



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

PROCESSO N.º 70081200636 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO DE ARROIO GRANDE

REQUERIDA: CÂMARA DE VEREADORES DE ARROIO GRANDE

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATOR: DESEMBARGADOR VICENTE BARROCO DE VASCONCELLOS

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Arroio Grande. Lei Municipal n.º 3.048/2019. Dispõe sobre isenção de taxas para as instituições de educação e entidades sem fins lucrativos. Norma de iniciativa parlamentar. 1. Irregularidade no instrumento procuratório, outorgado pelo ente municipal e, não, pelo Prefeito, e sem indicação de poderes específicos para impugnar a norma atacada. Necessidade de regularização. 2. Matéria de natureza tributária. Iniciativa legislativa concorrente. Norma municipal que não invade competência reservada ao Chefe do Poder Executivo, implicando mera frustração de arrecadação. Ausência de vício formal ou material de inconstitucionalidade. Precedentes dessa Corte e do Supremo Tribunal Federal. PARECER PELA REGULARIZAÇÃO DA REPRESENTAÇÃO E, NO MÉRITO, PELA IIMPROCEDÊNCIA 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 ARROIO GRANDE**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio da **Lei Municipal n.º 3.048**, de 11 de janeiro de 2019, que *dispõe sobre isenção de Taxas das Instituições de Educação e Entidades Sem Fins Lucrativos*, do **Município de Arroio Grande**, por vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos Poderes.

O proponente sustentou, em síntese, que a lei vergastada é inconstitucional, porque colide com a iniciativa privativa do Administrador e interfere na isenção tributária, causando impacto financeiro-orçamentário. Além disso, sustentou que a norma configura manifesta invasão na gestão pública, assunto da alçada exclusiva do Chefe do Poder Executivo, violando sua prerrogativa de análise da conveniência e oportunidade das providências disciplinadas na lei. Postulou, a concessão de liminar e, por fim, a procedência integral do pedido (fls. 04/11 e documentos das fls. 12/7).

O pedido liminar foi indeferido (fls. 23/6).

A Câmara de Vereadores de Arroio Grande, notificada, manteve-se silente (certidão da fl. 61).

O Procurador-Geral do Estado, citado, apresentou a defesa da norma, nos moldes do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, asseverando a inexistência de vício de iniciativa, já que a matéria disciplinada é de competência concorrente, e, por fim, a inaplicabilidade dos artigos 113 e 165 da



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

Constituição Federal à situação posta, que não trata de redução de despesas ou receitas, mas mera frustração de expectativa orçamentária, sendo evidente a improcedência do pedido (fls. 40/54).

É o breve relatório.

2. De plano, imperativo reconhecer que a representação do proponente se encontra eivada de irregularidade.

Com efeito, embora na petição inicial conste como proponente, corretamente, o Prefeito de Arroio Grande, e ele tenha assinado a peça póstica, a procuração acostada ao feito foi outorgada pelo ente federativo municipal, parte ilegítima para propor ação direta de inconstitucionalidade, não figurando no rol taxativo insculpido no artigo 95, parágrafo 2º, da Carta Estadual:

Art. 95. Ao Tribunal de Justiça, além do que lhe for atribuído nesta Constituição e na lei, compete:

[...].

XII - processar e julgar:

[...].

d) a ação direta da inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual perante esta Constituição, e de municipal perante esta e a Constituição Federal, inclusive por omissão;

[...].

§ 2.º Podem propor a ação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal, ou por omissão:

I - o Governador do Estado;

II - o Procurador-Geral de Justiça;

III - o Prefeito Municipal;

IV - a Mesa da Câmara Municipal;

V - partido político com representação na Câmara de Vereadores;

VI - entidade sindical;

VII - o Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil;



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

VIII - o Defensor Público-Geral do Estado; (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 50, de 24/08/05)
IX - as entidades de defesa do meio ambiente, dos direitos humanos e dos consumidores legalmente constituídas;
X - associações de bairro e entidades de defesa dos interesses comunitários legalmente constituídas há mais de um ano.
[...].

Note-se que, no caso em testilha, o Prefeito Municipal não outorgou poderes aos procuradores nominados à fl. 12 – o que poderia se considerar sanado pelo fato de ele ter assinado a exordial -, mas mais do que isso, a procuração, também, não consignou poderes específicos para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade em relação à norma fustigada, inviabilizando que se considere sanado o vício apontado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 3.710 DE GUAÍBA. DEFEITO DE REPRESENTAÇÃO. PROCURAÇÃO. AUSÊNCIA DE PODERES ESPECÍFICOS PELO CHEFE DO PODER EXECUTIVO E INDICAÇÃO DA NORMA IMPUGNADA. INTIMAÇÃO PARA REGULARIZAÇÃO. INÉRCIA. VÍCIO NÃO SANADO. Conforme orientação pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal na ADI 2.187/BA, para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade, é imperativo a juntada de procuração com poderes específicos pelo chefe do Poder Executivo, inclusive com a indicação objetiva e individualizada da norma impugnada. Situação dos autos em que, embora intimada pessoalmente para regularizar a representação processual, a parte autora permaneceu inerte, impondo-se a extinção da ação, sem resolução de mérito. Precedentes do Tribunal Pleno do TJRS. AÇÃO JULGADA EXTINTA, SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70079368585, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary, Julgado em 23/05/2019)



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

AGRAVO DE INSTRUMENTO RECEBIDO COMO AGRAVO REGIMENTAL. FUNGIBILIDADE. PRELIMINAR DE CONHECIMENTO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROCURAÇÃO COM PODERES ESPECIAIS. EXIGIBILIDADE. JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA. Preliminar. Embora a parte tenha interposto "agravo de instrumento" de decisão de relator de ADI, alegadamente prejudicial aos interesses dos agravantes, é possível conhecer-se do recurso como sendo agravo regimental, que é o recurso cabível das decisões de relator, nos termos do art. 8º, inc. VI, alínea "e", do Regimento Interno do TJRS. Trata-se de aplicação do princípio da fungibilidade recursal. Ainda que se possa caracterizar a decisão agravada como sendo "despacho de mero expediente", da qual não caberia recurso, no caso em tela tenho que é de se admitir o recurso, uma vez que foi desde logo cominada pena de extinção do processo em caso de desatendimento da determinação. Mérito. **A orientação jurisprudencial consolidada, tanto no STF quando nessa casa, é no sentido de que as procurações ou delegações outorgadas pelos autores de ação direta de inconstitucionalidade (CF, art. 103), a seus Advogados e Procuradores, devem conter poderes especiais para a instauração da ação de controle normativo abstrato, com a precisa indicação do diploma legislativo ou do ato normativo, e respectivos preceitos (quando for o caso), impugnados.** A alegação de dificuldade de atender a determinação no espaço temporal concedido (10 dias), não é motivo para recurso, bastando pleitear prorrogação do prazo, se necessário, pois o mesmo não é peremptório. **AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. UNÂNIME.** (Agravo Regimental Nº 70061633269, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eugênio Facchini Neto, Julgado em 06/10/2014)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DEFEITO NA REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL SANADO. JUNTADA DE PROCURAÇÃO COM PODERES ESPECIAIS E ESPECÍFICOS NO PRAZO CONCEDIDO. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. EMENDA PARLAMENTAR. CONCESSÃO DE DESCONTO NO VALOR DE IPTU. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. COMPETÊNCIA COMUM OU CONCORRENTE. INOCORRÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA. 1. Tendo o proponente promovido a



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

regularização da representação processual no prazo oportunizado, com a juntada de instrumento de mandato com outorga de poderes especiais e específicos para impugnar, por meio da propositura de ação direta de inconstitucionalidade, a norma objeto desta ação, dá-se por sanado o defeito inicialmente constatado, na esteira da jurisprudência do Egrégio Supremo Tribunal Federal e também deste Tribunal de Justiça. 2. De acordo com o entendimento sufragado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a competência para legislar sobre matéria tributária é concorrente, de forma que, tanto o Poder Legislativo quanto o Executivo são competentes para propor lei concedendo benefício de ordem fiscal, ainda que tal lei cause eventual repercussão em matéria orçamentária. Desse modo, o dispositivo legal impugnado, oriundo de lei de iniciativa do Poder Executivo Municipal, que foi emendada pelo Legislativo e promulgada por este último, não padece de inconstitucionalidade, haja vista a competência comum para legislar sobre matéria tributária. JULGARAM IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70063508758, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em 31/08/2015)

Nessa linha, imperativa a intimação do proponente para que regularize sua representação processual.

3. No mérito, de outra banda, em que pesem os respeitáveis argumentos deduzidos, sem razão o proponente.

A norma fustigada foi redigida nos seguintes termos:

Lei Municipal nº 3.048, de 11 de janeiro de 2019.

Dispõe sobre isenção de Taxas das Instituições de Educação e Entidades Sem Fins Lucrativos.

O PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL, de acordo com o Art. 46, § 4º da Lei Orgânica Municipal, faça saber que a



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

Câmara de Vereadores aprovou e eu promulgo a seguinte LEI MUNICIPAL:

Art. 1º - Fica estabelecido que o Município deverá isentar taxas fiscais de vistorias e taxas sanitárias das Instituições de Educação e Entidades sem fins lucrativos.

Art. 2º - A isenção se enquadra as seguintes entidades.

I - Instituições Educacionais;

II - Associações de Bairros;

III - Instituições Religiosas;

IV - APAE;

V - Entidades de defesa de classe.

Art. 3º - As entidades deverão ter a inscrição no registro das Pessoas Jurídicas em conformidade com o art. 114 da Lei nº 6.015 de 31/12/1973.

Art. 4º - Os objetivos são:

a) assegurar as entidades e Instituições Educacionais o pleno direito de livre exercício;

b) democratizar o acesso e a socialização;

c) fomentar os trabalhos voluntários das associações e instituições educacionais e religiosas.

Art. 5º - As instituições para se enquadrarem nessas isenções, terão que apresentar no órgão competente da Prefeitura Municipal, cópias autenticadas dos seguintes documentos.

I - estatuto registrado em cartório;

II - declaração de isenção de imposto de renda;

III - inscrição no Cadastro Geral do Contribuinte;

IV - Cópia da Ata onde expões a composição da diretoria.

V - Xerox do CNPJ.

Art. 6º - Esta Lei entra em vigor dentro de 60 dias após sua publicação.

**GABINETE DA PRESIDÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL,
AOS ONZE DIAS DO MÊS DE JANEIRO DE 2019.**

Idimar Furtado da Silva

- Vereador Presidente -

Registre-se e Publique-se:

Alexandre Gonçalves Silva

Diretor Geral



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

Como se verifica, o ato normativo objurgado disciplina matéria atinente à isenção de taxas fiscais de vistoria e taxas sanitárias para as instituições de educação e entidades sem fins lucrativos, temática de natureza claramente tributária e, portanto, de competência concorrente entre Legislativo e Executivo.

Com efeito, a Constituição Federal não atribui ao Chefe do Poder Executivo reserva de iniciativa quanto a leis que versem sobre matéria tributária, sendo ela, pois, de competência concorrente entre o Chefe do Executivo, a Mesa da Câmara, suas Comissões e os Vereadores.

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

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

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

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

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

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

[...].



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

O dispositivo transcrito, todavia, como sua mera leitura revela, dispõe sobre a reserva de iniciativa, apenas, para 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:

ACÇÃO 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 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



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

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 – 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



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

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).

Esse, também, o posicionamento desse egrégio Tribunal de Justiça:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. 1. JUNTADA DE PROCURAÇÃO COM PODERES ESPECIAIS E ESPECÍFICOS NO PRAZO CONCEDIDO, SANADO O DEFEITO NA REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL. 2. LEI N.º 3.087, DE 15 DE FEVEREIRO DE 2018, DO MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. ISENÇÃO DE IPTU AOS CONTRIBUINTES APOSENTADOS POR INVALIDEZ PERMANENTE PELO REGIME GERAL OU PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA OU PORTADORES DE DOENÇAS GRAVES E INCAPACITANTES. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. COMPETÊNCIA COMUM OU CONCORRENTE. INOCORRÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade N° 70076959923, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em 21/05/2018)

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



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

*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, 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)*

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,



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

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. 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. Inexistente, 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, 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)



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

AÇÃO 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, a Lei Municipal n.º 3.048/2019, ainda que fruto de projeto de lei de iniciativa parlamentar, não invadiu competência reservada ao Prefeito Municipal de Arroio Grande, já que de iniciativa reservada não se tratava na espécie.

Impõe-se salientar, também, que a norma em análise não tratou da organização e funcionamento da Administração Municipal, não criando deveres, obrigações ou atribuições para qualquer órgão da Administração Municipal, restringindo-se a dispor sobre isenção de taxas a determinados contribuintes que preencherem os requisitos objetivamente fixados em lei, não havendo, também por esse prisma, invasão de competência reservada ao Chefe do Executivo.

Nessa senda, já se manifestou essa Corte de Justiça:



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

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

Ainda relevante destacar que a concessão de isenção não acarreta redução de receita ou aumento de despesa, mas, tão somente, frustração da expectativa de arrecadação, não se podendo,



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

também por este prisma, atribuir ao Prefeito Municipal a iniciativa exclusiva de projetos de lei sobre essa matéria¹.

Esse, de resto, o entendimento já consagrado por esse egrégio 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 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*

¹ *EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS DE DECISÃO MONOCRÁTICA. CONVERSÃO EM AGRAVO REGIMENTAL. PROCESSO LEGISLATIVO. NORMAS SOBRE DIREITO TRIBUTÁRIO. INICIATIVA CONCORRENTE ENTRE O CHEFE DO PODER EXECUTIVO E OS MEMBROS DO LEGISLATIVO. POSSIBILIDADE DE LEI QUE VERSE SOBRE O TEMA REPERCUTIR NO ORÇAMENTO DO ENTE FEDERADO. IRRELEVÂNCIA PARA FINS DE DEFINIÇÃO DOS LEGITIMADOS PARA A INSTAURAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO. AGRAVO IMPROVIDO. I – A iniciativa de leis que versem sobre matéria tributária é concorrente entre o chefe do poder executivo e os membros do legislativo. II – A circunstância de as leis que versem sobre matéria tributária poderem repercutir no orçamento do ente federado não conduz à conclusão de que sua iniciativa é privativa do chefe do executivo. III – Agravo Regimental improvido (RE 590697 ED/ MG, STF, Segunda Turma, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, j. 23/08/2011)*



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

de Inconstitucionalidade Nº 70059633313, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Barcelos de Souza Junior, Julgado em 08/09/2014)

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 1.889, DE 21 DE MAIO DE 2013, DO MUNICÍPIO DE JABOTICABA, QUE INSTITUI O PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FISCAL - REFIS - UNICAMENTE EM RELAÇÃO AOS DÉBITOS DA CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA. VIOLAÇÃO À LEI ORGÂNICA MUNICIPAL E À LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000. NÃO-CONHECIMENTO. EMENDA MODIFICATIVA Nº 01/2013 AO PROJETO DE LEI Nº 68/2013. ISENÇÃO, NA TOTALIDADE, DE TODOS OS DÉBITOS ORIUNDOS DE CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA DEFINIDA E LANÇADA COM FULCRO NA LEI MUNICIPAL Nº 1.547/2009. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. VÍCIO FORMAL E MATERIAL. INEXISTÊNCIA. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. PRECEDENTES DO STF E DESTE TRIBUNAL. Não merece conhecimento o presente pedido no ponto em que sustenta haver violação, pela norma impugnada, da Lei Orgânica do Município de Jaboticaba e da Lei Complementar nº 101/2000, já que impertinente, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, a análise de eventual antinomia entre a lei apontada como viciada e outras normas infraconstitucionais. A Constituição Federal não atribui ao Chefe do Poder Executivo exclusividade quanto à iniciativa de leis em matéria tributária, sendo ela, pois, de competência concorrente entre este e os membros do Poder Legislativo. A concessão de isenção não acarreta redução de receita ou aumento de despesa, mas apenas frustração da expectativa de arrecadação. Portanto, ainda que haja repercussão no orçamento do Município com a isenção concedida, não há razão para não reconhecer a legitimidade da iniciativa parlamentar. **ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA EM PARTE E JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70055214647, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em 09/12/2013)



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

Por esse mesmo fundamento, não tem incidência, na espécie, as determinações constitucionais federais insculpidas nos artigos 165 da Constituição Federal e 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, assim vazadas:

Constituição Federal

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

[...].

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

[...].

Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

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 financeiro.

A Lei Municipal n.º 3.048/2019, como seu texto revela, não é norma orçamentária, tampouco cria ou altera despesa obrigatória ou renúncia de receita, sendo, isto sim, norma de natureza tributária, que gera mera frustração de expectativa orçamentária, a ela não se aplicando, a toda a evidência, os dispositivos transcritos que, portanto, não restaram afrontados.

Nessa toada, a jurisprudência dessa Corte:



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

AÇÃO 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° 101/2001, art. 163 e seguintes da CF/88, art. 113 do ADCT e art. 8° 19 da CE/89). 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 N° 70078689817, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em 10/12/2018)

Por tudo isso, o não acolhimento do pedido é medida que se impõe.



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

4. Pelo exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL no sentido de que, intimado o proponente para regularizar sua representação processual, no mérito, seja o pedido julgado **improcedente** nos moldes delineados.

Porto Alegre, 12 de junho de 2019.

JACQUELINE FAGUNDES ROSENFELD,

Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pela signatária).

VLS/IH