

07/05/92

TRIBUNAL PLENO

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 724-6 RIO GRANDE DO
SUL (Medida Liminar)

RELATOR : O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO
REQUERENTE: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
REQUERIDA : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO
SUL

EMENTA: ADIN - LEI 7.999/85, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, COM A REDAÇÃO QUE LHE DEU A LEI 9.535/92 - BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO - MATÉRIA DE INICIATIVA COMUM OU CONCORRENTE - REPERCUSSÃO NO ORÇAMENTO ESTADUAL - ALEGADA USURPAÇÃO DA CLÁUSULA DE INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - AUSÊNCIA DE PLAUSIBILIDADE JURÍDICA - MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA.

- 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.

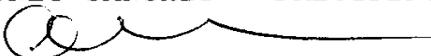
- O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara - especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo - ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por maioria de votos, em indeferir a medida liminar.

Brasília, 07 de maio de 1992.

SYDNEY SANCHES - PRESIDENTE


CELSO DE MELLO - RELATOR



07/05/92

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 724-6 RIO GRANDE DO
SUL (Medida Liminar)

RELATOR : O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO
REQUERENTE: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
REQUERIDA : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO
SUL

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - O Governador do Estado do Rio Grande do Sul ajuiza ação direta de inconstitucionalidade impugnando a Lei Estadual n. 9.535, de 26/02/92, que, resultante de projeto de iniciativa parlamentar, alterou parcialmente a Lei n. 7.999/85, introduzindo o índice da Unidade de Padrão Fiscal (UPF), reajustada pela Taxa Referencial (TR), no cálculo da receita bruta anual, que constitui o parâmetro da definição das microempresas e dos microprodutores rurais para efeito de tratamento diferenciado, simplificado e favorecido nos campos tributário, creditício e de desenvolvimento empresarial.

O diploma legal impugnado tem o seguinte teor:

"Art. 1º - O inciso II do artigo 2º da Lei nº 7.999, de 07 de junho de 1985, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 2º - ...

I - ...

II - Tenham receita bruta anual não superior ao

valor nominal de 15.000 (quinze mil) Unidades Padrão Fiscal (UPF), reajustadas pela Taxa Referencial (TR) tomando-se por referência o valor deste indicador no mês de competência, somando-se aos doze meses do ano de janeiro a dezembro, para obtenção do valor do faturamento bruto.'

Art. 2º - O artigo 5º da Lei nº 7.999, de 07 de junho de 1985, passa a vigorar com a seguinte redação:

'Art. 5º - Consideram-se microprodutores rurais, para efeito desta lei, aqueles que, estando inscritos no CGC/ICM e sendo possuidores, a qualquer título, por si, seus sócios, parceiros, meeiros, cônjuges ou filhos menores, de até 25 ha (vinte e cinco hectares) de terras, tiverem receita anual não superior ao valor nominal de 15.000 ((quinze mil) Unidades Padrão Fiscal (UPF), reajustadas pela Taxa Referencial (TR), tomando-se por referência o valor deste indicador no mês de competência, somando-se aos doze meses do ano de janeiro a dezembro, para obtenção do valor do faturamento bruto.'

Art. 3º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º - Revogam-se as disposições em contrário."

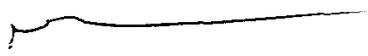
Argumenta o autor que a lei impugnada, ao aumentar o universo dos destinatários dos benefícios fiscais, afetou a previsão de arrecadação tributária constante do Orçamento de 1992. Desse modo, o ato legislativo em questão veiculou matéria orçamentária sujeita, quanto ao seu processo de formação, ao modelo federal inscrito no art. 165 da Constituição, que atribui ao Chefe do Poder Executivo a prerrogativa exclusiva de exercer, nesse tema, a iniciativa das leis.

"Posta assim a questão" - conclui o Autor -, "exsurge, manifesta, a inconstitucionalidade da Lei 9.535/92. Isto Porque, como se disse, suprimindo receitas previstas no orçamento votado e aprovado para o exercício de 1992 (em plena execução!) e, portanto, sobre ele dispondo, não resultou de projeto originário do Chefe do Poder Executivo, conforme determinado inciso III do **caput** do art. 165 da Carta Federal (fls. 11)".

Requer o Autor, por fim, medida liminar, em ordem a que se suspenda a execução da Lei n. 9.535/92, do Estado do Rio Grande do Sul, até o julgamento final da presente ação.

Para apreciação do pedido, submeto o feito ao Plenário da Corte.

É o relatório.



V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO (RELATOR) - O direito constitucional positivo brasileiro consagrou, a partir da promulgação da Constituição de 1988, a regra da iniciativa comum ou concorrente em matéria financeira e tributária. A cláusula de reserva pertinente à instauração do processo legislativo em tema de direito financeiro e tributário, por iniciativa do Chefe do Poder Executivo, já não mais subsiste sob a égide da atual Carta Política, que deixou de reproduzir a norma excepcional prevista no art. 57, I, da Lei Fundamental de 1969.

Neste sentido já se pronunciou o Supremo Tribunal Federal no julgamento da **ADIn 352-SC**, de que sou Relator, quando ficou consignado, ainda que em sede liminar, que

*"A Constituição Federal de 1988 não reproduziu em seu texto a norma contida no art. 57, I, da Carta Política de 1969, que atribuía ao Chefe do Poder Executivo da União a iniciativa de leis referentes a matéria financeira, o que impede, agora, **vigente um novo ordenamento constitucional**, a útil invocação da jurisprudência que se formou, anteriormente, no Supremo Tribunal Federal, no sentido de que tal constituía princípio de observância necessária, e de compulsória aplicação, pelas unidades federadas."*

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 explícita e inequívoca.

É amplo, desse modo, o poder de iniciativa **parlamentar** das leis que disponham sobre normas de direito tributário.

O Governador do Estado do Rio Grande do Sul atribui à Lei n. 9.535/92, ora impugnada, inconstitucionalidade de natureza formal, consistente na alegada usurpação da iniciativa, reservada ao Chefe do Poder Executivo, para a instauração de processo legislativo em matéria orçamentária.

Argumenta, para tanto, que a reserva de iniciativa pertinente aos processos orçamentários, que decorre de norma constitucional inequívoca (CF/88, art. 165), induz, necessariamente, a privatividade da instauração, pelo Chefe do Executivo, dos projetos de lei que, por objetivarem a concessão de benefícios tributários, possam afetar, por efeito conseqüencial, a própria execução orçamentária.

Ao sustentar que a Lei n. 9535/92 ofende o princípio da independência e harmonia entre os Poderes (fls. 13), o Governador do Estado do Rio Grande do Sul salienta que esse ato estatal, "sem que resultasse de projeto de iniciativa do Chefe do Poder Executivo", dispôs, na realidade, sobre o próprio orçamento, eis que ampliou o universo dos beneficiários dos favores tributários e, em conseqüência, afetou, sensivelmente,

a previsão orçamentária de arrecadação de tributos.

Não parece revestir-se de suficiente consistência jurídica a pretensão deduzida pelo Autor, no sentido de que a outorga, por iniciativa parlamentar, de condições mais benéficas às microempresas e aos microprodutores rurais, favorecendo-os com a concessão de benefícios fiscais, por repercutir na esfera orçamentária, interferiria no exercício do poder exclusivo do Governador para a instauração das leis em matéria de orçamento.

A flexibilização das condições necessárias à obtenção de benefícios fiscais, para efeito de ampliação da esfera subjetiva de seus destinatários e ulterior deferimento do favor tributário, traduz, mesmo que desse ato de liberalidade estatal possa resultar afetada a previsão orçamentária de receita, uma típica prerrogativa de poder, cuja concretização, no plano de formação das leis, pode derivar de proposições instauradas, legitimamente, por iniciativa parlamentar. A matéria envolve, desse modo, hipótese sujeita à cláusula geral de iniciativa comum ou concorrente, partilhada - em face de sua própria natureza - entre os parlamentares e o Chefe do Poder Executivo.

Disso decorre que a fixação dos requisitos inerentes à obtenção do benefício tributário não parece qualificar-se, pelo fato de potencialmente contrariar "os objetivos maiores e de longo prazo da Administração" ou de afetar metas e prioridades fixadas nos orçamentos do Estado, como matéria sujeita à discricção exclusiva do Governador.

Em consequência, as proposições legislativas referentes à outorga de benefícios tributários - ou tendentes a viabilizar a sua posterior concessão - não se submetem à cláusula de reserva inscrita no art. 165 da Constituição Federal. Este preceito constitucional, ao versar o tema dos processos legislativos orçamentários, defere ao Chefe do Executivo - **mas apenas no que se refere ao tema da normação orçamentária** -, o monopólio do poder de sua iniciativa.

É certo que a Constituição Federal, ao atribuir ao Chefe do Poder Executivo a exclusividade de iniciativa das leis orçamentárias, quis, na realidade, imprimir unidade e coerência à formulação das políticas governamentais no campo do planejamento financeiro e da programação orçamentária, sem prejuízo de ulterior deliberação parlamentar.

É por essa razão que IVES GANDRA MARTINS, ao versar o tema em questão, justificou a decisão do constituinte de privilegiar o Chefe do Poder Executivo na formulação da política orçamentária e governamental, a ser submetida à apreciação do Poder Legislativo, asseverando, **verbis**:

"Do ponto de vista técnico, (...), bem agiu o constituinte outorgando a iniciativa legislativa para definir os orçamentos nacionais para o ano seguinte ao Poder Executivo. É este que conhece a realidade sobre a qual atua, com o que oferta elementos de melhor julgamento para que o legislador aprove ou não a peça orçamentária, impedindo, por outro lado, que projetos

de ocasião, populares ou demagógicos, sejam apresentados, desestimulando-se a máquina administrativa sobre a qual cabe ao Poder Público atuar."

("Comentários à Constituição do Brasil", vol. 6, tomo II, p. 778, 1991, Saraiva)

A publicação da lei orçamentária anual, contudo, não inibe o legislador de, mediante atuação normativa autônoma e superveniente, dispor sobre regras que formalizem, até mesmo, a própria exclusão do crédito tributário (CTN, art. 175).

Essa atuação legislativa, ainda que provocada por iniciativa exclusivamente parlamentar, não se revela incompatível com aquela função constitucional que faz do orçamento anual, a par de outras finalidades a que ele se destina, peça meramente formalizadora da previsão estatal de arrecadação de recursos financeiros.

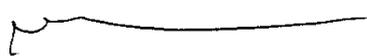
Isso porque o ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder a dispensa jurídica de pagamento da obrigação fiscal, ou para efeito de possibilitar o acesso a favores fiscais ou aos benefícios concretizadores da exclusão do crédito tributário, **não se equipara** - especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo - ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado. O ato de editar provimentos legislativos sobre matéria tributária não constitui, assim, noção redutível à atividade estatal de dispor sobre normas de direito orçamentário.

É de registrar, neste ponto, a plena autonomia constitucional que há entre matéria orçamentária e matéria tributária, as quais configuram noções conceituais absolutamente inconfundíveis, com objeto próprio e com campos distintos de incidência.

O próprio texto constitucional, ao dispor sobre esses temas específicos, confere-lhes referência normativa própria, consoante decorre de quanto prescrevem os seus arts. 61, par. 1º, II, b, e 48, I e II, v.g..

Ausente, desse modo, o requisito do **fumus boni juris**, pressuposto indispensável ao provimento cautelar, **indefiro** o pedido de medida liminar formulado pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul.

É o meu voto.



/jdm.

07/05/92

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 724- RIO GRANDE DO SULV O T O

(MEDIDA CAUTELAR)

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhor Presidente, quanto à iniciativa, em si, não tenho qualquer dúvida a respeito da matéria, em face à modificação substancial que tivemos com a promulgação da nova Carta, não se repetindo, portanto, o preceito existente na anterior, tudo como salientado pelo nobre Ministro Celso de Mello. Não obstante, creio que há um tema altamente relevante que diz respeito, em si, ao orçamento, a revelar este último uma equação quanto a receita e despesas, e não há a menor dúvida de que o Diploma promulgado pela Assembléia nele repercute, já que encerra benefício fiscal.

Ora, se isso é verdade e se o par. 6º do artigo 165 da Constituição Federal dispõe que "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", assento, neste primeiro exame e, confesso, não é uma análise aprofundada, que, de início, os benefícios fiscais válidos para o ano em curso são aqueles considerados na elaboração da previsão orçamentária. Destarte, se vem à balha, no curso de determinado ano, para aplicação

ADN 724- RS

imediate, um diploma que prevê um novo benefício, alcançando e até podendo esvaziar a receita, indago: como fica o orçamento? Fica como mera fachada, apenas para constar? Creio que a equação, por ele revelada, deve ser observada pelo Poder Público.

Senhor Presidente, para mim o tema é da maior importância, porque, a não ser assim, admitir-se-á que, no curso de determinado ano, existente um orçamento, parta-se para, até mesmo, o esvaziamento completo deste. Creio que o tema é dos mais relevantes e que, até certo ponto, concorre o sinal do bom Direito. Quanto ao periculum in mora, vejo-o consideradas as finanças do próprio Estado e, por isso, peço vênica ao nobre Relator, para conceder a liminar.



07/05/92

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 724-6 RIO GRANDE DO SUL

(MEDIDA CAUTELAR)

V O T O

O Sr. MINISTRO CARLOS VELLOSO: - Sr. Presidente, parece-me certo que o Supremo Tribunal Federal já assentou, pelo menos em sede de cautelar, que, por não ter a Constituição de 1988 reproduzido a regra do art. 57, inciso I, da Constituição de 1967, a iniciativa de leis que disponham sobre matéria financeira e tributária não é exclusiva do Chefe do Poder Executivo mas, sim, concorrente. Parece-me que isso foi assentado na ADIn 352/SC, Relator o eminente Ministro Celso de Mello.

Sendo assim, com a vênia do Sr. Ministro Marco Aurélio, indefiro a cautelar, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Carvalho

07/05/1992

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (LIMINAR) N.º. 724-6 - RS

V O T O

O SENHOR MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA: - Sr. Presidente. Não deixo de reconhecer, efetivamente, a relevância da fundamentação desenvolvida no voto do ilustre Ministro Marco Aurélio. Penso, inclusive, que o Tribunal não teve oportunidade, ainda, de apreciar essa matéria, nos termos em que S.Exa. deduziu o seu voto.

Realmente, modificou-se o sistema de iniciativa da lei tributária, que deixou de ser, da exclusiva alçada do Chefe do Poder Executivo, como era no regime anterior, para ser concorrente, isto é, tanto o Legislativo quanto o Executivo podem ter iniciativa sobre lei tributária. Pondera S.Exa. que essa iniciativa da lei tributária, pelo Legislativo, que atenderia ao pressuposto de constitucionalidade formal, pode, todavia, sujeitar a norma criada a inconstitucionalidade de natureza material, desde que essa norma tenha reflexo no plano orçamentário em execução, de tal modo a inviabilizar recursos substanciais deste plano.

Não deixo de reconhecer, também, na nova Constituição, uma preocupação significativa com o orçamento, a ponto de o art. 165, em seus diversos parágrafos, ter pretendido, nesse particular, instituir, em realidade, um sistema de execução orçamentária, sem dúvida, mais rígido e mais consistente do que o regime anterior. A preocupação está exatamente em fazer com que o orçamento aprovado não seja uma ficção. Então se pergunta: tendo agora o Legislativo a iniciativa da lei sobre matéria orçamentária, pode ele, segundo o sistema da Constituição atual, imediatamente no início do exercício financeiro,

Néri

tal como sucede; aqui, pois a Lei em exame é de fevereiro, editar uma norma de isenções, que tenha o condão de esvaziar as possibilidades de arrecadação do Estado?

Penso que essa é uma questão bastante para efeito de se considerar relevante a fundamentação do pedido. Por ora, a Corte está julgando uma cautelar; não está entrando no mérito da matéria constitucional. O problema é saber se essa lei é materialmente inconstitucional, porque formalmente inconstitucional ela não o é.

Se se entender que pode, sem limite, o Legislativo exercitar sua competência em matéria tributária, para inclusive esvaziar o orçamento no início do exercício, então entendo que há, no controle dessa legislação que é suscetível de ser editada por iniciativa do Legislativo, condições de examinar se a lei nova atenta contra o espírito do sistema, que é incompatível com a idéia de um orçamento meramente fictício. Decerto, a nova Constituição quis dar ao País um sistema orçamentário mais consistente.

Assim sendo, Sr. Presidente, para possibilitar o exame dessa matéria no julgamento de mérito, concedo a liminar.

J. N. M. M.

07.05.92

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 724 - RIO GRANDE DO SUL
(MEDIDA LIMINAR)

V O T O

O SR. MINISTRO MOREIRA ALVES: - Sr. Presidente, relevância jurídica não implica, obviamente, a evidência da inconstitucionalidade, mas exige que a possibilidade de a norma atacada ser inconstitucional decorra de exame sem maior profundidade. No caso, apesar do brilho e da argúcia dos argumentos expendidos, fiquei sem saber exatamente qual seria o dispositivo constitucional que teria sido ofendido. Aliás, será possível, Sr. Presidente, sustentar-se com razoabilidade que o orçamento para não se tornar uma ficção fique praticamente intangível, quando, no moderno direito orçamentário, o orçamento deve ser flexível, especialmente quando há inflação que, sem essa flexibilidade, poderia tornar impossível a administração do Estado?

O SR. MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: - Há sempre um outro risco nessas questões, que é o de estarmos privando, num momento de profunda dificuldade econômica, as empresas de um favor legítimo.

O SR. MINISTRO MOREIRA ALVES: - Assim, Sr. Presidente, não vejo, à primeira vista, ocorrente, no caso, a relevância jurídica do pedido, e, conseqüentemente, me dispenso de examinar o problema do periculum in mora.

Com a devida vênia dos votos em contrário, acompanho o eminente Ministro relator, indeferindo a medida cautelar.

07.05.1992.

TRIBUNAL PLENO

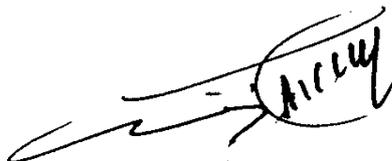
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 724-6 RIO GRANDE DO SUL

(Medida Liminar)

V O T O

O SENHOR MINISTRO SYDNEY SANCHES (PRESIDENTE): -

Estaria propenso a acompanhar os Ministros MARCO AURÉLIO, PAULO BROSSARD e NÉRI DA SILVEIRA, se estivesse convencido de que a lei ameaça esvaziar o orçamento do Rio Grande do Sul. Pelo menos, como medida cautelar. Não me convenci disso, porém. Peço vênias, portanto, para também indeferir-la.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ADIn 724-6 - RS - medida liminar

Rel.: Min.: Celso de Mello. Repte.: Governador do Estado do Rio Grande do Sul (Advs.: Gabriel Pauli Fadel e outro). Reqda.: Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul.

Decisão: - Por maioria de votos o Tribunal indeferiu a medida liminar, vencidos os Ministros Marco Aurélio, Paulo Brossard e Néri da Silveira, que a deferiam. Votou o Presidente. Plenário, 07.05.92.

Presidência do Senhor Ministro Sydney Sanches. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Octavio Gallotti, Paulo Brossard, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio e Ilmar Galvão.

Procurador-Geral da República, Dr. Moacir Antonio Machado da Silva, substituto.


LUIZ TOMIMATSU
Secretário