



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

PROCESSO N.º 70078689817 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO DE CAXIAS DO SUL

REQUERIDA: CÂMARA DE VEREADORES DE CAXIAS DO
SUL

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATOR: DESEMBARGADOR EDUARDO UHLEIN

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Caxias do Sul. Lei Complementar Municipal n.º 546/2017. Desconto no Imposto Predial e Territorial Urbano para construções sustentáveis. Lei de iniciativa parlamentar. 1. Matéria tributária. Competência concorrente. Ausência de vício formal. 2. Norma que não trata da organização e funcionamento da Administração, tampouco cria novas atribuições para o Executivo. Vício material apontado que não restou configurado. Eventuais dificuldades de execução orçamentária que não conduzem à inconstitucionalidade da norma, mas à sua ineficácia no exercício financeiro vigente. Suposta afronta ao princípio da legalidade, por inobservância à Lei de Responsabilidade Fiscal, que se mostra apenas reflexa, não ensejando o reconhecimento de inconstitucionalidade. Precedentes desta Corte e do Supremo



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Tribunal Federal. PARECER PELA IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Exmo. Sr. **PREFEITO DE CAXIAS DO SUL**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio da **Lei Complementar Municipal n.º 546**, de 19 de dezembro de 2017, que *institui desconto no IPTU para as construções sustentáveis e dá outras providências*, do **Município de Caxias do Sul**, por afronta aos artigos 1º, 8º, 10, 60, inciso II, alínea “d”, 82, incisos III e VII, 149, incisos I, II e III e parágrafo 3º, e 152, todos da Constituição Estadual.

O proponente sustentou, em síntese, que a norma atacada padece de vício formal e material. Asseverou que, ao receber o projeto aprovado, o vetou integralmente, visto que padecia de vício de iniciativa, interferindo na organização e funcionamento da Administração, bem como no planejamento municipal e atendimento das exigências veiculadas na Lei de Responsabilidade Fiscal, ferindo, também, o princípio da separação e harmonia entre os Poderes. Além disso, argumentou que violava, também, os princípios da legalidade e proporcionalidade, não sendo compatível com as normas orçamentárias. Nada obstante, o veto foi afastado. Postulou, assim, a suspensão cautelar da norma impugnada e, por fim, a procedência integral do pedido (fls. 04/22 e documentos das fls. 23/120).



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

A medida cautelar foi deferida (fls. 126/34).

A Câmara de Vereadores de Caxias do Sul, notificada, apresentou suas informações, asseverando a inocorrência dos vícios apontados, na esteira da jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Justiça do Estado, que não reconhece haver reserva de iniciativa ao Prefeito Municipal em matéria tributária, ainda que haja redução de receita. Pleitou, assim, a improcedência do pedido (fls. 162/71).

O Procurador-Geral do Estado, citado, ofereceu a defesa da norma, para os fins do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, pugnando por sua manutenção no ordenamento jurídico, forte no princípio que presume sua constitucionalidade (fls. 178/9).

É o breve relatório.

2. A norma complementar fustigada foi vazada nos seguintes termos:

LEI COMPLEMENTAR N.º 546, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2017.

Institui desconto no IPTU para as construções sustentáveis e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CAXIAS DO SUL.

Faço saber, atendendo as disposições do artigo 53, inciso IV, da Lei Orgânica do Município de Caxias do Sul, que o Poder



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Legislativo manteve e eu promulgo a seguinte Lei Complementar.

Art. 1º Fica instituído desconto no IPTU para as construções sustentáveis que atenderem ao disposto nesta Lei.

Art. 2º O contribuinte receberá desconto de 4% (quatro por cento) a 12% (doze por cento) no IPTU quanto tiver empreendimento habitacional que reconhecidamente adotou soluções mais eficientes aplicadas à construção, ao uso, à ocupação e à manutenção das edificações, objetivando incentivar o uso racional de recursos naturais e a melhoria da qualidade da habitação e de seu entorno.

Art. 3º É pré-requisito geral que o proponente apresente os documentos obrigatórios em cada caso, como projetos aprovados pela Prefeitura, declaração de viabilidade de atendimento das concessionárias de água e energia, alvará de construção, licença ambiental e demais documentos necessários à legalização da construção.

Art. 4º Todos os projetos candidatos ao desconto de IPTU devem atender às regras da Ação Madeira Legal e apresentar, até o final da obra, o Documento de Origem Florestal (DOF) e a declaração informando o volume, as espécies e a destinação final das madeiras utilizadas nas obras.

Art. 5º Toda a documentação necessária para a análise deverá ser datada e assinada por um responsável técnico pelo projeto.

Art. 6º O desconto se aplica a todos os tipos de projetos de empreendimentos habitacionais ou de reforma, podendo se candidatar ao desconto empresas construtoras, empresas públicas de habitação e Pessoa Física.

Art. 7º A adesão ao Projeto de desconto do IPTU é voluntária, e o proponente deve manifestar o interesse em obtê-lo para que o projeto seja analisado sob a ótica desse instrumento, tendo sua fiscalização/confirmação no momento de conceder o habite-se.

Art. 8º A redução da alíquota ou desconto será em proporção às práticas sustentáveis, observados os critérios do Anexo I desta Lei:

I – Nível 1: 18 critérios, desconto de 12% (doze por cento) no valor do IPTU;

II – Nível 2: 12 critérios, desconto de 8% (oito por cento) no valor do IPTU; e

III – Nível 3: 6 critérios, desconto de 4% (quatro por cento) no valor do IPTU.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

*Art. 9º Esta Lei Complementar entra em vigor no ano seguinte a sua publicação.
Caxias do Sul, 19 de Dezembro de 2017; 142º da Colonização e 127º da Emancipação Política.*

*FELIPE GREMELMAIER,
Presidente.*

3. Em que pesem os argumentos expendidos pelo proponente, e o respeitável entendimento do eminente Desembargador Relator, não merece acolhimento a pretensão deduzida na petição inicial.

Consoante se depreende da leitura do texto legal, o ato normativo impugnado não trata de matéria orçamentária, mas sim tributária, concedendo desconto aos contribuintes do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana do Município de Caxias do Sul que se enquadrarem na situação nela especificada, ou seja, que tenham construções sustentáveis que atendam os requisitos fixados na norma, temática em relação à qual a iniciativa legislativa é concorrente.

Com efeito, a Constituição Federal não atribui ao Chefe do Poder Executivo reserva de iniciativa de leis que versem sobre matéria tributária, sendo ela de competência concorrente com o Poder Legislativo.

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



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

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 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.

Nessa linha, é o entendimento do Pretório Excelso, como se constata pelas ementas que seguem:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CRIAÇÃO DO FUNDO ROTATIVO DE EMERGÊNCIA DA AGRICULTURA FAMILIAR. ISENÇÃO DE PAGAMENTO CONCEDIDA AOS PRODUTORES RURAIS BENEFICIADOS PELO PROGRAMA EMERGENCIAL DE MANUTENÇÃO E APOIO A PEQUENOS PROPRIETÁRIOS RURAIS. LEI GAÚCHA N. 11.367/1999. 1. Perda de objeto da presente ação e do interesse de agir do Autor quanto aos arts. 3º e 4º da Lei gaúcha n. 11.367/1999, pela revogação parcial da lei impugnada pela Lei gaúcha n. 11.774/2002. 2. Ausência



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

*de contrariedade ao art. 22, inc. I, da Constituição da República: normas de direito administrativo e financeiro. 3. O art. 1º da Lei n. 11.367/1999 não contraria o art. 61, § 1º, inc. II, alínea e, da Constituição da República porque não criou ou extinguiu secretarias ou órgãos da administração pública. 4. **O Supremo Tribunal Federal assentou que a reserva de lei de iniciativa do chefe do Executivo, prevista no art. 61, § 1º, inc. II, al. b, da Constituição, somente se aplica aos territórios federais. Precedentes.** 5. Não comprovação de ter sido excedido o limite da dívida mobiliária do Estado ou de prejuízo no desenvolvimento de políticas públicas estaduais. *Matéria de fato. Ofensa constitucional indireta. Precedentes. Inexistência de contrariedade ao art. 52, inc. IX, da Constituição da República.* 6. A opção política do legislador estadual de isentar de pagamento os produtores rurais beneficiados pelo programa emergencial de manutenção e apoio a pequenos proprietários rurais não contraria o princípio da moralidade (art. 37, caput, da Constituição da República), nem equivale à tentativa de fraudar o pagamento da dívida contraída com a União. A isenção dos devedores primitivos foi conjugada com a assunção, pelo Estado do Rio Grande do Sul, da condição de devedor principal, sem prejudicar o adimplemento das obrigações assumidas. 7. A vedação do art. 63, inc. I, da Constituição da República não abrange a Lei gaúcha n. 11.367/1999. 8. O art. 167, inc. II, da Constituição da República dirige-se ao administrador público, a quem cabe executar os programas contemplados na lei, com a utilização de créditos orçamentários. 9. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei gaúcha n. 11.367/1999 (ADI 2072/RS, STF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. em 04/02/2015)*

RECURSO EXTRAORDINÁRIO – EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO RECURSO DE AGRAVO – PROCESSO LEGISLATIVO – MATÉRIA TRIBUTÁRIA – INEXISTÊNCIA DE RESERVA DE INICIATIVA – PREVALÊNCIA DA REGRA GERAL DA INICIATIVA CONCORRENTE QUANTO À INSTAURAÇÃO DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS – LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA INICIATIVA PARLAMENTAR – RENÚNCIA DE RECEITA NÃO CONFIGURADA – AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO À RESERVA DE LEI ORÇAMENTÁRIA –



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

ALEGADA OFENSA AO ART. 167, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO – INOCORRÊNCIA – DECISÃO QUE SE AJUSTA À JURISPRUDÊNCIA PREVALECENTE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – CONSEQUENTE INVIABILIDADE DO RECURSO QUE A IMPUGNA – SUBSISTÊNCIA DOS FUNDAMENTOS QUE DÃO SUPORTE À DECISÃO RECORRIDA – RECURSO IMPROVIDO (RE 732685 ED/SP, STF, Segunda Turma, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 23/04/2013)

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 estadual de previdência da contribuição destinada ao custeio de plano de saúde dos servidores Estado: inconstitucionalidade declarada. II. Ação direta de inconstitucionalidade: conhecimento. 1. À vista do modelo dúplice de controle de constitucionalidade por nós adotado, a admissibilidade da ação direta não está condicionada à inviabilidade do controle difuso. 2. A norma impugnada é dotada de generalidade, abstração e impessoalidade, bem como é independente do restante da lei. 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. IV. Seguridade social: norma que concede benefício: necessidade de previsão legal de fonte de custeio, inexistente no caso (CF, art. 195, § 5º): precedentes. (ADI 3205/MS, STF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 19/10/2006)

É esse, também, o posicionamento desse egrégio
Tribunal de Justiça:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO AUTORIZANDO O PODER EXECUTIVO A DEFERIR PARCELAMENTO, REDUÇÃO DE MULTA E JUROS DO IMPOSTO PREDIAL TERRITORIAL URBANO - IPTU. CABIMENTO. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

CONCORRENTE. Tratando-se de competência concorrente, descabe argüir a inconstitucionalidade da lei de iniciativa do Poder Legislativo municipal versando sobre matéria tributária, pois não há previsão legal de que a matéria seja de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, mormente quando a Lei Orgânica Municipal atribui à Câmara de Vereadores a competência de legislar sobre tributos de competência municipal, bem como sobre a anistia de tributos, cancelamento, suspensão de cobrança e relevação de ônus sobre a dívida ativa do Município. Ação julgada improcedente. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70061198248, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Sérgio Fernando de Vasconcellos Chaves, Julgado em 27/07/2015)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SANTO AUGUSTO. LEI MUNICIPAL. DESCONTO NO PAGAMENTO DO IPTU. BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. AUSÊNCIA DE VÍCIO FORMAL. COMPETÊNCIA COMUM OU CONCORRENTE. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PRECEDENTES DO STF E DO ÓRGÃO ESPECIAL DO TJRS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70061278388, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vicente Barrôco de Vasconcellos, Julgado em 15/12/2014)

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 n.º 3.941/07 do Município de Taquara, que dispõe sobre a concessão de isenção de IPTU para aposentados, inativos, pensionistas, deficientes físicos e mentais. 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



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

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 Nº 70022030340, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator Vencido: João Carlos Branco Cardoso, Redator para Acórdão: Marco Aurélio dos Santos Caminha, Julgado em 04/05/2009).

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal autorizativa da isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano dos imóveis em Área de Preservação Permanente localizados no perímetro da área urbana do Município de Arroio do Tigre. Questão preliminar quanto à vedação do exame da alegação de violação à norma infraconstitucional em ação direta de inconstitucionalidade. Redução da receita ou aumento da despesa. Vício de iniciativa. Princípios da independência e harmonia entre os Poderes. Princípios que regem a Administração Pública. Acolhe-se a questão preliminar para deixar de conhecer da alegação de violação a conteúdo de norma jurídica infraconstitucional com a edição da lei impugnada, o que é vedado em ação direta de inconstitucionalidade. Ainda que fosse possível análise da lei infraconstitucional, inexistente demonstração da redução da receita ou aumento de despesa com a vigência da Lei impugnada, e sim, a frustração da expectativa de arrecadação, nos termos de precedente específico sobre o tema. Quanto ao mérito da ação direta de inconstitucionalidade, em norma de natureza tributária que concede isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano aos imóveis localizados em área de preservação permanente do município, a iniciativa é de competência concorrente, entre o Chefe do Executivo, a Mesa da Câmara de Vereadores, suas comissões e os vereadores. Inexiste, pois, vício de iniciativa com a edição da Lei pela Câmara de Vereadores. Assim, por inexistir usurpação de competência privativa do Poder Executivo, inexistente também violação aos princípios da independência e harmonia entre os Poderes ou dos princípios que regem a Administração Pública, pois para a criação da Lei Municipal nº 2.704/2015 de Arroio do Tigre foi observada a reserva de lei e a distribuição de funções entre os Poderes. Questão preliminar de não conhecimento quanto à violação a dispositivo infraconstitucional acolhida,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Julgada improcedente a ação direta de inconstitucionalidade. Unânime. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70072313638, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Cini Marchionatti, Julgado em 11/12/2017)

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. AUSÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA. IMPROCEDÊNCIA.

1. Lei Complementar, de iniciativa parlamentar, que possibilita o parcelamento do ITBI e que não padece de vício de iniciativa e que não acarreta redução de receita passível de afrontar disposições constitucionais. 2. De fato, a iniciativa para início do processo legislativo em matéria tributária pertence concorrentemente ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, b, da CF). Precedentes: ADI 724-MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 15.05.92; RE 590.697-ED, Primeira Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Dje de 06.09.2011; RE 362.573-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. Eros Grau, Dje de 17.08.2007; AI 809719 AgR, Rel. Min. Luis Fux, Primeira Turma, j. em 09/04/2013. ADI JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70059239814, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eugênio Facchini Neto, Julgado em 01/12/2015)

Assim sendo, ao contrário do sustentado na exordial, a Lei Complementar Municipal n.º 546/2017, ainda que tenha sido fruto de projeto de lei de iniciativa parlamentar, não invadiu competência reservada ao Prefeito Municipal, já que de iniciativa reservada não se tratava na espécie, restando afastado o apontado vício formal de inconstitucionalidade.

De outra parte, impõe-se salientar que a norma em apreço, ao conceder desconto no Imposto Predial e Territorial Urbano às construções sustentáveis, não tratou da organização e funcionamento da Administração Municipal, não criando deveres, obrigações ou atribuições novas para qualquer órgão da



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Administração Municipal, restringindo-se a conceder benefício aos contribuintes que preencherem os requisitos objetivamente fixados na lei, não havendo, também por esse prisma, invasão de competência reservada ao Chefe do Poder Executivo ou afronta ao princípio da separação e harmonia entre os Poderes.

Nessa senda, já se manifestou essa egrégia Corte de Justiça:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. NORMA MUNICIPAL QUE CONCEDE ISENÇÃO DE PAGAMENTO DE IPTU AOS APOSENTADOS, INATIVOS E PENSIONISTAS COM RENDA ATÉ UM SALÁRIO MÍNIMO. POSSIBILIDADE DE O PODER LEGISLATIVO DISPOR SOBRE A MATÉRIA FACE LEGITIMIDADE CONCORRENTE. INCONSTITUCIONALIDADE QUANTO À FIXAÇÃO DE PRAZO PARA QUE O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL REGULAMENTE A NORMA NO PRAZO DE 90 DIAS POR AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DE SEPARAÇÃO, INDEPENDÊNCIA E HARMONIA DOS PODERES. Segundo entendimento majoritário do Órgão Especial do Tribunal de Justiça, bem como do STF, o Poder Executivo Municipal não tem iniciativa exclusiva em matéria tributária, podendo o Poder Legislativo propor processo com tal matéria porque o art. 61, § 1º, II, b, da Constituição Federal diz respeito apenas aos Territórios Federais, mas não aos Estados e Municípios, sequer podendo se cogitar que a concessão de isenção de IPTU para aposentados, inativos e pensionistas com renda até um salário mínimo, de iniciativa parlamentar viole a organização e funcionamento da administração municipal. Inconstitucionalidade do artigo 5º da referida norma municipal porque fixou prazo de 90 dias para que o Poder Executivo regulamentasse a norma, criando, por consequência, obrigação ao Poder Executivo, violando aos princípios da separação, independência e harmonia dos poderes do Estado, previsto no art. 2º da Constituição Federal e nos artigos 5º e 10º da Constituição. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE, POR MAIORIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70027395029, Tribunal



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro, Julgado em 16/02/2009).

Note-se que a análise dos projetos construtivos não é atribuição nova, pois eles já seriam objeto de apreciação pela Administração Municipal quando da liberação da construção e, posteriormente, para concessão de *habite-se*, não havendo que se falar em necessidade de criação de novas estruturas ou contratação de pessoal para execução da lei atacada, já que os órgãos e pessoal existentes teriam plenas condições de apreciar os requisitos fixados em lei sem maiores ônus para a Administração.

Ainda relevante destacar que a concessão de desconto não acarreta redução de receita ou aumento de despesa, mas tão somente frustração da expectativa de arrecadação, não se podendo, também por essa razão, atribuir ao Prefeito Municipal a iniciativa exclusiva de projetos de lei sobre essa matéria.

Esse, de resto, é o entendimento já consagrado por esse Órgão Especial:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL 4.147/2013. MUNICÍPIO DE VIAMÃO. ISENTA O IPTU DOS IMÓVEIS RESIDENCIAIS E NÃO RESIDENCIAIS QUE POSSUEM A TESTADA PRINCIPAL LOCALIZADA NAS QUADRAS DE TRECHOS DAS RUAS ONDE FUNCIONAM AS FEIRAS LIVRES DE HORTIFRUTIGRANJEIROS. INEXISTÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A Constituição Federal não atribui ao Chefe do Poder Executivo exclusividade quanto à iniciativa de leis em matéria tributária, sendo ela de competência concorrente entre este e os membros do Poder Legislativo. Vício formal de iniciativa não configurado. 2. A



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

concessão de isenção não acarreta redução de receita ou aumento de despesa, apenas frustração da expectativa de arrecadação, não restando contrariada a Lei de Responsabilidade Fiscal. Ademais, o ato normativo que alcança isenção ou remissão de tributos deve ser revestido da forma legal, pois é necessário lei específica para tratar da matéria em questão, nos termos do art. 150, parágrafo 6º, da CF e art. 8º da CE, parâmetros que restaram atendidos pelo legislador ordinário. Vício material não configurado. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE IMPROCEDENTE. DECISÃO POR MAIORIA (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70059633313, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Barcelos de Souza Junior, Julgado em 08/09/2014)

Ademais, eventuais problemas de execução orçamentária decorrentes da redução de arrecadação motivada pela norma vergastada não seriam suficientes, por si só, para ensejar o reconhecimento da inconstitucionalidade da norma fustigada, na esteira do atual entendimento consagrado pelo Supremo Tribunal Federal e por esta Corte de Justiça estadual em situações similares, em que não há previsão orçamentária para determinada despesa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE IBARAMA. LEI MUNICIPAL DISPONDO A RESPEITO DO REAJUSTE DA REMUNERAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO DA CÂMARA DE VEREADORES. INVIABILIDADE DE CONHECIMENTO DO PEDIDO QUANTO À ARGUIÇÃO DE VIOLAÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. ALEGADO IMPACTO FINANCEIRO NÃO PREVISTO QUANDO DO ESTUDO REALIZADO. AUSÊNCIA DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. INCONSTITUCIONALIDADE AFASTADA. Quanto à alegação de afronta ao art. 154, X, a, da Constituição Estadual, por ausência de previsão orçamentária, os precedentes do STF e do Órgão Especial deste Tribunal tem referido que tal circunstância não implica em



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

inconstitucionalidade da lei, apenas afastada a incidência da norma no respectivo ano de sua edição, até que sobrevenha a respectiva previsão no orçamento. Outrossim, a violação do determinado no art. 169, § 1º, inc. I, não conduz, por si só, à inconstitucionalidade da norma, mas a sua ineficácia no respectivo ano orçamento. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida em parte e, na parte conhecida, julgada improcedente. Unânime. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70073812901, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vicente Barrôco de Vasconcellos, Julgado em 13/08/2018)

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Leis federais nº 11.169/2005 e 11.170/2005, que alteram a remuneração dos servidores públicos integrantes dos Quadros de Pessoal da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. 3. Alegações de vício de iniciativa legislativa (arts. 2º 37, X, e 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal); desrespeito ao princípio da isonomia (art. 5º, caput, da Carta Magna); e inobservância da exigência de prévia dotação orçamentária (art. 169, § 1º, da CF). 4. Não configurada a alegada usurpação de iniciativa privativa do Presidente da República, tendo em vista que as normas impugnadas não pretenderam a revisão geral anual de remuneração dos servidores públicos. 5. Distinção entre reajuste setorial de servidores públicos e revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos: necessidade de lei específica para ambas as situações. 6. Ausência de violação ao princípio da isonomia, porquanto normas que concedem aumentos para determinados grupos, desde que tais reajustes sejam devidamente compensados, se for o caso, não afrontam o princípio da isonomia. 7. A ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro. 8. Ação direta não conhecida pelo argumento da violação do art. 169, § 1º, da Carta Magna. Precedentes: ADI 1585-DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, unânime, DJ 3.4.98; ADI 2339-SC, Rel. Min. Ilmar Galvão, unânime, DJ 1.6.2001; ADI 2343-SC, Rel. Min. Nelson Jobim, maioria, DJ 13.6.2003. 9. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, na parte conhecida, julgada improcedente (ADI 3.599/DF, STF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 21/05/2007)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. SERVIDOR PÚBLICO. MUNICÍPIO DE ANTÔNIO PRADO. ALEGADA AUSÊNCIA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. VANTAGEM PECUNIÁRIA DE 10% SOBRE O VALOR DA REMUNERAÇÃO DECORRENTE DO EXERCÍCIO DO CARGO DE SECRETÁRIO DE GOVERNO DO MUNICÍPIO. EFEITO CASCATA. INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE RECONHECIDA. DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

1. A afirmação de que a lei não observa prévia e suficiente dotação orçamentária para seu cumprimento, não enseja a sua nulidade, pois a "ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro." (STF, ADI 3.599, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 21/05/2007, plenário).

2. De acordo com o STF, a violação do determinado no art. 169, § 1º, inc. i, não conduz, por si só, à inconstitucionalidade da norma, mas a sua ineficácia no respectivo ano orçamento.

3. Assim, em que pese inexistir na lei objurgada prévia dotação orçamentária, tal ocorrência não evidencia vício de ordem constitucional, mas de execução da lei, a qual fica condicionada à posterior previsão orçamentária.

VANTAGEM PECUNIÁRIA DE 10% SOBRE O VALOR DA REMUNERAÇÃO DECORRENTE DO EXERCÍCIO DO CARGO DE SECRETÁRIO DE GOVERNO DO MUNICÍPIO. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

1. A norma municipal que prevê acréscimo remuneratório - a título de vantagem pessoal - a servidor público integrante originariamente do quadro, quando de seu retorno da ocupação do cargo de Secretário Municipal do Governo, ostenta vício de inconstitucionalidade material.

2. A incorporação de vantagem pecuniária nos vencimentos do servidor público - 10% sobre o valor da remuneração, observado o teto de 40% do subsídio - não ostenta coeficiente mínimo de razoabilidade, caracterizando privilégio a seletivo grupo de servidores que porventura tenham alçado ao cargo político de Secretário no Município.

3. Violação aos princípios da impessoalidade, igualdade, moralidade e economicidade previstos no art. 37 da CRFB e 19 da CERS. Malferimento ao fundamento republicano. Precedentes deste Órgão Especial.

4. "No vigente ordenamento republicano e democrático brasileiro, os cargos políticos de chefia do poder executivo não são exercidos nem



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

ocupados 'em caráter permanente', por serem os mandatos temporários e seus ocupantes, transitórios (ADI 4552 MC, julgado em 09/04/2015). Ademais, "Não há margem interpretativa no texto constitucional para que se conceba a extensão de benefício remuneratório desatrelado de qualquer fundamento." (ADI 1158, julgado em 20/08/2014). EFEITO CASCATA 1. Inexistência de "efeito cascata" decorrente da incorporação dos benefícios relacionados no art. 1º da lei vergastada ou da porcentagem calculada sobre o subsídio recebido como secretário municipal previsto no art. 2º da mesma lei, tendo em vista que, nos seus próprios termos, este inci vencimentos básicos do servidor, observado o requisito temporal ali elencado, não havendo a concessão de vantagem sobre vantagem. MODULAÇÃO 1. Não há razão para a atribuição de efeitos prospectivos à presente decretação de nulidade - modulação de efeitos - tendo em vista a inexistência de requisitos de relevante interesse social ou segurança jurídica aptos a justificar a medida. E, por outro lado, uma vez que com a concessão da liminar deferida em 04 de julho deste ano, os efeitos patrimoniais da lei, que passariam a ocorrer a partir do dia 15/09/2016, foram sobrestados, o dispositivo legal aqui declarado inconstitucional sequer começou a produzir efeitos financeiros. 2. Inconstitucionalidade do art. 2º da Lei 2.750/2011 declarada com efeitos ex tunc. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70070154950, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ana Paula Dalbosco, Julgado em 12/12/2016)

Por fim, eventual afronta ao princípio da legalidade por inobservância da Lei de Responsabilidade Fiscal não constitui parâmetro idôneo para o controle concentrado de constitucionalidade, como já assentado pelo Supremo Tribunal Federal, já que a ofensa à Carta Federal seria apenas reflexa:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei n. 15.054/2006 do Estado do Paraná que restabelece benefícios fiscais no âmbito



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

*dos programas Bom Emprego, Paraná Mais Emprego e Desenvolvimento Econômico, Tecnológico e Social do Paraná (PRODEPAR). 3. Vício de iniciativa. **Matéria tributária. Inexistência de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo. Precedentes.** 4. **Violação do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.** Afronta ao art. 163, I, da Constituição Federal. **Impossibilidade de adoção de dispositivos infraconstitucionais como parâmetro de controle. Precedentes.** 5. Inexistência de violação à isonomia. 6. Causa de pedir aberta. Ofensa à alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição (“guerra fiscal”.) Concessão unilateral de benefício fiscal no âmbito do ICMS. Inconstitucionalidade. Precedentes. 7. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente (ADI ADI 3796/PR, STF, Tribunal Pleno. Rel. Min.. GILMAR MENDES, j. em 08/03/2017)*

*Agravo regimental no recurso extraordinário. Ausência de prequestionamento. Súmulas nºs 282 e 356/STF. Tributário. Embargos à execução fiscal. Princípios do devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa e da prestação jurisdicional. **Ofensa reflexa.** Acórdão recorrido em que se decidiu pela inexistência de prescrição e pela responsabilidade tributária solidária dos recorrentes em razão de formação de grupo econômico de fato e sucessão empresarial em fraude ao Fisco. Alegações que visam infirmar esse entendimento. Penhora. Necessidade de reexame da legislação infraconstitucional e dos fatos e das provas dos autos. Súmula nº 279/STF. 1. Não se admite o recurso extraordinário quando os dispositivos constitucionais que nele se alega violados não estão devidamente prequestionados. Incidência das Súmulas nºs 282 e 356/STF. 2. **A afronta aos princípios da legalidade, do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório, dos limites da coisa julgada ou da prestação jurisdicional, quando depende, para ser reconhecida como tal, da análise de normas infraconstitucionais, configura apenas ofensa indireta ou reflexa à Constituição Federal.** 3. Para superar o entendimento do Tribunal de origem e acolher as alegações de que houve a prescrição do crédito exequendo, de que não existiram grupo econômico, responsabilidade solidária por débitos de terceiros nem dissolução irregular de sociedade, de que é ilegítima a inclusão dos nomes do recorrentes em CDA e de que não é possível a penhora recair em imóvel ou*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

estabelecimento comercial seria necessário o reexame da causa à luz da legislação infraconstitucional aplicável à espécie (Código Tributário Nacional, Código Civil, Lei nº 8.212/91 e Lei nº 6.830/80) e do conjunto fático e probatório constante dos autos. Incidência da Súmula nº 279 da Corte. 4. Agravo regimental não provido (RE 935.480 AgR/PE, STF, Segunda turma, Rel. Min. Dias Toffoli, j. em 25/11/2016)

De outro viés, é preciso não esquecer que a repercussão de eventual equívoco na avaliação do impacto financeiro dessa alteração legislativa nas finanças municipais é ônus político da Casa Legislativa, a quem coube à iniciativa e a decisão de concessão dos descontos do imposto nas situações expressamente previstas, cuidando-se de debate que deve ser travado pelos instrumentos previstos no regime democrático, não na seara do controle abstrato de normas.

Por tudo isso, impositiva a improcedência do pedido.

4. Pelo exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL no sentido de que seja julgado improcedente o pedido, na esteira dos argumentos invocados.

Porto Alegre, 19 de setembro de 2018.

CESAR LUIS DE ARAÚJO FACCIOLI,
Procurador-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário).