

22/11/2011

SEGUNDA TURMA

EMB.DECL. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 601.348 SÃO PAULO

RELATOR : **MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**
EMBTE.(S) : **PREFEITO DO MUNICÍPIO DE FRANCA**
ADV.(A/S) : **EDUARDO ANTONIETE CAMPANARO**
EMBDO.(A/S) : **CÂMARA MUNICIPAL DE FRANCA**
ADV.(A/S) : **WALDIR DE SOUSA PALUDETO**

EMENTA: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS DE DECISÃO MONOCRÁTICA EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONVERSÃO EM AGRAVO REGIMENTAL. TRIBUTÁRIO. INSTAURAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. INICIATIVA PARLAMENTAR. VALIDADE. INVOCAÇÃO DO ART. 61, § 1º, II, **B**, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. IMPOSSIBILIDADE. AGRAVO IMPROVIDO.

I – A Constituição de 1988 não veda a iniciativa do Poder Legislativo de legislar sobre matéria tributária. Precedentes.

II – Impossibilidade da invocação do art. 61, § 1º, II, **b**, da CF, uma vez que esse dispositivo constitucional tem sua aplicação restrita ao processo legislativo no âmbito dos territórios federais.

III – Agravo regimental improvido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, sob a Presidência do Senhor Ministro Ayres Britto, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por decisão unânime, converter os embargos de declaração em agravo regimental, a que se nega provimento, nos termos

RE 601.348 ED / SP

do voto do Relator. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa.

Brasília, 22 de novembro de 2011.

RICARDO LEWANDOWSKI – RELATOR

22/11/2011

SEGUNDA TURMA

EMB.DECL. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 601.348 SÃO PAULO

RELATOR : **MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**
EMBTE.(S) : **PREFEITO DO MUNICÍPIO DE FRANCA**
ADV.(A/S) : **EDUARDO ANTONIETE CAMPANARO**
EMBDO.(A/S) : **CÂMARA MUNICIPAL DE FRANCA**
ADV.(A/S) : **WALDIR DE SOUSA PALUDETO**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO **RICARDO LEWANDOWSKI** (RELATOR): Trata-se de embargos de declaração opostos contra decisão que conheceu do recurso extraordinário e deu-lhe provimento, ao entendimento de que a Constituição admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em matéria tributária. Eis o teor da decisão impugnada:

“Trata-se de recurso extraordinário interposto contra acórdão que entendeu pela inconstitucionalidade de lei municipal de iniciativa do poder legislativo local que ampliou o número de beneficiários de isenção do IPTU, ao fundamento de que mencionada lei seria de iniciativa privativa do chefe do executivo.

Neste RE, fundado no art. 102, III, a, da Constituição, alegou-se, em suma, ofensa aos arts. 2º, e 61, caput, da mesma Carta, sob o argumento de que a competência para iniciar processo legislativo sobre matéria tributária é concorrente entre os poderes legislativo e executivo, ou seja, a referida competência não é privativa do chefe do poder executivo.

A pretensão recursal merece acolhida.

O acórdão recorrido está em desacordo com a jurisprudência desta Corte firmada no sentido de que a Constituição não veda a iniciativa do poder legislativo em legislar sobre matéria tributária.

Com efeito, não há dúvida, de que os dispositivos da Constituição referentes ao modelo federal de iniciativa legislativa reservada são normas de repetição obrigatória pelos Estados-membros,

RE 601.348 ED / SP

a fim de conferir eficácia ao princípio da separação de poderes e ao princípio federativo. Com esse entendimento: ADI 1.434/SP, Rel. Min. Sepúlveda Pertence; ADI 2.892/ES, Rel. Min. Carlos Velloso; ADI 2.705/DF, Rel. Min. Ellen Gracie.

Ocorre que, esta Corte possui entendimento sedimentado de que o disposto no art. 61, § 1º, II, b, da CF tem sua aplicação restrita ao processo legislativo no âmbito dos territórios federais. Observe-se, ainda, que a iniciativa reservada para as leis que estabeleçam as diretrizes orçamentárias, nos termos do art. 165, II, da Lei Maior, não se confunde e nem compreende a competência para iniciar o processo legislativo envolvendo direito tributário, inclusive quanto à concessão de benefícios fiscais.

Nesse sentido, transcrevo ementa da ADI 2.464/AP, Rel. Min. Ellen Gracie:

'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

RE 601.348 ED / SP

julga improcedente'.

Com esse mesmo raciocínio, menciono os seguintes julgados, entre outros: ADI 724-MC/RS, Rel. Min. Celso de Mello; ADI 3.809/ES, Rel. Min. Eros Grau; ADI 2.304-MC/RS, Rel. Min. Sepúlveda Pertence; ADI 2.392-MC/ES, Rel. Min. Moreira Alves; ADI 2.464-MC/AP, Rel. Min. Ellen Gracie; RE 309.425-AgR/SP, Rel. Min. Carlos Velloso.

Isso posto, conheço do recurso e dou-lhe provimento (CPC, art. 557, § 1º-A)" (fls. 336-338).

O embargante sustenta, em suma, que a decisão embargada é omissa e obscura, ao argumento de que

"a decisão que deu provimento ao Recurso Extraordinário abordou tão somente a natureza tributária, nada mencionando quando o benefício fiscal importa em renúncia de receita pura e simples.

Trata-se, portanto, de questão fundamental a ser analisada por essa Egrégia Corte Suprema, pois, no caso concreto, trata-se de uma norma que traz uma renúncia de receita pura e simples, de modo que, além da natureza tributária, também possui clara natureza financeira, já que influencia de forma direta as metas fiscais contidas nas diretrizes orçamentárias, lei cuja iniciativa é exclusiva do Chefe do Executivo" (fl. 345).

É o relatório.

22/11/2011

SEGUNDA TURMA

EMB.DECL. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 601.348 SÃO PAULO

VOTO

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (RELATOR):
Preliminarmente, recebo os embargos de declaração como agravo regimental, uma vez que opostos de decisão monocrática.

Bem reexaminada a questão, verifica-se que a decisão ora atacada não merece reforma, visto que o recorrente não aduz novos argumentos capazes de afastar as razões nela expendidas, que devem ser mantidas por seus próprios fundamentos.

Consoante asseverado na decisão agravada, a jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que a Constituição de 1988 não veda a iniciativa do Poder Legislativo de legislar sobre matéria tributária, valendo destacar que o art. 61, § 1º, II, **b**, da Lei Maior, ao tratar da iniciativa privativa do Presidente da República para leis que disponham sobre tema tributário, dirige-se apenas aos territórios federais.

Observe-se, ainda, que a iniciativa reservada para as leis que estabeleçam as diretrizes orçamentárias, nos termos do art. 165, II, da Lei Maior, não se confunde e nem compreende a competência para iniciar o processo legislativo envolvendo direito tributário, inclusive quanto à concessão de benefícios fiscais. Nesse sentido, transcrevo as seguintes ementas:

*“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*

RE 601.348 ED / SP

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, Rel. Min. Ellen Gracie).

“ADI - LEI Nº 7.999/85, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, COM A REDAÇÃO QUE LHE DEU A LEI Nº 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” (ADI 724-MC/RS, Rel. Min. Celso de Mello).

RE 601.348 ED / SP

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 7.616, de 3 de janeiro de 2002, do Estado de Mato Grosso. Prorrogação de prazo.

- 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.

- Das duas alegações em que ainda se funda a inicial para sustentar a inconstitucionalidade, basta a segunda delas - a relativa à ofensa ao disposto no artigo 155, § 2º, XII, 'g', da Constituição Federal - para essa sustentação por sua relevância jurídica que decorre da jurisprudência desta Corte em vários precedentes referentes a ações diretas de inconstitucionalidade e relativos à instituição, por norma estadual, de isenções, não-incidência ou incidência parcial do ICMS, nos quais se deu pela procedência da alegação de infringência ao citado dispositivo constitucional. Precedentes do S.T.F.

Liminar deferida, para suspender, 'ex nunc', a eficácia da Lei nº 7.616, de 3 de janeiro de 2002, do Estado de Mato Grosso” (ADI 2.599-MC/MT, Rel. Min. Moreira Alves, grifos meus).

No mesmo sentido, menciono os seguintes julgados, entre outros: ADI 3.809/ES e RE 362.573-AgR/MG, Rel. Min. Eros Grau; ADI 2.304-MC/RS, Rel. Min. Sepúlveda Pertence; ADI 2.392-MC/ES, Rel. Min. Moreira Alves; ADI 2.464-MC/AP, Rel. Min. Ellen Gracie; RE 309.425-AgR/SP, Rel. Min. Carlos Velloso; RE 544.887/RN e ARE 640.208-AgR/MG, de minha relatoria.

Por fim, cumpre salientar, por oportuno, que a jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que as normas que concedem benefícios fiscais são de natureza tributária, ou seja, não se confundem com as leis

RE 601.348 ED / SP

que versem sobre matéria orçamentária. Nesse sentido, destaco trecho do voto do Min. Celso de Mello no julgamento da ADI 724-MC/RS, de que foi relator, que bem elucida a questão:

“(...) 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”.

Com o mesmo raciocínio, destaco, ainda, o julgamento da ADI 2.659/SC, Rel. Min. Nelson Jobim, cuja ementa transcrevo a seguir:

“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.

AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE”.

Isso posto, nego provimento ao agravo regimental.



SEGUNDA TURMA

EXTRATO DE ATA

EMB.DECL. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 601.348

PROCED. : SÃO PAULO

RELATOR : MIN. RICARDO LEWANDOWSKI

EMBTE.(S) : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE FRANCA

ADV.(A/S) : EDUARDO ANTONIETE CAMPANARO

EMBDO.(A/S) : CÂMARA MUNICIPAL DE FRANCA

ADV.(A/S) : WALDIR DE SOUSA PALUDETO

Decisão: embargos de declaração convertidos em agravo regimental, a que se nega provimento, nos termos do voto do Relator. Decisão unânime. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa. **2ª Turma**, 22.11.2011.

Presidência do Senhor Ministro Ayres Britto. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Gilmar Mendes, Joaquim Barbosa e Ricardo Lewandowski.

Subprocurador-Geral da República, Dr. Paulo da Rocha Campos.

Karima Batista Kassab
Coordenadora