



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

PROCESSO N.º 70080252737 – 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 VICENTE BARROCO DE
VASCONCELLOS**

PARECER

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Caxias do Sul. Lei Complementar Municipal n.º 556/2018. Norma de origem parlamentar que concede isenções fiscais, sem demonstração do impacto financeiro. Violação ao artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que se aplica aos municípios, por força do artigo 8º da Constituição Estadual. Desrespeito, também, ao princípio da razoabilidade, insculpido no artigo 19 da Constituição Estadual. Precedente judicial. **PARECER PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.***



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

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 556**, de 26 de abril de 2018, a qual *dispõe sobre a concessão de incentivos fiscais para empresas que se estabelecerem, ampliarem sua capacidade produtiva ou desenvolverem projetos de desenvolvimento tecnológico e inovação 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, vetou-o integralmente, visto que padecia de vício de iniciativa, interferindo na organização e funcionamento da Administração, bem como no planejamento, ferindo, por isso, o princípio da separação e harmonia entre os Poderes. Além disso, argumentou que a norma viola, também, os princípios da legalidade e razoabilidade, 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. 04/28 e documentos das fls. 29/121).

A medida cautelar foi deferida (fls. 127/133).

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



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

ordenamento jurídico, forte no princípio que presume sua constitucionalidade (fls. 153/154).

A Câmara de Vereadores de Caxias do Sul, notificada (fl. 136), deixou de se manifestar (fl. 157).

É o relatório.

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

O PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CAXIAS DO SUL. Faço saber, atendendo as disposições do artigo 53, inciso IV, da Lei Orgânica do Município, que o Poder Legislativo manteve e eu promulgo a seguinte Lei Complementar:

Art. 1º O Município de Caxias do Sul concederá incentivos fiscais às empresas que:

I - instalarem-se no Município;

II - aumentarem a sua capacidade de produção e/ou comercialização; e

III - desenvolverem projetos de desenvolvimento tecnológico e inovação.

Parágrafo único. Constitui incentivos fiscais a isenção de:

I - IPTU até o limite de 100% (cem por cento);

II - ITBI até o limite de 50% (cinquenta por cento), e

III - ISSQN até o limite de 50% (cinquenta por cento), respeitados os parâmetros constantes no art. 8-A da Lei Complementar Federal nº 157/2016. Art. 2º A isenção de impostos para indústrias que se instalarem no Município ou ampliarem sua capacidade produtiva será de até 05 (cinco) anos.

§ 1º Entende-se por indústria aquela empresa cuja atividade principal é a de transformação de bens.

§ 2º O prazo previsto neste artigo poderá ser prorrogado por um ano para cada 3.000 (três mil) Valores de Referência Municipal (VRMs) de investimento realizado, até o limite de 10 (dez) anos.



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

Art. 3º A isenção de impostos para empresas prestadoras de serviços que se instalarem no Município ou ampliarem sua capacidade produtiva será de até 3 (três) anos.

§ 1º Entende-se por empresa prestadora de serviços aquela cuja atividade principal é a de prestação de serviços.

§ 2º O prazo previsto neste artigo poderá ser prorrogado por um ano para cada 3.000 (três mil) valores de Referência Municipal (VRMs) de investimento realizado, até o limite de 5 (cinco) anos.

Art. 4º A isenção de impostos para empresas comerciais que se instalarem no Município ou que ampliarem a sua capacidade de comercialização será de até 3 (três) anos. Parágrafo único. O prazo previsto neste artigo poderá ser prorrogado por um ano para cada 3.000 valores de Referência Municipal (VRMs) de investimento realizado, até o limite de 5 (cinco) anos.

Art. 5º Quando se tratar de projetos de base tecnológica ou inovação, a isenção dos impostos municipais será limitada a 100% (cem por cento) do volume de investimentos realizados e devidamente comprovados no desenvolvimento do projeto.

§ 1º Consideram-se inovação tecnológica a concepção de novo produto ou processo de fabricação, bem como a agregação de novas funcionalidades ou características ao produto ou processo que implique melhorias incrementais e efetivo ganho de qualidade ou produtividade, resultando em maior competitividade no mercado em redução do impacto ambiental de atividades produtivas e no desenvolvimento de novas formas de reciclagem.

§ 2º Não serão computados para o cálculo dos incentivos previstos no caput deste artigo as despesas decorrentes de construção civil, aquisição de terrenos e veículos.

Art. 6º A solicitação dos benefícios previstos nesta Lei Complementar, pela empresa interessada, deverá ser instruída com os seguintes documentos:

I - Requerimento assinado pelo representante legal da Empresa;

II - Comprovante de Inscrição Estadual;

III - Comprovante de Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ;

IV - Certidão Negativa da Fazenda Municipal;

V - Certidão Negativa da Fazenda Estadual

VI - Certidão Negativa da Fazenda Federal;

VII - Certidão Negativa do INSS - Instituto Nacional de Seguridade Social;



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

VIII - Certidões Negativas de Protesto e Distribuição Judicial da empresa e dos sócios diretos em seus domicílios, quando se tratar de empresa de outro município, dos últimos cinco anos;
IX - Certidões Negativas de Protesto e Distribuição Judicial da empresa e dos sócios diretos no município dos últimos cinco anos, e

X - Ficha técnica contendo:

- a) caracterização dos sócios;*
- b) carta de intenções assinada pelos sócios;*
- c) investimentos a serem realizados;*
- d) previsão de receitas e despesas;*
- e) geração de empregos;*
- f) relação das construções a serem realizadas e suas características;*
- g) relação de equipamentos integrantes do projeto, e*
- h) cronograma de implantação e funcionamento.*

Parágrafo único. Para efeito de avaliação da proposta de investimento para enquadramento nesta Lei Complementar, considerar-se-ão:

I - número de novos empregos gerados, 40% (quarenta por cento);

II - utilização de matéria-prima local, 25% (vinte e cinco por cento); III - empreendimentos pioneiros 20% (vinte por cento), e

IV - utilização de novas tecnologias, 10% (dez por cento);

Art. 7º Os benefícios concedidos nos termos desta Lei Complementar às empresas já existentes no Município que ampliarem suas instalações incidirão somente sobre as ampliações verificadas em consonância com o projeto analisado.

Art. 8º Os benefícios previstos nesta Lei Complementar não poderão exceder, em sua soma, 50% (cinquenta por cento) do valor total aplicado.

Parágrafo único. A empresa beneficiada deverá manter registros próprios que comprovem os investimentos realizados.

Art. 9º No caso de venda, transferência, transformação, cisão, fusão ou incorporação de empresa beneficiada por esta lei, a sucessora gozará dos benefícios pelo período que faltar para completar o tempo inicialmente estabelecido no decreto de concessão.

Art. 10 As empresas somente usufruirão dos benefícios previstos nesta Lei Complementar a partir do início das atividades econômicas a que se destinou o incentivo.



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

Art. 11 Não se enquadram no regime desta Lei Complementar:

I - profissionais autônomos;

II - permissionárias ou concessionárias de serviços públicos;

III - diversões públicas e motéis;

IV - agenciamento e representação de qualquer natureza;

V - instituições financeiras,

e VI - empresas com atividades temporárias, transitórias ou obras certas com sede em outro município.

Art. 12 Caso a empresa deixe de preencher os requisitos previstos nesta Lei Complementar no curso da concessão do incentivo, o benefício será cancelado.

Parágrafo único. Cancelado o benefício, os impostos serão devidos com as correções legais, a contar da data em que a empresa deixou de preencher os requisitos.

Art. 13 Esta Lei Complementar entra em vigor no primeiro dia do exercício subsequente ao de sua publicação.

Caxias do Sul, 26 de abril de 2016; 141º da Colonização e 126º da Emancipação Política.

3. Merece acolhimento o pedido formulado na inicial, pois, da perspectiva material, o ato normativo impugnado ofende as Constituições Federal e Estadual.

3.1 Consoante se depreende da leitura do texto legal, o ato normativo impugnado não trata de matéria orçamentária, mas tributária, concedendo isenções fiscais aos contribuintes que se enquadrarem nas situações nela especificadas.

Em sendo assim, formalmente, não se flagra vício de origem no projeto de lei aprovado.

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.



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

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 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



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

*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 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



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

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 – 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:



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

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 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



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

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 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



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

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, 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, o ato normativo vergastado, ainda que tenha sido fruto de projeto de lei de iniciativa parlamentar, não invadiu competência reservada ao Prefeito Municipal, restando, por isso, afastado o apontado vício formal de inconstitucionalidade.



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

3.2 Quanto à alegada inconstitucionalidade material, necessárias se fazem algumas considerações.

E isso porque, não obstante esta Casa tenha se manifestado anteriormente, em caso semelhante, pela constitucionalidade da isenção de tributos concedida pelo Poder Legislativo, os fundamentos apresentados pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 70078689817¹, fornecem elementos convincentes para a modificação do entendimento ministerial. Vale mencionar a ementa do referido precedente:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. NORMA MUNICIPAL CONCESSIVA DE DESCONTO NO IPTU. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. AUSÊNCIA DE VÍCIO FORMAL. RENÚNCIA DE RECEITA FISCAL. AUSÊNCIA DA ESTIMATIVA DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DO EQUILÍBRIO DA EQUAÇÃO DE RECEITAS E DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS. PRECEDENTES. 1. É pacífico o entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de que a norma de isenção de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) tem natureza tributária, e não orçamentária, sendo a iniciativa de competência concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo. 2. A proposição legislativa que disponha sobre descontos no IPTU deve ser acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro da renúncia fiscal daí decorrente, mormente porque a isenção não pode implicar redução das receitas previstas no orçamento, de forma a colocar em risco o equilíbrio da frágil equação de receitas e despesas orçamentárias (art. 14 da LC n.º 101/2001, art. 163 e seguintes da CF/88, art. 113 do ADCT e art. 8.º 19 da CE/89).

¹ Na qual, à semelhança do presente caso, era debatida a constitucionalidade de lei de iniciativa parlamentar concessiva de isenção tributária.



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

3. Ausente a estimativa do impacto orçamentário-financeiro do benefício fiscal ora questionado, deve ser reconhecida a inconstitucionalidade da norma isencional, tendo em vista que não é possível aferir se os descontos no IPTU afetarão as metas de resultados fiscais previstas na lei de diretrizes orçamentárias, cumprindo destacar, a par disso, que tampouco se fez qualquer previsão de arrecadação compensatória. Violação do princípio da razoabilidade (art. 19 da CE/89). Precedente desta E. Corte. JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70078689817, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em 10/12/2018)

No precitado precedente, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça Gaúcho analisou a questão sob um novo prisma, qual seja: a renúncia de receitas sem base de conhecimento prévio acerca do impacto financeiro dessa medida.

É que, embora a isenção fiscal tenha natureza tributária, é inelutável a conclusão de que a medida implica, *a priori*, diminuição de receitas, prejudicando o planejamento financeiro da Comuna.

A gestão prudente dos recursos públicos é tema que já vem, há algum tempo, recebendo especial atenção do Administrador Público e do Legislador², fato que ganhou ainda maior relevância nos últimos anos, em razão da acentuada crise fiscal por que passam diversos entes da federação.

E, justamente diante desse contexto, é que, recentemente, sobreveio ao ordenamento constitucional a Emenda



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

Constitucional n.º 95, de 15 de dezembro 2016, que *regula o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal*. Dentre as medidas adotadas em referida emenda, uma das mais importantes foi conferir *status* constitucional a uma regra legal, segundo a qual toda a concessão de incentivo ou benefício de natureza fiscal deve ser precedida de estimativa de impacto orçamentário e financeiro³.

Sobreveio, então, o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, *in verbis*:

Art. 113 - A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e

² Nesse sentido, cita-se a Lei de Responsabilidade Fiscal- Lei Complementar Federal n.º 101/2000, que *estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*.

³ Vale ressaltar que não se trata propriamente de uma inovação no ordenamento jurídico, porquanto tal obrigatoriedade já constava da Lei de Responsabilidade Fiscal, precisamente o artigo 14, que assim dispõe:

(...)

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: [\(Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001\)](#) [\(Vide Lei nº 10.276, de 2001\)](#)

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:



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

financeiro. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

Embora seja cediço, não custa ressaltar que o Pretório Excelso tem entendimento consolidado no sentido de que o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias tem índole constitucional:

Nesse sentido:

PRECATÓRIO - PAGAMENTO PARCELADO - ADCT, ART. 33 - NATUREZA JURÍDICA DAS NORMAS INTEGRANTES DO ADCT - RELAÇÕES ENTRE O ADCT E AS DISPOSIÇÕES PERMANENTES DA CONSTITUIÇÃO - ANTINOMIA APARENTE - A QUESTÃO DA COERÊNCIA DO ORDENAMENTO POSITIVO - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO . - Os postulados que informam a teoria do ordenamento jurídico e que lhe dão o necessário substrato doutrinário assentam-se na premissa fundamental de que o sistema de direito positivo, além de caracterizar uma unidade institucional, constitui um complexo normativo cujas partes integrantes devem manter, entre si, um vínculo de essencial coerência . - O Ato das Disposições Transitórias, promulgado em 1988 pelo legislador constituinte, qualifica-se, juridicamente, como estatuto de índole constitucional (RTJ 172/226-227). A estrutura normativa que nele se acha consubstanciada ostenta, em consequência, a rigidez peculiar às regras inscritas no texto básico da Lei Fundamental da República. Disso decorre o reconhecimento de que inexistem, entre as normas inscritas no ADCT e os preceitos constantes da Carta Política, quaisquer desníveis ou desigualdades quanto à intensidade de sua eficácia ou à prevalência de sua autoridade. Situam-se, ambos, no mais elevado grau de positividade jurídica, impondo-se, no plano do ordenamento estatal, enquanto categorias normativas subordinantes, à observância compulsória de todos, especialmente dos órgãos que integram o aparelho de Estado (RTJ 160/992-993) . - Inexiste qualquer relação de antinomia real ou insuperável entre a norma inscrita no art. 33 do ADCT e os postulados da isonomia, da justa indenização, do direito adquirido e do pagamento mediante precatórios, consagrados pelas



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

disposições permanentes da Constituição da República, eis que todas essas cláusulas normativas, inclusive aquelas de índole transitória, ostentam grau idêntico de eficácia e de autoridade jurídicas (RTJ 161/341-342). - O preceito consubstanciado no art. 33 do ADCT - que não se estende aos créditos de natureza alimentar - compreende todos os precatórios judiciais pendentes de pagamento em 05/10/88, inclusive aqueles relativos a valores decorrentes de desapropriações efetivadas pelo Poder Público. Precedentes. (STF, RE 215.107/PR, Segunda Turma, Rel. Min. Celso de Mello, j. 21/11/2006, p. DJ 02/02/2007).

Calha gizar, ainda, que norma constitucional em liça se aplica aos Municípios, por força do artigo 8º da Constituição Estadual:

Art. 8 - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

Portanto, embora o Poder Legislativo possa dispor sobre matéria tributária, até mesmo concedendo isenção de impostos, como no caso, o exercício dessa competência, para que seja legítimo e constitucional, deve vir acompanhado, por literal previsão em norma com *status* constitucional, de demonstração das repercussões financeiras para o ente concedente.

A norma vergastada não passa, também, pelo crivo da razoabilidade, princípio expresso no artigo 19 da Constituição Estadual, *in verbis*:



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

*Art. 19 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos municípios, visando à promoção do bem público e à prestação de serviços à comunidade e aos indivíduos que a compõe, **observará os princípios** da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade, da legitimidade, da participação, **da razoabilidade**, da economicidade, da motivação e o seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 7, de 28/06/95)*

A razoabilidade deve pautar a atuação dos Poderes em qualquer de suas atribuições. Tal princípio deve ser analisado pela perspectiva da moderação, da proporção entre meios e fins, de bom senso. Esse vértice interpretativo é muito bem sintetizado por Fábio Corrêa Souza de Oliveira⁴:

O razoável é conforme a razão, racionável. Apresenta moderação, lógica, aceitação, sensatez. A razão enseja conhecer e julgar. Expõe o bom senso, a justiça, o equilíbrio. Promove a explicação, isto é, a conexão entre um efeito e uma causa. É contraposto ao capricho, à arbitrariedade. Tem a ver com a prudência, com as virtudes morais, com o senso comum, com valores superiores propugnado em data comunidade.

A lei em exame, como já frisado, concedeu isenção tributária, sem demonstração do impacto financeiro sobre a Administração Pública, o que pode comprometer a gestão da Comuna, reduzindo a arrecadação e, com isso, prejudicando a execução de programas sociais e, potencialmente, agravando a crise

⁴ OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza de. *Por uma teoria dos princípios: o princípio constitucional da razoabilidade*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2003, p. 92.



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

fiscal, situação que não se afeiçoa à razoabilidade que deve orientar o governo da coisa pública.

Por tudo isso, impositiva a procedência do pedido.

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

Porto Alegre, 18 de março de 2019.

CESAR LUIS DE ARAÚJO FACCIOLI,

Procurador-Geral de Justiça, em exercício.

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