PARECER

TRIBUTÁRIO – ISS – SERVIÇOS DE PEDÁGIO – INICIATIVA CONCORRENTE – CONSTITUCIONALIDADE – PRECEDENTES DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO

Trata-se de pedido de parecer solicitado a esta Consultoria Jurídica da União dos Vereadores do Rio Grande do Sul – UVERGS, pela Câmara Municipal de Vereadores de **IPÊ**, por sua assessora jurídica, Dr.ª **ADRIANA R. C. FOCHESATO**, questionando a respeito dos aspectos constitucionais, legais e formais do Projeto de Lei n.º 003/2021, de autoria do Poder Legislativo.

Colaciona pedido de parecer, acompanhado do Projeto de e mensagem justificativa.

É o sucinto relatório, de modo que passamos a opinar.

Trata-se do Projeto de Lei n.º 003, datado de 29 de julho do ano de 2021, de autoria do Legislativo, que tem por escopo alterar a alíquota de cobrança de ISS sobre serviços de exploração de rodovias.

Muito embora a matéria seja polêmica na doutrina e na jurisprudência, nosso Egrégio Tribunal de Justiça possui o entendimento de que a competência legislativa sobre isenção tributária é concorrente, sendo que o processo legislativo pode ser iniciado tanto pelo Poder Legislativo como pelo Poder Executivo.

Para evitar tautologia, segue abaixo citação da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 70055214647 em que o TJ reconheceu a competência da Câmara Municipal de Vereadores para propor isenção em matéria tributária, *verbis*:

> *"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.

[. . .]

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos os autos.

Acordam os Desembargadores integrantes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado, à unanimidade, em conhecer em parte e em julgar improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Custas na forma da lei.

Participaram do julgamento, além do signatário, os eminentes Senhores DESEMBARGADORES MARCELO BANDEIRA PEREIRA (PRESIDENTE), ARMINIO JOSÉ ABREU LIMA DA ROSA, ARNO WERLANG, RUI PORTANOVA, JAIME PITERMAN, IVAN LEOMAR BRUXEL, LUIZ FELIPE BRASIL SANTOS, OTÁVIO AUGUSTO DE FREITAS BARCELLOS, IRINEU MARIANI, AYMORÉ ROQUE POTTES DE MELLO, MARCO AURÉLIO HEINZ, GUINTHER SPODE, ORLANDO HEEMANN JÚNIOR, ALEXANDRE MUSSOI MOREIRA, LUÍS AUGUSTO COELHO BRAGA, ANDRÉ LUIZ PLANELLA VILLARINHO, CARLOS CINI MARCHIONATTI, CLÁUDIO BALDINO MACIEL, CARLOS EDUARDO ZIETLOW DURO, GLÊNIO JOSÉ WASSERSTEIN HEKMAN, TÚLIO DE OLIVEIRA MARTINS, ISABEL DIAS ALMEIDA E EDUARDO UHLEIN.

Porto Alegre, 09 de dezembro de 2013.

DES. FRANCISCO JOSÉ MOESCH,

Relator.

R E L A T Ó R I O

DES. FRANCISCO JOSÉ MOESCH (RELATOR)

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo MUNICÍPIO DE JABOTICABA, visando à declaração

de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.889/2013, que "Institui o Programa de Regularização Fiscal - REFIS - do Município de Jaboticaba unicamente em relação aos débitos da Contribuição de Melhoria e dá outras providências".

Narra o proponente que o Município enviou à Câmara de Vereadores o Projeto de Lei nº 68/2013, de 09/05/2013, objetivando a criação de REFIS – Programa de Regularização Fiscal, relativamente aos débitos de Contribuição de Melhoria, com o escopo de incentivar o adimplemento dos referidos débitos. Aduz que a Câmara de Vereadores efetuou Emenda Modificativa isentando a Contribuição de Melhoria, a qual foi vetada; todavia, a Câmara de Vereadores rejeitou o veto e promulgou a Lei nº 1.889, de 21 de maio de 2013. Sustenta que a lei impugnada afronta os arts. 8º e 10 da Constituição Estadual e a Lei Orgânica Municipal. Alega que a isenção concedida pela Câmara Municipal provocou redução de receita, algo igualmente vedado pela legislação infraconstitucional (art. 14 da Lei Complementar 101/2000). Argumenta que, considerando que a Lei Orçamentária é de iniciativa do Prefeito Municipal, eventuais emendas da Câmara de Vereadores deveriam respeitar a proibição de aumento de despesas sem previsão orçamentária. Assevera que ocorreu afronta ao princípio da autonomia dos poderes, devendo a Lei Municipal nº 1.889/2013 ser declarada inconstitucional. Ao final, pugna pela concessão de antecipação da tutela/liminar, de modo que seja suspensa a vigência da referida Lei e, após, seja julgada procedente a presente ação, declarando sua inconstitucionalidade por ofensa aos arts. 8º e 10 da Constituição Estadual; subsidiariamente, postula a declaração da ilegalidade da Lei Municipal nº 1.889/2013, por ter ferido o disposto no art. 14 da Lei Complementar 101/2000 e a Lei Orgânica do Município.

Foi indeferida a liminar pleiteada.

Notificada, a Câmara Municipal de Vereadores prestou informações, sustentando que a Emenda Modificativa nº 01/2013 ao Projeto de Lei nº 68/2013, transformado na Lei Municipal nº 1.889/2013, obedeceu aos preceitos legais e regimentais, não havendo, portanto, nenhum vício formal. Aduz que o Poder Legislativo tem o poder de apresentar

emendas aos projetos de lei orçamentária de iniciativa do Poder Executivo, sob pena de transformá-lo em mero chancelador dos atos do Chefe do Executivo. Requer a improcedência da presente ação direta de inconstitucionalidade.

A Procuradoria-Geral do Estado, atuando na curadoria especial da integridade jurídica dos atos normativos infraconstitucionais, pugnou pela manutenção da norma impugnada, visto que ausente vício formal. Refere que a competência, seja quanto à imposição de tributos, seja no tocante à concessão de exonerações tributárias, é concorrente, à exceção das leis tributárias dos Territórios, cuja iniciativa é privativa do Chefe do Executivo.

Manifestou-se o Ministério Público pela improcedência da ação.

É o relatório.

V O T O S

DES. FRANCISCO JOSÉ MOESCH (RELATOR)

Inicialmente, não merece conhecimento o pedido quanto à afronta à Lei Orgânica do Município de Jaboticaba e à Lei Complementar nº 101/2000, já que incabível, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, a análise de eventual antinomia entre a lei apontada como viciada e outras normas infraconstitucionais.

Nesse alinhamento, o seguinte precedente do Supremo Tribunal Federal:

LEI COMPLEMENTAR 20/1992. ORGANIZAÇÃO E ESTRUTURAÇÃO DA POLÍCIA JUDICIÁRIA CIVIL ESTADUAL. AUTONOMIA FUNCIONAL E FINANCEIRA. ORÇAMENTO ANUAL. OFENSA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL. COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. ANÁLISE DE LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL. IMPOSSIBILIDADE NO CONTROLE ABSTRATO. PRERROGATIVA DE FORO. EXTENSÃO AOS DELEGADOS. INADMISSIBILIDADE. DIREITO PROCESSUAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. SERVIDOR PÚBLICO. APOSENTADORIA. AFRONTA AO MODELO FEDERAL. 1. Ordenamento

constitucional. Organização administrativa. As polícias civis integram a estrutura institucional do Poder Executivo, encontrando-se em posição de dependência administrativa, funcional e financeira em relação ao Governador do Estado (artigo, 144, § 6o, CF). 2. Orçamento anual. Competência privativa. Por força de vinculação administrativo-constitucional, a competência para propor orçamento anual é privativa do Chefe do Poder Executivo. 3. Ação direta de inconstitucionalidade. Norma infraconstitucional. Não-cabimento. Em sede de controle abstrato de constitucionalidade é vedado o exame do conteúdo das normas jurídicas infraconstitucionais. 4. Prerrogativa de foro. Delegados de Polícia. Esta Corte consagrou tese no sentido da impossibilidade de estender-se a prerrogativa de foro, ainda que por previsão da Carta Estadual, em face da ausência de previsão simétrica no modelo federal. 5. Direito Processual. Competência privativa. Matéria de direito processual sobre a qual somente a União pode legislar (artigo 22, I, CF). 6. Aposentadoria. Servidor Público. Previsão constitucional. Ausência. A norma institui exceções às regras de aposentadoria dos servidores públicos em geral, não previstas na Lei Fundamental (artigo 40, § 1º, I, II, III, a e b, CF). Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente, em parte. (ADI 882/MT, STF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Maurício Correa, j. 19/02/2004).

Também a jurisprudência deste Tribunal de Justiça:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE TRINDADE DO SUL. INÉPCIA DA INICIAL. LEIS N.º 1.389/2011, 1.390/2011, 1.391/2011 E 1.392/2011. NÃO INDICAÇÃO, PELOS PROPONENTES, DOS DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL QUE ESTARIAM SENDO AFRONTADOS. ANTINOMIA COM RELAÇÃO A NORMAS INFRACONSTITUCIONAIS QUE NÃO SE SUJEITA AO CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE. INÉPCIA DA INICIAL. EXTINGUIRAM O FEITO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70046954673, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alexandre Mussoi Moreira, Julgado em 09/07/2012)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INÉPCIA DA INICIAL. AUSÊNCIA DE MENÇÃO AOS DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS VIOLADOS. IMPOSSIBILIDADE DE SE ARGUIR A INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI EM CONFRONTO COM LEGISLAÇÃO FEDERAL. EXTINÇÃO DA DEMANDA. A inconstitucionalidade de lei municipal, para qual este Tribunal tem competência para processar e julgar, é aquela cuja arguição se faz perante a Constituição Estadual (CE, art. 95, XII, d) ou, mediante via transversa, perante a Constituição Federal. É inepta a inicial, se o proponente não explicita os supostos preceitos constitucionais violados. Evidencia-se a impossibilidade jurídica do pedido, se a pretendida declaração de inconstitucionalidade tem por fundamento regras infraconstitucionais, sendo vedado o controle abstrato. PROCESSO EXTINTO, SEM JULGAMENTO DO MÉRITO. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70041043175, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio dos Santos Caminha, Julgado em 26/09/2011)

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)

Assim, aprecia-se apenas a violação aos dispositivos da Constituição Estadual, antinomia essa cuja apreciação incumbe ao Tribunal de Justiça do Estado.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo MUNICÍPIO DE JABOTICABA, visando à declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.889/2013, que "Institui o Programa de Regularização Fiscal - REFIS - do Município de Jaboticaba unicamente em relação aos débitos da Contribuição de Melhoria e dá outras providências", originada da Emenda Modificativa nº 01/2013 ao Projeto de Lei nº 68/2013.

Essa Emenda modificou o art. 1º do Projeto de Lei nº 68/2013, autorizando o Município a isentar, na totalidade, todos os débitos oriundos de Contribuição de Melhoria definida e lançada com fulcro na Lei Municipal nº 1.547/2009.

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.

Nesse sentido é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 553/2000, DO ESTADO DO AMAPÁ. DESCONTO NO PAGAMENTO ANTECIPADO DO IPVA E PARCELAMENTO DO VALOR DEVIDO. BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. AUSÊNCIA DE VÍCIO FORMAL.

1. Não ofende o art. 61, § 1º, II, b da Constituição Federal lei oriunda de projeto elaborado na Assembléia Legislativa estadual que trate sobre matéria tributária, uma vez que a aplicação deste dispositivo está circunscrita às iniciativas privativas do Chefe do Poder Executivo Federal na órbita exclusiva dos territórios federais. Precedentes: ADI nº 2.724, rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 02.04.04, ADI nº 2.304, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 15.12.2000 e ADI nº 2.599-MC, rel. Min. Moreira Alves, DJ 13.12.02

2. A reserva de iniciativa prevista no art. 165, II da Carta Magna, por referir-se a normas concernentes às diretrizes orçamentárias, não se aplica a normas que tratam de

direito tributário, como são aquelas que concedem benefícios fiscais. Precedentes: ADI nº 724-MC, rel. Min. Celso de Mello, DJ 27.04.01 e ADI nº 2.659, rel. Min. Nelson Jobim, DJ de 06.02.04.

3. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga improcedente.

(ADI nº 2.464, Relatora: Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 11.04.2007, DJe-023 Divulg 24.05.2007 Public 25.05.2007)

No mesmo alinhamento, os seguintes precedentes do Colendo Órgão Especial deste Tribunal:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N.º 4.837/2011. MUNICÍPIO DE TAQUARA. Autorização para o Poder Executivo conceder descontos sobre o valor do IPTU aos aposentados, inativos, pensionistas, beneficiários de benefício assistencial de prestação continuada e deficientes físicos e mentais para o exercício de 2012. Alterações promovidas, no projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo, em razão de emendas parlamentares. Inviabilidade de conhecimento do pedido quanto à alegada afronta ao artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Matéria tributária. Competência concorrente. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70044951754, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alexandre Mussoi Moreira, Julgado em 18/06/2012)

CONSTITUCIONAL. LEI MUNICIPAL. ISENÇÃO. INICIATIVA LEGISLATIVA. LEGITIMIDADE. Dispõe o legislativo municipal legitimidade para propor projeto de lei visando estabelecer isenção do imposto de transmissão de bens imóveis, ausente, no caso concreto, qualquer irrazoabilidade da proposta. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70045759347, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 23/01/2012)

Assim, embora a lei impugnada tenha tido sua redação alterada por emenda do Poder Legislativo Municipal, não se verifica invasão de competência reservada ao Chefe do Poder Executivo.

Também se tem entendido que 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.

Cita-se o seguinte julgado do Supremo Tribunal Federal:

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)

Também os seguintes precedentes do Órgão Especial desta Corte:

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)

Ainda, oportuno transcrever o parecer do nobre Procurador-Geral de Justiça em exercício, Dr. Ivory Coelho Neto:

"Primeiramente, por afeição ao debate, cumpre salientar que a iniciativa reservada para as leis que estabeleçam as diretrizes orçamentárias não se confunde e nem compreende a competência para iniciar o processo legislativo envolvendo direito tributário – inclusive quanto à imposição de tributos ou concessão de isenção de débitos tributários – e que, eventualmente, importe em redução de

receita e venha a ter repercussão no orçamento do Estado, como é o caso da Emenda Modificativa n.º 01/2013 ao Projeto de Lei n.º 68/2013, transformado na Lei Municipal n.º 1.889/2013, inquinada de inconstitucional.

Dita emenda modificativa, de iniciativa do Poder Legislativo, prevê, no Município de Jaboticaba, a isenção, na totalidade, de todos os débitos oriundos de contribuição de melhoria definida e lançada com fulcro na Lei Municipal n.º 1.547/2009.

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

Apesar de posições doutrinárias em sentido diverso[1]*, o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento em sentido contrário à pretensão declaratória de inconstitucionalidade veiculada pelo proponente.*

Nesse sentido, por todos os precedentes, segue o julgamento da ADI n° 724/RS, decisão assim ementada:

ADIN – LEI 7.999/85, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, COM A REDAÇÃO QUE LHE DEU A LEI 9.535/92 – BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO – MATÉRIA DE INICIATIVA COMUM OU CONCORRENTE – REPERCUSSÃO NO ORÇAMENTO ESTADUAL – ALEGADA USURPAÇÃO DA CLÁUSULA DE INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – AUSÊNCIA DE PLAUSIBILIDADE JURÍDICA – MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA.

A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. O ato de legislar sobre direito

[1] CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*., 23.ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p.304.

tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara – especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo – ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado.

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

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

(...)

Não parece revestir-se de suficiente consistência jurídica a pretensão deduzida pelo Autor, no sentido de que a outorga, por iniciativa parlamentar, de condições mais benéficas às microempresas e aos microcomputadores rurais, favorecendo-os com a concessão de benefícios fiscais, por repercutir na esfera orçamentária, interferiria no exercício do poder exclusivo do Governador para a instauração das leis em matéria de orçamento. A flexibilização das condições necessárias à obtenção de benefícios fiscais, para efeito de ampliação da esfera subjetiva de seus destinatários e ulterior deferimento do favor tributário, traduz, mesmo que desse ato de liberalidade estatal possa resultar afetada a previsão orçamentária de receita, uma típica prerrogativa de poder, cuja concretização, no plano de formação das leis, pode derivar de proposições instauradas, legitimamente, por iniciativa parlamentar. A matéria envolve, desse modo, hipótese sujeita à cláusula geral de iniciativa comum ou concorrente, partilhada – em face de sua própria natureza – entre os parlamentares e o Chefe do Poder Executivo.

(...)

A publicação da lei orçamentária anual, contudo, não inibe o legislador de, mediante atuação normativa autônoma e superveniente, dispor sobre regras que

formalizem, até mesmo, a própria exclusão do crédito tributário (CTN, art. 175). Essa atuação legislativa, ainda que provocada por iniciativa exclusivamente parlamentar, não se revela incompatível com aquela função constitucional que faz do orçamento anual, a par de outras finalidades a que ele se destina, peça meramente formalizadora da previsão estatal de arrecadação de recursos financeiros. Isso porque o ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder a dispensa jurídica de pagamento da obrigação fiscal, ou para efeito de possibilitar o acesso a favores fiscais ou aos benefícios concretizadores da exclusão do crédito tributário, não se equipara – especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo – ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado. O ato de editar provimentos legislativos sobre 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..

Sinale-se, por oportuno, que, mesmo em se tratando de emenda legislativa a projeto de iniciativa do executivo, não se está diante de invasão de competência. Nesse sentido, decisão deste Tribunal de Justiça do Estado, assim ementada:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N.º 4.837/2011. MUNICÍPIO DE TAQUARA. Autorização para o Poder Executivo conceder descontos sobre o valor do IPTU aos aposentados, inativos, pensionistas, beneficiários de benefício assistencial de prestação continuada e deficientes físicos e mentais para o exercício de 2012. Alterações promovidas, no projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo, em razão de emendas parlamentares. Inviabilidade de conhecimento do pedido quanto à alegada afronta ao artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Matéria tributária. Competência

concorrente. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70044951754, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alexandre Mussoi Moreira, Julgado em 18/06/2012)

Feitos tais aportes, conclui-se que 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 o Chefe do Executivo, a Mesa da Câmara, suas Comissões e os Vereadores.

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

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

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

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

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

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

[...].

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

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

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

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

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

[...]

II – disponham sobre:

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

b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, e reforma ou transferência de militares para a inatividade;

c) organização da Defensoria Pública do Estado;

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

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

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

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

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

Pelo exposto, conheço em parte e julgo improcedente a presente ação direta de inconstitucionalidade.

DES. MARCO AURÉLIO HEINZ (REVISOR) - De acordo com o Relator.

TODOS OS DEMAIS DESEMBARGADORES VOTARAM DE ACORDO COM O RELATOR

DES. MARCELO BANDEIRA PEREIRA - Presidente - Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70055214647, Comarca de Porto Alegre: "À UNANIMIDADE, CONHECERAM EM PARTE E JULGARAM IMPROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE".

Assim, entende que o projeto resta apto à apreciação do Plenário.

É o Parecer.

Porto Alegre, 05 de agosto de 2021.

JOSÉ HENRIQUE RODRIGUES
OAB/RS 66.401
ASSESSOR JURÍDICO