

10/10/2013

PLENÁRIO

**REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO
743.480 MINAS GERAIS**

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
RECTE.(S) : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS
GERAIS**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**
RECDO.(A/S) : **SALVADOR GOMES DUTRA**
ADV.(A/S) : **ARNOIDE MOREIRA FÉLIX E OUTRO(A/S)**
INTDO.(A/S) : **CÂMARA MUNICIPAL DE NAQUE**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

Tributário. Processo legislativo. Iniciativa de lei. 2. Reserva de iniciativa em matéria tributária. Inexistência. 3. Lei municipal que revoga tributo. Iniciativa parlamentar. Constitucionalidade. 4. Iniciativa geral. Inexiste, no atual texto constitucional, previsão de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo em matéria tributária. 5. Repercussão geral reconhecida. 6. Recurso provido. Reafirmação de jurisprudência.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. No mérito, por maioria, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria, vencido o Ministro Marco Aurélio. Não se manifestou o Ministro Joaquim Barbosa.

Ministro GILMAR MENDES

Relator

10/10/2013

PLENÁRIO

**REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO
743.480 MINAS GERAIS**

MANIFESTAÇÃO

Relator Ministro Gilmar Mendes: Trata-se de recurso extraordinário contra decisão do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais que julgou ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Naque para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 312, de 27 de dezembro de 2010, que revogou a legislação instituidora da contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública na municipalidade.

No recurso extraordinário, interposto pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais, com fundamento no art. 102, II, *a*, da Constituição Federal, alega-se a violação da Constituição Federal de 1988, uma vez que a reserva de iniciativa aplicável em matéria orçamentária não alcança as leis que instituem ou revoguem tributos, na linha da jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal.

Nas contrarrazões, aduz a parte recorrida que as leis impugnadas implicariam redução das receitas, razão pela qual estariam sujeitas à reserva de iniciativa.

O recurso não foi admitido na origem, ao fundamento de que faltaria a indicação precisa dos dispositivos constitucionais que se reputam violados.

Foi interposto agravo, a que dei provimento para determinar o processamento do recurso extraordinário.

O Ministério Público opinou pelo provimento do recurso extraordinário, afirmando que não incide a reserva de iniciativa no caso em exame.

É o relatório.

Observados os demais requisitos de admissibilidade do presente recurso, submeto a matéria à análise de repercussão geral.

A questão constitucional discutida nos autos é a reserva de iniciativa

ARE 743480 RG / MG

em matéria tributária, notadamente naquelas que veiculam alterações capazes de gerar diminuição na arrecadação tributária.

A discussão é de inegável relevância do ponto de vista jurídico, político e econômico e, certamente, não se circunscreve aos interesses jurídicos do Município recorrido.

O tema já foi enfrentado em diversos julgados do Supremo Tribunal Federal e a jurisprudência da Corte é uníssona em negar a exigência de reserva de iniciativa em matéria tributária, ainda que se cuide de lei que vise à minoração ou revogação de tributo.

As leis em matéria tributária enquadram-se na regra de iniciativa geral, que autoriza a qualquer parlamentar – deputado federal ou senador – apresentar projeto de lei cujo conteúdo consista em instituir, modificar ou revogar tributo.

A Carta em vigor não trouxe disposição semelhante à do art. 60, inciso I, da Constituição de 1967, que reservava à competência exclusiva do Presidente da República a iniciativa das leis que disponham sobre matéria financeira.

Não há, no texto constitucional em vigor, qualquer mandamento que determine a iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo quanto aos tributos. Não se aplica à matéria nenhuma das alíneas do inciso II do § 1º do art. 61, tampouco a previsão do art. 165.

Como já decidiu diversas vezes este Tribunal, a regra do art. 61, §1º, II, *b*, concerne tão somente aos Territórios. A norma não reserva à iniciativa privativa do Presidente da República toda e qualquer lei que cuide de tributos, senão apenas a matéria tributária dos Territórios.

Também não incide, na espécie, o art. 165 da Constituição Federal, uma vez que a restrição nele prevista limita-se às leis orçamentárias plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual e não alcança os diplomas que aumentem ou reduzam exações fiscais.

Ainda que acarretem diminuição das receitas arrecadadas, as leis que concedem benefícios fiscais tais como isenções, remissões, redução de base de cálculo ou alíquota não podem ser enquadradas entre as leis orçamentárias a que se referem o art. 165 da Constituição Federal.

ARE 743480 RG / MG

Com essa mesma orientação, no sentido da inexistência de reserva de iniciativa em matéria de leis tributárias, cito os seguintes precedentes:

“LEI INICIATIVA MATÉRIA TRIBUTÁRIA PRECEDENTES. O Legislativo tem a iniciativa de lei versando matéria tributária. Precedentes do Pleno em torno da inexistência de reserva de iniciativa do Executivo Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 2.464, relatora ministra Ellen Gracie, Diário da Justiça de 25 de maio de 2007, e nº 2.659/SC, relator ministro Nelson Jobim, Diário da Justiça de 6 de fevereiro 2004. AGRAVO ARTIGO 557, § 2º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL MULTA. Se o agravo é manifestamente infundado, impõe-se a aplicação da multa prevista no § 2º do artigo 557 do Código de Processo Civil, arcando a parte com o ônus decorrente da litigância de má-fé.

(RE 680608 AgR, Relator Marco Aurélio, Dje 19.9.2013, Primeira Turma).

RECURSO EXTRAORDINÁRIO EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO RECURSO DE AGRAVO PROCESSO LEGISLATIVO MATÉRIA TRIBUTÁRIA INEXISTÊNCIA DE RESERVA DE INICIATIVA PREVALÊNCIA DA REGRA GERAL DA INICIATIVA CONCORRENTE QUANTO À INSTAURAÇÃO DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA INICIATIVA PARLAMENTAR RENÚNCIA DE RECEITA NÃO CONFIGURADA AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO À RESERVA DE LEI ORÇAMENTÁRIA ALEGADA OFENSA AO ART. 167, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO INOCORRÊNCIA DECISÃO QUE SE AJUSTA À JURISPRUDÊNCIA PREVALECENTE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL CONSEQUENTE INVIABILIDADE DO RECURSO QUE A IMPUGNA SUBSISTÊNCIA DOS FUNDAMENTOS QUE DÃO SUPORTE À DECISÃO RECORRIDA RECURSO IMPROVIDO”. (RE-ED 732.685, Relator Ministro Celso de Mello, Segunda Turma, DJe 27.5.2013)

ARE 743480 RG / MG

Em sede de controle abstrato, vale mencionar, entre outros, os seguintes julgados:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Medida liminar. Lei 6.486, de 14 de dezembro de 2000, do Estado do Espírito Santo. - Rejeição das preliminares de falta de interesse de agir e de vedação da concessão de liminar com base na decisão tomada na ação declaratória de constitucionalidade nº 4. - No mérito, não tem relevância jurídica capaz de conduzir à suspensão da eficácia da Lei impugnada o fundamento da presente argüição relativo à pretendida invasão, pela Assembléia Legislativa Estadual, da iniciativa privativa do Chefe do Executivo prevista no artigo 61, § 1º, II, "b", da Constituição Federal, porquanto esta Corte (assim na ADIMC 2.304, onde se citam como precedentes as ADIN's - decisões liminares ou de mérito - 84, 352, 372, 724 e 2.072) tem salientado a inexistência, no processo legislativo, em geral, de reserva de iniciativa em favor do Executivo em matéria tributária, sendo que o disposto no art. 61, § 1º, II, "b", da Constituição Federal diz respeito exclusivamente aos Territórios Federais. Em consequência, o mesmo ocorre com a alegação, que resulta dessa pretendida iniciativa privativa, de que, por isso, seria também ofendido o princípio da independência e harmonia dos Poderes (artigo 2º da Carta Magna Federal). Pedido de liminar indeferido.

(ADI 2392-MC/ES, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 1.8.2003)

I. Ação direta de inconstitucionalidade: L. est. 2.207/00, do Estado do Mato Grosso do Sul (redação do art. 1º da L. est. 2.417/02), que isenta os aposentados e pensionistas do antigo sistema estadual de previdência da contribuição destinada ao custeio de plano de saúde dos servidores Estado: inconstitucionalidade declarada. II. Ação direta de inconstitucionalidade: conhecimento. 1. À vista do modelo dúplice de controle de constitucionalidade por nós adotado, a

ARE 743480 RG / MG

admissibilidade da ação direta não está condicionada à inviabilidade do controle difuso. 2. A norma impugnada é dotada de generalidade, abstração e impessoalidade, bem como é independente do restante da lei. III. Processo legislativo: matéria tributária: inexistência de reserva de iniciativa do Executivo, sendo impertinente a invocação do art. 61, § 1º, II, b, da Constituição, que diz respeito exclusivamente aos Territórios Federais. IV. Seguridade social: norma que concede benefício: necessidade de previsão legal de fonte de custeio, inexistente no caso (CF, art. 195, § 5º): precedentes”.

(ADI 3205/MS, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ 17.11.2006)

Penso que a mesma orientação deve ser aplicada ao caso em exame, dessa vez na sistemática da repercussão geral, para afastar a exigência de reserva de iniciativa do Executivo na matéria em questão.

Ante o exposto, manifesto-me pela existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada e pela reafirmação da jurisprudência desta Corte, a fim de assentar a inexistência de reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive as que concedem renúncia fiscal.

Voto pelo provimento do recurso extraordinário para reconhecer a constitucionalidade da lei municipal impugnada.

**REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO
743.480 MINAS GERAIS**

PRONUNCIAMENTO

**AGRAVO EM RECURSO
EXTRAORDINÁRIO – PROVIMENTO.**

**LEI – INICIATIVA – TEMA TRIBUTÁRIO –
GLOSA DO ATO DA CÂMARA DE
VEREADORES NA ORIGEM – RECURSO
EXTRAORDINÁRIO – REPERCUSSÃO
GERAL CONFIGURADA.**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO –
JULGAMENTO – PLENÁRIO VIRTUAL –
ENVOLVIMENTO DE
CONSTITUCIONALIDADE –
INADEQUAÇÃO.**

1. O Gabinete prestou as seguintes informações:

Eis a síntese do que discutido no Recurso Extraordinário com Agravo nº 743.480/MG, da relatoria do ministro Gilmar Mendes, inserido no sistema eletrônico da repercussão geral às 19 horas e 05 minutos do dia 20 de setembro de 2013.

O Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.0000.11.004326-2/000, declarou inconstitucional a Lei nº 312/2010, do Município de Naque, que revogou a legislação instituidora da Contribuição para o Custeio da Iluminação Pública. Conforme observou, o diploma normativo impugnado, cujo processo legislativo teria sido começado por iniciativa da Câmara de Vereadores, invadiu âmbito de atuação exclusiva do Poder Executivo, porquanto implicou renúncia de receita e

ARE 743480 RG / MG

gerou graves reflexos no orçamento público, em afronta aos artigos 66, inciso III, alíneas “h” e “i”, 153, 155, cabeça, 157, inciso VII, e 173, cabeça, da Carta estadual.

Não foram interpostos embargos de declaração.

No extraordinário, protocolado com alegada base na alínea “a” do permissivo constitucional, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais argui ofensa à Carta da República e sustenta que a reserva de iniciativa ao Chefe do Poder Executivo referente a matéria orçamentária não alcança leis que instituem ou revogam tributos, consoante a jurisprudência do Supremo.

Sob o ângulo da repercussão geral, afirma ultrapassar o tema o interesse subjetivo das partes, por versar sobre a diferenciação entre as matérias tributária e orçamentária, com reflexos na produção legislativa de todos os poderes.

O recorrido, em contrarrazões, anota o acerto do ato questionado e defende a inconstitucionalidade da norma municipal.

O extraordinário não foi admitido na origem.

O relator proveu o agravo interposto e determinou o seguimento do extraordinário.

A Procuradoria Geral da República, em parecer, opina pelo provimento do recurso. Segundo assevera, a Lei nº 312/2010, do Município de Naque, dispõe sobre matéria tributária, inexistindo reserva de iniciativa.

Destaco constar da presente repercussão geral questão relativa à reafirmação da jurisprudência do Supremo.

ARE 743480 RG / MG

Eis o pronunciamento do ministro Gilmar Mendes:

MANIFESTAÇÃO

Relator Ministro Gilmar Mendes: Trata-se de recurso extraordinário contra decisão do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais que julgou ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Naque para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 312, de 27 de dezembro de 2010, que revogou a legislação instituidora da contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública na municipalidade.

No recurso extraordinário, interposto pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais, com fundamento no art. 102, II, a, da Constituição Federal, alega-se a violação da Constituição Federal de 1988, uma vez que a reserva de iniciativa aplicável em matéria orçamentária não alcança as leis que instituem ou revoguem tributos, na linha da jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal.

Nas contrarrazões, aduz a parte recorrida que as leis impugnadas implicariam redução das receitas, razão pela qual estariam sujeitas à reserva de iniciativa.

O recurso não foi admitido na origem, ao fundamento de que faltaria a indicação precisa dos dispositivos constitucionais que se reputam violados.

Foi interposto agravo, a que dei provimento para determinar o processamento do recurso extraordinário.

O Ministério Público opinou pelo provimento do recurso extraordinário, afirmando que não incide a reserva de iniciativa no caso em exame.

É o relatório.

Observados os demais requisitos de admissibilidade do presente recurso, submeto a matéria à análise de repercussão geral.

ARE 743480 RG / MG

A questão constitucional discutida nos autos é a reserva de iniciativa em matéria tributária, notadamente naquelas que veiculam alterações capazes de gerar diminuição na arrecadação tributária.

A discussão é de inegável relevância do ponto de vista jurídico, político e econômico e, certamente, não se circunscreve aos interesses jurídicos do Município recorrido.

O tema já foi enfrentado em diversos julgados do Supremo Tribunal Federal e a jurisprudência da Corte é uníssona em negar a exigência de reserva de iniciativa em matéria tributária, ainda que se cuide de lei que vise à minoração ou revogação de tributo.

As leis em matéria tributária enquadram-se na regra de iniciativa geral, que autoriza a qualquer parlamentar, Deputado Federal ou Senador, apresentar projeto de lei cujo conteúdo consista em instituir, modificar ou revogar tributo.

A Carta em vigor não trouxe disposição semelhante à do art. 60, inciso I, da Constituição de 1967, que reservava à competência exclusiva do Presidente da República a iniciativa das leis que disponham sobre matéria financeira.

Não há, no texto constitucional em vigor, qualquer mandamento que determine a iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo quanto aos tributos. Não se aplica à matéria nenhuma das alíneas do inciso II do § 1º do art. 61, tampouco a previsão do art. 165.

Como já decidiu diversas vezes este Tribunal, a regra do art. 61, §1º, II, b, concerne tão somente aos Territórios. A norma não reserva à iniciativa privativa do Presidente da República toda e qualquer lei que cuide de tributos, senão apenas a matéria tributária dos Territórios.

Também não incide, na espécie, o art. 165 da Constituição Federal, uma vez que a restrição nele prevista limita-se às leis orçamentárias plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual e

ARE 743480 RG / MG

não alcança os diplomas que aumentem ou reduzam exações fiscais.

Ainda que acarretem diminuição das receitas arrecadadas, as leis que concedem benefícios fiscais tais como isenções, remissões, redução de base de cálculo ou alíquota não podem ser enquadradas entre as leis orçamentárias a que se referem o art. 165 da Constituição Federal.

Com essa mesma orientação, no sentido da inexistência de reserva de iniciativa em matéria de leis tributárias, cito os seguintes precedentes:

LEI INICIATIVA MATÉRIA TRIBUTÁRIA PRECEDENTES. O Legislativo tem a iniciativa de lei versando matéria tributária. Precedentes do Pleno em torno da inexistência de reserva de iniciativa do Executivo Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 2.464, relatora ministra Ellen Gracie, Diário da Justiça de 25 de maio de 2007, e nº 2.659/SC, relator ministro Nelson Jobim, Diário da Justiça de 6 de fevereiro 2004. AGRAVO ARTIGO 557, § 2º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL MULTA. Se o agravo é manifestamente infundado, impõe-se a aplicação da multa prevista no § 2º do artigo 557 do Código de Processo Civil, arcando a parte com o ônus decorrente da litigância de má-fé.

(RE 680608 AgR, Relator Marco Aurélio, Dje 19.9.2013, Primeira Turma).

RECURSO EXTRAORDINÁRIO EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO RECURSO DE AGRAVO PROCESSO LEGISLATIVO MATÉRIA TRIBUTÁRIA INEXISTÊNCIA DE RESERVA DE INICIATIVA PREVALÊNCIA DA REGRA GERAL DA INICIATIVA CONCORRENTE QUANTO À INSTAURAÇÃO DO PROCESSO DE FORMAÇÃO

ARE 743480 RG / MG

DAS LEIS LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA INICIATIVA PARLAMENTAR RENÚNCIA DE RECEITA NÃO CONFIGURADA AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO À RESERVA DE LEI ORÇAMENTÁRIA ALEGADA OFENSA AO ART. 167, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO INOCORRÊNCIA DECISÃO QUE SE AJUSTA À JURISPRUDÊNCIA PREVALECENTE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL CONSEQUENTE INVIABILIDADE DO RECURSO QUE A IMPUGNA SUBSISTÊNCIA DOS FUNDAMENTOS QUE DÃO SUPORTE À DECISÃO RECORRIDA RECURSO IMPROVIDO.

(RE-ED 732.685, Relator Ministro Celso de Mello, Segunda Turma, DJe 27.5.2013)

Em sede de controle abstrato, vale mencionar, entre outros, os seguintes julgados:

Ação direta de inconstitucionalidade. Medida liminar. Lei 6.486, de 14 de dezembro de 2000, do Estado do Espírito Santo. - Rejeição das preliminares de falta de interesse de agir e de vedação da concessão de liminar com base na decisão tomada na ação declaratória de constitucionalidade nº 4. - No mérito, não tem relevância jurídica capaz de conduzir à suspensão da eficácia da Lei impugnada o fundamento da presente argüição relativo à pretendida invasão, pela Assembléia Legislativa Estadual, da iniciativa privativa do Chefe do Executivo prevista no artigo 61, § 1º, II, "b", da Constituição Federal, porquanto esta Corte (assim na ADIMC 2.304, onde se citam como precedentes as ADIN's - decisões liminares ou de mérito - 84, 352, 372, 724 e 2.072) tem salientado a inexistência, no processo legislativo, em geral, de reserva de iniciativa em favor do Executivo em matéria

ARE 743480 RG / MG

tributária, sendo que o disposto no art. 61, § 1º, II, "b", da Constituição Federal diz respeito exclusivamente aos Territórios Federais. Em consequência, o mesmo ocorre com a alegação, que resulta dessa pretendida iniciativa privativa, de que, por isso, seria também ofendido o princípio da independência e harmonia dos Poderes (artigo 2º da Carta Magna Federal). Pedido de liminar indeferido.

(ADI 2392-MC/ES, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 1.8.2003)

I. Ação direta de inconstitucionalidade: L. est. 2.207/00, do Estado do Mato Grosso do Sul (redação do art. 1º da L. est. 2.417/02), que isenta os aposentados e pensionistas do antigo sistema estadual de previdência da contribuição destinada ao custeio de plano de saúde dos servidores Estado: inconstitucionalidade declarada. II. Ação direta de inconstitucionalidade: conhecimento. 1. À vista do modelo dúplice de controle de constitucionalidade por nós adotado, a admissibilidade da ação direta não está condicionada à inviabilidade do controle difuso. 2. A norma impugnada é dotada de generalidade, abstração e impessoalidade, bem como é independente do restante da lei. III. Processo legislativo: matéria tributária: inexistência de reserva de iniciativa do Executivo, sendo impertinente a invocação do art. 61, § 1º, II, b, da Constituição, que diz respeito exclusivamente aos Territórios Federais. IV. Seguridade social: norma que concede benefício: necessidade de previsão legal de fonte de custeio, inexistente no caso (CF, art. 195, § 5º): precedentes.

(ADI 3205/MS, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ 17.11.2006)

Penso que a mesma orientação deve ser aplicada ao

ARE 743480 RG / MG

caso em exame, dessa vez na sistemática da repercussão geral, para afastar a exigência de reserva de iniciativa do Executivo na matéria em questão.

Ante o exposto, manifesto-me pela existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada e pela reafirmação da jurisprudência desta Corte, a fim de assentar a inexistência de reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive as que concedem renúncia fiscal.

Voto pelo provimento do recurso extraordinário para reconhecer a constitucionalidade da lei municipal impugnada.

2. A toda evidência, cumpre a manifestação do Supremo sobre o tema. Cabe definir se a própria Câmara tem a iniciativa quanto a projeto de lei tributária, mas o incidente, considerado o denominado Plenário Virtual, deve ficar restrito à repercussão. Surge discrepante da ordem jurídica o julgamento, nesse âmbito, sem a reunião física dos integrantes do Tribunal, do extraordinário, mormente quando a espécie reclama o crivo no tocante à constitucionalidade ou não de certo ato normativo.

3. Pronuncio-me estritamente sobre a configuração da repercussão geral.

4. À Assessoria para acompanhar a tramitação do incidente, inclusive quanto aos processos existentes no Gabinete.

5. Publiquem.

Brasília – residência –, 2 de outubro de 2013, às 11h.

Ministro MARCO AURÉLIO