão orçamentária da receita referente ao recolhimento de tal contribuição, não permite identificar-se redução de arrecadação por parte do fisco municipal, não se visualizando, portanto, transtorno ou lesão alguma à atividade administrativa do Poder Executivo Municipal.



AA

Nº 70009650417

2004/CÍVEL

De tal sorte, tomando-se em conta o acima realçado, não se vislumbra nenhum vício na iniciativa legislativa levada a efeito pelo Poder Legislativo do Município de Arvorezinha, o qual está legitimado a legislar, por sua própria iniciativa no tocante à matéria tributária, dado tratar-se de iniciativa legislativa de natureza concorrente.

Em situação tática similar, o órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado já decidiu que:

Ação direta de inconstitucionalidade. São Borja. Matéria Tributária. Isenção. Emenda. Poder de iniciativa. Reserva do executivo inexistente. Não há como reconhecer, no sistema constitucional pátrio, reserva de iniciativa em matéria tributária. Sendo 'o poder de isentar o próprio poder de tributar visto ao inverso' (Prof. José Souto Maior Borges), razão não há para distinguir quando se esteja a cuidar da isenção. Possível, assim, a Câmara de Vereadores apor emenda a projeto de lei, prevendo isenção com caráter de generalidade. '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' (Ministro Celso de Mello). Precedentes jurisprudenciais. Doutrina. Ação julgada improcedente. (AD 70005033410, rel. Des. Antônio Janir Dall'Agnol Júnior, julgada em 17.02.2003).

Em síntese, o ato normativo municipal impugnado, por incluir-se na esfera da iniciativa legislativa concorrente e por não interferir em matéria de iniciativa exclusiva do Poder Executivo Municipal, não apresenta vício algum a ser declarado.



AA

Nº 70009650417

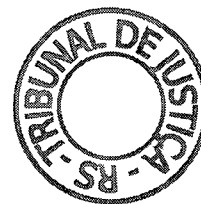
2004/CÍVEL

Adoto, também, um trecho do voto que proferi no julgamento do agravo regimental, assim redigido:

Não é demais referir agora ementa de acórdão de que foi REDATOR, como voto vencedor, o eminente Des. ARAKEN DE ASSIS, relativo à ADIn 70005643457, julgada em 08/09/2003, assim redigida:

CONSTITUCIONAL. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. PODER DE TRIBUTAR E PODER DE ISENTAR. INICIATIVA LEGISLATIVA. 1. LEIS TRIBUTÁRIAS, INCLUINDO AQUELAS QUE AMPLIAM CASOS DE ISENÇÃO, NÃO SÃO INICIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. O PODER DE ISENTAR E O MESMO PODER DE TRIBUTAR VISTO NO ÂNGULO CONTRÁRIO, INEXISTINDO INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO EXECUTIVO, NESTE ASSUNTO, DE MODO QUE A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA CÂMARA INTEGRA AS REGRAS DO JOGO E A INDEPENDÊNCIA E HARMONIA DOS PODERES (CE/89, ART-10). 2. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE. VOTOS VENCIDOS.

Aliás, em voto pro ferido quando do julgamento da ADIn 70000604736, cujo acórdão está publicado na Revista de Jurisprudência do TJRS, 203/262, o eminente Des. ARAKEN frisou em certa altura: "Neste sentido, já decidiu a 1ª Turma do Supremo Tribunal Federal (AgRg n 184469-9-SP, de 1 0-10-95, Relator o insigne Min. Ilmar Galvão), em acórdão cuja ementa, neste particular, reza o seguinte: 'O ordenamento constitucional vigente não contém disposição que contemple a iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo para o processo legislativo em matéria tributária'".



AA
Nº 70009650417
2004/CÍVEL

Destaco que na decisão que indeferi a liminar frisei de saída o seguinte: "A petição inicial é um tanto confusa, mas dá para se concluir que, na realidade, o Prefeito ataca é a Lei 1.569, de 09/05/2003, por cópia às fls. 41/42, a qual foi promulgada pelo Sr. Presidente da Câmara e introduz alterações na Lei 1.554, esta sancionada pelo chefe do Executivo (fls. 31/32)".

2. Pelo fio do exposto, julgo improcedente a ação direta de inconstitucionalidade.

DES. VASCO DELLA GIUSTINA – De acordo com o Relator.

DESA. MARIA BERENICE DIAS – Com o Relator.

DES. DANÚBIO EDON FRANCO – Com o Relator.

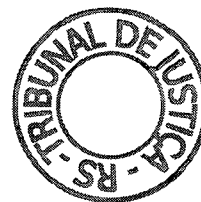
DES. ARNO WERLANG – Senhor Presidente, neste caso, tenho votado, com a devida vênia, divergentemente, tendo em vista que há aumento de despesa. Conseqüentemente, estaria julgando procedente.

DES. LUIZ ARI AZAMBUJA RAMOS – Com o eminente Relator.

DES. JOÃO CARLOS BRANCO CARDOSO – Com o Relator.

DES. MARCO ANTÔNIO BARBOSA LEAL – Com o Relator.

DES. ROQUE MIGUEL FANK – Julgo procedente.



AA
Nº 70009650417
2004/CÍVEL

DES. LEO LIMA – Com o Relator.

DES. MARCO AURÉLIO DOS SANTOS CAMINHA – Com o Relator.

DES. GASPAR MARQUES BATISTA – Com o Relator.

DES. WELLINGTON PACHECO BARROS – Com o Relator.

DES. ALFREDO FOERSTER – Com o Relator.

DES. SYLVIO BAPTISTA NETO – Com o Relator.

DES. JORGE LUIS DALL'AGNOL – Com o Relator.

DES. JOSÉ ANTÔNIO HIRT PREISS – Com o Relator.

DES. OSVALDO STEFANELLO (PRESIDENTE) – Eu também, devida
vênia, estou com o Relator.

DES. CACILDO DE ANDRADE XAVIER – Acompanho o luminoso voto
do eminente Relator.

DES. ALFREDO GUILHERME ENGLERT – Com o Des. Werlang.

DES. ANTONIO CARLOS NETTO MANGABEIRA – Acompanho o
eminente Relator.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA



AA
Nº 70009650417
2004/CÍVEL

DES. ANTONIO CARLOS STANGLER PEREIRA – Pela procedência parcial.

DES. RANOLFO VIEIRA – Com o Relator.

DES. VLADIMIR GIACOMUZZI – Com o Relator.

DES. PAULO MOACIR AGUIAR VIEIRA – Com o Relator.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 70009650417, DE PORTO ALEGRE: “POR MAIORIA, JULGARAM IMPROCEDENTE A AÇÃO, NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR, VENCIDOS OS DESEMBARGADORES ARNO WERLANG, ROQUE MIGUEL FANK E ALFREDO GUILHERME ENGLERT, QUE JULGAVAM PROCEDENTE AÇÃO, E O DESEMBARGADOR ANTONIO CARLOS STANGLER PEREIRA, QUE A JULGAVA PROCEDENTE EM PARTE”.

SBDS