

11/04/2007

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.464-7 AMAPÁ

RELATORA : MIN. ELLEN GRACIE
REQUERENTE : GOVERNADORA DO ESTADO DO AMAPÁ
ADVOGADO : PGE-AP - JOÃO BATISTA SILVA PLÁCIDO
REQUERIDA : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAPÁ
ADVOGADOS : TARCÍSIO VIEIRA DE CARVALHO NETO E OUTROS

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 553/2000, DO ESTADO DO AMAPÁ. DESCONTO NO PAGAMENTO ANTECIPADO DO IPVA E PARCELAMENTO DO VALOR DEVIDO. BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. AUSÊNCIA DE VÍCIO FORMAL.

1. Não ofende o art. 61, § 1º, II, **b** da Constituição Federal lei oriunda de projeto elaborado na Assembléia Legislativa estadual que trate sobre matéria tributária, uma vez que a aplicação deste dispositivo está circunscrita às iniciativas privativas do Chefe do Poder Executivo Federal na órbita exclusiva dos territórios federais. Precedentes: ADI nº 2.724, rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 02.04.04, ADI nº 2.304, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 15.12.2000 e ADI nº 2.599-MC, rel. Min. Moreira Alves, DJ 13.12.02

2. A reserva de iniciativa prevista no art. 165, II da Carta Magna, por referir-se a normas concernentes às diretrizes orçamentárias, não se aplica a normas que tratam de direito tributário, como são aquelas que concedem benefícios fiscais. Precedentes: ADI nº 724-MC, rel. Min. Celso de Mello, DJ 27.04.01 e ADI nº 2.659, rel. Min. Nelson Jobim, DJ de 06.02.04.

3. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga improcedente.



ADI 2.464 / AP

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, julgar improcedente a ação direta, nos termos do voto da relatora.

Brasília, 11 de abril de 2007.



Ellen Gracie

- Relatora e Presidente

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.464-7 AMAPÁ

RELATORA: MIN. ELLEN GRACIE

REQUERENTE: GOVERNADORA DO ESTADO DO AMAPÁ

ADVOGADO: PGE-AP - JOÃO BATISTA SILVA PLÁCIDO

REQUERIDA: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAPÁ

ADVOGADOS: TARCÍSIO VIEIRA DE CARVALHO NETO E OUTROS

RELATÓRIO

A Senhora Ministra Ellen Gracie: A presente ação direta de inconstitucionalidade tem por objeto a Lei nº 553, de 23.05.2000, promulgada pelo Presidente da Assembléia Legislativa do Estado do Amapá, que, alterando o art. 106 do Código Tributário daquela unidade da Federação (Lei nº 194/94, com as alterações introduzidas pela Lei nº 400/97), concedeu desconto de 20 % sobre o valor do IPVA para o pagamento antecipado deste tributo em cota única e estabeleceu a possibilidade de parcelamento do valor devido, em até seis quotas iguais e sem acréscimo de juros, para o IPVA do ano-exercício, e, em dez parcelas iguais e com juros de 1 % ao mês, para os débitos relativos aos anos anteriores.¹

Noticia a autora, então Governadora em exercício, que o projeto de lei encaminhado pela Assembléia Legislativa amapaense foi integralmente vetado, mas que, ainda assim, tornou-se lei, “em frontal usurpação da competência do Chefe do Poder Executivo Estadual” (fl. 09). Alega, dessa forma, violação aos arts. 61, § 1º, II, b e 165, II, ambos da Constituição Federal, que estabelecem a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para iniciar o processo legislativo quando se tratar de matéria afeta ao direito tributário e a diretrizes orçamentárias.

¹ Lei nº 553, de 23 de maio de 2000, do Estado do Amapá, que “altera o art. 106, acrescentando, ao mesmo, os parágrafos 1º, 2º e 3º, da Lei nº 0400, de 22 de dezembro de 1997, que consolidou e alterou o Código Tributário do Estado do Amapá - Lei nº 194, de 29 de dezembro de 1994”:

“Art. 1º - O art. 106 da Lei nº 0400, de 22 de dezembro de 1997, que alterou e consolidou o Código Tributário do Estado do Amapá, passa a vigorar com a seguinte redação, acrescido dos seguintes parágrafos:

Art. 106 - O local de pagamento será fixado por ato da Secretaria de Estado da Fazenda.

§ 1º - Será concedido desconto de 20% (vinte por cento) na antecipação do pagamento do IPVA, em cota única.

§ 2º - O pagamento do IPVA poderá, a critério do contribuinte, ser parcelado em até 06 (seis) cotas iguais, sem acréscimo de juros.

§ 3º - Aos proprietários de veículos automotores em débito relativo a anos anteriores com IPVA, será concedido o parcelamento de seus débitos em até 10 (dez) parcelas iguais, com juros de 1% (um por cento) ao mês.”

Art. 2º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º - Revogam-se as disposições em contrário.”

ADI 2.464 / AP


Requer a concessão de medida liminar para sustar a eficácia da norma impugnada e, ao final, a declaração de sua inconstitucionalidade.

Após terem sido prestadas informações pela Assembléia Legislativa do Estado do Amapá (fls. 46/49), o Plenário desta Corte indeferiu a medida cautelar pleiteada (fls. 71/77). Esta decisão foi publicada no DJ de 28.06.02.

Solicitadas novas informações, desta vez quanto ao mérito da ação (fl. 82), reafirmou a requerida a perfeita regularidade do processo legislativo que originou o ato normativo contestado (fls. 88/89).

A Advocacia-Geral da União e a Procuradoria-Geral da República ressaltaram, em suas respectivas manifestações (fls. 121/125 e 127/130), que a jurisprudência deste Supremo Tribunal consolidou o entendimento no sentido de que a matéria tratada na presente lei não está reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo dos Estados. Pugnam, desta forma, pela improcedência do pedido formulado.

É o relatório. Distribuam-se cópias aos Senhores Ministros.



27/10/2004

TRIBUNAL PLENO

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.464-7 AMAPÁ

VOTO

A Senhora Ministra Ellen Gracie - (Relatora): 1 - Não procede a alegação de vício formal por afronta ao art. 61, § 1º, II, b da Carta Magna, uma vez que este dispositivo circunscreve-se às matérias de iniciativa privativa do Chefe do Executivo Federal na órbita **exclusiva** dos territórios federais. Assim decidiu esta Casa em diversas oportunidades, como no julgamento das ADIs 2.724, rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 02.04.04, 2.304, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 15.12.2000 e 2.599-MC, rel. Min. Moreira Alves, DJ 13.12.02. Neste último precedente, assim ficou consignado na ementa:

“Improcede a alegação de que a lei estadual ora atacada, por dizer respeito a matéria tributária, seria da iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo Estadual pela aplicação aos Estados do disposto, no tocante ao Presidente da República, no artigo 61, § 1º, II, ‘b’, da Constituição, o qual seria aplicável aos Estados-membros. E improcede porque esse dispositivo diz respeito apenas à iniciativa exclusiva do Presidente da República no tocante às leis que versem matéria tributária e orçamentária dos TERRITÓRIOS.”

2 – Quanto à alegada ofensa ao art. 165, II da CF (“Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: II – as diretrizes orçamentárias”), parece-me inafastável a conclusão de que o desconto para pagamento antecipado de imposto em quota única, bem como a fixação de um programa de parcelamento para a quitação de débitos tributários configuram-se, indiscutivelmente, benefícios de ordem fiscal, ou seja, matéria de direito tributário estranha aos temas legislatáveis relativos ao orçamento do Estado.

Conforme acentuei no julgamento do pedido liminar trazido na presente ação, o eminente Ministro Celso de Mello, no julgamento da ADI nº 724-MC, DJ 27.04.01, discerniu, pedagogicamente, o ato de legislar sobre direito tributário e o ato de legislar a respeito do orçamento estatal, asseverando S. Ex.^a que “(...) as

ADI 2.464 / AMAPÁ

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". Conclui o Ministro Celso naquela assentada que "(...) 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 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".

No mesmo sentido julgou este Plenário a ADI nº 2.659, de que foi relator o eminente Ministro Nelson Jobim. O acórdão possui a seguinte ementa:

"Constitucional. Lei de origem parlamentar que fixa multa aos estabelecimentos que não instalarem ou não utilizarem equipamento emissor de cupom fiscal. Previsão de redução e isenção das multas em situações pré-definidas. Assembléia legislativa não legislou sobre orçamento, mas sobre matéria tributária cuja alegação de vício de iniciativa encontra-se superada. Matéria de iniciativa comum ou concorrente."

3 - Por todo o exposto, em consonância com a jurisprudência deste Supremo Tribunal, julgo **improcedente** o pedido formulado nesta ação direta de inconstitucionalidade.



xiii

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.464-7

PROCED.: AMAPÁ

RELATORA : MIN. ELLEN GRACIE

REQTE.: GOVERNADORA DO ESTADO DO AMAPÁ

ADV.: PGE-AP - JOÃO BATISTA SILVA PLÁCIDO

REQDA.: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAPÁ

ADV.DOS.: TARCÍSIO VIEIRA DE CARVALHO NETO E OUTROS

Decisão: Após o voto da Senhora Ministra Ellen Gracie, Relatora, que julgava improcedente a ação, no que foi acompanhada pelos votos dos Senhores Ministros Joaquim Barbosa e Carlos Britto, pediu vista dos autos o Senhor Ministro Cezar Peluso. Ausentes, justificadamente, o Senhor Ministro Celso de Mello e, neste julgamento, o Senhor Ministro Eros Grau. Presidência do Senhor Ministro Nelson Jobim. Plenário, 27.10.2004.

Presidência do Senhor Ministro Nelson Jobim. Presentes à sessão os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ellen Gracie, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto, Joaquim Barbosa e Eros Grau.

Procurador-Geral da República, Dr. Cláudio Lemos Fonteles.

7/1 
Luiz Tomimatsu
Secretário

VOTO VISTA

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO: 1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade do art. 1º da Lei nº 553/2000, do Estado do Amapá, que concede desconto para pagamento à vista e parcelamento de débitos vencidos e vincendos de IPVA, nestes termos:

“Art. 1º. O art. 106 da Lei nº 0400, de 22 de dezembro de 1997, que alterou e consolidou o Código Tributário do Estado do Amapá, passa a vigorar com a seguinte redação, acrescido dos seguintes parágrafos:

“Art. 106 - O local de pagamento será fixado por ato da Secretaria de Estado da Fazenda.

§ 1º - Será concedido desconto de 20% (vinte por cento) na antecipação do pagamento do IPVA, em cota única.

§ 2º - O pagamento do IPVA poderá, a critério do contribuinte, ser parcelado em até 06 (seis) cotas iguais, sem acréscimo de juros.

§ 3º - Aos proprietários de veículos automotores em débito relativo a anos anteriores com IPVA, será concedido o parcelamento de seus débitos em até 10 (dez) parcelas iguais, com juros de 1% (um por cento) ao mês.””

A requerente pede-lhes declaração de inconstitucionalidade por vício de iniciativa, que seria privativa do Governador em matéria tributária e orçamentária, segundo os arts. 61, § 1º, “b”, e 165 da Constituição Federal.

O Plenário, em sessão de 12 de junho de 2002, negou a medida liminar, por “ausência de ofensa ao artigo 61, § 1º, II, b, da Constituição Federal,



ADI 2.464 / AP

pois as regras insertas nesse dispositivo se referem tão somente a Territórios Federais, não sendo de observância obrigatória por parte dos Estados – membros. Precedentes: ADIns nº 352/DF e 2.304/RS.” E, porque “o inciso II do artigo 165 da Carta Magna, por aludir a normas relativas a diretrizes orçamentárias, não se aplica a normas que dizem respeito a direito tributário, como o são aquelas que concedem benefícios fiscais. Precedente: ADIn nº 724/RS.”

A requerida manifestou-se pela constitucionalidade, bem como a Advocacia-Geral da União e a Procuradoria-Geral da República.

No julgamento do mérito, a Min. Relatora reiterou os argumentos adotados na decisão liminar, tendo a ação por improcedente, no que foi acompanhada pelos Ministros **JOAQUIM BARBOSA** e **CARLOS BRITTO**.

Pedi vistas dos autos para melhor exame.

2. Sob o ponto de vista formal, a iniciativa da lei impugnada não a macula de inconstitucionalidade.

Conforme observado pelo Min. **CELSO DE MELLO**, no julgamento da **ADI nº 724**, *“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.”*


O art. 61, § 1º, “b”, da Constituição da República, invocado como parâmetro de controle, aplica-se, como decorre do seu texto, apenas aos

ADI 2.464 / AP

territórios, não aos Estados (cf. **ADI nº 352**, Rel. Min **CELSO DE MELLO**, DJ de 08.03.91; **ADI nº 724**, Rel. Min. **CELSO DE MELLO**, DJ de 27.04.2001; **ADI nº 2.304**, Rel. Min. **SEPÚLVEDA PERTENCE**, DJ de 15.12.2000; **ADI nº 2.659**, Rel. Min. **NELSON JOBIM**, DJ de 06.02.2004; **ADI nº 2.392- MC**, Rel. Min. **MOREIRA ALVES**, DJ de 01.08.2003).

3. Quanto ao conteúdo, por estatuir desconto de 20% (vinte por cento) para pagamento à vista do IPVA, ou opção por parcelamento em até 6 (seis) quotas iguais, sem juros, para os débitos vencidos, e parcelamento em até 10 (dez) vezes dos débitos vencidos em anos anteriores, com de juros de 1% (um por cento), tenho que se trata de normas tributárias.

Apesar de sugerirem idéia de redução de receitas, não há prova de que o provocariam de fato, em termos gravosos à administração. Revela, antes, a experiência (*id quod plerumque accidit*) que a concessão legal de benefícios fiscais, como descontos, parcelamentos e redução de juros para pagamento de débitos vencidos, costuma induzir aumento do número de contribuintes e, em consequência, da própria arrecadação, considerada em termos absolutos.

Ademais, o só fato de a aplicação da lei repercutir de algum modo no orçamento não lhe caracteriza a norma como orçamentária, porque doutro modo toda e qualquer norma que gere despesa ou receita para o Estado teria essa natureza. 

ADI 2.464 / AP

Entendo a preocupação do Min. **MARCO AURÉLIO** estampada no julgamento da **ADI nº 724 MC**, ao analisar caso semelhante em cotejo com o art. 165, § 6º, da Constituição:

“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, decorrentes 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 imediata, 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.”

Esse dispositivo (art. 165, § 6º) aplica-se à Lei Orçamentária (art. 165, *caput*), que é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, mas seu alcance não importa restrição de outra ordem à iniciativa do Poder Legislativo.

Um e outro Poderes têm legitimidade constitucional para propor projetos de lei em matéria de benefício tributário, entendido em sentido amplo, que, uma vez aprovados, produzem efeitos imediatos, com reflexos sobre o próprio exercício financeiro em que se promulguem. O que se exige, perante aquela norma constitucional, é apenas que o projeto da lei orçamentária contenha previsão do impacto dos benefícios vigentes sobre o orçamento do próximo exercício, sem que só por isso se proíba a instituição de outros, cuja proposição advenha, por exemplo, de iniciativa do Executivo mesmo, que,



ADI 2.464 / AP

ninguém o contesta, não está tolhido por limitação do curso do exercício financeiro.

As normas que instituem benefício tributário atendem a políticas fiscais e, como já adiantei, nem sempre acarretam perda de arrecadação. Os benefícios fiscais são instrumentos válidos de estímulo à produção, ao comércio, à exportação, à importação ou ao consumo, e, para surtirem efeitos, não encontram obstáculos temporais nem formais na Constituição da República. Têm, portanto, aplicação imediata.

As normas que criam ou majoram tributos devem obediência ao princípio da anterioridade, só produzindo efeitos no exercício subsequente ao da sua publicação (art. 150, III, “b” e “c”, da CF). O orçamento fiscal não é, todavia, condição de vigência nem de eficácia de norma que institui, majora, reduz ou suprime tributo. Trata-se de categorias nomológicas distintas.

Desde a Emenda nº 1, de 1969, à Constituição de 1967, aliás, já não vigora entre nós o princípio da anualidade tributária, que condicionava a exigibilidade do tributo à sua inclusão no orçamento aprovado no exercício anterior.

Por fim, eventual excesso ou demasia em norma que conceda benefício fiscal assujeita-se, quanto a seu conteúdo, não quanto à forma, como toda regra jurídica, a controle de constitucionalidade perante os outros dispositivos constitucionais. Mas não encontro demasia nem excesso neste caso. ✓

ADI 2.464 / AP

4. Acompanhamento, pois, o voto da Min. Relatora, para julgar improcedente a ação.

A handwritten signature in black ink, appearing to be the initials 'JR' with a stylized flourish underneath.

11/04/2007

TRIBUNAL PLENO

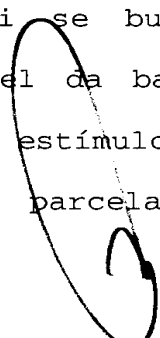
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.464-7 AMAPÁ

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhora Presidente, não tenho lembrança do voto proferido por Vossa Excelência, mas o do ministro Cezar Peluso rememorou os principais pontos desta ação direta de inconstitucionalidade.

Realmente, não podemos cogitar de iniciativa privativa do Executivo, no que a Lei atacada acabou por versar sobre parcelamento de certo tributo e até mesmo sobre desconto para a liquidação de débito - portanto, tributo já vencido - fiscal existente.

O artigo 165, § 6º, da Constituição Federal realmente cogita de valores ligados a "isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia", mas não encerra em si mesmo a exigência de haver as conseqüências mencionadas na parte final - sob o ângulo de isenção, anistia, remissão -, a exigência de iniciativa, quanto ao projeto de lei, do Executivo. O Executivo é que deve apanhar a realidade normativa existente com as conseqüências próprias e inseri-las no projeto de lei orçamentária.

No tocante ao fundo, creio que aqui se busca a recuperação de créditos, com o elastecimento saudável da base de contribuintes, tornando-se efetivo o tributo. Não há estímulo a se deixar vencer o tributo para depois se lograr o parcelamento,



porque, a entender que há esse estímulo, passaremos a raciocinar com o excepcional, com o extravagante, ou seja, que alguém deixe vencer um tributo apenas para ter o parcelamento.

Acompanho Vossa Excelência, julgando improcedente o pedido formulado.

A handwritten signature, possibly 'M', is enclosed within a hand-drawn oval shape.

PLENÁRIO**EXTRATO DE ATA****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.464-7**

PROCED.: AMAPÁ

RELATORA : MIN. ELLEN GRACIE

REQTE.: GOVERNADORA DO ESTADO DO AMAPÁ

ADV.: PGE-AP - JOÃO BATISTA SILVA PLÁCIDO

REQDA.: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAPÁ

ADVDS.: TARCÍSIO VIEIRA DE CARVALHO NETO E OUTROS

Decisão: Após o voto da Senhora Ministra Ellen Gracie, Relatora, que julgava improcedente a ação, no que foi acompanhada pelos votos dos Senhores Ministros Joaquim Barbosa e Carlos Britto, pediu vista dos autos o Senhor Ministro Cezar Peluso. Ausentes, justificadamente, o Senhor Ministro Celso de Mello e, neste julgamento, o Senhor Ministro Eros Grau. Presidência do Senhor Ministro Nelson Jobim. Plenário, 27.10.2004.

Decisão: Renovado o pedido de vista do Senhor Ministro Cezar Peluso, justificadamente, nos termos do § 1º do artigo 1º da Resolução nº 278, de 15 de dezembro de 2003. Presidência do Senhor Ministro Nelson Jobim. Plenário, 16.12.2004.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou improcedente a ação direta, nos termos do voto da Relatora, Ministra Ellen Gracie (Presidente). Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Celso de Mello. Plenário, 11.04.2007.

Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie. Presentes à sessão os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto, Joaquim Barbosa, Eros Grau, Ricardo Lewandowski e Cármen Lúcia.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza.


Luiz Tomimatsu
Secretário