



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

**PROCESSO N.º 70084964444 – TRIBUNAL PLENO**

**CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

**PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE SANTA VITÓRIA DO PALMAR**

**REQUERIDA: CÂMARA DE VEREADORES DE SANTA VITÓRIA DO PALMAR**

**INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO**

**RELATOR: DESEMBARGADOR ARMINIO JOSÉ ABREU LIMA DA ROSA**

---

## **PARECER**

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Santa Vitória do Palmar. Impugnação ao parágrafo 2º do artigo 1º da Lei Municipal n.º 4.761, de 10 de dezembro de 2010, que ‘dispõe sobre a concessão de incentivos fiscais para a realização de projetos culturais e dá outras providências’. Inconstitucionalidade material verificada. Vedação constitucional de vinculação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, fora daquelas hipóteses excepcionalmente previstas. Malferimento ao disposto nos artigos 8º, ‘caput’, e 154, inciso IV, ambos da Constituição Estadual, combinados com o artigo 167, inciso IV, da Constituição Federal. Precedentes doutrinários e jurisprudenciais. **PARECER PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.***



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

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **Prefeito Municipal de Santa Vitória do Palmar**, buscando ver declarada a inconstitucionalidade do parágrafo 2º do artigo 1º da Lei Municipal n.º 4.761, de 10 de dezembro de 2010, daquela Comuna, que *dispõe sobre a concessão de incentivos fiscais para a realização de projetos culturais e dá outras providências*. Referiu o proponente, em síntese, que a norma impugnada viola as previsões contidas nos artigos 154, inciso IV, da Constituição Estadual, e 167, inciso IV, da Constituição Federal, por promover vinculação de receitas de impostos fora das hipóteses excepcionadas constitucionalmente. Indicou precedentes jurisprudenciais do Órgão Especial do Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal. Requereu, ao final, a procedência da ação, com a retirada do dispositivo legal vergastado do ordenamento jurídico (fls. 04/11 e documentos das fls. 12/16).

A peça exordial foi recebida, tendo sido determinado o seu processamento (fls. 22/24).

O Procurador-Geral do Estado, atuando na curadoria especial da integridade jurídica dos atos normativos infraconstitucionais, pugnou pela manutenção do dispositivo legal atacado (fls. 43/45).

A Câmara Municipal de Santa Vitória do Palmar, notificada, prestou informações, anuindo com a tese veiculada pelo proponente. Postulou a procedência da ação (fls. 48/51).

Vieram os autos com vista.

É o relatório.



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

2. A Lei Municipal n.º 4.761, de 10 de dezembro de 2010, de Santa Vitória do Palmar, foi vazada nos seguintes termos:

**LEI N° 4.761, DE 10 DE DEZEMBRO DE 2010.**

*Dispõe sobre a concessão de incentivos fiscais para a realização de projetos culturais e dá outras providências.*

*Art. 1º Fica instituído a favor de pessoas físicas ou jurídicas, domiciliadas no Município, incentivo fiscal para a realização de projetos culturais nos termos da presente Lei.*

*§ 1º O incentivo fiscal referido no caput deste artigo corresponderá ao recebimento, por parte do empreendedor de projeto cultural no Município, de recursos oriundos do Fundo Municipal de Cultura.*

*§ 2º O Poder Executivo fixará anualmente valor que deverá ser utilizado como incentivo cultural, que não poderá ser inferior 2% (dois por cento) nem superior a 5% (cinco por cento) da receita proveniente do ISS e do IPTU.*

*§ 3º O saldo remanescente, após 2 anos será investido na preservação dos bens culturais, através de consulta a uma comissão formada, por um representante do Poder Executivo, um do Legislativo e um do Conselho.*

*Art. 2º São abrangidas pela presente Lei as seguintes áreas:*

*I - música e dança;*

*II - teatro e circo;*

*III - cinema, fotografia e vídeo;*

*IV - literatura;*

*V - artes plásticas e artes gráficas;*

*VI - folclore e artesanato;*

*VII - pesquisa e documentação;*

*VIII - preservação dos bens culturais e artísticos.*

*Art. 3º Para obter os incentivos decorrentes desta Lei deverá o empreendedor apresentar projeto detalhado ao Conselho Municipal de Cultura, explicitando os objetivos e recursos financeiros e humanos envolvidos, para fins de averiguação e avaliação.*

*Art. 4º O valor do incentivo não poderá ser superior a 15%(quinze por cento) do valor total anual estimado para o Fundo Municipal de Cultura, podendo ser apresentado somente 1(um) projeto por empreendedor por ano.*

*Art. 5º Aprovado o projeto, o Poder Executivo providenciará o empenho do recurso destinado, devendo o beneficiário prestar contas do mesmo item por item, conforme plano de trabalho*



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

*aprovado, no prazo de 90(noventa) dias a contar do recebimento do recurso, podendo solicitar prorrogação deste prazo por mais 30(trinta) dias, se o mesmo não estiver concluído, com cópia destinada ao Poder Legislativo.*

*Art. 6º Além das sanções penais cabíveis, será multado em 10(dez) vezes o valor do incentivo recebido o empreendedor que não comprovar a correta aplicação desta Lei, por dolo, desvio de objetos e/ou de recursos.*

*Art.7º As obras resultantes dos projetos culturais beneficiados por esta Lei serão apresentados prioritariamente no âmbito territorial do Município de Santa Vitória do Palmar, devendo constar na divulgação o apoio institucional da Prefeitura Municipal.*

*§ 1º Quando tratarem-se de obras literárias será de obrigatoriedade do empreendedor, o repasse de exemplares necessários a todas as escolas públicas municipais, assim como a Biblioteca Municipal.*

*§ 2º Com referência, as demais obras, obriga-se o empreendedor a realizar no mínimo uma mostra do seu trabalho, em todas as escolas municipais, ou sendo de interesse da Secretaria de Educação, poderá esta mostra ser realizada de forma conjunta em único evento para várias escolas.*

*Art. 8º Caberá ao Poder Executivo a regulamentação da presente Lei no prazo de 30 (trinta) dias a contar de sua vigência.*

*Art. 9º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas disposições em contrário, especialmente a Lei nº 2.817, de 13 de setembro de 1996.*

### **3. O pleito merece guarida.**

O constituinte federal, ao tratar da matéria orçamentária, entendeu de vedar, expressamente, a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas as hipóteses ali expressamente previstas, *in verbis*:

*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;*



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

*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 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*



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

*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.*

*§ 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 iterou, em seu artigo 154, inciso IV, a mesma proibição 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;*

Vale gizar que tais dispositivos são de observância obrigatória pelos municípios, *ex vi* do artigo 8º, *caput*, da Carta Estadual<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Art. 8.º O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, rege-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.



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

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.

Tal rol, de resto, é taxativo ou, conforme assevera Leandro Paulsen, *numerus clausus*<sup>2</sup>, de modo que as exceções citadas devem ser interpretadas restritivamente, pois assim quis o legislador constituinte.

E a razão dessa vedação, como acentua o mesmo autor<sup>3</sup>, consiste em *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.*

Com tais aportes, no caso em testilha, o dispositivo vergastado autoriza a vinculação de parcela da receita proveniente do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) e do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU),

---

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

<sup>3</sup> 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.



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

destinando-a ao incentivo cultural, o que constitui nítida afronta ao texto constitucional.

Na mesma trilha, o entendimento do Tribunal de Justiça Estadual, consoante se depreende dos julgados adiante compilados:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE TEUTÔNIA. LEI Nº 2.940/2008. LEI Nº 2.951/2008. LEI Nº 3.351/2010. INCENTIVO A EMPRESAS. DEVOLUÇÃO DE PARTE DO PRODUTO DE REPASSE DO ICMS. VINCULAÇÃO DA RECEITA DE IMPOSTO. AFRONTA AOS ARTIGOS 167, IV, DA CF/88, E 154, IV, DA CE/89. INCONSTITUCIONALIDADE VERIFICADA. MODULAÇÃO DOS EFEITOS. 1. Os dispositivos impugnados, ao disciplinarem a devolução de percentual da quota parte do ICMS gerado pelo incremento trazido pela instalação ou expansão das atividades de empresas no território do Município de Teutônia, acabam por vincular recursos de impostos à finalidade específica e não prevista no texto constitucional. 2. **Manifesta a inconstitucionalidade dos dispositivos em questão por violação à vedação de vincular o produto de impostos a finalidades não previstas no texto constitucional**, nos termos do art. 167, inciso IV, da Constituição Federal e também do art. 154, inciso IV, da Constituição Estadual, de observância obrigatória pelos Municípios, a teor do art. 8º, caput, da mesma Carta Estadual. 3. Modulação para que a decisão produza efeitos a contar da data de publicação do acórdão, tendo em conta a segurança jurídica e o longo período de tempo em que vigoram os dispositivos impugnados. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.****

(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70080426570, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em: 12-08-2019)

**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**



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

**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. O 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 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**



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

**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)

Diverso não é o magistério do Supremo Tribunal Federal:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 197, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO E ARTIGO 41 DO RESPECTIVO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS. VINCULAÇÃO DE RECEITAS AO FOMENTO DE PROJETOS CIENTÍFICOS E TECNOLÓGICOS E A PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL. FACULTA-SE AOS ESTADOS-MEMBROS E AO DISTRITO FEDERAL A VINCULAÇÃO DE PARCELA DE SUAS RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS AO FOMENTO DO ENSINO E DA PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA (ARTIGO 218, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). É VEDADA A VINCULAÇÃO DA RECEITA DE IMPOSTOS A FINALIDADES NÃO EXPRESSAMENTE PREVISTAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (ARTIGO 167, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PARCIALMENTE PROCEDENTE O PEDIDO. 1. A Constituição Federal reserva ao Poder Executivo a iniciativa das leis que estabelecem o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, o que, em respeito à**



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

*separação dos Poderes, consubstancia norma de observância obrigatória pelos demais entes federados, por simetria. A inserção nos textos constitucionais estaduais dessas matérias, cuja veiculação por lei se submeteria à iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, subtrai a este último a possibilidade de manifestação. Precedentes: ADI 584, rel. min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 9/4/2014; e ADI 1.689, rel. min. Sydney Sanches, Plenário, DJ de 2/5/2003. 2. O artigo 167, IV, da Constituição Federal veda a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvados os casos previstos nesse dispositivo e em outras normas constitucionais. Isso porque o estabelecimento de vinculações de receitas orçamentárias, quando não previstas ou autorizadas na Constituição Federal, cerceia o poder de gestão financeira do chefe do Poder Executivo. Precedentes: ADI 1.759, rel. min. Gilmar Mendes, Plenário, DJe de 20/8/2010; ADI 1.750, rel. min. Eros Grau, Plenário, DJ de 13/10/2006. 3. O artigo 218, § 5º, da Constituição Federal faculta aos Estados-membros e ao Distrito Federal a vinculação de parcela de suas receitas orçamentárias a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica. Precedentes: ADI 550, rel. min. Ilmar Galvão, Plenário, DJ de 18/10/2002; e ADI 336, rel. min. Eros Grau, Plenário, DJ de 17/9/2010; e ADI 3.576, rel. min. Ellen Gracie, Plenário, DJ de 2/2/2007. 4. O artigo 197, § 2º, da Constituição do Estado do Espírito Santo determina a destinação anual de percentual da receita orçamentária estadual ao fomento de projetos de desenvolvimento científico e tecnológico, hipótese que encontra fundamento no artigo 218, § 5º, da Constituição Federal. 5. **O artigo 41 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estado do Espírito Santo determina a destinação anual de percentual da arrecadação do ICMS a programas de financiamento do setor produtivo e de infraestrutura dos Municípios ao norte do Rio Doce e daqueles por ele banhados, consubstanciando afronta ao disposto no artigo 167, IV, da Constituição Federal, que não permite a vinculação da receita de impostos estaduais a programas de desenvolvimento regional.** 6. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade do artigo 41 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estado do Espírito Santo.*

(STF - ADI: 422 ES - ESPÍRITO SANTO 0003282-12.1990.1.00.0000, Relator: Min. LUIZ FUX, Data de



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

Julgamento: 23/08/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação:  
DJe-195 09-09-2019)

*Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 12 da Lei nº 4.546/2005 do Estado do Rio de Janeiro. Concessão de créditos tributários de ICMS em contrapartida a contribuições realizadas para o Fundo de Aplicações Econômicas e Sociais do Estado do Rio de Janeiro (FAES). Indevida vinculação de receita de impostos a fundo público. Violação do art. 167, IV, da Constituição Federal. 1. Como forma de preservação de um mínimo de flexibilidade orçamentária, a Constituição veda, em seu art. 167, IV, a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa. 2. Para a incidência da vedação, a Corte considera irrelevante se a destinação ocorre antes ou depois da entrada da receita nos cofres públicos (ADI nº 1.750/DF, Relator o Ministro Eros Grau, DJ de 13/10/06). No mesmo sentido: ADI nº 3.576/RS, Relatora a Ministra Ellen Gracie, DJ de 2/2/07. 3. Declara-se a inconstitucionalidade do art. 12 da Lei nº 4.546/2005 do Estado do Rio de Janeiro, que concede créditos presumidos de ICMS aos contribuintes que destinarem recursos para o denominado Fundo de Aplicações Econômicas e Sociais do Estado do Rio de Janeiro (FAES), criado pela mesma lei, em igual proporção às contribuições realizadas, mecanismo que consiste em indevida vinculação de receita de impostos a fundo, ao arripio do art. 167, IV, da Constituição. 4. Modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, nos termos do art. 27 da Lei nº 9.868/99, para que a decisão somente produza efeitos ex nunc, a partir da data desta sessão de julgamento. 5. Ação direta julgada procedente.*

(ADI 3550, Relator (a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 18/12/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-047 DIVULG 05-03-2020 PUBLIC 06-03-2020)

**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**



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

*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 665291 AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 16/02/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-038 DIVULG 29-02-2016 PUBLIC 01-03-2016)*

**ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO TRIBUTÁRIO. DIREITO FINANCEIRO. INCENTIVO TARIFÁRIO. GRANDES CONSUMIDORES INDUSTRIAIS DE ÁGUA. VINCULAÇÃO DA ARRECADAÇÃO 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, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 06/04/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-076 DIVULG 19-04-2016 PUBLIC 20-04-2016)

**IMPOSTO SOBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E SERVIÇOS – MAJORAÇÃO DE ALÍQUOTA – VINCULAÇÃO DA DIFERENÇA A ÓRGÃO, FUNDO OU DESPESA. A teor do disposto no inciso IV do artigo 167 da Constituição Federal, é vedado vincular receita de impostos a órgão, fundo ou despesa. Inconstitucionalidade dos artigos 1º e 2º da Lei nº 10.983/97, do Estado do Rio Grande do Sul. (RE 419795 AgR, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Primeira Turma, julgado em 22/02/2011, DJe-056 DIVULG 24-03-2011 PUBLIC 25-03-2011 EMENT VOL-02489-02 PP-00354)**



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

Em arremate, digno de nota que tanto o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul quanto o Pretório Excelso já tiveram oportunidade de se manifestar pela inconstitucionalidade de leis que previam a vinculação de receitas advindas de impostos para a promoção cultural, matéria especificamente debatida nesses autos:

*Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei no 13.133/2001, do Estado do Paraná, que instituiu o Programa de Incentivo à Cultura, vinculando parte da receita do ICMS ao Fundo Estadual de Cultura. 3. Violação ao art. 167, IV, da Constituição Federal. 4. Precedentes. 5. Ação direta julgada procedente.*

(STF - ADI: 2529 PR, Relator: GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 14/06/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-096 DIVULG 05-09-2007 PUBLIC 06-09-2007 DJ 06-09-2007 PP-00036 EMENT VOL-02288-01 PP-00194 RT v. 97, n. 867, 2008, p. 97-100)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL. ARTIGO 4º DA LEI Nº 6.967/2009, QUE REFORMULA O FUNDO MUNICIPAL DE APOIO À PRODUÇÃO ARTÍSTICA E CULTURAL DE CAXIAS DO SUL – FUNDOPROCULTURA/FINANCIARTE. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA NÃO VINCULAÇÃO DE RECEITA PÚBLICA. Na hipótese dos autos, há flagrante violação do princípio da não vinculação de receita pública, expresso no artigo 154, IV, da Constituição Estadual, bem como no artigo 167, IV, da Constituição Federal, tendo em vista que o fundo de apoio à cultura, para o qual é destinada parte da arrecadação do ISSQN (Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza) e IPTU (Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana), não se enquadra na exceção legal prevista no próprio dispositivo. Inconstitucionalidade material verificada. Infringência dos artigos 8º, caput, e 154, IV, da Constituição Estadual, combinados com o artigo 167, IV, da Constituição Federal. Precedentes jurisprudenciais. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE. UNÂNIME.**

(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70076178847, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Angela Terezinha de Oliveira Brito, Julgado em: 27-08-2018)



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

**4. Pelo exposto, o MINISTÉRIO PÚBLICO** opina pela procedência da presente ação, nos termos anteriormente delineados.

Porto Alegre, 19 de abril de 2021.

**JACQUELINE FAGUNDES ROSENFELD,**

Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pela signatária)

CN/