

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GAB. DESEMB - MANOEL ALVES RABELO
18 de fevereiro de 2013

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0000935-27.2012.8.08.0000 (100120009350) -
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESPÍRITO SANTO
REQUERENTE :PREFEITO MUNICIPAL DE DOMINGOS MARTINS
REQUERIDO : CAMARA MUNICIPAL DE DOMINGOS MARTINS
RELATOR DES. MANOEL ALVES RABELO

RELATÓRIO

VOTOS

O SR. DESEMBARGADOR ADALTO DIAS TRISTÃO :-

*

O SR. DESEMBARGADOR MAURÍLIO ALMEIDA DE ABREU :-

*

O SR. DESEMBARGADOR MANOEL ALVES RABELO (RELATOR):-

Conforme relatado, trata-se de Ação de Inconstitucionalidade por meio da qual o Prefeito do Município de Domingos Martins requer a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 2.353/2011, que instituiu um desconto de 10% (dez por cento) no Imposto Predial e Territorial Urbano aos proprietários de imóveis urbanos daquela localidade que procedessem a separação dos resíduos sólidos dos resíduos orgânicos em suas residências.

Fundamenta seu pedido no vício de inconstitucionalidade formal subjetiva do processo legislativo, ou seja, vício de iniciativa.

Embora constando pleito liminar, na forma do art. 12, da Lei nº 9.868/991, torna-se possível julgar, desde logo, o próprio mérito desta Ação, proferindo uma decisão definitiva da controvérsia constitucional instaurada.

Ressalto que ao Representante Legal da Câmara Municipal de Domingos Martins, em homenagem ao contraditório, foi dada oportunidade para manifestação sobre a causa, tendo asseverado que, após a aprovação do projeto de lei pelo Poder Legislativo, foi sancionado pelo Prefeito, que apenas 6 (seis) meses após a sanção ajuizou a presente ação, afirmando ainda "que a Lei 2.353/2011 pode ser ilegal em razão de incompetência da Câmara em Legislar em assuntos tributários, mas não é imoral, pois de grande interesse público".

A Procuradoria de Justiça, em seu Parecer, já se manifestou sobre o mérito da ação, opinando pela procedência do pedido.

Feito este breve esboço, passo, desde logo, a analisar o mérito desta ação, tendo-lhe conferido o rito procedimental previsto no art. 12 da Lei 9.868/99.

O mérito da presente ação cinge-se à alegada inconstitucionalidade formal no processo legislativo do diploma legal por entender que a iniciativa para tratar de matérias tributárias seria reservada ao Chefe do Poder Executivo.

Dispõe o texto legal impugnado (Lei Municipal nº 2.353/2011):

(...) Art. 1º O benefício de 10% de desconto no Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) será concedido ao proprietário de domicílio urbano em Domingos Martins, que estiver separando os resíduos sólidos (lixo seco) do restante dos resíduos orgânicos (lixo molhado), e acondicionando-os em recipientes para posterior coleta.

I - Os recipientes contendo os resíduos devidamente acondicionados deverão ser

colocados pelos geradores no logradouro, junto à porta de serviço das edificações ou em outros locais determinados pelo órgão ou entidade municipal competente;

II - O Domicílio terá que ter dois recipientes, um saco plástico para os resíduos orgânicos (lixo molhado) e outro para os resíduos sólidos ou recicláveis (lixo seco).

Parágrafo Único. Os principais resíduos sólidos ou recicláveis são: papéis, vidros, plásticos, madeiras e metais.

Art. 2º É obrigatório ao proprietário do domicílio para a concessão do benefício:

I - Estar em dia com as obrigações tributárias municipais;

II - Cadastrar o imóvel na Prefeitura para esta finalidade;

III - cumprir as determinações do art. 1º e seus incisos, desta Lei.

Art. 3º Antes do acondicionamento dos resíduos sólidos, os geradores deverão limpar e eliminar os líquidos das embalagens e vasilhames, e, embrulhar convenientemente cacos de vidros e outros materiais contundentes e perfurantes, tendo em vista a segurança física dos coletores.

Art. 4º A remoção dos resíduos domiciliares é de competência exclusiva do órgão ou entidade municipal competente, que poderá executar esta atividade diretamente ou por intermédio de terceiros contratados e credenciados.

Art. 5º A Prefeitura exercerá poder de fiscalização ao cumprimento desta lei.

Art. 6º O benefício poderá ser extinto se o proprietário do imóvel deixar de cumprir esta lei.

Art. 7º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Verifico que a Lei Orgânica Municipal de Domingos Martins (Lei 1.078/1990), assim prescreve:

Art. 41. São de iniciativa exclusiva do Prefeito, as leis que disponham sobre:

(...)

IV - Matéria orçamentária e tributária e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios e subvenção;

O aludido dispositivo, tido por violado, reproduzia, com as devidas adaptações, o antigo teor do disposto no artigo 63, parágrafo único, inciso III, da Constituição do Estado do Espírito Santo, que determinava ser de iniciativa exclusiva do Governador do Estado as leis que dispusessem sobre a organização administrativa, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração.

Todavia, a exclusividade legislativa quanto às matérias tributárias e orçamentárias foi retirada do texto legal, passando o inciso III a contar com nova redação, dada pela EC nº 30 de 13.06.2001:

Art. 63. A iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Ministério Público e aos cidadãos, satisfeitos os requisitos estabelecidos nesta Constituição.

Parágrafo único. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:

(...)

III- organização administrativa e pessoal da administração do Poder Executivo;

A despeito dos combatidos argumentos trazidos pelo requerente, não vejo como acolher sua pretensão, porquanto encontra-se sedimentado, no âmbito do Pretório

Excelso, o entendimento de que não existe exclusividade do chefe do Poder Executivo para a criação de projetos de lei que tratem de matéria tributária, cuja iniciativa é comum ou concorrente.

Isto porque, "a propositura de projeto de lei concernente à matéria tributária não é reservada ao chefe do Poder Executivo, eis que a Constituição do Brasil 'admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário'" (RE n. 309.425 ' AgR, Relator o Ministro Carlos Velloso, DJ de 19.12.02).

O tema foi objeto de discussão também no Plenário da Suprema Corte, que assim decidiu:

"(...) A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. - A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que - por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo - deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. - O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara - especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo - ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado"

(ADIn nº 724 MC/ RS; rel. Min. CELSO DE MELLO; Tribunal Pleno; DJU 27/04/2001).

No mesmo sentido, a ADI nº 2464, Relatora a Ministra Ellen Gracie, DJ de 28.6.02; o AI nº 148.496-AgR, Relator o Ministro Ilmar Galvão, DJ de 1º.12.95; ADI nº 2.659, Relator o Ministro Nelson Jobim, DJ de 03.12.03;

Ademais, o tema já foi objeto de apreciação por este Tribunal Pleno, quando do julgamento da Ação de Inconstitucionalidade nº 100090039940, de relatoria do Eminentíssimo Des. Carlos Roberto Mignone, que decidiu, à unanimidade, pela constitucionalidade formal de texto legal, em julgamento de caso análogo. Senão vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE LINHARES Nº 2.782/2008. LEGISLAÇÃO DE MATÉRIA TRIBUTÁRIA. VÍCIO FORMAL SUBJETIVO (INICIATIVA). AUSÊNCIA DE EXCLUSIVIDADE DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. MATÉRIA DE INICIATIVA COMUM OU CONCORRENTE. PRECEDENTES DO PRETÓRIO EXCELSO. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.

1.A Lei Municipal de Linhares nº 2.782/2008, que versa sobre a isento do pagamento de taxa de iluminação pública a todo o cidadão que se enquadrar na previsão do parágrafo único do seu art. 1º, é de natureza estritamente tributária, cuja competência para deflagrar o seu processo legislativo, segundo diversos precedentes do e. STF, é comum ou concorrente, de sorte que pode ser instaurada, também, por iniciativa do legislativo. 2.Inexistindo o vício formal subjetivo da legislação impugnada, não deve prosperar a pretensão autoral. 3.Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.(TJES, Classe: Ação de Inconstitucionalidade, 100090039940, Relator : CARLOS ROBERTO MIGNONE, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 22/07/2010, Data da Publicação no Diário: 12/08/2010)

Neste mesmo sentido:

PROCESSUAL CIVIL E CONSTITUCIONAL - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LC Nº 011/2005 DO MUNICÍPIO DE CARIACICA - VÍCIO FORMAL SUBJETIVO (INICIATIVA) - VÍCIO MATERIAL - PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA ISONOMIA - AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE (...)2.- Quanto ao primeiro argumento de que a iniciativa de lei, que dispõe sobre matéria tributária, é privativa do chefe do executivo baseado no art.61, § 1º, II, "b" da Constituição Federal parte o requerente de premissa equivocada. O entendimento consolidado no STF é no sentido de que não há, no processo legislativo em geral, reserva em favor do Executivo em matéria tributária, pois o art. 61, § 1º, II, "b" da Carta Magna faz referência apenas aos Territórios Federais, e não aos Estados e Municípios. Logo não se vislumbra o apontado vício formal, porquanto a iniciativa e subjacentes emendas de leis que disponham sobre matéria tributária pode ser tanto do Poder Executivo, quanto aos membros do Legislativo. (...)

(TJES, Classe: Ação de Inconstitucionalidade, 100070001258, Relator: CARLOS ROBERTO MIGNONE - Relator Substituto Designado: JANETE VARGAS SIMOES, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 17/03/2008, Data da Publicação no Diário: 23/04/2008)

Feitas essas considerações, ao contrário do que quer fazer crer o requerente, entendo inexistir a reserva de iniciativa em favor do Chefe do Poder Executivo no processo legislativo da lei que trata de matéria tributária, porquanto o art. 61, §1º, II, "b" da Carta Magna aplicado em via reflexa à Constituição Estadual (art. 20), reserva a exclusividade tão somente ao Presidente da República, não se mostrando adequada uma interpretação extensiva das normas de competência legislativa, uma vez que a norma tributária em discussão, embora apresente impacto orçamentário ao conceder o desconto de 10% (dez por cento) no imposto predial daquele município, não se encontra sujeita à cláusula de reserva de iniciativa do Poder Executivo Municipal, não havendo tal previsão sequer na própria Constituição da República.

Sobre o tema, ensina Alexandre de Moraes:

"Observe-se que a regra de iniciativa privativa do Poder Executivo para os projetos de lei referentes à matéria orçamentária é obrigatória para os Estados e Municípios; em face, porém, da ausência de previsão do art. 61 da Constituição Federal não se estende à iniciativa para os projetos de lei em matéria tributária. o legislador constituinte consagrou, em matéria tributária, a concorrência de iniciativa entre Executivo e Legislativo. [...] Essa regra, por configurar norma geral de processo legislativo, é aplicável aos Estados, Distrito Federal e Municípios, cujos respectivos diplomas legislativos devem, obrigatoriamente, consagrar a iniciativa concorrente para matéria tributária." (Moraes, Alexandre de. Direito Constitucional. 24.ed. São Paulo: Atlas, 2009, p.646/647).

Não é outro o entendimento da Suprema Corte, segundo brilhante voto do Ministro Celso de Mello, ao decidir sobre a concessão de liminar em processo que visava declarar a inconstitucionalidade de lei em matéria similar à que se trata nestes autos:

"É amplo, desse modo, o poder de iniciativa parlamentar das leis que disponham sobre normas de direito tributário. (...) Isso porque o ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder a dispensa jurídica de pagamento da obrigação fiscal, ou para refeito de possibilitar o acesso a favores fiscais ou aos benefícios concretizadores da exclusão do crédito tributário, não se equipara - especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo - ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado. O ato de editar provimentos legislativos sobre a matéria tributária não constitui, assim, noção redutível à atividade estatal de dispor sobre normas de direito orçamentário."

(ADI 724 MC/RS, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 07/05/1992, DJ 27-04-2001 PP-00056 EMENT VOL-02028-01 PP-00065)

Ante o exposto, inexistindo usurpação da iniciativa do Poder Executivo para legislar sobre matéria tributária, ante a competência concorrente entre o Executivo e o Legislativo, JULGO IMPROCEDENTE a presente ação de inconstitucionalidade.

É como voto.

*

O SR. DESEMBARGADOR SÉRGIO BIZZOTTO PESSOA DE MENDONÇA :-

*

O SR. DESEMBARGADOR ÁLVARO MANOEL ROSINDO BOURGUIGNON :-

*

O SR. DESEMBARGADOR ANNIBAL DE REZENDE LIMA :-

*

O SR. DESEMBARGADOR SÉRGIO LUIZ TEIXEIRA GAMA :-

*

O SR. DESEMBARGADOR ARNALDO SANTOS SOUZA :-

*

O SR. DESEMBARGADOR CARLOS HENRIQUE RIOS DO AMARAL :-

*

O SR. DESEMBARGADOR CARLOS ROBERTO MIGNONE :-

*

O SR. DESEMBARGADOR CATHARINA MARIA NOVAES BARCELLOS :-

*

O SR. DESEMBARGADOR RONALDO GONÇALVES DE SOUSA :-

*

O SR. DESEMBARGADOR FABIO CLEM DE OLIVEIRA :-

*

O SR. DESEMBARGADOR SAMUEL MEIRA BRASIL JUNIOR :-

*

O SR. DESEMBARGADOR NEY BATISTA COUTINHO :-

*

O SR. DESEMBARGADOR JOSÉ PAULO CALMON NOGUEIRA DA GAMA :-

*

O SR. DESEMBARGADOR NAMYR CARLOS DE SOUZA FILHO :-

*

O SR. DESEMBARGADOR WILLIAM COUTO GONÇALVES :-

*

O SR. DESEMBARGADOR DAIR JOSÉ BREGUNCE DE OLIVEIRA :-

*

O SR. DESEMBARGADOR TELEMAGO ANTUNES DE ABREU FILHO :-

*

O SR. DESEMBARGADOR ROBERTO DA FONSECA ARAÚJO :-

*

O SR. DESEMBARGADOR WILLIAN SILVA :-

*

DECISÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0000935-27.2012.8.08.0000 (100120009350) , em que são as partes as acima indicadas, ACORDA o Egrégio Tribunal de Justiça do Espírito Santo (Tribunal Pleno), na conformidade da ata e notas taquigráficas da sessão, que integram este julgado, em, À UNANIMIDADE, JULGAR IMPROCEDENTE O PEDIDO, NOS TERMOS DO VOTO DO EMINENTE RELATOR.

*

