



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

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR
PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO
RIO GRANDE DO SUL:**

**O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, no fim assinado, no uso de
suas atribuições constitucionais, com fundamento no artigo 129,
inciso IV, da Constituição Federal, combinado com o artigo 95,
parágrafo 2º, inciso II, da Constituição Estadual, promove a presente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

tendo por objeto a retirada do ordenamento jurídico pátrio dos
artigos 2º, 3º, 4º, 5º e 6º da Lei Municipal n.º 2.940, de 27 de junho
de 2008, que *dispõe sobre a concessão de incentivos à Empresa
Calçados Beira-Rio S.A. para que promova o desenvolvimento*



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

econômico e social do Município e dá outras providências, do inciso I do artigo 2º e dos artigos 5º e 6º da Lei Municipal n.º 2.951, de 04 de julho de 2008, na redação originária e na que lhe foi dada pela Lei Municipal n.º 2.958, de 25 de julho de 2008, que dispõe sobre a concessão de incentivos à Empresa Grings S.A. para que promova o desenvolvimento econômico e social do Município e dá outras providências, e do inciso V do artigo 3º, inciso V, alínea “a”, e parágrafo 8º do artigo 4º¹, artigo 7º, da expressão e inciso V inserida no artigo 16 e do artigo 17 da Lei Municipal n.º 3.351², de 25 de maio de 2010, que dispõe sobre a política de incentivo ao desenvolvimento econômico e social do Município de Teutônia consolidando a legislação respectiva, todas do Município de Teutônia, pelas razões de direito a seguir expostas:

1. Os dispositivos legais impugnados foram vazados nos seguintes termos:

Lei Municipal n.º 2.940/2008

[...].

Art. 2º. O incentivo a ser concedido consistirá na devolução de 50% (cinquenta por cento) do incremento do retorno da quota parte do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e

¹ Deixa-se de impugnar a alínea “b” do inciso V e os parágrafos 6º e 7º do artigo 4º, o parágrafo 2º do artigo 5º e o parágrafo único do artigo 8º da Lei Municipal n.º 3.351/2010 porque tal benefício não está mais em vigor por força do que preceitua o artigo 18 da mesma lei, que fixou prazo certo para sua vigência, não mais podendo tais dispositivos ser atacados pela via da ação direta de inconstitucionalidade.

Art. 18. O incentivo previsto no art. 4º, inciso V, alínea “b” terá vigência até o exercício de 2016, a contar de 1º de janeiro de 2011.

² Igualmente, deixa-se de impugnar dispositivos das Leis Municipais n.º 2.276/2005 e n.º 2.936/2008, que padeceriam dos mesmos vícios porque não há risco de sua repristinação, já que foram expressamente revogados pelo artigo 22 da Lei Municipal n.º 3.351/2010, que permanece em pleno vigor.



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

Serviços – ICMS, gerado em razão da instalação do empreendimento no território do Município, pelo prazo de 12 (doze) anos.

Art. 3º. A concessão do incentivo de que trata esta Lei fica condicionada à apresentação de projeto detalhado das atividades a serem implantadas, nos termos da Lei 2.276, de 01 de abril de 2005, e a criação de 250 (duzentos e cinquenta) empregos diretos, até o dia 31/12/2008.

Art. 4º. A documentação referida no artigo anterior será objeto de processo administrativo devidamente protocolado junto ao Município.

Art. 5º. A devolução do valor correspondente ao percentual do incremento da quota parte de retorno do ICMS, gerado pelo valor adicionado produzido pela empresa incentivada, somente iniciará a partir do exercício em que a atividade da empresa influenciar positivamente no índice de participação do Município, nos termos da Lei Complementar Federal de n.º 63, de 11 de janeiro de 1990.

Art. 6º. O efetivo índice de incremento do retorno do ICMS gerado pelo valor adicionado produzido pela empresa beneficiária, previsto nesta Lei, será calculado com base nos dados apresentados à Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul.

[...].

Lei Municipal n.º 2.951/2008

[...].

Art. 2º. A concessão do incentivo de que trata esta Lei fica condicionada à apresentação de projeto detalhado das atividades a serem implantadas, nos termos da Lei 2.276, de 01 de abril de 2005 e que consistirá:

1 – na devolução de 50% (cinquenta por cento) do incremento do retorno da quota parte do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, gerado em razão da instalação do empreendimento no território do Município, pelo prazo de 15 (quinze) anos.

[...].

Art. 5º. A devolução do valor correspondente ao percentual do incremento da quota parte do retorno do ICMS, gerado pelo valor adicionado produzido pela empresa incentivada, somente iniciará a partir do exercício em que a atividade da empresa influenciar positivamente o índice de participação do Município, nos termos da Lei Complementar Federal de n.º 63, de 11 de janeiro de 1990.



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

Art. 6.º O efetivo índice de incremento do retorno do ICMS gerado pelo valor adicionado produzido pela empresa beneficiária, previsto nesta Lei, será calculado com base nos dados apresentados à Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul.

[...].

Lei Municipal n.º 3.351/2010

[...].

Art. 3.º Para fins de instalação ou ampliação de indústrias, considerando a função social e expressão econômica do empreendimento, os incentivos industriais poderão consistir em:

[...]

V – devolução da cota parte do ICMS, conforme previsão desta lei.

[...].

Art. 4.º Os benefícios previstos nesta Lei serão concedidos com observância dos seguintes princípios e condições:

[...].

V – a devolução da cota parte do ICMS – Imposto Sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços, consistirá nas seguintes condições:

a) devolução de até 50% (cinquenta por cento) do incremento do retorno da quota parte gerado pelo aumento do valor adicionado produzido pela expansão das atividades da empresa no território do Município;

[...].

§ 8.º A pessoa jurídica beneficiada com o incentivo previsto no inciso V, alínea “a”, ficará impedida de receber o benefício previsto na alínea “b” do mesmo inciso.

[...].

Art. 7.º Na que se refere ao inciso VI, do art. 4º desta Lei, poderá receber a devolução de até 50% do ICMS incrementado, a empresa que executar plano de expansão, ou quando da implantação de empresa nova no Município. O critério a ser utilizado para chegar aos 50% da devolução do ICMS incrementado é o seguinte:

I - até 50 novos postos de trabalho: 25%

II - entre 51 e 100 postos de trabalho: 30%

III - entre 101 e 150 postos de trabalho: 35%

IV - entre 151 e 200 postos de trabalho: 40%

V - entre 201 e 250 postos de trabalho: 45%

VI - acima de 250 postos de trabalho: 50%



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

Parágrafo Único: Os 12 (dozes) meses que antecedem o mês em que registrou-se a conclusão das obras e instalações referentes à expansão e/ou implantação da nova empresa, servirão como parâmetro para averiguação quanto ao incremento do ICMS. A devolução dos valores dar-se-á no 13.º mês e no 25.º mês da data referencial.

[...].

Art. 16. Aos empreendimentos comerciais e de prestação de Serviços, desde que se trate de estabelecimentos que venham gerar aumento do valor adicionado do ICMS e/ou aumento da arrecadação do ISSQN, poderão ser concedidos os incentivos previstos nos incisos "I, III, IV e V" do Art. 3º da presente Lei, aplicando-se-lhes as demais normas previstas.

Art. 17. Os incentivos fiscais previstos no Artigo 4º, Inciso V, somente poderão ser concedidos após cumpridas as exigências do Artigo 14 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

[...].

2. A Carta Federal, ao dispor sobre o sistema tributário nacional, conferiu aos entes federados o poder de instituir tributos, disciplinando, também, a forma de repartição da arrecadação da receita tributária, estabelecendo, em seu artigo 158, qual seria a quota dos Municípios, *in verbis*:

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º.

III: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)



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

III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.

Nada obstante, o constituinte federal, ao tratar da matéria orçamentária, entendeu de vedar, também, expressamente, a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas as hipóteses ali expressamente previstas:

Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por



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

antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo:

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados;

VIII - a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º;

IX - a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa.

X - a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

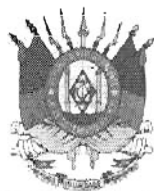
XI - a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.

§ 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

§ 2º Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

§ 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

§ 4º É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os arts. 155 e 156, e dos recursos de que tratam os arts. 157, 158 e 159, I, a e b, e II, para a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta.



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

§ 5º A transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra poderão ser admitidos, no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação, com o objetivo de viabilizar os resultados de projetos restritos a essas funções, mediante ato do Poder Executivo, sem necessidade da prévia autorização legislativa prevista no inciso VI deste artigo.

A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, a seu turno, não dispôs de forma diversa, reproduzindo, em seu artigo 154, inciso IV, a mesma vedação federal, *in verbis*:

Art. 154. São vedados:

[...].

IV - a vinculação de receita de impostos a órgãos, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos, a destinação de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino e da pesquisa científica e tecnológica, bem como a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas na Constituição Federal;

[...].

Como corolário, não há qualquer dúvida de que a regra geral no nosso sistema jurídico é a vedação de vinculação da receita de impostos a órgãos, fundos ou despesas, ressalvadas, tão somente, as hipóteses expressamente contempladas na Constituição Federal, ou seja, a repartição do produto da arrecadação dos impostos, a destinação de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino e da pesquisa científica e tecnológica, bem como a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita.



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

Tal rol, de resto, é taxativo ou, conforme assevera Leandro Paulsen, *numerus clausus*³, de modo que as exceções citadas devem ser interpretadas restritivamente, pois assim quis o legislador constituinte.

Sobre o tema, cumpre trazer à colação a doutrina de Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins⁴:

[...].

A primeira exceção ao princípio geral diz respeito à repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159. Sendo a matéria de disposição constitucional e de repasse obrigatório, à evidência, o imposto recolhido pela União e pelos Estados, em que há participação de outro ente federativo, teria de necessariamente não ficar subordinado, na parte transferível, à não-vinculação. Se o inc. IV fosse omissivo, poder-se-ia estabelecer conflito, posto que a vinculação mencionada decorre de imperativo constitucional.

O mesmo se diga do art. 212. A imposição é constitucional. Já vinha do texto pretérito, como forma de incentivar o ensino, destinando-se maiores recursos a finalidade tão essencial.

O caput do art. 212 tem a seguinte dicção: 'A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino', e oferta tipologia correta das metas prioritárias de qualquer nação, cujo investimento maior é aquele voltado à formação das futuras gerações. Todo investimento no ensino resulta, a longo prazo, em desenvolvimento não comparável a qualquer outra aplicação. A vinculação, portanto, é constitucional e, mais do que isto, legítima.

Por fim, a hipótese da prestação de garantias nas operações de crédito por antecipação de receita, ou seja, aquelas previstas no art. 165, § 8º, objetiva, nitidamente, facilitar

³ PAULSEN, Leandro. *Curso de Direito Tributário*. 2ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 117.

⁴BASTOS, Celso Ribeiro. e MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Comentários à Constituição do Brasil*. 2ed. São Paulo: Saraiva, 2001. v.VI, t.II, p. 376.



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

*antecipação de receitas asseguradas, através de garantias e de mecanismos previstos no referido dispositivo.
[...].*

E a razão dessa vedação é, como acentua Leandro Paulsen⁵, justamente *resguardar a independência do Poder Executivo, que, do contrário, poderia ficar absolutamente amarrado a destinações previamente estabelecidas por lei e, com isso, inviabilizado de apresentar proposta orçamentária apta à realização do programa de governo aprovado nas urnas.*

O preceito tem por escopo, assim, garantir autonomia orçamentária aos entes políticos e um mínimo de liberdade ao Executivo e Legislativo na definição dos gastos e na elaboração das leis orçamentárias, o que restaria prejudicado com afetações anteriores já asseguradas em lei.

A vedação insculpida no artigo 167, inciso IV, da Constituição Federal e no inciso IV do artigo 154 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, assim, não admite exceções outras que não as já explicitadas no próprio texto constitucional, configurando sua inobservância afronta direta às Cartas Constitucionais.

No caso em testilha, os dispositivos vergastados autorizam a concessão de incentivos fiscais consistente na devolução ao beneficiário do percentual de incremento do retorno da quota parte do município no Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS gerado pelo aumento do valor adicionado em razão

⁵ PAULSEN, Leandro. *Direito Tributário: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da Jurisprudência*. 14ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado/ESMAFE, 2012. p. 454.



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

da instalação e das atividades do empreendimento no Município de Teutônia, o que constitui evidente vinculação desta receita de imposto a despesas com incentivos a empresas, configurando afronta direta ao texto constitucional.

Nessa linha, a jurisprudência dessa Corte:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6.355, DE 19 DE MARÇO DE 2010, DO MUNICÍPIO DE LAGOA VERMELHA, QUE DISPÕE SOBRE INCENTIVOS FISCAIS PARA APOIO À REALIZAÇÃO DE PROJETOS ESPORTIVOS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. VÍCIO DE ORIGEM. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. OFENSA AOS ARTS. 5º, 8º, 10, 60, II, "D", 82, VII, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA NÃO-VINCULAÇÃO DE RECEITA PÚBLICA. OFENSA AO ARTIGO 154, IV, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO. A Lei impugnada, ao conceder incentivo fiscal à pessoa física ou jurídica, estabelece ingerência indevida do Poder Legislativo no desempenho das atribuições administrativas próprias do Chefe do Poder Executivo. () que inquina de inconstitucionalidade a norma é exatamente o vício de iniciativa, considerando que a competência legislativa para regular tal matéria é do Chefe do Executivo. Há, pois, ingerência do Poder Legislativo em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo Municipal, violando o princípio constitucional da independência e harmonia dos Poderes, em ofensa ao disposto nos artigos 5º, 8º, 10, 60, II, "d", e 82, VII, da Constituição Estadual. A vinculação da receita de impostos a certa despesa não encontra amparo na Constituição Federal. Na Lei Municipal nº 6.355/2010, verifica-se efetiva contrariedade ao princípio da não-afetação de receita, previsto nos artigos 167, IV, da Constituição Federal e 154, IV, da Constituição Estadual. Tratando-se de incentivos fiscais para apoio à realização de projetos esportivos, não se enquadra a norma nas exceções ali previstas, ou seja, quando os recursos são destinados para ações e serviços de saúde, manutenção e desenvolvimento do ensino, atividades da administração tributária, prestação de



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

garantias às operações de crédito por antecipação de receita e nas hipóteses de repartições tributárias constitucionais. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70042783555, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS. Relator: Francisco José Moesch, Julgado em 19/12/2011)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI QUE AUTORIZA O PARCELAMENTO DAS DÍVIDAS QUE SUPEREM A CIFRA DE R\$ 1 MILHÃO DE REAIS, OUTORGANDO AO CREDOR A POSSIBILIDADE DE SOLICITAÇÃO DE RETENÇÃO DOS RESPECTIVOS VALORES MEDIANTE COTA DO ICMS OU DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS. ALEGAÇÃO DE QUE SE TRATA DE LEI DE EFEITO CONCRETO. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. NÃO CARACTERIZAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA POR VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA NÃO-VINCULAÇÃO DE RECEITA PÚBLICA. Lei que, embora mencione autorização para parcelamento de débitos, contém comandos gerais, impessoais e abstratos, vinculando receitas públicas. Cabimento da ação direta de inconstitucionalidade. Violação ao princípio da não afetação de receita, previsto no art. 167, IV, da Constituição Federal e, por simetria, reproduzido no art. 154, IV, da Constituição Estadual. Hipótese que não se enquadra na exceção legal prevista no próprio dispositivo legal, quando os recursos são destinados para ações e serviços de saúde, manutenção e desenvolvimento do ensino, atividades da administração tributária, prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70027889294, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS. Relator: José Aquino Flôres de Camargo, Julgado em 17/08/2009)

E, também, do Supremo Tribunal Federal:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO TRIBUTÁRIO. DIREITO FINANCEIRO. INCENTIVO TARIFÁRIO. GRANDES CONSUMIDORES INDUSTRIAIS DE ÁGUA. VINCULAÇÃO DA ARRECADAÇÃO



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

DOS IMPOSTOS A FINALIDADES NÃO EXPRESSAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEI DISTRITAL 3.383/2004.

1. A jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de que a presente situação normativa representa burla direta à vedação de vincular a arrecadação de impostos a finalidades específicas e não previstas em nível constitucional, nos termos do art. 167, IV, da Constituição da República. Precedentes: ADI 2529. Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 06.09.2007; ADI 1750. Rel. Min. Eros Grau, DJ 13.10.2006; ADI 2848 MC. Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 02.05.2003; e ADI 1848. Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 25.10.2002. 2. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, na parte conhecida, a que se dá procedência, para fins de afirmar a inconstitucionalidade da Lei Distrital 3.383/2004, excetuado o art. 4º não conhecido (ADI 4511/DF, STF, Tribunal Pleno, Rel. min. Edson Fachin, j. em 06/04/2016)

DIREITO TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 923/2009. VINCULAÇÃO DE RECEITA DE ICMS A FUNDO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DA LEI EVIDENCIADA. NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. AFRONTA AO ART. 167, IV, DA CRFB/88, E AO ART. 154, IV, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. JURISPRUDÊNCIA PACIFICADA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. Nos termos da jurisprudência da Corte, é inconstitucional a destinação de receitas de impostos a fundos ou despesas, ante o princípio da não afetação aplicado às receitas provenientes de impostos. 2. Pretensão de, por vias indiretas, utilizar-se dos recursos originados do repasse do ICMS para viabilizar a concessão de incentivos a empresas. 3. Agravo regimental a que se nega provimento (ARE 665.291 AgR/RS, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 16/02/2016).

Dessa forma, tratando-se de receita pública derivada de imposto, sem embargo da sua origem (se própria ou fruto de repasse), não se admite a sua vinculação a órgão, fundo ou despesa.



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

Sobre o tema, leciona Roberto Barcellos de Magalhães⁶:

[...].

O princípio se estende aos órgãos da União, fundos e despesas especificadas, os quais não se podem transformar em destinatários diretos da arrecadação tributária, ressalvados os casos constitucionalmente previstos.

Tal significa que toda a receita tributária converge para uma caixa comum ou fundo único, donde partem os cálculos de repartição ou distribuição às diversas entidades territoriais, sem que se possa vincular partes da receita a outros órgãos de menor importância política ou imputá-las à satisfação de despesas especiais.

[...].

No domínio da atividade financeira, a Administração Pública tem a prerrogativa de estabelecimento de metas e prioridades, e os recursos oriundos dos impostos se destinam, via de regra, ao atendimento das necessidades gerais, evitando-se a edição de leis prejudiciais ao custeio das despesas essenciais.

Nesse ponto, a lição de José Afonso da Silva⁷, no sentido de que é necessário que *os recursos sejam livres e à disposição para a realização de obras e serviços, em conformidade com as necessidades existentes e em obediência à escala de prioridades estabelecida a partir de análise rigorosa da situação existente.*

⁶ MAGALHÃES, Roberto Barcellos de. *Comentários à Constituição Federal de 1988* Rio de Janeiro: Líber Júrís, 1993. p. 138.

⁷ SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 2ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 697.



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

Clara, assim, a mácula de inconstitucionalidade de que padecem os artigos 2º, 3º, 4º, 5º e 6º da Lei Municipal n.º 2.940/2008, que *dispõe sobre a concessão de incentivos à Empresa Calçados Beira-Rio S.A. para que promova o desenvolvimento econômico e social do Município e dá outras providências*, o inciso I do artigo 2º e os artigos 5º e 6º da Lei Municipal n.º 2.951/2008, na redação originária e na que lhe foi dada pela Lei Municipal n.º 2.958/2008, que *dispõe sobre a concessão de incentivos à Empresa Grings S.A. para que promova o desenvolvimento econômico e social do Município e dá outras providências*, e o inciso V do artigo 3º, inciso V, alínea “a”, e parágrafo 8º do artigo 4º⁸, artigo 7º, da expressão e inciso V inserida no artigo 16 e o artigo 17 da Lei Municipal n.º 3.351⁹/2010, que *dispõe sobre a política de incentivo ao desenvolvimento econômico e social do Município de Teutônia consolidando a legislação respectiva*, todas do Município de Teutônia, por ofensa ao artigo 8º, *caput*, e 154, inciso IV, da Constituição Estadual, combinado com o artigo 167, inciso IV, da Constituição Federal.

Logo, imperativa a procedência integral do pedido.

⁸ Deixa-se de impugnar a alínea “b” do inciso V e os parágrafos 6º e 7º do artigo 4º, o parágrafo 2º do artigo 5º e o parágrafo único do artigo 8º da Lei Municipal n.º 3.351/2010 porque tal benefício não está mais em vigor por força de que preceitua o artigo 18 da mesma lei, que fixou prazo certo para sua vigência, não mais podendo tais dispositivos ser atacados pela via da ação direta de inconstitucionalidade.

Art. 18. O incentivo previsto no art. 4º, inciso V, alínea “b” terá vigência até o exercício de 2016, a contar de 1º de janeiro de 2011.

⁹ Igualmente, deixa-se de impugnar dispositivos das Leis Municipais n.º 2.276/2005 e n.º 2.936/2008, que padeceriam dos mesmos vícios porque não há risco de sua reconstituição, já que foram expressamente revogados pelo artigo 22 da Lei Municipal n.º 3.351/2010, que permanece em pleno vigor.



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

3. Pelo exposto, requer o PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL que, recebida e autuada a presente ação direta de inconstitucionalidade, seja(m):

a) notificadas as autoridades municipais responsáveis pela promulgação e publicação dos dispositivos objurgados para que, querendo, prestem informações no prazo legal;

b) citado o Procurador-Geral do Estado, para que ofereça a defesa das normas vergastadas, na forma do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual; e

c) por fim, julgado integralmente procedente o pedido, declarando-se a inconstitucionalidade dos **artigos 2º, 3º, 4º, 5º e 6º da Lei Municipal n.º 2.940/2008, do inciso I do artigo 2º e dos artigos 5º e 6º da Lei Municipal n.º 2.951/2008**, na redação originária e na que lhe foi dada pela Lei Municipal n.º 2.958/2008, e do **inciso V do artigo 3º, inciso V, alínea “a”, e parágrafo 8º do artigo 4º¹⁰, do artigo 7º, da expressão e inciso V inserida no artigo 16 e do artigo 17 da Lei Municipal n.º 3.351/2010¹¹**, todas do **Município de Teutônia**, por ofensa ao artigo 8º, *caput*, e 154,

¹⁰ Deixa-se de impugnar a alínea “b” do inciso V e os parágrafos 6º e 7º do artigo 4º, o parágrafo 2º do artigo 5º e o parágrafo único do artigo 8º da Lei Municipal n.º 3.351/2010 porque tal benefício não está mais em vigor por força do que preceitua o artigo 18 da mesma lei, que fixou prazo certo para sua vigência, não mais podendo tais dispositivos ser atacados pela via da ação direta de inconstitucionalidade.

Art. 18. O incentivo previsto no art. 4º, inciso V, alínea “b” terá vigência até o exercício de 2016, a contar de 1º de janeiro de 2011.

¹¹ Igualmente, deixa-se de impugnar dispositivos das Leis Municipais n.º 2.276/2005 e n.º 2.936/2008, que padeceriam dos mesmos vícios porque não há risco de sua repristinação, já que foram expressamente revogados pelo artigo 22 da Lei Municipal n.º 3.351/2010, que permanece em pleno vigor.



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

inciso IV, da Constituição Estadual, combinado com o artigo 167,
inciso IV, da Constituição Federal.

Causa de valor inestimado.

Porto Alegre, 21 de janeiro de 2019.

FABIANO DALLAZEN,

Procurador-Geral de Justiça.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

VI.S/MPM