

UNIVERSIDADE DE MARÍLIA

GUILHERME APARECIDO DA ROCHA

**A CONSTITUCIONALIDADE E A LEGALIDADE DAS LEIS TRIBUTÁRIAS DE
INICIATIVA PARLAMENTAR**

MARÍLIA

2017

GUILHERME APARECIDO DA ROCHA

**A CONSTITUCIONALIDADE E A LEGALIDADE DAS LEIS TRIBUTÁRIAS DE
INICIATIVA PARLAMENTAR**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Marília como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito, sob orientação do Prof. Dr. Daniel Barile da Silveira.

MARÍLIA

2017

Rocha, Guilherme Aparecido da

A constitucionalidade e a legalidade das leis tributárias de iniciativa parlamentar / Guilherme Aparecido da Rocha. - Marília: UNIMAR, 2017.

148f.

Dissertação (Mestrado em Direito - Empreendimentos Econômicos, Desenvolvimento e Mudança Social) – Universidade de Marília, Marília, 2017.

Orientação: Prof. Dr. Daniel Barile da Silveira

1. Constitucionalidade 2. Legalidade 3. Leis Tributárias
I. Rocha, Guilherme Aparecido da

CDD – 341.39

GUILHERME APARECIDO DA ROCHA

**A CONSTITUCIONALIDADE E A LEGALIDADE DAS LEIS TRIBUTÁRIAS DE
INICIATIVA PARLAMENTAR**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Marília,
área de concentração Empreendimentos Econômicos, Desenvolvimento e Mudança Social,
sob a orientação do Prof. Dr. Daniel Barile da Silveira.

Aprovado pela Banca Examinadora em ____/____/____.

Prof. Dr. Daniel Barile da Silveira

Orientador

Prof.(a) Dr.(a)

Prof.(a) Dr.(a)

Dedico este trabalho a Deus, razão existencial e constante fonte de inspiração.

In memoriam aos meus avôs, que partiram sem poder acompanhar a conclusão desta pesquisa.

Dedico, também, a todos que buscam o fortalecimento institucional do Estado Democrático de Direito.

À minha família, pelo constante apoio e exemplo de conduta.

À minha noiva, Marina Á. Mazoti, pelo amor, compreensão e auxílio.

Ao Prof. Dr. Daniel Barile da Silveira, pela orientação, presteza e pelos valiosos conhecimentos, assim como aos demais professores da Universidade de Marília, pelos conhecimentos transmitidos durante o curso de Mestrado.

Ao amigo e parceiro de aulas e viagens, José Eduardo C. Devides, pelos incontáveis auxílios.

Ao amigo Rodrigo C. Á. Franco, pelo companheirismo e diversos auxílios.

Aos servidores e vereadores da Câmara Municipal do Município de Jahu, pela contribuição diária ao desenvolvimento desta pesquisa.

[...] torna-se indispensável que os poderes públicos se adaptem nas competências, nos métodos e meios de ação à natureza e complexidade dos problemas que deverão enfrentar na presente conjuntura histórica. Comporta isto que, na contínua variação das situações, a atuação do poder legislativo respeite sempre a ordem moral, as normas constitucionais e as exigências do bem comum.

Papa João XXIII

A CONSTITUCIONALIDADE E A LEGALIDADE DAS LEIS TRIBUTÁRIAS DE INICIATIVA PARLAMENTAR

Resumo: Os esforços com a presente pesquisa endereçam-se ao problema das leis tributárias de iniciativa parlamentar, diante de insistente entendimento pela competência exclusiva do chefe do Poder Executivo à deflagração do processo legislativo nesta seara. O objetivo central é a análise da compatibilidade dessas leis com a Constituição da República de 1988 e com a Lei de Responsabilidade Fiscal. Secundariamente, objetiva-se analisar as formas de interpretação da Lei de Responsabilidade Fiscal para compatibilizá-la com as competências constitucionalmente outorgadas. A justificativa da pesquisa decorre da diversidade de entendimentos entre os entes federativos brasileiros, contexto no qual se mostra imperioso identificar a origem desse entendimento, a partir da análise da essência da teoria tripartite de divisão dos poderes. O método da pesquisa é o dedutivo, sem prejuízo de análise compreensivo-analítica realizada em fase inicial do trabalho, e de ampla pesquisa empírica, inclusive com a utilização de pesquisa quantitativa à sistematização dos entendimentos da jurisprudência brasileira. Também foi realizada pesquisa bibliográfica, assim como consulta em todas as Constituições Estaduais e Leis Orgânicas das capitais brasileiras.

Palavras-chave: Constitucionalidade. Legalidade. Leis tributárias.

THE CONSTITUTIONALITY AND LEGALITY OF THE TAX LAWS FROM PARLIAMENTARY INITIATIVE

Abstract: The efforts with this research address the problem of the tax laws of parliamentary initiative, in view of insistent understanding by the exclusive competence of the head of the executive power to the outbreak of the legislative process in this field. The central objective is the analysis of the compatibility of these laws with the Constitution of the Republic of 1988 and with the Fiscal Responsibility Law. Secondly, it aims to analyze the forms of interpretation of the Fiscal Responsibility Law to match it with the constitutionally granted competences. The justification of the research stems from the diversity of understandings among Brazilian federal entities, a context in which it is imperative to identify the origin of this understanding, from the analysis of the essence of tripartite theory of division of powers. The method of research is the deductive, without prejudice to the comprehensive-analytical analysis carried out in the initial phase of the study, and of extensive empirical research, including the use of quantitative research to the systematization of understandings of Brazilian jurisprudence. Bibliographic research was also carried out, as well as consultation in all the State Constitutions and Organic Laws of the Brazilian capitals.

Keywords: Constitutionality. Legality. Tax laws.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Constituições dos Estados brasileiros (com e sem reserva de iniciativa ao chefe do Executivo em matéria tributária).....	72
Gráfico 2 – Leis Orgânicas das capitais brasileiras (com e sem reserva de iniciativa ao chefe do Executivo em matéria tributária).....	75
Gráfico 3 – Datas de alteração da jurisprudência de Tribunais brasileiros (da inconstitucionalidade para a constitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar em matéria tributária)	78

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1. DO PODER LEGISLATIVO: UMA ANÁLISE HISTÓRICA	14
1.1 A EVOLUÇÃO DA TEORIA (CLÁSSICA) DA TRIPARTIÇÃO DOS PODERES.....	14
1.2 <i>CHECKS AND BALANCES</i> : A ORIGEM DA INTERFERÊNCIA ENTRE OS PODERES	19
1.3 MODIFICAÇÕES À TEORIA (CLÁSSICA) DA TRIPARTIÇÃO DOS PODERES: A PROPOSTA DE BRUCE ACKERMAN	21
1.4 DA TRIPARTIÇÃO DOS PODERES NA HISTÓRIA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA.....	24
1.5 DO PODER LEGISLATIVO BRASILEIRO: DA GÊNESE À ATUALIDADE	25
1.6 DO DUELO PELO PROTAGONISMO ENTRE OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO	41
2. DA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL DAS LEIS TRIBUTÁRIAS DE INICIATIVA PARLAMENTAR	44
2.1 DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS SOBRE MATÉRIA TRIBUTÁRIA	44
2.1.1 Do princípio da simetria em relação à reserva de iniciativa prevista no § 1º do artigo 61 da Constituição da República	47
2.2 DAS TESES DE INCOMPETÊNCIA DO PODER LEGISLATIVO EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA	50
2.2.1 Da aplicação simétrica do artigo 61, § 1º, II, <i>b</i> da Constituição da República.....	50
2.2.2 Da mudança de entendimento na obra de Hely Lopes Meirelles (tese da reserva de iniciativa).....	53
2.2.3 Da repercussão orçamentária das leis tributárias benéficas e da respectiva reserva de iniciativa	55
2.2.4 Da violação ao princípio da legalidade (em decorrência da violação à Lei de Responsabilidade Fiscal)	58
2.3 DA TESE DE COMPETÊNCIA DO PODER LEGISLATIVO EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA	61
2.3.1 Das leis autorizativas	62
2.3.2 Do reconhecimento da competência do Poder Legislativo em matéria tributária: análise doutrinária e jurisprudencial.....	65
2.4 DAS CONSTITUIÇÕES DOS ESTADOS BRASILEIROS EM RELAÇÃO À RESERVA DE INICIATIVA EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA	69
2.5 DAS LEIS ORGÂNICAS DAS CAPITAIS BRASILEIRAS EM RELAÇÃO À RESERVA DE INICIATIVA EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA	73
3. DA JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS BRASILEIROS SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS TRIBUTÁRIAS DE INICIATIVA PARLAMENTAR	76
3.1 DADOS RELATIVOS AOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA DOS ESTADOS DA REGIÃO SUL	79
3.2 DADOS RELATIVOS AOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA DOS ESTADOS DA REGIÃO SUDESTE	83
3.3 DADOS RELATIVOS AOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA DOS ESTADOS DA REGIÃO CENTRO-OESTE	89

3.4 DADOS RELATIVOS AOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA DOS ESTADOS DA REGIÃO NORDESTE	94
3.5 DADOS RELATIVOS AOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA DA REGIÃO NORTE	100
3.6 DADOS RELATIVOS AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	101
4. DA PERSPECTIVA INFRACONSTITUCIONAL DAS LEIS TRIBUTÁRIAS DE INICIATIVA PARLAMENTAR.....	106
4.1 DO CONTROLE DE LEGALIDADE	106
4.2 DA COMPATIBILIDADE DAS LEIS DE INICIATIVA PARLAMENTAR COM A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.....	111
4.2.1 Dos requisitos obrigatórios: estimativa de impacto orçamentário-financeiro e compatibilidade com a lei de diretrizes orçamentárias.....	115
4.2.2 Das medidas alternativas do artigo 14 da LRF.....	117
4.2.3 Das medidas que dispensam as providências do artigo 14 da LRF.....	120
4.3 DA <i>RATIO LEGIS</i> NA CRIAÇÃO DAS LEIS TRIBUTÁRIAS.....	122
4.4 DA BANALIZAÇÃO DA CRIAÇÃO DE HIPÓTESES DE RENÚNCIA FISCAL	123
4.5 DOS DESAFIOS DE COMPATIBILIZAÇÃO ENTRE A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PARA VIABILIZAR A COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA DE NATUREZA PARLAMENTAR...	129
CONCLUSÃO.....	131
REFERÊNCIAS	133

INTRODUÇÃO

Algumas práticas se repetem na Administração Pública de modo ortodoxo, como se constituíssem legítimos dogmas. Por diversas razões, até os próprios prejudicados e a esfera incumbida institucionalmente de analisar a atualidade dessas compreensões se limita a repetir práticas antigas sem revisitá-las.

Nesse contexto insere-se o problema da presente pesquisa, que recai sobre a competência dos legisladores para iniciar o processo legislativo em matéria tributária. Considerado em muitos casos como tema afeto à reserva de iniciativa do Poder Executivo, o Direito Tributário, quando colocado dentre as matérias que podem ser criadas ou modificadas por iniciativa parlamentar, gera a seguinte indagação, notadamente em relação às normas instituidoras de benefícios fiscais: como pode um parlamentar criar um projeto de lei que implicará em renúncia de receita?

O objetivo central deste trabalho, portanto, está em analisar a compatibilidade das leis tributárias de iniciativa parlamentar com a Constituição da República de 1988 e com a Lei de Responsabilidade Fiscal. Secundariamente, objetiva-se analisar se a última pode ser, a partir de algum método de interpretação, considerada inconstitucional.

A justificativa da pesquisa resulta da diversidade de entendimentos entre os entes federativos brasileiros acerca da possibilidade, ou não, da criação de leis tributárias a partir da iniciativa parlamentar, especialmente em âmbito municipal. É preciso sistematizar o panorama atual do Estado brasileiro em relação ao tema em voga, para que se possa direcionar a atuação necessária à uniformização da obediência às normas constitucionais.

O desenvolvimento desta pesquisa principia pela análise histórica do Poder Legislativo, desde a evolução da teoria clássica da tripartição de poderes até as modificações propostas por Bruce Ackerman. Todos os textos constitucionais brasileiros foram analisados, de modo a identificar marcos de tolhimento das competências legislativas que, de algum modo, podem influenciar a atualidade na forma de interpretação da independência entre os poderes.

No segundo capítulo a análise das leis tributárias de iniciativa parlamentar é feita exclusivamente sob o prisma constitucional, a iniciar pelo estudo do princípio da simetria em relação ao conteúdo do § 1º do artigo 61 da Constituição da República. A partir de extensa e longa pesquisa quantitativa, foram elencadas teses utilizadas à negativa de competência parlamentar em matéria tributária, assim como a tese oposta. Por ocasião, foram realizadas

pesquisas em todas as Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas de todas as capitais brasileiras, para verificar quais obedecem ao princípio da simetria.

O terceiro capítulo apresenta os resultados da pesquisa quantitativa realizada durante seis meses, em todos os Tribunais de Justiça, assim como no Supremo Tribunal Federal. A coleta de dados permitiu aferir, na maioria dos casos, momentos de inversão da jurisprudência, que antes negava e depois passou a admitir competência aos legisladores à apresentação de projetos de lei de natureza tributária.

O capítulo derradeiro do trabalho debruça esforços sobre a análise da questão proposta à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. A interpretação dos requisitos impostos pela LRF deve compatibilizá-la com a Constituição da República de 1988. Não obstante, suas estipulações são imprescindíveis ao equilíbrio econômico-orçamentário e por isso demandam cuidadosa análise.

O método utilizado no presente trabalho é o dedutivo. Não obstante, o início do trabalho tem base compreensivo-analítica, haja vista a extensa pesquisa histórica realizada em âmbito constitucional. Durante o desenvolvimento migrou-se para o uso de pesquisa empírica, inclusive com a utilização de pesquisa quantitativa (realizada entre 18 de julho de 2016 e 19 de janeiro de 2017) à sistematização dos entendimentos dos Tribunais de Justiça dos Estados brasileiros e do Supremo Tribunal Federal acerca da competência parlamentar em matéria tributária. Conjuntamente, foi realizada pesquisa bibliográfica, assim como consulta em todas as Constituições Estaduais e Leis Orgânicas das capitais brasileiras.

1. DO PODER LEGISLATIVO: UMA ANÁLISE HISTÓRICA

Não é possível cogitar uma análise minuciosa das competências do Poder Legislativo brasileiro sem que antes se faça uma análise histórica da gênese desse órgão criador de normas. Isso porque o estudo da evolução do Poder Legislativo contribui para as conclusões que a presente pesquisa pretende obter. É fundamental, nesse contexto, que se possa compreender como o Poder Legislativo foi idealizado e quais modificações ele sofreu no curso da história.

Se hoje há crise de representatividade em relação aos parlamentares eleitos pelo povo, de modo que se possa questionar a relevância do Poder Legislativo¹, deve-se compreender os passos que culminaram nessa etapa crítica. Todos esses dados convergem para o sentido da presente pesquisa, que se debruça sobre o limite da competência do Poder Legislativo brasileiro em relação a um tema específico: leis tributárias de iniciativa parlamentar.

Por isso, o capítulo introdutório passa pela análise da evolução da teoria clássica da tripartição dos poderes e pela origem da interferência de um sobre o outro – mediante sistema de *checks and balances*. Após suficiente substrato cognitivo, passa-se à análise da proposta de modificação da separação dos poderes desenvolvida por Bruce Ackerman. Ao final, a abordagem recai sobre competências legislativas ao longo da história constitucional brasileira, para que se estabeleça a base teórica completa que ampara a discussão central deste estudo.

1.1 A EVOLUÇÃO DA TEORIA (CLÁSSICA) DA TRIPARTIÇÃO DOS PODERES

O embrião da teoria da tripartição dos poderes é extraído da obra aristotélica *A Política*. É a partir dela que John Locke, na obra *O Segundo Tratado do Governo Civil* oferece relevante contribuição à ideia que posteriormente se difundiria nas lições de Montesquieu em *O Espírito das Leis*.

Para Aristóteles, existem três poderes essenciais em todo governo, que são acomodados de acordo com a conveniência de cada local². São eles: o deliberativo, o executivo, e o judiciário.

¹ GIDDENS, Anthony. *Mundo em descontrolado: o que a globalização está fazendo de nós*. Trad.: Maria Luiza X. de A. Borges. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Record, 2003, p. 84.

² ARISTÓTELES. *A Política*. Trad.: Roberto Leal Ferreira. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 127.

Ao poder deliberativo compete *decidir sobre a paz e a guerra, contrair alianças ou rompê-las, fazer as leis e suprimi-las, decretar a pena de morte, de banimento e de confisco, assim como prestar contas aos magistrados*³. Segundo a teoria aristotélica, este poder é considerado como o *verdadeiro soberano do Estado*⁴.

Os atos emanados pelo poder deliberativo ficam a cabo dos cidadãos, de maneira direta ou indireta, isto é, mediante a participação de todos ou confiadas a pequenos grupos, ou, ainda, a uma pessoa⁵.

Segundo Aristóteles, ao Poder Executivo devem ser outorgadas as atribuições de índole prática, como assegurar que os mercados tenham os víveres necessários, consertar ruas em mau estado, cuidar da divisão da propriedade de modo a assegurar o gozo deste direito, entre outros⁶.

O Poder Executivo não é exercido pelo povo, diferente do deliberativo, mas sim por meio de magistrados que podem ser escolhidos por meio de diferentes metodologias e para desempenhar suas atividades por frações de tempo variáveis de acordo com a conveniência de cada governo⁷.

Já ao Poder Judiciário compete resolver questões relacionadas a crimes, contratos, multas, prestações de contas *etc*⁸. A escolha dos juízes pode ser feita mediante eleição ou sorteio, assim como a composição dos Tribunais do Estado, também de acordo com a conveniência de cada governo⁹.

Depois de Aristóteles, John Locke dá continuidade à exploração da teoria de divisão dos poderes. Ele continua a identificar a necessidade de tripartição do poder, mas os intitula de: legislativo, executivo e federativo¹⁰. Em verdade, não é apenas o título que se altera na teoria de Locke, mas também algumas atribuições de cada um deles, notadamente do poder federativo.

Para Locke, o Poder Legislativo é o poder supremo do Estado, haja vista a incumbência de elaborar as leis que lhe é inerente. Para ele, o caráter supremo desse poder

³ Ibidem.

⁴ Ibidem, p. 131.

⁵ Ibidem, p. 127-128.

⁶ Ibidem, p. 132-133.

⁷ Ibidem, p. 131.

⁸ Ibidem, p. 142.

⁹ Ibidem, p. 143.

¹⁰ LOCKE, John. *Carca acerca da tolerância; Segundo Tratado sobre Governo Civil; Ensaio acerca do entendimento humano*. Trad.: Anoar Aiex e E. Jacy Monteiro. 3. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983, p. 111.

decorre do poder supremo do povo, que pode afastá-lo ou alterá-lo caso sua atuação seja contrária ao encargo que lhe foi confiado¹¹.

O Poder Executivo, segundo Locke, é *colocado em qualquer lugar menos em alguém que também tenha parte no legislativo*¹². Diferente do legislativo, que não precisa estar sempre reunido, Locke vislumbra a necessidade de que o executivo seja permanente, pois *nem sempre há necessidade de elaborar novas leis, mas sempre existe a necessidade de executar as que foram feitas*¹³.

Já o poder federativo é apontado por Locke como necessariamente vinculado ao Poder Executivo, não obstante seja tratado como um terceiro poder. Ao poder federativo cabe *o poder de guerra e de paz, de ligas e alianças, e todas as transações com todas as pessoas e comunidades estranhas à sociedade*¹⁴. Em outras palavras, constata-se que Locke outorga ao Poder Executivo a administração interna da comunidade e ao federativo atos relacionados à gestão externa do Estado.

Embora inegável a contribuição de Aristóteles e Locke à teoria da separação dos poderes, é de Charles-Louis de Secondat (mais conhecido pelo nome de uma das comunas francesas que administrou – Montesquieu) a obra prima responsável pela difusão desse modelo. O Espírito das Leis pode não ser a única base a partir da qual se idealizou o modelo atual de tripartição dos poderes, mas é a principal.

Para Montesquieu são três os poderes do Estado: legislativo, executivo, e o poder de julgar¹⁵. Há necessidade de separação dos três poderes para que exista liberdade, pois a concentração de dois ou mais poderes num mesmo corpo enseja arbitrariedades – em sentido amplo¹⁶.

Ao Poder Legislativo compete a elaboração das leis e a verificação da sua correta execução¹⁷. Ele deve ser exercido por meio de representantes do povo, haja vista a inviabilidade de participação direta dos representados em cada assunto que demande deliberação. Por isso, Montesquieu afirma:

Não é necessário que os representantes, que receberam daqueles que os escolheram uma instrução geral, recebam outra particular sobre cada

¹¹ Ibidem, p. 93.

¹² Ibidem, p. 94.

¹³ Ibidem, p. 94.

¹⁴ Ibidem, p. 91.

¹⁵ MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de, 1689-1755. *Do espírito das leis*. Trad.: Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martin Claret, 2010, p. 169.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Ibidem, p. 172.

assunto, como se pratica nas dietas da Alemanha. É verdade que, desta maneira, a palavra dos deputados seria a melhor expressão da voz da nação; mas isto provocaria demoras infinitas, tornaria cada deputado o senhor de todos os outros, e nas ocasiões mais urgentes, toda a força da nação poderia ser retida por um capricho.¹⁸

A representação, nesse contexto, é uma vantagem porque permite que os problemas sejam discutidos sem paixões, as quais poderiam balizar decisões tomadas diretamente pela sociedade. É por isso que Montesquieu afirma que o povo não é adequado à discussão dos problemas, o que ele também classifica, em consequência, como um inconveniente da democracia¹⁹.

A administração do Estado mediante a aplicação das leis é tarefa do Poder Executivo. Segundo Montesquieu, ele não deve ser exercido por um colegiado, mas apenas por uma pessoa (que, para ele, é um monarca), *porque esta parte do governo, que precisa quase sempre de uma ação instantânea, é mais bem administrada por um do que por vários*²⁰. A colegialidade do legislativo, portanto, não se aplica ao executivo, cujas atribuições não se compatibilizam com a detença.

Especificamente em relação à participação do Poder Executivo na produção das leis, tema fulcral desta pesquisa, Montesquieu sustenta que a esse poder deve ser dada a faculdade de impedir – o que evita que ele seja despojado das suas atribuições²¹.

A participação da atividade legiferante por meio da faculdade de estatuir não deve ser assegurada ao executivo, pois neste caso tolhe-se a liberdade²². Acerca do tema, Montesquieu é ainda mais claro:

Como o poder executivo só participa do legislativo pela faculdade de impedir, não poderia entrar no debate dos problemas. Não é sequer necessário que proponha; porque podendo desaprovar as resoluções, pode rejeitar as decisões das propostas que gostaria não tivessem sido feitas.²³

Acerca da limitação ao poder de estatuir, Montesquieu ainda teoriza: *se o poder executivo estatuir sobre arrecadação do dinheiro público de algum modo que não por seu*

¹⁸ Ibidem, p. 171.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Ibidem, p. 173.

²¹ Ibidem, p. 175.

²² Ibidem.

²³ Ibidem, p. 176.

*consentimento, não haverá mais liberdade; porque se tornará legislativo no que se refere ao ponto mais importante da legislação*²⁴.

Já ao Poder Judiciário cabe a função de julgar, isto é, de atribuir castigo pelos crimes praticados e de resolver as querelas entre os membros da sociedade²⁵. A atividade de julgar guarda peculiaridades, segundo Montesquieu, a depender de quem será objeto de julgamento – o que o faz elencar hipóteses nas quais o processo deva tramitar perante o Poder Legislativo, assunto que foge ao escopo da presente pesquisa.

A teoria tripartite da separação dos poderes, nos moldes montesquianos, foi aplicada e reafirmada largamente. A doutrina social da Igreja Católica também a recomendou por meio da Carta Encíclica *Pacem in Terris*:

67. Não se pode determinar, aliás, uma vez por todas, qual a forma de governo mais idônea, quais os meios mais adequados para os poderes públicos desempenharem as suas funções, tanto legislativas, como administrativas ou judiciárias.

68. Com efeito, não se pode fixar a estrutura e funcionamento dos poderes públicos sem atender muito às situações históricas das respectivas comunidades políticas, situações que variam no espaço e no tempo. Julgamos, no entanto, ser conforme à natureza humana a constituição da sociedade na base de uma conveniente divisão de poderes, que corresponda às três principais funções da autoridade pública. Efetivamente, em tal sociedade não só as funções dos poderes públicos, mas também as mútuas relações entre cidadãos e funcionários estão definidas em termos jurídicos. Isto sem dúvida constitui um elemento de garantia e clareza em favor dos cidadãos no exercício dos seus direitos e no desempenho das suas obrigações.²⁶

Além da separação dos poderes, a obra de Montesquieu também ressalta a necessidade de controle que um deve exercer sobre o outro. Trata-se, precisamente, do que posteriormente passou a ser denominado de sistema de *checks and balances*. A necessidade de controle de um poder sobre o outro é clara na obra montesquiana:

Não deve o corpo legislativo convocar-se a si mesmo. Pois um corpo só deve ter vontades uma vez reunido; e, se não se reunisse unanimemente, não poderíamos dizer qual parte verdadeiramente o corpo legislativo, a que estivesse reunida ou a que não estivesse. Pois, se esse corpo tivesse o direito de se prorrogar a si mesmo, pode ser que não se prorrogasse jamais; o que seria perigoso, se quisesse atentar contra o poder executivo. Há, aliás, alguns

²⁴ Ibidem, p. 176.

²⁵ Ibidem, p. 169.

²⁶ IGREJA CATÓLICA. Papa (1958-1963: João XXIII). *Carta encíclica Pacem in Terris*: a paz de todos os povos na base da verdade, justiça, caridade e liberdade. Roma: Libreria Editrice Vaticana, 1963. Disponível em: <http://w2.vatican.va/content/john-xxiii/pt/encyclicals/documents/hf_j-xxiii_enc_11041963_pacem.html>. Acesso em: 18 jan. 2017.

tempos mais convenientes do que os outros para a reunião do corpo legislativo; o poder executivo, portanto, é que deve definir a data da reunião e a duração dessas assembleias, de acordo com as circunstâncias que conhece.²⁷

Não é possível precisar a origem do sistema de *checks and balances*. O crédito desta metodologia de freios e contrapesos é frequentemente atribuído a Aristóteles²⁸, mas esse dado não é, em si, o elemento de maior relevância. É o desenvolvimento da teoria que se presta à evolução hodiernamente experimentada. Desenvolvimento que recebeu contribuições relevantes da sociedade inglesa, mediante o sistema de contrapesos entre a Câmara dos Lordes e a Câmara dos Comuns²⁹, assim como da sociedade estadunidense, como o oriundo do caso *Marbury vs. Madison*³⁰. Este, contudo, é o tema do próximo tópico.

1.2 CHECKS AND BALANCES: A ORIGEM DA INTERFERÊNCIA ENTRE OS PODERES

O princípio atualmente constitucionalizado, de independência e harmonia entre os poderes, apregoa norte bem desenvolvido por uma vasta quantidade de dispositivos da Constituição brasileira. Mas antes de abordá-los é fundamental que se possa identificar a origem da interferência entre os poderes.

Interferência, neste tópico, é termo empregado com o significado de intervenção, de interação³¹ mediante a prática, por um poder, de atos que influenciam – instaurando, modificando ou excluindo – as ações de outro.

Independente de qual seja o marco original do sistema de *checks and balances*, pretende-se analisar algumas das principais contribuições desse modelo que influencia a ordem constitucional brasileira.

Segundo Montesquieu, resulta *de uma experiência eterna que todo homem que possui poder é levado a dele abusar; ele vai até onde encontra limites*³². Por isso, ele conclui

²⁷ MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de, 1689-1755. *Do espírito das leis*. Trad.: Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martin Claret, 2010, p. 173-174.

²⁸ SOUZA, Sandra Elisa Pereira; ALENCAR, Jucinete Carvalho de; BASTOS, Iolanda Lúcia Gonçalves. Os princípios de governo, a natureza das leis e a tripartição de poderes segundo Montesquieu. *Governo e Política*. 23 out. 2009.

²⁹ FERREIRA, Pinto. O problema do Poder Legislativo na República brasileira e no direito comparado. *Revista Direito Público e Ciência Política*. Rio de Janeiro, v. III, n. 2, p. 192-213, jul./dez. 1960, p. 194.

³⁰ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, Suprema Corte. *Marbury v. Madison*: 5 U.S. 137 (1803). Disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/5/137/case.html>>. Acesso em: 28 Dez. 2016.

³¹ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário da língua portuguesa*. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986, p. 957.

³² MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de, 1689-1755. *Do espírito das leis*. Trad.: Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martin Claret, 2010, p. 168.

que é necessário que *o poder limite o poder*³³. Não obstante, é nítido o protagonismo do Poder Legislativo na teoria montesquiana, o que sofreu profunda modificação pelos estadunidenses John Jay, Alexander Hamilton e James Madison – conhecidos como federalistas.

Os artigos federalistas concentram vários assuntos, como a autonomia dos entes federativos, a repartição dos poderes, o sistema bicameral do Poder Legislativo, a existência de uma Suprema Corte, entre outros. No total foram elaborados 85 artigos, reunidos na obra *The Federalist Papers* – traduzido no Brasil como *O Federalista*.

Entre outros objetivos, os artigos federalistas abordavam a necessidade de evitar que o Poder Legislativo seguisse o rumo de proeminência típico de alguns Estados europeus. Por isso afirmavam: *o departamento legislativo está estendendo sua esfera de atividade em toda parte, e atraindo todo o poder em seu vórtice impetuoso*^{34 e 35} (tradução nossa). O Poder Legislativo era visto, pelos federalistas, como um centro ambicioso de concentração do poder, que carecia de limitação.

A limitação ao Poder Legislativo passa, necessariamente, pela concessão de poderes ao judiciário mediante a implantação do sistema de controle de constitucionalidade. Se em Montesquieu havia menção de um controle entre executivo e legislativo, nos federalistas já se vislumbra a ampliação desse modelo. Por isso se afirma no artigo 78 que:

Nenhum ato legislativo, portanto, contrário à Constituição, pode ser válido. Negar isso, seria afirmar que o deputado é maior que o seu principal; que o servo está acima do seu senhor; que os representantes do povo são superiores às próprias pessoas; que os homens agindo em virtude do poder, podem não só o que seus poderes não autorizam, mas o que eles proíbem.^{36 e 37}

Os federalistas concluem que o judiciário é um corpo intermediário entre o povo e o legislativo e serve para evitar que os representantes do povo substituam a vontade dos constituintes. Com isso, os federalistas enfatizam que não se pretende afirmar uma

³³ Ibidem.

³⁴ No original: *The legislative department is everywhere extending the sphere of its activity, and drawing all power into its impetuous vortex.*

³⁵ MADISON, James. *The federalist papers*: n. 48. Yale Law School: Lillian Goldman Law Library, 1788. Disponível em: <http://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed48.asp>. Acesso em: 02 jan. 2017.

³⁶ No original: *No legislative act, therefore, contrary to the Constitution, can be valid. To deny this, would be to affirm, that the deputy is greater than his principal; that the servant is above his master; that the representatives of the people are superior to the people themselves; that men acting by virtue of powers, may do not only what their powers do not authorize, but what they forbid.*

³⁷ HAMILTON, Alexander. *The federalist papers*: n. 78. Yale Law School: Lillian Goldman Law Library, 1788. Disponível em: <http://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed78.asp>. Acesso em: 03 jan. 2017.

superioridade do judiciário sobre o legislativo, mas apenas uma superioridade do povo sobre ambos³⁸.

É nesse contexto que o julgamento do caso *Marbury vs. Madison* (em 1803) desempenha uma nova etapa no processo de limitação entre os poderes da República. Na decisão, o Poder Judiciário declarou a supremacia da Constituição e afastou a aplicação de lei que lhe seja contrária³⁹. Nessa etapa, portanto, os artigos federalistas foram convertidos em realidade judiciária nos Estados Unidos da América, com influência posterior e direta sobre o Brasil.

Notadamente em relação à relevância atribuída ao Poder Judiciário, deve-se destacar a contribuição de Hans Kelsen, na obra *Jurisdição Constitucional*, que institui o modelo de controle jurisdicional de constitucionalidade das leis, submetido a um sistema de Corte Constitucional e de Corte Administrativa⁴⁰.

O forte controle jurisdicional sobre as leis também contribui, indubitavelmente, à mudança do papel exercido pelo Poder Legislativo frente ao executivo e ao judiciário. Aliás, essa relação – de controle do legislativo pelo judiciário – é que viabiliza, em última análise, o exercício da competência legislativa que constitui o objeto desta pesquisa⁴¹.

1.3 MODIFICAÇÕES À TEORIA (CLÁSSICA) DA TRIPARTIÇÃO DOS PODERES: A PROPOSTA DE BRUCE ACKERMAN

A clássica teoria da tripartição dos poderes sofre uma intensa crítica de Bruce Ackerman no excerto *The New Separation of Powers*. A crítica e o modelo de reforma são tão marcantes que demandam análise em tópico autônomo.

Para Ackerman, a contribuição de Montesquieu é válida, porém completamente inadequada à realidade contemporânea. O autor estadunidense fundamenta sua afirmação sustentando que Montesquieu não possuía noções sobre *partidos políticos, política democrática, desenhos constitucionais modernos, técnicas burocráticas contemporâneas e as*

³⁸ Ibidem.

³⁹ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, Suprema Corte. *Marbury v. Madison*: 5 U.S. 137 (1803). Disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/5/137/case.html>>. Acesso em: 28 dez. 2016.

⁴⁰ KELSEN, Hans. *Jurisdição constitucional*. Trad.: Alexandre Krug; Eduardo Brandão; Maria Emantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 16.

⁴¹ Haja vista que o Poder Judiciário passou a proclamar a constitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar em matéria tributária, em contrariedade às pretensões do Poder Executivo. Em última análise, o objeto desta pesquisa revela, precisamente, uma atuação do Poder Judiciário tendente a viabilizar o amplo exercício do Poder Legislativo, devolvendo-lhe atribuição constitucional.

*ambições específicas do moderno Estado regulatório*⁴². Por isso, segundo Ackerman, a obra montesquiana tem pontos de comprometimento insuperáveis.

Uma nova separação dos poderes é necessária e condicional ao desenvolvimento do moderno direito administrativo. É nesse sentido que Ackerman afirma que:

Uma “nova separação de poderes” está emergindo no século XXI. A compreensão de suas características distintivas requer o desenvolvimento de um modelo conceitual que contenha cinco ou seis categorias — ou talvez mais. E, assim, nós devemos dar um carinhoso adeus a Montesquieu, para então criar novas bases para o direito administrativo comparado, que deem conta dos desafios dos governos modernos.⁴³

A teoria de Ackerman propõe a ampliação dos centros de poder do Estado. Ele propõe, especificamente, a criação de uma Comissão Eleitoral, divorciada da estrutura essencial dos três poderes clássicos⁴⁴. Cogita, também, por exemplo, da independência dos Bancos Centrais para evitar que a oferta monetária permaneça à disposição de manipulações políticas, notadamente com a finalidade de interferir no resultado de eleições⁴⁵.

A obra de Ackerman também considera os riscos oriundos da criação de novos centros de poder, em paralelo ao modelo tripartite clássico. Nesse contexto, ressalta que o processo democrático pode ser comprometido, de modo a impedir que representantes diretamente eleitos pelo povo não possam tutelar interesses em detrimento da autonomia conferida, por exemplo, a banqueiros centrais⁴⁶.

O grande passo que a sociedade demanda, para o autor em referência, é que ela seja capaz de julgar riscos e testar adequadamente a implantação de novos centros de poder, sem o que a repetição da teoria montesquiana continuará insuperável.

De fato, é correta a afirmação de Ackerman, no sentido de que *nenhum outro campo de pesquisa acadêmica é tão intensamente dominado por um único pensador, quiçá um pensador do século XVIII*⁴⁷.

Não obstante, há outra preocupação que Ackerman apresenta para justificar a necessidade de um novo modelo de separação de poderes, que é a necessidade de incluir a sociedade, de modo completo, na participação democrática consciente. O autor estadunidense

⁴² ACKERMAN, Bruce. Good-bye Montesquieu. Trad.: Diego W. Arguelhes; Thomaz H. J. de A. Pereira. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, v. 265, p. 13-23, jan./abr. 2014, p. 14.

⁴³ Ibidem, p. 15.

⁴⁴ Ibidem, p. 16.

⁴⁵ Ibidem, p. 18.

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ Ibidem, p. 14.

se refere, precisamente, às vítimas da ignorância e da pobreza que são utilizadas pelos políticos no ideal de alcance ou perpetuação no poder, o que o leva à seguinte conclusão:

O problema é um ciclo vicioso no qual a injustiça gera fragilidade política. Porque os políticos democráticos interessados em ganhar eleições, serão os primeiros a notar que as vítimas da ignorância, da pobreza, e do preconceito têm geralmente uma dificuldade em se mobilizar para uma ação política eficaz. De fato, um dos erros mais claros do marxismo foi oferecer-nos um cenário no qual a mão invisível do mercado milagrosamente leva o proletariado a se levantar e revolucionar o sistema.^{48 e 49}

A organização social realmente é esporádica como observado por Ackerman. Por isso, na maioria das situações a conveniência da gestão não está direcionada à justiça distributiva, o que leva Ackerman a completar a conclusão acima com o seguinte raciocínio:

Este cenário é pura fantasia. Embora possa ser possível, de vez em quando, organizar movimentos populares bem-sucedidos para a justiça social, a maioria dos políticos geralmente maximizará suas chances de reeleição dando maior peso aos interesses dos ricos e dos educados. Este ponto óbvio leva o ativista liberal a considerar um novo uso para a separação de poderes. Durante esses raros momentos de mobilização popular, ele deveria incitar a construção de um "ramo da justiça distributiva" organizado para resistir ao previsível retrocesso da política democrática normal.^{50 e 51}

Ainda que esporádica, a organização social é potencialmente válida para galgar etapas de avanço na melhoria das condições da justiça distributiva. Mas isso é fortemente mitigado pela corrente trinitária clássica (de divisão dos poderes), o que seria superado com uma nova divisão de poderes, a partir da qual se poderia criar um centro (de poder) específico para a justiça distributiva⁵².

Em paralelo às contribuições mencionadas, a obra de Ackerman centraliza (valiosos) esforços ao estudo do direito administrativo – o que faz, aliás, de modo central –, com

⁴⁸ No original: *The problem is a vicious cycle in which injustice breeds political weakness. Because democratic politicians are interested in winning elections, they will be the first to notice that the victims of ignorance, poverty, and prejudice generally have a hard time mobilizing themselves for effective political action. Indeed, one of Marxism's clearest mistakes was to offer us a scenario in which the invisible hand of the marketplace miraculously leads the proletariat to rise up and revolutionize the system.*

⁴⁹ ACKERMAN, Bruce. The new separation of powers. *Harvard Law Review*. Cambridge, v. 113, n. 3, p. 633-725, jan. 2000, p. 720.

⁵⁰ No original: *This scenario is pure pie in the sky. Although it may prove possible, from time to time, to organize successful popular movements for social justice, most politicians will usually maximize their reelection chances by giving greater weight to the interests of the rich and the educated. This obvious point leads the activist liberal to consider a new use for the separation of powers. During those rare moments of popular mobilization, he should urge the construction of a "distributive justice branch" organized to withstand the predictable backsliding of normal democratic politics.*

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² *Ibidem*, p. 721.

conclusões úteis à questão nodal desta pesquisa. Aqui, não se cogitará de uma alteração na sistemática trinitária ortodoxa, mas sim na análise da essência do Poder Legislativo (como produtor de leis) e na do Poder Executivo (como executor de leis), em contraste com a pretensão usurpadora de competência que o último tem galgado em paralelo ao exercício pleno da que lhe é inerente.

1.4 DA TRIPARTIÇÃO DOS PODERES NA HISTÓRIA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

Fundamental ao prosseguimento da presente pesquisa que se identifique a forma por meio da qual o Brasil incorporou a teoria montesquiana da tripartição dos poderes ao longo da sua história constitucional. Nitidamente influenciado pelo modelo estadunidense, o Brasil manteve o modelo tripartite, ainda que em alguns momentos essa manutenção tenha sido meramente formal.

Não obstante a influência dos poderes legislativo e judiciário tenha sucumbido face ao executivo em momentos de concentração de poder, constata-se que o atual modelo de tripartição dos poderes foi mantido com a mesma essência nuclear.

Nesse contexto, o liame entre a história geral da tripartição e sua aplicação no modelo brasileiro são fundamentais à presente pesquisa, pois guarda potencial fundamento da realidade atualmente experimentada em relação à divisão de competências entre os poderes.

No Brasil, portanto, a divisão dos poderes segue a teoria montesquiana, com exceção da Constituição Imperial. Durante a vigência da Constituição do Império – de 1824 – estipulou-se a existência de quatro poderes: *Art. 10. Os Poderes Politicos reconhecidos pela Constituição do Imperio do Brazil são quatro: o Poder Legislativo, o Poder Moderador, o Poder Executivo, e o Poder Judicial.*

A primeira Constituição da República, de 1891, previu o legislativo, o executivo e judiciário como órgãos de soberania nacional, harmônicos e independentes entre si (artigo 15). Além disso, previu a intervenção do Governo Federal nos Estados para afastar eventual violação ao princípio da independência e harmonia dos poderes (artigo 6º, II, *d*).

A Constituição da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil, de 1934, também previu a tripartição dos poderes nos mesmos moldes da Constituição de 1891 (artigo 3º). Previu, ainda, a intervenção da União nos Estados quando necessário para garantir *o livre exercício de qualquer dos Poderes Públicos estaduais* (artigo 12, IV).

Já a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937 silenciou acerca da tripartição dos poderes e, conseqüentemente, acerca da independência e harmonia entre eles. Não obstante, é possível identificar a existência do legislativo e do judiciário ao longo das disposições normativas do texto constitucional, com as ressalvas características do período.

A inexistência de previsão específica sobre a divisão dos Poderes na Constituição de 1937 é explicada pelo artigo 73, que previa: *O Presidente da República, autoridade suprema do Estado, dirige a política interna e externa, promove ou orienta a política legislativa de interesse nacional e superintende a Administração do País*. A concentração de poder, típica do período, esvaziou a legítima atuação dos Poderes da República.

Posteriormente, com a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 1946, a tripartição dos poderes voltou a ser expressamente consignada – no artigo 36. Além da positivação, o princípio da separação das funções foi inscrito como causa motivadora de intervenção federal em caso de não observância.

Nas Constituições subsequentes – de 1967, 1969 e 1988 – a tripartição dos poderes e a previsão do seu funcionamento independente e harmônico se mantiveram explicitamente previstas (artigos 6º; 6º; e 2º, respectivamente). Também foi mantida a previsão de intervenção federal no caso de comprometimento do exercício de qualquer dos poderes (artigos 10, VII, *d*; 10, VII, *c*; e 34, IV, respectivamente).

1.5 DO PODER LEGISLATIVO BRASILEIRO: DA GÊNESE À ATUALIDADE

O protagonismo do Poder Legislativo, hialino na teoria clássica da tripartição dos poderes, restou gradualmente reduzido à medida que novos modelos foram apresentados, notadamente após as propostas dos federalistas, que foram incorporadas à Constituição dos Estados Unidos.

Acerca do desenvolvimento da teoria de separação dos poderes e da proeminência do legislativo, é fundamental ponderar essa condição à luz de duas óticas: a política e a jurídica. Sob a primeira, Geraldo Ataliba pondera que:

[...] embora os textos constitucionais modernos costumem colocar em pé de igualdade os órgãos verticais do poder, na verdade, pela natureza de suas funções, o Legislativo fica em posição sobranceira relativamente aos demais, dado que o Executivo e Judiciário incumbir-se-ão da aplicação da lei.⁵³

⁵³ ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. Atualização de Rosolea M. Folgosi. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 48.

Já sob o prisma jurídico emerge a realidade oriunda do *rule of law*, que sedimenta claramente o tema. Nesse contexto, também relevante ponderar a doutrina de Geraldo Ataliba à luz de Kelsen:

Juridicamente, já o salientou Kelsen, a circunstância de dever-se obedecer à norma emanada de um órgão não coloca ninguém como subordinado a esse órgão. A obediência é à regra, e não a seu produtor. Daí a compreensão adulta, do direito anglo-saxão, do *rule of law* (governo das leis, e não dos homens).⁵⁴

Não obstante, a função de legislar é a que historicamente tem mostrado ser a mais almejada. Ao abordar a questão, conjuntamente com o ideal do *rule of law*, Geraldo Ataliba reconhece (em relação à função legislativa):

Deveras, esta é a mais nobre, a mais elevada e a mais expressiva de todas as funções públicas. Quem pode fixar genérica e abstratamente, com força obrigatória, os preceitos a serem observados não só pelos cidadãos, como pelos próprios órgãos do Estado, evidentemente enfeixa os mais altos e os mais expressivos poderes.
[...]
No Brasil todos os golpes de estado, revoluções, verdadeiras ou falsas, e crises ocorreram em torno da função legislativa. Pode-se dizer que no Brasil o Executivo não se conforma quando não pode legislar ou, pelo menos, comandar e condicionar o processo legislativo.⁵⁵

No Brasil, portanto, além da influência estadunidense, constata-se a presença de fatores internos que culminaram numa dramática redução de competência do Poder Legislativo, notadamente após períodos de concentração de poder. Muito do que se retrocedeu em alguns períodos reflete, ainda que imperceptivelmente, a atualidade na divisão de competências entre os poderes executivo e legislativo.

Não é por acaso que o Poder Executivo brasileiro possui competências que Aníbal F. de Fonseca classifica de *funções de poder co-legislador*⁵⁶. Essas funções revelam a herança (in)desejada de períodos totalitários, que se mostra conveniente à gestão concentrada na figura do Presidente da República.

Antes de adentrar à específica questão sobre a recusa em outorgar competências tipicamente legislativas ao Poder Legislativo, é preciso que se identifique a quantidade e a

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ Ibidem, p. 48, 49.

⁵⁶ FONSECA, Aníbal Freira da. *O Poder Executivo na República brasileira*. Brasília: UNB, 1981, p. 58.

qualidade das reservas constitucionais outorgadas aos representantes do povo ao longo da história constitucional brasileira, o que se fará em subtópicos por conveniência didática.

a) Do Poder Legislativo na Constituição de 1824

O Poder Legislativo na Constituição imperial era bicameral. Ele se exercia por uma Assembleia Geral, composta pela Câmara dos Deputados e pela Câmara dos Senadores (artigos 13 e 14). As competências da Assembleia Geral eram elencadas no artigo 15 da Constituição, com destaque para as seguintes:

Art. 15. E' da attribuição da Assembléa Geral

[...]

VIII. Fazer Leis, interpretal-as, suspendel-as, e rovogal-as.

IX. Velar na guarda da Constituição, e promover o bem geral do Nação.

X. Fixar annualmente as despesas publicas, e repartir a contribuição directa.

[...]

XIII. Autorisar ao Governo, para contrahir empréstimos.

XIV. Estabelecer meios convenientes para pagamento da divida publica.

XV. Regular a administração dos bens Nacionaes, e decretar a sua alienação.

XVI. Crear, ou supprimir Empregos publicos, e estabelecer-lhes ordenados.

Havia ampla outorga de competência ao legislativo, a quem cabia a elaboração, interpretação, suspensão e revogação das leis. Além disso, cabia ao legislativo guardar a Constituição – e não ao judiciário, que possuía competências escassas, previstas nos artigos 151 a 164.

Em relação ao orçamento, competia ao legislativo a fixação anual das despesas públicas, a autorização para que o Governo contraísse empréstimos e a criação e extinção de empregos públicos, bem como a fixação dos respectivos vencimentos. Especificamente em relação aos tributos, previa o artigo 36 da Constituição Imperial que era privativa da Câmara dos Deputados a iniciativa sobre *impostos*⁵⁷.

Em geral, a proposição e a aprovação dos projetos de lei eram de competência de cada uma das Câmaras (artigo 52), com a ressalva do artigo 53 da Constituição: *O Poder Executivo exerce por qualquer dos Ministros de Estado a proposição, que lhe compete na formação das Leis; e só depois de examinada por uma Commissão da Camara dos Deputados, aonde deve ter principio, poderá ser convertida em Projecto de Lei.*

⁵⁷ *In verbis: Art. 36. E' privativa da Camara dos Deputados a Iniciativa. I. Sobre Impostos.*

Constata-se, portanto, a possibilidade de participação do executivo no processo legislativo, mas em fase prévia à iniciativa. Precisamente, note-se que a proposta encaminhada pelo executivo somente seria convertida em lei após ser examinada por uma comissão da Câmara dos Deputados.

Não obstante, após aprovação do projeto ele era submetido ao Imperador (poder moderador), que poderia conceder-lhe ou negar-lhe sanção. No caso de negativa da sanção, não se cogitava de nenhuma possibilidade de reanálise da matéria pelo Poder Legislativo.

b) Do Poder Legislativo na Constituição de 1891

Na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891, as competências tributárias passaram a ser bem delimitadas entre União e os Estados (artigos 7º e 9º). As limitações ao poder de tributar também ganharam previsões específicas (artigos 8º, 10 e 11).

O Poder Legislativo passou a ser exercido pelo Congresso Nacional, em sistema bicameral, integrado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal (artigo 16). A Constituição da primeira República manteve – no dispositivo inaugural acerca do Poder Legislativo – a menção de que ele seria exercido com a sanção do Presidente da República. Na Constituição imperial, essa menção era feita em relação ao Imperador.

Especificamente em relação aos tributos, previa o artigo 29 da Constituição:

Art. 29. Compete à Câmara a iniciativa do adiamento da sessão legislativa e de todas as leis de impostos, das leis de fixação das forças de terra e mar, da discussão dos projetos oferecidos pelo Poder Executivo e a declaração da procedência, ou improcedência da acusação contra o Presidente da República, nos termos do art. 53, e contra os Ministros de Estado nos crimes conexos com os do Presidente da República. (grifo nosso)

Relevante notar que à Câmara dos Deputados foi conferida competência para iniciar o processo legislativo de *todas as leis de impostos*. O mesmo dispositivo também concedia competência à Câmara para a discussão dos projetos apresentados pelo Poder Executivo, distinção que claramente expunha a competência privativa do legislativo para dispor sobre tributação.

Quanto às competências privativas do Congresso Nacional, mantiveram relativa identidade com as fixadas à Assembleia Geral pela Constituição Imperial, inclusive após a

reforma promovida pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926, com destaque para:

Art. 34. Compete privativamente ao Congresso Nacional:

1º orçar, anualmente, a Receita e fixar, anualmente, a Despesa e tomar as contas de ambas, relativas a cada exercício financeiro, prorogado o orçamento anterior, quando até 15 de janeiro não estiver o novo em vigor;

2º autorizar o Poder Executivo a contrair empréstimos, e a fazer outras operações de crédito;

3º legislar sobre a dívida pública, e estabelecer os meios para o seu pagamento;

4º regular a arrecadação e a distribuição das rendas federais;

[...]

21. regular as condições e o processo da eleição para os cargos federais em todo o país.

[...]

24. criar e suprimir empregos públicos federais, inclusive os das Secretarias das Câmaras e dos Tribunais, fixar-lhes as atribuições, e estipular-lhes os vencimentos;

[...]

33. decretar as leis e resoluções necessárias ao exercício dos poderes que pertencem à União;

34. decretar as leis orgânicas para a execução completa da Constituição.

Constata-se, como mencionado, relativa identidade com as competências previstas na Constituição Imperial, mantida a autonomia do legislativo em relação a isso e majorada no que tange ao veto presidencial. Isso porque a Constituição da primeira República viabilizou a derrubada do veto pelo Poder Legislativo (artigo 37), providência impensável durante a vigência da Constituição Imperial.

Especificamente em relação ao dever de zelar pela proteção da Constituição, importante notar que este ônus deixou de ser exclusivo do Poder Legislativo, consoante previsão expressa do artigo 35.

A iniciativa dos projetos de lei estava prevista no artigo 36, por meio do seguinte comando: *Salvas as exceções do art. 29, todos os projetos de lei podem ter origem indistintamente na Câmara ou no Senado, sob a iniciativa de qualquer dos seus membros.* As exceções do artigo 29 eram de competência da Câmara dos Deputados, entre as quais se incluíam *todas as leis sobre impostos.*

c) Do Poder Legislativo na Constituição de 1934

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934, proclamava a independência e a coordenação entre os poderes legislativo, executivo e judiciário no artigo 3º. A atividade específica de coordenação foi outorgada ao Senado Federal (artigo 88).

As competências tributárias continuaram a ser bem delimitadas entre União e Estados (artigos 6º e 8º). Além disso, ambos passaram a dividir a missão de zelar pela proteção da Constituição (artigo 10, I).

Em relação ao Poder Legislativo, o artigo 22 previa seu exercício pela Câmara dos Deputados com a colaboração do Senado Federal. Aboliu-se do artigo inaugural – sobre o Poder Legislativo – a disposição de que ele era exercido mediante a sanção do Presidente da República. Contudo, essa menção foi inserida no artigo que elencava as competências privativas do legislativo.

A iniciativa dos projetos de lei foi ampliada e passou a alcançar o Presidente da República, inclusive em relação às matérias tributárias, consoante previsão do artigo 41 e § 1º:

Art. 41. A iniciativa dos projetos de lei, guardado o disposto nos parágrafo deste artigo, cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, ao Plenário do Senado Federal e ao Presidente da República; nos casos em que o Senado colabora com a Câmara, também a qualquer dos seus membros ou Comissões.

§ 1º - Compete exclusivamente à Câmara dos Deputados e ao Presidente da República a iniciativa das leis de fixação das forças armadas e, em geral, de todas as leis sobre matéria fiscal e financeira.

A competência do Poder Legislativo sobre matéria tributária era inequívoca – a par da que havia sido outorgada ao Poder Executivo – também com fulcro em outro dispositivo constitucional – que previa as competências do Senado Federal (à época, responsável pela coordenação dos poderes):

Art. 91. Compete ao Senado Federal:

1 - colaborar com a Câmara dos Deputados na elaboração de leis sobre:

[...]

d) tributos e tarifas.

Por um lado, o Senado Federal teve tolhidas competências relativas à iniciativa do processo legislativo. Por outro, assumiu papel de destaque em relação ao sistema de *checks and balances*, à medida que lhe competia a coordenação da tripartição de poderes. Não

obstante, manteve (excepcional) competência em relação à produção das leis em matéria tributária.

No que tange às demais competências do Poder Legislativo, mantiveram relativa sintonia com as previstas pelas Constituições pretéritas:

Art. 39. Compete privativamente ao Poder Legislativo, com a sanção do Presidente da República:

- 1) decretar leis orgânicas para a completa execução da Constituição;
- 2) votar anualmente o orçamento da receita e da despesa, e no início de cada Legislatura, a lei de fixação das forças armadas da União, a qual nesse período, somente poderá ser modificada por iniciativa do Presidente da República;
- 3) dispor sobre a dívida pública da União e sobre os meios de pagá-la; regular a arrecadação e a distribuição de suas rendas; autorizar emissões de papel-moeda de curso forçado, abertura e operações de crédito;
- [...]
- 6) criar e extinguir empregos públicos federais, fixar-lhes e alterar-lhes os vencimentos, sempre por lei especial;
- [...]
- 8) legislar sobre:
 - a) o exercício dos poderes federais.

No que tange ao orçamento, passou a constar explicitamente na Constituição a previsão de competência ao legislativo para votá-lo, e ao Poder Executivo para elaborá-lo. A iniciativa da legislação orçamentária, portanto, passou explicitamente ao Poder Executivo, o que se conclui a partir da interpretação conjunta dos artigos 39, 2 e 50, § 1º da Constituição de 1934⁵⁸.

A iniciativa acerca da criação de cargos e fixação dos vencimentos dos servidores públicos federais também restou alterada, o que se conclui a partir da interpretação combinada do artigo 39, 6 com o artigo 42, § 2º⁵⁹, o que evidencia uma redução gradual das competências do Poder Legislativo em relação a determinadas matérias.

Em relação ao Poder Judiciário, foi expressamente prevista a competência para que a Corte Suprema apreciasse, em grau de recurso extraordinário, *a vigência ou validade de lei federal em face da Constituição, e a decisão do Tribunal local negar aplicação à lei*

⁵⁸ Art. 50. O orçamento será uno, incorporando-se obrigatoriamente à receita todos os tributos, rendas e suprimentos dos fundos e incluindo-se discriminadamente na despesa todas as dotações necessárias ao custeio dos serviços públicos.

§ 1º O Presidente da República enviará à Câmara dos Deputados, dentro do primeiro mês da sessão legislativa ordinária, a proposta de orçamento.

⁵⁹ Art. 41. [...] § 2º - Ressalvada a competência da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e dos Tribunais, quanto aos respectivos serviços administrativos, pertence exclusivamente ao Presidente da República a iniciativa dos projetos de lei que aumentem vencimentos de funcionários, criem empregos em serviços já organizados, ou modifiquem, durante o prazo da sua vigência, a lei de fixação das forças armadas.

impugnada (artigo 76, 2, III, *b*), bem como a *validade de lei ou ato dos Governos locais em face da Constituição, ou de lei federal, e a decisão do Tribunal local julgar válido o ato ou a lei impugnada* (artigo 76, 2, III, *c*).

d) Do Poder Legislativo na Constituição de 1937

Ao suceder a Constituição – promulgada – de 1934, a de 1937 foi outorgada ao povo brasileiro em data coincidente à implantação do Estado Novo (10 de novembro). Conhecida como Constituição polaca⁶⁰, ela silenciou sobre a tripartição dos poderes e, conseqüentemente, sobre qualquer independência entre eles.

Há no texto constitucional, contudo, dispositivos sobre o Poder Legislativo e sobre o Poder Judiciário, os quais sofreram modificações características do período ditatorial. Entre elas destaca-se a dissolução da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, das Assembleias Legislativas e das Câmaras Municipais (artigo 178).

Sob a égide da Constituição de 1937 o Poder Legislativo passou a ser exercido pelo Parlamento Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Conselho Federal⁶¹ (artigo 38, § 1º). Além disso, o Parlamento era exercido mediante a colaboração do Conselho de Economia Nacional e do Presidente da República (artigo 38, *caput*).

A colaboração do Presidente da República em relação ao Parlamento Nacional se dava por meio da iniciativa e sanção dos projetos de lei, assim como pela promulgação dos decretos-leis autorizados pelo texto constitucional (artigo 38, *caput*). O tolhimento das competências do Poder Legislativo era evidente, com destaque para o conteúdo normativo do artigo 64 da Constituição:

Art. 64. A iniciativa dos projetos de lei cabe, em princípio, ao Governo. Em todo caso, não serão admitidos como objeto de deliberação projetos ou emendas de iniciativa de qualquer das Câmaras, desde que versem sobre matéria tributária ou que de uns ou de outros resulte aumento de despesa.

§ 1º - A nenhum membro de qualquer das Câmaras caberá a iniciativa de projetos de lei.

A iniciativa só poderá ser tomada por um quinto de Deputados ou de membros do Conselho Federal.

§ 2º - Qualquer projeto iniciado em uma das Câmaras terá suspenso o seu andamento, desde que o Governo comunique o seu propósito de apresentar projeto que regule o mesmo assunto. Se, dentro de trinta dias, não chegar à

⁶⁰ PORTO, Walter Costa. *Constituições Brasileiras: 1937*. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012, p. 18.

⁶¹ O Conselho Federal exercia figura análoga ao Senado Federal, inclusive em relação à sua composição, que era feita mediante representantes dos Estados brasileiros e do Distrito Federal (artigo 50).

Câmara a que for feita essa comunicação, o projeto, do Governo voltará a constituir objeto de deliberação o iniciado no Parlamento.⁶²

Esse marco constitucional é importante porque não raro é possível identificar resquícios do seu conteúdo normativo em decisões judiciais e administrativas proferidas atualmente no Brasil. Por isso é relevante salientar como uma etapa de retrocesso jurídico-político pode influenciar negativamente um Estado para frações de tempo que suplantam a vigência formal do regime impositivo.

Ao retomar a análise comparativa e constatada a pulverização das competências do Poder Legislativo, a Constituição de 1937 disciplinou o Poder Judiciário ao longo dos artigos 90 a 113, que foi organizado em três órgãos: Supremo Tribunal Federal; Juízes e Tribunais dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; e Juízes e Tribunais Militares.

Especificamente em relação ao Supremo Tribunal Federal (que substituiu a Corte Suprema da Constituição de 1934), manteve-se a competência para julgar, em sede de recurso extraordinário, a vigência ou validade de lei federal contestada em face da Constituição (art. 101, III, *b*) – desde que a decisão do Tribunal local tivesse negado aplicação à lei impugnada – e a validade de lei ou ato dos Governos locais em face da Constituição (art. 101, III, *c*) – desde que a decisão do Tribunal local tivesse julgado válida a lei ou o ato impugnado.

e) Do Poder Legislativo na Constituição de 1946

A ordem constitucional brasileira carecia de grande reformulação após a queda da Carta de 1937, tarefa que coube aos constituintes da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946. Com a promulgação do novo texto, restaurou-se a divisão dos poderes da República e a independência e harmonia entre eles (art. 36), afastada a noção de coordenação que foi aplicada em momentos anteriores.

As competências tributárias voltaram a ter delimitação clara, não apenas entre a União (art. 15), os Estados (art. 19) e o Distrito Federal (art. 26, § 4º), mas também em relação aos Municípios (art. 29), embora estes não ostentassem a condição de entes federativos. As limitações ao poder de tributar também receberam tratamento claro (v.g. artigos 17, 27, 31 e 32).

O Poder Legislativo foi outorgado ao Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal (art. 37). A iniciativa das leis, ressalvados os casos de

⁶² Texto oriundo da Emenda Constitucional n.º 9, de 1945. Na redação original mantinha-se a reserva exclusiva da iniciativa ao Governo.

competência exclusiva, foi delegada ao Presidente da República e a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (art. 67).

Sobre matéria financeira, fixou-se competência concorrente à Câmara dos Deputados e ao Presidente da República em relação à deflagração do processo legislativo (art. 67, § 1º). Calha mencionar que direito tributário se destacaria do direito financeiro como ramo autônomo (e matéria constitucional explicitamente prevista) posteriormente, mas até o advento da Constituição de 1946 permanecia englobado pelo gênero.

Em relação às competências do Poder Legislativo, sofreram significativa mudança em relação aos textos anteriores, conforme fixação contida no artigo 65:

Art. 65. Compete ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República:

I - votar o orçamento;

II - votar os tributos próprios da União e regular a, arrecadação e a distribuição das suas rendas;

III - dispor sobre a dívida pública federal e os meios de solvê-la;

IV - criar e extinguir cargos públicos e fixar-lhes os vencimentos, sempre por lei especial;

V - votar a lei de fixação das forças armadas para o tempo de paz.

No que tange ao orçamento, a competência do Poder Legislativo foi reafirmada em relação ao voto, ou seja, não em relação à elaboração, o que se afirma com fulcro nos artigos 65, I e 87, XVI⁶³.

Quanto aos cargos públicos e fixação dos respectivos vencimentos, foi mantido o entendimento de que ao legislativo competia a iniciativa das leis em relação à sua própria estrutura administrativa. Já em relação aos demais cargos, a iniciativa das leis destinadas à criação ou aumento dos vencimentos foi conferida ao Poder Executivo, haja vista a interpretação conjunta dos artigos 65, IV e 67, § 2º⁶⁴.

No mesmo sentido, as leis que dispunham sobre as Forças Armadas restaram de iniciativa exclusiva do Presidente da República (art. 67, § 2º), cabendo ao Poder Legislativo a respectiva discussão e votação (art. 65, V).

⁶³ Art. 87. Compete privativamente ao Presidente da República: [...] XVI - Enviar à Câmara dos Deputados, até 31 de julho de cada ano, a proposta do orçamento. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 8, de 1963, que alterou o prazo, mas não à iniciativa privativa do Presidente à elaboração da proposta do orçamento).

⁶⁴ Art. 67. [...] § 2º Ressalvada a competência da Câmara dos Deputados, do Senado e dos Tribunais Federais, no que concerne aos respectivos serviços administrativos, compete exclusivamente ao Presidente da República a iniciativa das leis que criem cargos, funções ou empregos públicos, aumentem vencimentos ou a despesa pública e disponham sobre a fixação das Forças Armadas. Aos projetos oriundos dessa competência exclusiva do Presidente da República não serão admitidas emendas que aumentem a despesa prevista.

A Constituição de 1946 enfatizou a atividade de fiscalização pelo Poder Legislativo em relação ao executivo, mediante o auxílio do Tribunal de Contas (artigo 22).

Quanto ao Poder Judiciário, sua estrutura foi robustecida. Ele passou a ser regido pelos artigos 94 a 124 e integrado pelo: Supremo Tribunal Federal; Tribunal Federal de Recursos e Juízes Federais; Tribunais e Juízes Militares; Tribunais e Juízes Eleitorais; Tribunais e Juízes do Trabalho.

Ao Supremo Tribunal Federal foi conferida competência para o controle concentrado de constitucionalidade, mediante a outorga de competência para processar e julgar *a representação contra inconstitucionalidade de lei ou ato de natureza normativa, federal ou estadual, encaminhada pelo Procurador-Geral da República* (artigo 101, I, *k*). Além disso, foi mantida a competência para apreciação, em grau de recurso extraordinário: de decisão contrária a dispositivo constitucional (artigo 101, III, *a*); de lei federal cuja validade tenha sido questionada em face da Constituição, desde que a decisão recorrida tenha negado aplicação à lei impugnada (artigo 101, III, *b*); de lei ou ato de governo local cuja validade tenha sido contestada face à Constituição, desde que a decisão recorrida tenha julgado válida a lei ou o ato (artigo 101, III, *c*).

f) Do Poder Legislativo na Constituição de 1967

A autoproclamada Constituição promulgada de 1967 manteve a tripartição dos poderes e a previsão da independência e harmonia entre eles (artigo 6º), sem a noção de coordenação que já havia sido afastada pela Constituição anterior.

A tributação ganhou um capítulo específico (*Do Sistema Tributário* – artigos 18 a 28), no qual foram previstas as espécies tributárias, as limitações constitucionais ao poder de tributar (v.g. artigos 20 e 21) e as competências da União (artigos 22 e 23), dos Estados e do Distrito Federal (artigo 24) e dos Municípios (artigo 26). Estes, embora também não ostentassem a condição de entes federativos, mantiveram competências tributárias específicas.

O exercício do Poder Legislativo foi mantido sob a égide do Congresso Nacional, integrado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal (artigo 29). A iniciativa dos projetos sofreu alterações, assim como a disciplina constitucional sobre o processo legislativo.

Após elencar as espécies legislativas, a Constituição de 1967 outorgou competência ao Presidente da República para apresentar proposta de emenda constitucional, o que não se

identificava na Constituição anterior⁶⁵. Também atribuiu ampla iniciativa ao Presidente em relação aos projetos de lei, consoante disposição do artigo 54:

Art. 54. O Presidente da República poderá enviar ao Congresso Nacional *projetos de lei sobre qualquer matéria*, os quais, se assim o solicitar, deverão ser apreciados dentro de quarenta e cinco dias, a contar do seu recebimento na Câmara dos Deputados, e de igual prazo no Senado Federal. (grifo nosso)

Mais do que isso, a Constituição de 1967 restringiu a competência do Poder Legislativo ao reservar a iniciativa de algumas matérias ao Poder Executivo, conforme previsão do artigo 60:

Art. 60. É da competência exclusiva do Presidente da República a Iniciativa das leis que:
 I - disponham sobre matéria financeira;
 II - criem cargos, funções ou empregos públicos ou aumentem vencimentos ou a despesa pública;
 III - fixem ou modifiquem os efetivos das forças armadas;
 IV - disponham sobre a Administração do Distrito Federal e dos Territórios.
 Parágrafo único - Não serão admitidas emendas que aumentem a despesa prevista:
 a) nos projetos oriundos da competência exclusiva do Presidente da República;
 b) naqueles relativos à organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e dos Tribunais Federais.

Em definitivo, verifica-se um fortalecimento do Poder Executivo em detrimento do legislativo, que passou a ser o único autor válido para as matérias previstas nos incisos do artigo 60, além de ter assegurado a ausência de alterações normativas que pudessem implicar em acréscimo de gastos (artigo 60, parágrafo único).

As competências do Congresso Nacional passaram a ser previstas no artigo 46, cuja interpretação sistemática era compatível com a discussão e votação de proposições, mas não com a iniciativa em relação aos temas destacados a seguir:

Art. 46. Ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, cabe dispor, mediante lei, sobre todas as matérias de competência da União, especialmente:
 I - os tributos, a arrecadação e distribuição de rendas;
 II - o orçamento; a abertura e as operações de crédito; a dívida pública; as emissões de curso forçado;

⁶⁵ Que atribuía legitimidade apenas a um quarto dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, no mínimo; ou a mais da metade das Assembleias Legislativas dos Estados (artigo 217 da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946).

[...]

IV - a criação e extinção, de cargos públicos e fixação dos respectivos vencimentos;

V - a fixação das forças armadas para o tempo de paz.

Em relação aos temas em destaque constata-se que o orçamento e a fixação das forças armadas eram de iniciativa privativa do Presidente da República (artigos 67 e 83, XVII). Já a criação e a estipulação dos vencimentos dos servidores públicos somente poderiam ser feitas pelo Poder Legislativo em relação aos integrantes da sua estrutura administrativa⁶⁶.

Ao analisar o teor normativo do artigo 67 da Constituição de 1967, se alguma dúvida pode ser suscitada acerca da exclusividade do Poder Executivo em relação à iniciativa das leis em matéria tributária (por interpretação do inciso I do artigo 60), ela é imediatamente extirpada pela parte final do artigo 67⁶⁷, ao menos no que tange à possibilidade do Poder Legislativo criar benefícios fiscais, que resta completamente afastada.

A competência de fiscalização exercida Poder Legislativo foi mantida e a redação dos dispositivos relacionados ao tema foi organizada em seção específica (*Da Fiscalização Financeira e Orçamentária* – artigos 71 a 73).

O Poder Judiciário manteve a organização em cinco órgãos: Supremo Tribunal Federal; Tribunais Federais de Recursos e Juízes Federais; Tribunais e Juízes Militares; Tribunais e Juízes Eleitorais; e Tribunais e Juízes do Trabalho (artigo 107).

Nas competências do Supremo Tribunal Federal identificava-se o julgamento originário de representações do Procurador Geral da República, por inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual. Além disso, a atuação como guardião da Constituição continuou prevista em grau de recurso extraordinário, em três hipóteses:

Art. 114. Compete ao Supremo Tribunal Federal:

[...]

III - julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas, em única ou última instância, por outros Tribunais, quando a decisão recorrida:

a) contrariar dispositivo desta Constituição ou negar vigência a tratado ou lei federal;

b) declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal;

⁶⁶ O que se conclui pela interpretação sistemática do texto constitucional, notadamente do artigos 46, IV e 67, *caput*. O último, com o seguinte teor normativo: *Art. 67. É da competência do Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias e das que abram créditos, fixem vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio, ou de qualquer modo autorizem, criem ou aumentem a despesa pública.*

⁶⁷ Art. 67. É da competência do Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias e das que abram créditos, fixem vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio, *ou de qualquer modo autorizem, criem ou aumentem a despesa pública* (grifo nosso).

c) julgar válida lei ou ato do Governo local, contestado em face da Constituição ou de lei federal.

A redação do dispositivo acima está citada com a alteração promovida pelo Ato Institucional n.º 6, de 1969. Não obstante, a redação original também continha o mesmo teor normativo.

g) Do Poder Legislativo na Constituição de 1969

A Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969, modificou a Constituição de 1967. Sem adentrar discussões que escapariam ao objeto desta pesquisa, é necessário abordá-la isoladamente, para que se possa proceder ao estudo comparativo análogo ao que se realizou em relação aos textos constitucionais anteriormente vigentes.

Com o novo texto constitucional de 1969, após o decreto de recesso parlamentar, o Poder Executivo outorgou ao povo brasileiro modificações que somente seriam afastadas pela ordem constitucional vigente.

A separação dos poderes foi formalmente mantida no artigo 6º, com a mesma menção de independência e harmonia das Constituições de 1946 e de 1967.

A tributação continuou disciplinada mantida em capítulo específico (*Do Sistema Tributário* – artigos 18 a 26), com previsões sobre espécies tributárias, limitações constitucionais ao poder de tributar (v.g. artigos 19 e 20) e as competências da União (artigos 21 e 22), dos Estados e do Distrito Federal (artigo 23) e dos Municípios (artigo 24).

O Poder Legislativo continuou com a previsão de exercício por intermédio do Congresso Nacional, mediante composição pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal (artigo 27). A temática sobre a iniciativa do Presidente da República foi (evidentemente) mantida, tanto em relação às emendas à Constituição (artigo 47, II) como em relação aos projetos de lei sobre qualquer assunto (artigo 51, *caput*).

O rol de matérias de iniciativa exclusiva do Presidente de República foi majorado, consoante previsão do artigo 57 da Constituição:

Art. 57. É da competência exclusiva do Presidente da República a iniciativa das leis que:

I - disponham sobre matéria financeira;

II - criem cargos, funções ou empregos públicos ou aumentem vencimentos ou a despesa pública;

III - fixem ou modifiquem os efetivos das forças armadas;

IV - disponham sobre organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração do Distrito Federal, bem como sobre organização judiciária, administrativa e matéria tributária dos Territórios;

V - disponham sobre servidores públicos da União, seu regime jurídico, provimento de cargos públicos, estabilidade e aposentadoria de funcionários civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;

VI - concedam anistia relativa a crimes políticos, ouvido o Conselho de Segurança Nacional.

Parágrafo único. Não serão admitidas emendas que aumentem a despesa prevista:

a) nos projetos cuja iniciativa seja da exclusiva competência do Presidente da República; ou

b) nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e dos Tribunais Federais.

Houve aprimoramento das disposições constitucionais em relação à reserva de iniciativa para as leis tributárias do Distrito Federal e dos Territórios, o que se constata pela análise do inciso IV (citado acima), sem correspondente no texto de 1967.

Quanto às disposições do Congresso Nacional para dispor sobre tributos, orçamento, fixação dos efetivos das forças armadas e criação e estipulação de vencimentos para servidores públicos, foram mantidas as regras traçadas na Constituição de 1967 (artigo 43, I, II, III e V, combinado com artigo 65).

O Poder Judiciário teve acrescido na sua estrutura os tribunais e juízes estaduais (artigo 112, VI). Já o Supremo Tribunal Federal manteve a competência originária para julgar representação de inconstitucionalidade, feita pelo Procurador Geral da República, em face de lei ou ato normativo federal ou estadual; bem como a competência recursal nos casos fixados no texto de 1967.

h) Do Poder Legislativo na Constituição de 1988

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 devolveu a plenitude do Estado Democrático de Direito à sociedade, após quase duas décadas de vigência da Emenda Constitucional n.º 1, de 1969.

A separação dos poderes foi mantida, assim como a independência e a harmonia entre eles, conforme previsão constante do artigo 2º da Constituição, inserida logo após a enumeração dos princípios fundamentais da República.

A tributação passou a ser disciplinada juntamente com o orçamento em Título próprio (Título VI), dividido em dois capítulos: a) *Do Sistema Tributário Nacional*; b) *Das*

Finanças Públicas. Os dispositivos constitucionais atinentes ao Sistema Tributário Nacional estão organizados em seis seções, que disciplinam: a) os princípios gerais (artigos 145 a 149-A; b) as limitações do poder de tributar (artigos 150 a 152); c) os impostos da União (artigos 153 e 154); d) os impostos dos Estados e do Distrito Federal (artigo 155); e) os impostos dos Municípios (artigo 156); f) a repartição das receitas tributárias (artigos 157 a 162).

O exercício do Poder Legislativo foi mantido, desde a gênese, como bicameral. A composição pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal foi prevista no artigo 44. Resquícios dos períodos de concentração de poder em relação ao executivo remanescem, como a competência outorgada ao Presidente da República para a apresentação de proposta de emenda à Constituição (artigo 60, II)⁶⁸.

As medidas provisórias, em substituição aos decretos-leis, também remanescem de períodos com excessiva concentração de poder ao executivo⁶⁹.

Também foi mantida a ampla legitimidade para que o Presidente da República inicie o processo legislativo, nos termos do *caput* do artigo 61. Além disso, vários assuntos continuaram a ser de iniciativa privativa do Presidente, consoante estipulação do § 1º do artigo 61:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

⁶⁸ De se ressaltar que essa possibilidade foi inserida no ordenamento jurídico nacional por meio da Constituição de 1937 (artigo 174).

⁶⁹ BARROS, Sérgio Resende de. “Leis” autorizativas. Disponível em: <<http://www.srbarros.com.br/pt/leis-autorizativas.cont>>. Acesso em: 07 jan. 2017.

As vedações para que o Poder Legislativo inicie o processo legislativo se relacionam com os efetivos das forças armadas, com a criação de cargos (em sentido amplo) e o aumento da respectiva remuneração, com a criação e extinção de Ministérios e com aspectos sobre os Territórios Federais. Em relação a estes, diante da competência da União para regulá-los, também é dela a iniciativa para dispor sobre matéria tributária e orçamentária que lhes digam respeito.

Importante ressaltar, em relação ao conteúdo normativo do artigo 61, § 1º, II, *b* da Constituição, que a legitimidade privativa do Poder Executivo para os projetos de leis relacionados às matérias tributárias é pontual aos Territórios, noção que se mostrará relevante ao desenvolvimento da presente pesquisa, notadamente em relação ao objeto de análise constante do segundo capítulo.

A competência para legislar sobre direito tributário está destacada na Constituição de 1988 e não se presume mais como fração integrante do direito financeiro (artigo 24, I)⁷⁰, além de ter sido considerada matéria de legislação concorrente entre os entes federativos.

1.6 DO DUELO PELO PROTAGONISMO ENTRE OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO

Ao analisar a evolução do Poder Legislativo perante a ordem constitucional brasileira, constata-se, inequivocamente, que ele gradualmente perdeu parte das suas competências. Algumas lhe foram tolhidas sem que se cogitasse da sua devolução, outras foram restituídas, não obstante o esforço de alguns em negá-las com o objetivo de enfraquecer, ainda mais, o alanceado legislativo⁷¹.

Ao resgate da essência do Poder Legislativo diferentes metodologias podem ser cogitadas. Em um dos extremos encontra-se a sugestão de Sérgio Resende de Barros, que sustenta a outorga de capacidade legislativa plena a esse poder da República:

A verdadeira emenda, que efetivamente resolveria a distorção, está nas mãos dos próprios membros do Congresso Nacional: *uma emenda à Constituição para revogar toda e qualquer exclusividade que impeça a iniciativa*

⁷⁰ Não obstante seja possível identificar referência ao “direito tributário” na Constituição de 1967 e na Emenda Constitucional de 1969, ela se resumia aos capítulos que disciplinavam o Sistema Tributário Nacional e não constava nos róis de competências análogos aos artigos 22 (competências legislativas privativas da União) e 24 (competências legislativas concorrentes) da Constituição de 1988.

⁷¹ Como é o caso da competência do Poder Legislativo para iniciar o processo legislativo em matéria tributária.

*legislativa dos legisladores e, em contrapeso, elevar o quórum de rejeição do veto em matérias em que, especificamente, as razões de veto devam ser objeto de excepcional prudência e convicção dos parlamentares.*⁷² (grifo nosso)

Não obstante a racionalidade lógica do autor em referência, cogitar essa possibilidade no (atual) Estado brasileiro é (infelizmente) utópico. A impossibilidade de outorgar a plenitude das iniciativas legislativas ao Poder Legislativo esbarra na história constitucional brasileira, notadamente de um Poder Executivo que se habituou ao protagonismo e que não dá sinais de mudança.

Não obstante, é de inegável lucidez teórica a doutrina de Sérgio Resende de Barros ao criticar a existência de competências legislativas privativas do Poder Executivo:

Pensar o contrário é pensar autoritariamente, como vem pensando o constitucionalismo brasileiro, neste e noutros pontos, desde as constituições feitas sob a égide de Vargas. Se o autoritarismo vindo com Getúlio foi historicamente necessário, ou não, para fazer reformas sociais inadiáveis, que a Primeira República não faria, por estar dominada pelas oligarquias rurais e urbanas, isso é outra questão. Aqui, a questão é a edificação do Estado Democrático de Direito, em boa hora posto como princípio constitucional (art. 1o) pela Constituição de 88. Efetivar esse princípio implica retirar da própria Constituição heranças do autoritarismo recente e do tradicional. Péssima herança é a possibilidade de o Executivo legislar desbragadamente, antes por decretos-lei, hoje por medidas provisórias, estas piores que aqueles. Outra herança, pouco menos grave, é privar da iniciativa de legislar o legislador eleito pelo povo para esse fim.⁷³

Aliás, calha recordar que o propósito da presente pesquisa passa pela análise da resistência do Poder Executivo em admitir que o legislativo possa iniciar o processo legislativo em matéria tributária, especialmente no que tange à instituição ou à modificação de benefícios fiscais.

Se de um lado a história constitucional brasileira revela uma impossibilidade de que se outorgue ao Poder Legislativo a capacidade plena de legislar, de outro não é possível assistir, como pacíficos espectadores, a um processo de completo domínio de um poder sobre o outro – o que tem ocorrido no Brasil paulatinamente.

Mas a ideia de um Poder Executivo que elabora as leis não é nova. Seu embrião nacional, aliás, está presente desde a primeira República. Durante a vigência da Constituição de 1891, ao fazer referência aos limites dos regulamentos executivos, Coelho concluiu:

⁷² BARROS, Sérgio Resende de. “Leis” autorizativas. Disponível em: <<http://www.srbarros.com.br/pt/leis-autorizativas.cont>>. Acesso em: 07 jan. 2017.

⁷³ Ibidem.

A justificação lógica da faculdade regulamentar, concedida ao governo, assenta no facto de que por um lado é impossível conceber um governo puramente executor das leis, como de outro é impossível conceber disposições legislativas, de tal modo precisas e detalhadas, de forma a excluir qualquer poder discricionário por parte do governo. Ora, si este tem o poder de regular caso por caso, segundo o próprio critério, tem também o de emanar normas, que regulem o exercício do próprio poder. E o caracter de taes normas em nada differe do da lei. Si essas contêm preceitos jurídicos, enquanto cream e sancionam obrigações geraes e tutelam direitos, tanto para a administração como para os súbditos, encerram o conteúdo, a substancia da lei, ainda que não lhe possuam a forma.⁷⁴

Ao prosseguir a análise dos regulamentos, Coelho também ressalta que embora sejam consideráveis os esforços em distinguir entre as leis e os decretos, há uma fronteira não identificável que gera uma constante confusão⁷⁵. Embora este não seja o objeto da presente pesquisa, a conclusão em referência fornece um dado relevante ao contexto pretendido – por razões que fogem ao escopo desta obra: o Poder Executivo se acostumou a buscar meios de exercer competências legislativas, seja por meio do uso de decretos (durante a primeira República), ou de medidas provisórias e iniciativas privativas (na atualidade).

No caso brasileiro, o Poder Executivo galgou um protagonismo gradual, que pode ser medido pelas matérias que lhe são reservadas em relação à iniciativa legislativa, pelos decretos-leis, posteriormente modificados sob a roupagem de medidas provisórias, pela iniciativa para apresentar emendas à Constituição *etc.*

Todo o arcabouço cognitivo desenvolvido até essa etapa da pesquisa visa amparar o prosseguimento da análise científica, que passa a recair sobre uma profunda análise qualitativa e quantitativa acerca de leis de iniciativa parlamentar em matéria tributária, primeiro sob prisma exclusivamente constitucional (segundo e terceiro capítulos) e depois sob a ótica da Lei de Responsabilidade Fiscal (quarto capítulo).

⁷⁴ COELHO, Henrique. *O Poder Legislativo e o Poder Executivo no Direito Público Brasileiro*. São Paulo: Diário Oficial, 1905, p. 226.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 256.

2. DA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL DAS LEIS TRIBUTÁRIAS DE INICIATIVA PARLAMENTAR

Há um senso comum constatável em âmbito político, especialmente perante a esfera federativa municipal, no sentido de que somente ao chefe do Poder Executivo foi conferida legitimidade para iniciar o processo legislativo destinado à criação de isenções tributárias. Mas não apenas em relação às isenções e aos demais benefícios fiscais. Em verdade, esse senso comum impera em relação às matérias tributárias em geral⁷⁶.

O que ocorre é que a tese que sustenta a existência de uma reserva de iniciativa em relação às matérias tributárias debruça seu ápice nas isenções tributárias, o que se constata por meio da pesquisa quantitativa apresentada no capítulo 3 desta pesquisa. É por isso que este estudo centra esforços nessa análise. Sem prejuízo de eventuais ponderações acerca de outros temas relacionados ao Direito Tributário, o objetivo nodal enfrentado é a isenção, notadamente em virtude da modificação gerada na arrecadação tributária de cada ente federativo.

Mas a tese em questão não existe apenas em âmbito municipal – embora neste esteja o seu ápice. Nos demais âmbitos federativos também se constata a existência da tese de ilegitimidade do parlamentar para iniciar o processo legislativo relacionado às matérias tributárias, notadamente as que proponham isenções tributárias. Mas e a Constituição da República, que prevê sobre o tema?

2.1 DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS SOBRE MATÉRIA TRIBUTÁRIA

A Constituição da República de 1988 não reservou a iniciativa da legislação tributária ao chefe do Poder Executivo, diferente de textos constitucionais de períodos antidemocráticos. Assim como a Constituição de 1946, a de 1988 buscou a gênese legislativa, ao menos no que tange a esse tema, o que se constata mediante a análise sistemática das disposições vigentes.

Não obstante, o tema enfrenta resistência de parte da doutrina e da jurisprudência. De modo geral, é possível constatar que o Poder Executivo de vários entes federados não admite a possibilidade de um parlamentar legislar sobre direito tributário, principalmente mediante a

⁷⁶ Noção idêntica existe em relação a outros assuntos não reservados pela Constituição da República à iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo (como a disciplina sobre planos diretores, a criação de programas onerosos aos cofres públicos *etc.*), cuja abordagem escapa ao objetivo da presente pesquisa.

criação de benefícios fiscais, o que se afirma com base na grande quantidade de ações diretas de inconstitucionalidade propostas por Prefeitos Municipais e Governadores em face de leis dessa natureza⁷⁷.

A Constituição da República outorgou competências tributárias privativas à União (v.g. artigos 153 e 154), aos Estados (v.g. artigo 155), ao Distrito Federal (v.g. artigos 147 e 155) e aos Municípios (v.g. artigo 156), de modo a viabilizar o modelo federativo implantado. Conseqüentemente, atribuiu competência legislativa concorrente aos entes federativos para que pudessem legislar sobre direito tributário:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico.

Diferente de textos constitucionais pretéritos, o da Constituição vigente destacou o direito tributário do financeiro. Ainda assim, manteve ambos no rol de competências concorrentes dos entes federativos, inclusive viabilizando aos Municípios a possibilidade de legislar sobre o tema⁷⁸.

Embora fuja ao escopo da presente análise, não se pode deixar de mencionar que é pacífico o entendimento acerca da (existência de) competência aos Municípios para legislar sobre direito tributário. A par das competências previstas no artigo 35 da Constituição, a possibilidade de legislar sobre direito tributário decorre da outorga de competências específicas, que viabilizam a autonomia federativa. Nesse sentido é a doutrina de Alexandre de Moraes:

A Constituição enumera as seguintes hipóteses, de competência municipal, que poderão inclusive ser disciplinadas por meio de legislação própria: instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei.⁷⁹

⁷⁷ Conforme dados apresentados no Capítulo 3 é vasta a quantidade de julgamentos proferidos pelos Tribunais brasileiros em relação à questão. Com efeito, constata-se que Estados como Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Goiás, Distrito Federal, Bahia, Alagoas, Sergipe, Paraíba, Rio Grande do Norte e Rondônia já processaram e julgaram ações diretas de inconstitucionalidade propostas em face de leis de iniciativa parlamentar em matéria tributária. Nos demais não se localizou base de dados à pesquisa (Tocantins, Pernambuco, Ceará, Maranhão, Piauí, Pará, Amazonas, Acre, Roraima e Amapá).

⁷⁸ HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 18.

⁷⁹ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 521.

Também sobre a possibilidade outorgada aos Municípios para legislar sobre matérias previstas no artigo 24, quando viável a suplementação municipal e, especialmente em relação à tributação é a doutrina de José Afonso da Silva, conclusão extraída a partir de interpretação sistemática dos artigos 30, III, 145 e 156, todos da Constituição da República⁸⁰.

Em relação ao direito tributário, vale ressaltar que foi reservada competência privativa à União em relação aos temas constantes do artigo 146 da Constituição:

Art. 146. Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre conflitos de competência, em matéria tributária, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

II - regular as limitações constitucionais ao poder de tributar;

III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes;

b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários;

c) adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas.

d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239.

A lei complementar de que trata o artigo 146 da Constituição é de competência da União, conforme tese consagrada na doutrina⁸¹ e na jurisprudência⁸². Isso não impede, contudo, que os entes federativos legislem sobre tributação nos limites constitucionalmente estipulados, o que inclui a criação de benefícios fiscais em relação aos tributos integrantes das respectivas competências⁸³.

Mas questão nodal à presente pesquisa não recai sobre as matérias constantes do dispositivo citado anteriormente, mas sim sobre as normas que podem ser criadas pelos entes federativos com base no disposto no inciso I do artigo 24 da Constituição. Mais precisamente, sobre as que podem ser instituídas por iniciativa do Poder Legislativo, diante da ausência de reserva de iniciativa ao chefe do executivo, conforme interpretação aplicada ao § 1º do artigo 61:

⁸⁰ SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 310.

⁸¹ MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 148.

⁸² PAULSEN, Leandro. *Direito tributário: Constituição e Código Tributário à Luz da Doutrina e da Jurisprudência*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 13. ed. 2011, p. 66.

⁸³ CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 1210.

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

O disposto no § 1º do artigo 61 da Constituição da República é fundamental à conclusão sobre quais matérias estão reservadas à competência legislativa privativa do Presidente da República e, por simetria, dos Governadores (dos Estados e do Distrito Federal) e dos Prefeitos Municipais.

Por oportuno, de se ressaltar que o emprego das expressões *competência privativa* e *competência exclusiva* será feito sem a distinção proposta por parte da doutrina – segundo a qual se admite a delegação da primeira. Ao contrário, perfilhamos da mesma compreensão de Gilmar F. Mendes (assim como Fernanda Dias Menezes de Almeida, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, José Cretella Júnior e Celso Bastos), que emprega os termos indistintamente⁸⁴.

2.1.1 Do princípio da simetria em relação à reserva de iniciativa prevista no § 1º do artigo 61 da Constituição da República

O princípio da simetria é concebido como um método impositivo, que obriga a reprodução de preceitos fundamentais da Constituição da República nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas dos Municípios e do Distrito Federal. Longe das discussões de

⁸⁴ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

quando pode – e de quando não pode – ser utilizado, constata-se que ele é fundamental ao tema desta pesquisa.

É fato que a incidência do princípio da simetria não pode desprezar a natureza federativa do Estado brasileiro. Não são todas as normas da Constituição Federal que devem ser reproduzidas nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais ou do Distrito Federal.

Assim, *para privilegiar a autonomia dos Estados-membros, a extensão de normas federais pelo princípio da simetria apenas deveria ser realizada quando a não reprodução pudesse afetar a harmonia entre os poderes locais*⁸⁵. Adaptando a conclusão do autor em voga à presente pesquisa, constata-se que a restrição de competências parlamentares – no que tange à reserva de iniciativa em determinadas matérias – por parte dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios agride o Poder Legislativo mediante privilégio desarrazoado ao executivo.

Nesse contexto, ao analisar o princípio da simetria por ocasião do julgamento da ADI n.º 2.872/PI, o Ministro Menezes Direito elencou critérios que servem à aferição da incidência do princípio da simetria nos seguintes termos:

[...] entendo que o princípio da simetria deve comportar modulação. É que não se pode deixar a liberdade dos estados-membros limitada no regime federativo quando divergem das regras da Constituição Federal naqueles pontos em que não se configura nenhuma violação de direito público vinculado à realização do ideal social e da organização estatal. Veja-se, assim, que, por exemplo, *é pertinente a aplicação do princípio da simetria naqueles múltiplos casos em que se invade a competência privativa do Poder Executivo com relação à produção legislativa parlamentar*. É que nestes casos existe, sem dúvida, uma questão fundamental para a organização do estado, qual seja, a necessidade de preservar-se indissolúvel na federação o princípio basilar da separação dos poderes.⁸⁶ (grifo nosso)

A *contrario sensu*, do mesmo modo que o princípio da simetria é aplicável para evitar invasão à competência privativa do Poder Executivo, ele também incide para repelir o tolhimento das competências do Poder Legislativo. Esse é, precisamente, o entendimento que o Supremo Tribunal Federal tem manifestado sobre o assunto:

⁸⁵ ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. Federalismo e princípio da simetria. In: TAVARES, André Ramos; LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *Estado constitucional e organização do poder*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 545.

⁸⁶ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.872/PI - Piauí. Relator: Min. Eros Grau. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 5 setembro 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. INICIATIVA LEGISLATIVA. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. CONCORRÊNCIA ENTRE PODER LEGISLATIVO E PODER EXECUTIVO. LEI QUE CONCEDE ISENÇÃO. POSSIBILIDADE AINDA QUE O TEMA VENHA A REPERCUTIR NO ORÇAMENTO MUNICIPAL. RECURSO QUE NÃO SE INSURGIU CONTRA A DECISÃO AGRAVADA. DECISÃO QUE SE MANTÊM POR SEUS PRÓPRIOS FUNDAMENTOS. 1. O recurso extraordinário é cabível contra acórdão que julga constitucionalidade in abstracto de leis em face da Constituição Estadual, quando for o caso de observância ao princípio da simetria. Precedente: Rel 383, Tribunal Pleno, Rel. Min. Moreira Alves. 2. *A iniciativa para início do processo legislativo em matéria tributária pertence concorrentemente ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, b, da CF)*. Precedentes: ADI 724-MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 15.05.92; RE 590.697-ED, Primeira Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Dje de 06.09.2011; RE 362.573-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. Eros Grau, Dje de 17.08.2007). 3. In casu, o Tribunal de origem entendeu pela inconstitucionalidade formal de lei em matéria tributária por entender que a matéria estaria adstrita à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, dada a eventual repercussão da referida lei no orçamento municipal. Consectariamente, providos o agravo de instrumento e o recurso extraordinário, em face da jurisprudência desta Corte. 4. Agravo regimental a que se nega provimento.⁸⁷ (grifo nosso)

No mesmo sentido do entendimento do Supremo Tribunal Federal é possível constatar o reconhecimento da incidência do princípio da simetria, em matéria tributária, em julgados dos Estados da Bahia⁸⁸, Goiás⁸⁹, Espírito Santo⁹⁰ e Santa Catarina⁹¹. Não obstante, esta pesquisa logrou identificar que há vários Estados e Municípios que seguem trilha oposta nas respectivas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas, conforme estatísticas a serem apresentadas nos tópicos 2.4 e 2.5 deste capítulo.

⁸⁷ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Agravo de Instrumento 809719 AgR. Relator: Min. Luiz Fux. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 26 abril 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

⁸⁸ BAHIA, Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 0317504-14.2012.8.05.0000. Relator: Des. José Olegário Monção Caldas. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 15 novembro 2013. Disponível em: <<https://www2.tjba.jus.br/erp-portal/publico/jurisprudencia/consultaJurisprudencia.xhtml>>. Acesso em: 20 out. 2016.

⁸⁹ GIOÁS, Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 200800131848. Relator: Des. Beatriz Figueiredo Franco. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 20 novembro 2009. Disponível em: <<http://tjgo.jus.br/index.php/consulta-atosjudiciais>>. Acesso em: 13 out. 2016.

⁹⁰ ESPÍRITO SANTO, Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 0017650-08.2016.8.08.0000. Relator: Des. Dair José Bregunze de Oliveira. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 14 dezembro 2016. Disponível em: <http://aplicativos.tjes.jus.br/sistemaspublicos/consulta_jurisprudencia/cons_jurisp.cfm>. Acesso em: 28 dez. 2016.

⁹¹ SANTA CATARINA, Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 9186005-80.2013.8.24.0000. Relator: Des. Monteiro Rocha. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 01 junho 2016. Disponível em: <<http://www.tjsc.jus.br/jurisprudencia>>. Acesso em: 02 out. 2016.

Antes, no entanto, é preciso identificar e analisar as teses utilizadas à fundamentação da incompetência do Poder Legislativo em relação à deflagração do processo legislativo em matéria tributária, especificamente no que tange às leis tributárias benéficas.

2.2 DAS TESES DE INCOMPETÊNCIA DO PODER LEGISLATIVO EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA

A presente pesquisa foi produzida mediante ampla consulta jurisprudencial. Além do Supremo Tribunal Federal, foram consultados julgamentos em todos os Tribunais de Justiça dos Estados brasileiros. Após inúmeras análises foi possível catalogar as teses utilizadas como fundamento para negar competência aos parlamentares em relação ao início do processo legislativo em matéria tributária, especialmente no que tange à criação de benefícios fiscais.

O amparo das decisões que julgam inconstitucionais leis tributárias de iniciativa parlamentar é feito ao albergue: da aplicação simétrica do artigo 61, § 1º, II, *b* da Constituição da República; da doutrina de Hely Lopes Meirelles (que sustentou a reserva de iniciativa do Poder Executivo em determinado período da sua obra); da reserva de iniciativa da legislação orçamentária pertencente ao chefe do Poder Executivo; ou da violação ao princípio da legalidade (em decorrência da violação da Lei de Responsabilidade Fiscal).

Cada uma das teses que negam a existência de competência parlamentar em matéria tributária será abordada na sequência.

2.2.1 Da aplicação simétrica do artigo 61, § 1º, II, *b* da Constituição da República

A análise de cada dispositivo integrante do § 1º do artigo 61 da Constituição de 1988 permite concluir *prima facie* que o Direito Tributário não está incluído entre os assuntos de competência privativa do Presidente da República para deflagrar o respectivo processo legislativo. Mas há uma exceção: os Territórios. Caso algum Território seja instituído no País, competirá ao Presidente da República apresentar eventuais projetos de lei sobre matéria tributária, nos termos da reserva constante da alínea *b*, do inciso II, do § 1º, do artigo 61.

O dispositivo atinente à reserva de iniciativa em matéria tributária no caso previsto pelo artigo 61, § 1º, II, *b*, não obstante condicional à existência do Território, já foi utilizado para declarar inconstitucional lei municipal de natureza tributária cujo projeto foi apresentado por vereador:

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 3.630/2013 DO MUNICÍPIO DE GUARAPARI. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. ORÇAMENTÁRIA. SERVIÇOS PÚBLICOS. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ELABORAÇÃO DA LEI PELO PODER LEGISLATIVO COM CARÁTER AUTORIZATIVO. IMPOSSIBILIDADE.

1. *Nos termos do art. 61, §1º, II, “b”, CF, norma de reprodução obrigatória pelos demais entes federativos, compete ao Chefe do Poder Executivo Federal a iniciativa de leis que disponham sobre organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios. No mesmo sentido é o art. 63, parágrafo único, III e VI da Constituição do Estado do Espírito Santo e o art. 58, I e IV da Lei Orgânica do Município de Guarapari. Precedentes.*

2. *Lei de iniciativa do Poder Legislativo não pode atribuir gestão, fiscalização e regulamentação de feira de artesanato, artes plásticas e alimentação ao Poder Executivo sob pena de inconstitucionalidade formal.*

3. *O Poder Legislativo não pode elaborar lei acerca de matéria cuja competência é privativa do Chefe do Poder Executivo, ainda que a referida lei tenha caráter “autorizativo”, já que isto não lhe retira a mácula da inconstitucionalidade.⁹² (grifo nosso)*

No caso citado, o Tribunal de Justiça do Espírito Santo concluiu que a reserva de iniciativa ao Presidente da República em relação aos Territórios é norma de reprodução obrigatória, sem enfrentar a exceção constante do artigo 61, § 1º, II, *b*, especialmente à luz da vedação que alcança os demais entes federativos em relação à instituição de Territórios Estaduais, Distritais ou Municipais.

Ponto comum nos julgados que utilizam o dispositivo constitucional em referência como parâmetro à declaração da inconstitucionalidade é a fundamentação deficitária. Em julgado proferido ao amparo de idêntico fundamento, o Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas⁹³ se limitou a reproduzir o artigo 61, § 1º, II, *b* e os comentários de Leo Von Holthe, que assim discorre:

- 1) O art. 61, § 1º da CF não prevê que as leis tributárias sejam de iniciativa privativa do Presidente da República. Apenas, o art. 61, § 1º, II, “b” prescreve que a organização administrativa e judiciária, a matéria tributária e orçamentária, os serviços públicos e pessoal a administração dos Territórios Federais serão de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo federal;
- 2) Considerando o entendimento do STF no sentido de que as regras considerando de processo legislativo da CF/88 são modelos obrigatórios às

⁹² ESPÍRITO SANTO, Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 0019805-18.2015.8.08.0000. Relator: Des. Samuel Meira Brasil Jr. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 19 maio 2016. Disponível em: <http://aplicativos.tjes.jus.br/sistemaspublicos/consulta_jurisprudencia/cons_jurisp.cfm>. Acesso em: 28 dez. 2016.

⁹³ ALAGOAS, Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2008.000853-6. Relator: Des. Pedro Augusto Mendonça de Araújo. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 17 maio 2011. Disponível em: <<http://www2.tjal.jus.br/esaj/portal.do?servico=780000>>. Acesso em: 18 out. 2016.

Constituições estaduais e leis Orgânicas municipais, as matérias contidas no art. 61, § 1º são, mutatis mutandis, da iniciativa exclusiva dos Chefes do Executivo estaduais e municipais.⁹⁴

Não obstante a clareza da exceção, o acórdão da ADI em análise logrou concluir, logo após a citação da obra de Leo Von Holthe mencionada anteriormente, que:

No caso em questão, a lei objeto de controle corresponde a uma lei tributária benéfica, razão pela qual a iniciativa competiria [sic] ao chefe do poder executivo municipal, uma vez que afeta a arrecadação de receita pelo município.

Desse modo, por competir ao chefe do poder executivo a iniciativa de lei tributária benéfica, que é o caso da lei municipal nº 816/2008, a iniciativa desta por membro do poder legislativo afrontou o princípio da separação dos poderes [...].⁹⁵

O parâmetro da inconstitucionalidade é insustentável a partir de qualquer via hermenêutica adotada. Ainda assim, como mencionado, o referido fundamento já embasou decisões judiciais declaratórias de inconstitucionalidade e continua sendo utilizado em petições de ações diretas de inconstitucionalidade⁹⁶.

Alanceado o parâmetro constante do artigo 61, § 1º, II, *b* da Constituição, decisões pela inconstitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar que disciplinavam matérias tributárias, notadamente para instituir isenções, continuaram a ser declaradas inconstitucionais pelos Tribunais de Justiça dos Estados brasileiros durante muito tempo. Alguns, aliás, ainda o fazem – em contrariedade ao entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. 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 em 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.⁹⁷ (grifo nosso)

⁹⁴ HOLTHER, Leo Von. *Direito Constitucional*. 6. ed. Salvador: JusPodivum, 2010, p. 518.

⁹⁵ ALAGOAS, Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2008.000853-6. Relator: Des. Pedro Augusto Mendonça de Araújo. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 17 maio 2011. Disponível em: <<http://www2.tjal.jus.br/esaj/portal.do?servico=780000>>. Acesso em: 18 out. 2016.

⁹⁶ *Verbi gratia*: ADI n.º 0317504-14.2012.8.05.0000, do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia; e ADI n.º 0009432-74.2011.822.0000 do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia.

⁹⁷ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental 640208 AgR. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 05 outubro 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 20 out. 2011.

Portanto, constata-se que a linha interpretativa que agasalha a inconstitucionalidade das leis de iniciativa parlamentar em matéria tributária com base no artigo 61, § 1º, II, *b* é insustentável de modo hialino.

2.2.2 Da mudança de entendimento na obra de Hely Lopes Meirelles (tese da reserva de iniciativa)

Em vista das pesquisas realizadas e detalhadas no Capítulo 3, constata-se que os julgados que apontam a inconstitucionalidade das leis de iniciativa parlamentar que instituem isenções tributárias se amparam fundamentalmente na doutrina de Hely Lopes Meirelles e (principalmente) na de Roque Antonio Carrazza. A tese dos autores em voga é diversa, por isso serão abordadas em tópicos distintos.

O jurista Hely Lopes Meirelles faleceu em 4 de agosto de 1990, mas sua obra (Direito Municipal Brasileiro) continua sendo atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva. Compulsando as edições que sucederam a obra do autor constata-se que houve alteração no entendimento acerca da iniciativa das leis tributárias benéficas, o que não foi identificado por alguns Tribunais brasileiros.

A obra de Hely Lopes Meirelles, que concluía pela existência da reserva de iniciativa (ao chefe do executivo em relação às isenções tributárias), foi modificada para consignar compreensão oposta, o que gerou situações peculiares, como a que consta no acórdão da ação direta de inconstitucionalidade n.º 0420267-79.2010 (do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo), que foi julgada procedente (por unanimidade) para o fim de declarar inconstitucional lei de iniciativa parlamentar que havia instituído isenção tributária ao seguinte sustentáculo:

Hely Lopes Meirelles é categórico ao afirmar que “as isenções de tributos municipais não de ser concedidas por lei municipal, *de iniciativa do prefeito* (CF, artigo 150, § 6º), e, conseqüentemente, só por lei idêntica podem ser suprimidas ou modificadas. As isenções, sendo exceções ao princípio da igualdade fiscal, devem ser interpretadas restritivamente, sem extensão a casos não contemplados na lei. Por idêntica razão, só merecem ser concedidas quando atendam uma finalidade pública ou colimem interesses coletivos relevantes, que justifiquem o particularismo do benefício fazendário. O único juiz dessa conveniência é o Legislativo, mas *por iniciativa do Executivo*, e por isso, nenhum outro Poder dispõe da faculdade

de conceder isenções" (in "Direito Municipal Brasileiro", Malheiros Editores, 7a ed., 1994, pp. 544 e 164). (grifo nosso)⁹⁸

O julgado foi proferido em julho de 2011, mas utilizou edição de 1994 da obra de Hely Lopes Meirelles, não obstante a obra já tivesse sido modificada em relação à reserva de iniciativa das leis tributárias, o que se constata mediante a análise comparativa da edição citada anteriormente (de 1994) e a de 2008, conforme abaixo:

Assim sendo, as isenções de tributos municipais hão de ser concedidas por lei municipal (CF, art. 150, § 6º) e, conseqüentemente, só por lei idêntica podem ser suprimidas ou modificadas. [...]
Finalmente, observamos que tanto a lei que estabelece isenções tributárias como a que concede perdão de dívida ativa não são mais de iniciativa exclusiva do prefeito, visto que o ordenamento constitucional vigente não a reservou para matéria financeira. [...]⁹⁹

Não obstante a perda do amparo da doutrina de Hely Lopes Meirelles é fácil constatar que este autor não aprofundou o tema, mas se limitou a apontar suposta inconstitucionalidade da lei tributária de iniciativa parlamentar em decorrência da violação ao princípio da separação das funções. Ademais, fundamentou a suposta reserva de iniciativa no artigo 150, § 6º da Constituição, que prevê:

Art. 150. [...]
§ 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g.

O conteúdo do § 6º do artigo 150 contém disposição genérica, a partir da qual é impossível concluir pela reserva de iniciativa, independente do método hermenêutico utilizado, tanto que a menção ao dispositivo foi mantida na obra depois da modificação de entendimento, que logrou apenas suprimir a expressão *de iniciativa do prefeito* do parágrafo correspondente.

⁹⁸ SÃO PAULO, Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 0420267-79.2010. Relator: Des. Octavio Helene. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 06 julho 2011. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsjg/consultaCompleta.do?f=1>>. Acesso em: 22 out. 2016.

⁹⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. Atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 192 e 708.

Superada a doutrina de Hely Lopes Meirelles, remanesce a de Roque Antonio Carrazza, que ainda mantém firme sua compreensão pela inconstitucionalidade das leis de iniciativa parlamentar que instituem isenções tributárias.

2.2.3 Da repercussão orçamentária das leis tributárias benéficas e da respectiva reserva de iniciativa

A tese da violação indireta à competência privativa do chefe do Poder Executivo para iniciar o processo legislativo da legislação orçamentária é a que demanda análise mais acurada. Segundo ela, a criação de leis geradoras de renúncias fiscais não está disponível aos parlamentares brasileiros no campo da iniciativa, conclusão levada a cabo a partir dos artigos 165 e 166 da Constituição da República.

O principal defensor da tese segundo a qual as leis tributárias benéficas somente podem ter seu processo legislativo iniciado pelo chefe do Poder Executivo é Roque Antonio Carrazza, que a sustenta nos seguintes termos:

Em matéria tributária, porém, prevalece, a respeito, o art. 61: a iniciativa das leis tributárias – exceção feita à iniciativa das leis tributárias dos Territórios (que, no momento, não existem), que continua privativa do Presidente da República, ex vi do art. 61, § 1º, II, “b”, in fine, da CF – é ampla, cabendo, pois, a qualquer membro do Legislativo, ao chefe do Executivo, aos cidadãos etc.

Este raciocínio vale para as leis que criam ou aumentam tributos. Não para as leis tributárias benéficas, que continuam a ser de iniciativa privativa do chefe do Executivo (Presidente, Governador ou Prefeito).

Abrindo um rápido parêntese, entendemos por leis tributárias “benéficas” as que, quando aplicadas, acarretam diminuição de receita (leis que concedem isenções tributárias, que parcelam débitos fiscais, que aumentam prazos para o normal recolhimento de tributos etc.). No mais das vezes, favorecem aos contribuintes.

Ora, só o chefe do Executivo – senhor do Erário e de suas conveniências – reúne condições objetivas para aquilatar os efeitos que, leis deste tipo, produzirão nas finanças públicas sob sua guarda e superior responsabilidade. Assim, nada pode ser alterado, nesta matéria, sem sua prévia anuência.

Chegamos a esta conclusão analisando os dispositivos constitucionais que tratam das finanças públicas, especialmente os arts. 165 e 166 da Lei Maior, que dão ao chefe do Executivo a iniciativa das leis que estabelecem orçamentos anuais.¹⁰⁰

¹⁰⁰ CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 350.

Para o tributarista em voga, a competência tributária outorgada ao legislador brasileiro não abrange a criação de benefícios fiscais. A preocupação que se apresenta como elemento fundamental a essa compreensão é a consequência da renúncia fiscal operada em decorrência dos benefícios fiscais¹⁰¹. Essa tese foi utilizada pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais:

Ação Direta de Inconstitucionalidade de leis municipais. Lei Orgânica do Município de Campina Verde. Dispositivo que concede adicional por tempo de serviço. Constitucionalidade. Autonomia municipal. Lei Municipal 01/2004. Isenção de IPTU para determinadas categoria de contribuintes. Leis tributárias benéficas. Reflexos no orçamento. Iniciativa exclusiva do Executivo. Inconstitucionalidade declarada. Representação acolhida em parte. - Determinados direitos aplicáveis aos servidores públicos, como é o caso dos adicionais por tempo de serviço, possuem índole tipicamente constitucional, pelo que sua inclusão em lei de organização municipal, à qual se atribui natureza jurídica relativamente equiparável à constitucional, não configura usurpação da reserva de iniciativa delineada no art. 61, § 1º, 'c', da Constituição Federal e no art. 66, III, 'b' e 'c', da Constituição Estadual. - A iniciativa das leis tributárias – exceção feita à iniciativa das leis tributárias dos Territórios (que, no momento, não existem), que continua privativa do Presidente da República, 'ex vi' do art. 61, § 1º, II, 'b', in fine, da CF – é ampla, cabendo, pois, a qualquer membro do Legislativo, ao Chefe do Executivo, aos cidadãos, etc. Este raciocínio vale para as leis que criam ou aumentam tributos. Não para as leis tributárias benéficas, que continuam a ser de iniciativa privativa do Chefe do Executivo.¹⁰²

Em sentido semelhante é a doutrina de Regis Fernandes de Oliveira, que assim conclui acerca da competência parlamentar em matéria tributária:

Quem pode isentar? Pode o integrante do Poder Legislativo propor isenção ou cabe a iniciativa apenas ao Chefe do Poder Executivo? Observe-se que a isenção não é matéria tributária. Constitui-se parte do planejamento financeiro de um ente. Logo, o poder de iniciativa pertence exclusivamente ao Chefe do Executivo.¹⁰³

O autor em voga não aprofunda a conclusão manifestada. Ele fundamenta seu posicionamento ao amparo de julgamento proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São

¹⁰¹ Preocupação que será adequadamente explorada no Capítulo 5 desta pesquisa, oportunidade propícia e contextualizada ao âmbito que lhe é pertinente – o da legalidade. Antes, porém, todos os elementos atinentes à análise de compatibilidade em nível constitucional precisam ser analisados.

¹⁰² MINAS GERAIS, Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 468306-78.2007.8.13.0000. Relator: Des. Herculano Rodrigues. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 08 maio 2009. Disponível em: <<http://www.tjmg.jus.br/portal/jurisprudencia/consulta-de-jurisprudencia/acordaos/>>. Acesso em: 24 out. 2016.

¹⁰³ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 7. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 758.

Paulo, do ano de 1998¹⁰⁴, sem enfrentar os elementos que geraram a superação completa desse entendimento desde 1992 – no âmbito do Supremo Tribunal Federal¹⁰⁵.

Não procede a tese de que a isenção não se insere entre as matérias tributárias. Consabido, ela é uma hipótese de exclusão do crédito tributário, cujas normas gerais constam dos artigos 176 a 179 do Código Tributário Nacional. Evidente que geram repercussão orçamentária, mas em consequência, não em causa.

A questão já foi exaustivamente abordada e está sedimentada pelo Supremo Tribunal Federal, ainda que exclusivamente sob o prisma constitucional. Nesses casos, o STF firmou entendimento que não vislumbra ofensa – nas leis de iniciativa parlamentar sobre isenções tributárias – à reserva de iniciativa do Executivo às leis orçamentárias, mas mera repercussão secundária. Para a Suprema Corte brasileira, a melhor interpretação da questão é a seguinte:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. INICIATIVA LEGISLATIVA. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. CONCORRÊNCIA ENTRE PODER LEGISLATIVO E PODER EXECUTIVO. LEI QUE CONCEDE ISENÇÃO. POSSIBILIDADE AINDA QUE O TEMA VENHA A REPERCUTIR NO ORÇAMENTO MUNICIPAL. AGRAVO E RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDOS.

1. [...]

2. O recurso extraordinário é cabível contra acórdão que julga constitucionalidade *in abstracto* de leis em face da Constituição Estadual, quando for o caso de observância ao princípio da simetria. Precedente: Rcl 383, Tribunal Pleno, Rel. Min. Moreira Alves.

3. A iniciativa para início do processo legislativo em matéria tributária pertence concorrentemente ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, “b”, da CF). Precedentes: ADI 724-MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 15.05.92; RE 590.697-ED, Primeira Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJ de 06.09.2011; RE 362.573-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. Eros Grau, DJ de 17.08.2007).

4. *In casu*, o Tribunal de origem entendeu pela inconstitucionalidade formal de lei em matéria tributária por entender que a matéria estaria adstrita à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, dada a eventual repercussão da referida lei no orçamento municipal.

5. Agravo de instrumento provido.

6. Recurso extraordinário provido.¹⁰⁶ (grifo nosso)

Não obstante o afastamento das teses que visam recusar legitimidade ao Poder Legislativo para deflagrar projetos de lei destinados à criação de isenções tributárias, há um ponto revelado pela última delas – de lesão aos artigos 165 e 166 da Constituição – que não

¹⁰⁴ Ação direta de inconstitucionalidade 37.761-0/SP, Relator: Des. José Cardinale.

¹⁰⁵ Vide tópico 3.18.

¹⁰⁶ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 809719/MG – Minas Gerais. Relator: Min. Luiz Fux. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 26 abril 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 25 out. 2016.

pode ser desprezado. Precisamente, se está a falar da repercussão orçamentária da isenção – ou outra hipótese de renúncia fiscal – criada.

Se o Poder Legislativo pode criar uma isenção tributária, é imprescindível que o faça ao amparo de fontes seguras. Ao questionar a legitimidade dos parlamentares, Roque A. Carraza se preocupa, em última análise, com a repercussão da isenção criada por um poder que não goza da estrutura do Poder Executivo para proceder aos estudos necessários à sua criação.

Mais do que isso, muitos projetos de isenções tributárias têm proliferado perante as Casas Legislativas brasileiras com variadas hipóteses de exclusão do dever tributário¹⁰⁷. A quantidade e a qualidade das proposituras dessa natureza têm gerado um fenômeno oriundo da revelação da antiga novidade constitucional¹⁰⁸ (segundo a qual se explicitou que legislar sobre matéria tributária compete concorrentemente ao Poder Executivo e legislativo).

O plano de fundo da tese em análise, portanto, é a preocupação com o comprometimento do orçamento público em virtude de alterações oriundas de leis idealizadas pelo Parlamento. Mas a concentração de poder pelo chefe do executivo, presente e aguçada ao longo da história brasileira, não se compadece com a gênese legislativa à luz da teoria pura da tripartição das funções.

Sem desprezo à preocupação com o orçamento público e com o respectivo impacto dos benefícios fiscais, a questão não é de constitucionalidade, mas de legalidade. Ela deve ser enfrentada e acuradamente analisada à luz da legislação infraconstitucional, notadamente da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois não se depara com óbice constitucional.

Não obstante, constata-se que há julgamentos proferidos em sede de controle concentrado de constitucionalidade que recaem sobre a análise de compatibilidade entre as leis tributárias benéficas criadas a partir da iniciativa de legisladores em face da Lei de Responsabilidade Fiscal, prática completamente despida de respaldo constitucional.

2.2.4 Da violação ao princípio da legalidade (em decorrência da violação à Lei de Responsabilidade Fiscal)

A preocupação em evitar a alteração do orçamento público a partir de uma lei idealizada pelo parlamento e não pelo chefe do Poder Executivo tem conduzido a julgamentos

¹⁰⁷ Conforme abordagem apresentada no Capítulo 4 (tópico 4.4) desta pesquisa.

¹⁰⁸ Este fenômeno consiste no sistemático aumento da quantidade e da qualidade de projetos de lei tendentes a criar isenções tributárias a partir de iniciativa parlamentar, cujo relevo é ainda mais aguçado em âmbito municipal – em vista da parca competência legislativa dos vereadores.

que se afastam da análise constitucional e recaem apenas sobre a legislação infraconstitucional. Para evitar a incoerência hialina, alguns apontam como fundamento, mediante contorcionismo hermenêutico, violação ao princípio da legalidade:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL - CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL, COM REDUÇÃO DA RECEITA PÚBLICA - MATÉRIA TRIBUTÁRIA E ORÇAMENTÁRIA - INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - *INOBSERVÂNCIA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - OFENSA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE* - VÍCIOS FORMAL E MATERIAL - PEDIDO PROCEDENTE.¹⁰⁹ (grifo nosso)

Do modo como fundamentado acima, o princípio da legalidade foi eleito como uma cláusula aberta que permite a alteração do parâmetro de inconstitucionalidade, que deixou de ser a Constituição do Estado do Paraná e passou a ser a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Viola o princípio da legalidade a instituição de uma isenção tributária por meio de Decreto. Do mesmo modo, uma isenção aprovada pelo Poder Legislativo mediante Resolução ou Decreto Legislativo¹¹⁰, mas não mediante uma lei regularmente aprovada.

O julgamento pela inconstitucionalidade das leis de iniciativa parlamentar que instituem benefícios fiscais com base em suposta lesão ao princípio da legalidade, em virtude da violação aos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal foi identificado em outros Tribunais, como no de Mato Grosso do Sul:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL – ALEGAÇÃO DE VÍCIOS DO PROCESSO LEGISLATIVO PELA NÃO APRECIÇÃO DO VETO, POR INOVAÇÃO SUBSTANCIAL DA LEI PELA REPUBLICAÇÃO E DE INICIATIVA PELA REDUÇÃO DA RECEITA EM RAZÃO DA CONCESSÃO DE DESCONTOS NAS OBRIGAÇÕES TRIBUTÁRIAS – VÍCIOS DO PROCESSO LEGISLATIVO AFASTADOS – CONCESSÃO DE DESCONTOS E BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS – NATUREZA TRIBUTÁRIA – COMPETÊNCIA CONCORRENTE DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO – *VÍCIO MATERIAL CONSTATADO – AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA NECESSIDADE DE PREVISÃO DOS IMPACTOS ORÇAMENTÁRIOS EM RAZÃO DA REDUÇÃO DA RECEITA – VIOLAÇÃO À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – PRINCÍPIO DA LEGALIDADE* – PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.
[...]

¹⁰⁹ PARANÁ, Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 946.372-5. Relator: Des. Telmo Cherem. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 20 fevereiro 2013. Disponível em: <<https://www.tjpr.jus.br/jurisprudencia>>. Acesso em: 26 out. 2016.

¹¹⁰ Espécies legislativas não sujeitas à sanção do Poder Executivo e que violam a reserva legal da matéria (artigo 97, VI do Código Tributário Nacional).

4- Há precedentes pacificados no Supremo Tribunal Federal que matérias atinentes às normas que tratam do direito tributário com a concessão de benefícios fiscais não são as mesmas concernentes às diretrizes orçamentárias, que é da competência exclusiva do Poder Executivo, sendo da competência concorrente entre os Poderes Executivo e Legislativo para elaboração de normas de matéria tributária, mesmo que a redução da receita implique nos reflexos diminutivos do orçamento municipal, inexistindo vício formal de iniciativa da legislação;

5- A Lei de Responsabilidade fiscal tem como escopo orientar-se a aplicação de uma gestão fiscal responsável, planejada e transparente prevenir ou vetar situações ocorridas como a do presente caso que traga o desequilíbrio orçamentário, impondo limites e condições para a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício que implique renúncia de receita pública, ou seja, limitando o poder de renunciar tributos que é corolário do poder de instituir, fiscalizar e arrecadar as receitas;

6 – A violação ao princípio da legalidade na condição de fundamento do vício material da citada Lei Complementar Municipal de Iguatemi se caracteriza na inobservância do legislador municipal quanto à imprescindibilidade de previsão de medidas aptas à compensação orçamentária em relação à renúncia das receitas por haver redução no impacto financeiro do Município.¹¹¹ (grifo nosso)

Note-se que o julgado acima aplica adequadamente o entendimento do Supremo Tribunal Federal, no sentido de que há competência concorrente entre legislativo e executivo para apresentação de projetos de leis em matéria tributária, ainda que tenham repercussão orçamentária. Contudo, ao eleger o princípio da legalidade ao amparo de suposta violação da Lei de Responsabilidade Fiscal se afastou do objeto alcançável por meio do controle concentrado de constitucionalidade.

A indicação da violação à Lei de Responsabilidade Fiscal é elemento relevante e que demanda acurada análise, mas distante do controle de constitucionalidade, consoante decisões dos Tribunais de Justiça dos Estados de Santa Catarina¹¹² e de São Paulo¹¹³. Aliás, como bem recorda Juliano T. Bernardes, *a jurisprudência do STF adota perfil restritivo ao conceito de inconstitucionalidade, resumindo-o, para fins de controle (tanto concreto quanto abstrato), somente ao descompasso direito e frontal da norma impugnada em face da Constituição Federal*¹¹⁴.

¹¹¹ MATO GROSSO DO SUL, Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 1413927-53.2014.8.12.0000. Relator: Des. Fernando Mauro Moreira Marinho. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 09 setembro 2015. Disponível em: <<http://tjms.jus.br/esaj/portal.do?servico=789900>>. Acesso em: 25 out. 2016.

¹¹² SANTA CATARINA, Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2011.022573-0. Relator: Des. Lélio Rosa de Andrade. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 03 dezembro 2014. Disponível em: <<http://www.tjsc.jus.br/jurisprudencia>>. Acesso em: 25 out. 2016.

¹¹³ SÃO PAULO, Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2093991-40.2016.8.26.0000. Relator: Des. Francisco Casconi. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 05 outubro 2016. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/consultaCompleta.do?f=1>>. Acesso em: 25 out. 2016.

¹¹⁴ BERNARDES, Juliano Taveira. *Controle abstrato de constitucionalidade*. São Paulo: Saraiva, 2004, p.137.

Feita a abordagem das teses que negam iniciativa aos parlamentares em relação à legislação tributária, notadamente à criação de benefícios fiscais, é altamente relevante traçar o contraponto, ou seja, a análise da tese que prega competência parlamentar plena em matéria tributária.

2.3 DA TESE DE COMPETÊNCIA DO PODER LEGISLATIVO EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA

A atuação no ambiente político revela um senso comum, muitas vezes comparável a um dogma, de que leis tributárias somente podem ser elaboradas pelo chefe do Poder Executivo. Nesse contexto, cogitar da competência parlamentar em relação à iniciativa dessa matéria se aproxima a uma heresia.

Em muitos casos, noções limitadoras da competência parlamentar são simplesmente repetidas, sem que o assunto seja devidamente aprofundado, como pode ser constatado abaixo:

São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e indireta, o orçamento municipal anual, plurianual, as diretrizes orçamentárias, a criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e *matéria tributária*.¹¹⁵

O momento, contudo, é de revelar antigas novidades constitucionais. O atual Estado brasileiro não se compadece com o tolhimento de competências legislativas em frontal violação das determinações constitucionais, o que demanda o enfrentamento claro e pormenorizado de todos os entendimentos que estejam mais amparados na tradição do que na nova realidade instaurada pela Constituição da República de 1988.

É nesse contexto que os tópicos a seguir serão apresentados. O primeiro versa sobre leis autorizativas, expediente largamente utilizado no Brasil, notadamente em âmbito municipal e que deve ser completamente abolido – ao menos em relação às leis tributárias de iniciativa parlamentar. O segundo recai sobre a tese de reconhecimento da competência do Poder Legislativo em matéria tributária, à luz da doutrina e da jurisprudência.

¹¹⁵ BRAZ, Petrônio. *Tratado de direito municipal: poder legislativo municipal*. V. 4. Leme: São Paulo, 2009, p. 205.

2.3.1 Das leis autorizativas

As leis autorizativas são criadas em diferentes situações, algumas ao albergue de hipóteses previstas pelo ordenamento jurídico, como as orçamentárias ou as decorrentes das previsões da Lei n.º 8.987/95¹¹⁶, outras completamente violadoras da ordem constitucional. É precisamente sobre as últimas que este tópico recai, notadamente sobre as leis autorizativas em matérias tributária.

Há escassa doutrina sobre as leis autorizativas no Brasil. O destaque da abordagem do tema fica por conta de Sérgio Resende de Barros, que assim as define:

Insistente na prática legislativa brasileira, a "lei" autorizativa constitui um expediente, usado por parlamentares, para granjear o crédito político pela realização de obras ou serviços em campos materiais nos quais não têm iniciativa das leis, em geral matérias administrativas. Mediante esse tipo de "leis" passam eles, de autores do projeto de lei, a co-autores da obra ou serviço autorizado. Os constituintes consideraram tais obras e serviços como estranhos aos legisladores e, por isso, os subtraíram da iniciativa parlamentar das leis. Para compensar essa perda, realmente exagerada, surgiu "lei" autorizativa, praticada cada vez mais exageradamente. Autorizativa é a "lei" que – por não poder determinar – limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder. O texto da "lei" começa por uma expressão que se tornou padrão: "Fica o Poder Executivo autorizado a...". O objeto da autorização – por já ser de competência constitucional do Executivo – não poderia ser "determinado", mas é apenas "autorizado" pelo Legislativo. Tais "leis", óbvio, são sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria cabimento o Executivo se autorizar a si próprio, muito menos onde já o autoriza a própria Constituição. Elas constituem um vício patente.¹¹⁷

Originária da década de 1930 em virtude das disposições restritivas da competência parlamentar constantes da Constituição de 1934, a lei autorizativa é um abuso contra outro abuso¹¹⁸. Ela é utilizada para que o parlamentar legisle em relação aos temas cuja iniciativa foi reservada ao chefe do Poder Executivo, mas sem a pretensão de obrigá-lo. Funciona como uma carta de recomendação publicada sob o espectro de uma lei.

A lei autorizativa é classificada como inócua e inconstitucional por Sérgio Resende de Barros:

¹¹⁶ *Verbi gratia*: Art. 37. *Considera-se encampação a retomada do serviço pelo poder concedente durante o prazo da concessão, por motivo de interesse público, mediante lei autorizativa específica e após prévio pagamento da indenização, na forma do artigo anterior.*

¹¹⁷ BARROS, Sérgio Resende. *Leis autorizativas*. Disponível em: <<http://www.srbarros.com.br/pt/leis-autorizativas.cont>>. Acesso em: 02 nov. 2017.

¹¹⁸ *Ibidem*.

Não é só inócua ou rebarbativa. É inconstitucional, porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir, ferindo a Constituição por ele estatuída. O fato de ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinativa, sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares. Vale dizer, a natureza teleológica da lei – o fim: seja determinar, seja autorizar – não inibe o vício de iniciativa. A inocuidade da lei não lhe retira a inconstitucionalidade. A iniciativa da lei, mesmo sendo só para autorizar, invade competência constitucional privativa.¹¹⁹

Há concordância plena com a tese da inconstitucionalidade da lei autorizativa, o que, aliás, consta da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal¹²⁰.

No entanto, com o devido respeito à doutrina de Barros, não é possível concordar com a tese da inocuidade. Isso porque inócuo é aquilo que não causa dano, que não é nocivo nem prejudicial¹²¹. Mas a realidade da lei autorizativa é diversa, pois o potencial lesivo lhe é inerente e pode ser exemplificado.

Quando um parlamentar cria um direito mediante a instituição de atribuições a uma determinada Secretaria (Municipal ou Estadual, por exemplo) mediante lei autorizativa, gera uma falsa impressão à sociedade. O cidadão, alheio às noções jurídicas sobre imperatividade, se desloca até o Poder Público buscando o direito que acredita ter sido criado. Após receber a negativa da Administração Pública, busca amparo judicial, patrocinando advogado ou buscando auxílio do Estado, que ajuíza ações fadadas a um desfecho idêntico: improcedência do pedido em vista do mero caráter autorizativo da lei que ampara a pretensão.

A lei autorizativa cria uma aparência, que levada a cabo pelos cidadãos gera emprego de recursos materiais e pessoais de forma completamente absurda, desnecessária. É lesiva e por isso deve ser expurgada do ordenamento jurídico nacional.

As leis autorizativas são utilizadas pelos parlamentares para angariar a coautoria de programas públicos, como bem ressalta Barros¹²², mas também para ludibriar a sociedade. Isso porque o parlamentar, ao receber determinadas demandas da população, pode identificar ausência na sua competência de agir (por se tratar de tema cuja iniciativa está reservada ao Poder Executivo), tendo duas formas de respondê-las: mediante franca informação; ou mediante a produção de leis autorizativas. No último caso, dirá o parlamentar que *fez a sua*

¹¹⁹ Ibidem.

¹²⁰ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.176/AP - Amapá. Relator: Min. Cezar Peluso. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 5 agosto 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 30 out. 2016.

¹²¹ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário da língua portuguesa*. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986, p. 949.

¹²² BARROS, Sérgio Resende. *Leis autorizativas*. Disponível em: <<http://www.srbarros.com.br/pt/leis-autorizativas.cont>>. Acesso em: 02 nov. 2017.

parte e mostrará aos interessados o seu trabalho. Ainda neste último caso, transferirá a carga de responsabilidade pelo não cumprimento da lei (autorizativa) ao chefe do executivo.

Há, ainda, uma terceira situação que motiva o uso da lei autorizativa: a ausência de conhecimento, pelo parlamentar que a elabora, do respectivo potencial lesivo. Não raro a produção de uma lei autorizativa é feita sem a pretensão de angariar futura coautoria em determinado programa público, bem como sem má-fé. É feita, então, ao amparo da tese de inocuidade, o que igualmente não a justifica.

Na seara tributária, não faltam exemplos do uso de leis autorizativas, notadamente voltadas à criação de benefícios fiscais¹²³. Contudo, a sua utilização revela um duplo equívoco. Primeiro, porque o Poder Executivo não precisa de autorização para exercer competência que lhe foi constitucionalmente outorgada. Segundo, porque o parlamentar possui competência para iniciar o processo legislativo em matéria tributária, inclusive com a finalidade de criar benefícios fiscais, o que deve ser feito imperativamente e não de modo a criar uma faculdade ao executivo.

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ao analisar a constitucionalidade de lei autorizativa em matéria tributária, de iniciativa parlamentar, julgou-a inconstitucional (mesmo depois de reconhecer a competência parlamentar sobre o assunto e de distinguir e afastar a possibilidade de confronto entre a lei municipal e a lei de responsabilidade fiscal em sede de controle concentrado de constitucionalidade) pelo fato de ser autorizativa. O fundamento merece destaque nesta pesquisa:

Verifica-se que a lei impugnada, por tratar de proposição *autorizativa*, não cria isenção tributária, mas, sim, *transfere* ao prefeito a competência para concedê-la.

Contudo, o Poder Executivo, na função normativa, é *limitado* a expedir decretos:

[...]

Ou seja, a concretização da norma implicaria outorga de isenção tributária por *decreto*, o que é *proibido*.

Daí a flagrante *afrenta* ao art. 163, § 6º, da *Constituição Estadual*: [...]

De outro lado, leis autorizativas *não* são obrigatórias, *facultando* ao Executivo a execução do comando, como já se entendeu no *C. Supremo Tribunal Federal*: [...]

A Constituição prevê hipóteses para autorização legislativa, na instituição de empresa pública, sociedade de economia mista e fundação (art. 37, XIX) ou para fins orçamentários (art. 166, §8º, art. 167, V, VI, VIII, IX). A Lei de Licitações, igualmente, exige autorização legislativa para alienação de bens imóveis pelo Poder Executivo (art. 17, I).

¹²³ Como a Lei n.º 3.499, de 22 de novembro de 2011, de autoria parlamentar, que *autoriza o Poder Executivo a conceder isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), no exercício de 2012, incidente sobre imóveis edificados, atingidos pela enchente ocorrida em 17.01.2011, no município de Socorro/SP.*

Nota-se que, nas situações acima mencionadas, pertinente a anuência do Poder Legislativo, diversamente do caso em tela.

Cuidando de matéria tributária, de iniciativa concorrente entre os Poderes Executivo e Legislativo, *ilógica* a veiculação por lei autorizativa.

Cria-se autorização incabível. Ora, além de o Executivo não poder conceder isenção fiscal por decreto, não está sujeito à aprovação para apresentar projeto de lei nesse sentido.

No tema, *SÉRGIO RESENDE DE BARROS* critica a disseminação da espécie normativa: [...]

Portanto, nada justifica a adoção de lei autorizativa para tratar de isenção tributária, máxime por delegar ao Poder Executivo função de disciplinar matéria reservada a lei específica.

Mais não é preciso acrescentar. (grifo do autor)¹²⁴

A explanação constante do acórdão em referência é clara e reflete, com precisão, o que se defende neste tópico. O Poder Executivo, ao se deparar com autorizações ao invés de imposições, pode distorcer a aplicação da norma, negando aplicação a um e concedendo a outro, em violação ao princípio da isonomia e da impessoalidade, o que deve ser rechaçado mediante a respectiva declaração de inconstitucionalidade.

Para Sérgio Resende de Barros, a real solução do problema relacionado à reserva de iniciativa é extinguir as competências privativas do Poder Executivo, de modo a devolver ao Poder Legislativo a competência legislativa plena – conforme a essência da teoria tripartite de Montesquieu¹²⁵. Embora compreensível o ponto de vista do autor, a aplicação desta solução é inconcebível perante a realidade brasileira, o que se afirma à luz do histórico protagonismo que o Poder Executivo galgou¹²⁶.

De qualquer modo, as leis autorizativas não se compatibilizam com as leis tributárias por qualquer ótica que se analise: porque são inconstitucionais e altamente prejudiciais ao interesse público; bem como porque a criação destas leis não é de competência privativa do Poder Executivo, conforme tese que assume a predominância do entendimento doutrinário e jurisprudencial brasileiro.

2.3.2 Do reconhecimento da competência do Poder Legislativo em matéria tributária: análise doutrinária e jurisprudencial

¹²⁴ SÃO PAULO, Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2027038-94.2016.8.26.0000. Relator: Des. Evaristo dos Santos. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 10 agosto 2016. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/consultaCompleta.do?f=1>>. Acesso em: 12 dez. 2016.

¹²⁵ BARROS, Sérgio Resende. *Leis autorizativas*. Disponível em: <<http://www.srbarros.com.br/pt/leis-autorizativas.cont>>. Acesso em: 02 nov. 2017.

¹²⁶ Conforme abordagem feita no Capítulo 1 (tópico 1.6) desta pesquisa.

As hipóteses de competência privativa do chefe do Poder Executivo para iniciar o processo legislativo estão previstas taxativamente na Constituição da República, em rol que deve ser repetido, com fulcro no princípio da simetria, nas Constituições dos Estados e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios brasileiros.

No que se refere ao tema em voga, as competências privativas do chefe do Poder Executivo constam do § 1º do artigo 61, bem como dos artigos 165 e 166, todos da Constituição da República. São exceções à regra da competência legislativa comum, outorgada nos termos do *caput* do artigo 61 da Constituição e, primordialmente, endereçadas aos legisladores.

In casu incide a regra básica salientada por Carlos Maximiliano, segundo a qual *exceptiones sunt strictissimae interpretationis*¹²⁷. Regra que tem sido reafirmada pela doutrina de Gilmar F. Mendes, para quem *os casos de iniciativa reservada não devem ser ampliados por via interpretativa*¹²⁸, bem como pelo Supremo Tribunal Federal:

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.¹²⁹

O direito tributário não está incluído, na Constituição de 1988, entre as matérias cuja iniciativa das leis tenha sido reservada ao Poder Executivo, com a pontual exceção relativa aos Territórios. Nesse sentido é a doutrina de Sérgio Resende de Barros:

Como hoje não existem Territórios no Brasil, conclui-se que, enquanto durar essa inexistência, o Presidente da República não terá iniciativa privativa de nenhuma lei tributária. Se vier a ser criado algum Território, apenas em relação a ele será privativa do Presidente da República a iniciativa de leis em matéria tributária. Afora essa exceção, referida exclusivamente aos Territórios, a iniciativa das leis tributárias não pode ser negada aos parlamentares eleitos pelo povo.¹³⁰

Também a doutrina de Alexandre de Moraes é clara à defesa da tese de competência concorrente entre legislativo e executivo em matéria tributária:

¹²⁷ MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 254.

¹²⁸ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

¹²⁹ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade – Medida Cautelar 724/RS – Rio Grande do Sul. Relator: Min. Celso de Mello. *Pesquisa de jurisprudência, Acórdãos*, 17 abril 2001. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 02 nov. 2016.

¹³⁰ BARROS, Sérgio Resende de. *A iniciativa das leis tributárias*. Disponível em: <<http://www.srbarros.com.br/pt/a-iniciativa-das-leis-tributarias.cont>>. Acesso em: 04 nov. 2017.

No Brasil, tradicionalmente desde a Constituição Imperial, cabe ao Poder Executivo a atribuição para a elaboração e a apresentação da proposta orçamentária, pois é este Poder quem conhece a realidade sociopolítica em que irá atuar, possibilitando o fornecimento de maiores elementos ao legislador para análise e decisão sobre a peça orçamentária. 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 a iniciativa aos projetos de lei em matéria tributária. O legislador constituinte consagrou, em matéria tributária, a concorrência 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.*¹³¹ (grifo nosso)

A doutrina em voga tem sustentação perante o Supremo Tribunal Federal:

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.¹³²

Para Nelson Nery Junior e Rosa Maria de A. Nery, *as normas básicas da CF sobre o processo legislativo, como as referentes às hipóteses de iniciativa reservada, devem ser observadas pelos Estados-membros e pelo Distrito Federal*¹³³ e, em consequência, também pelos Municípios.

Também não é possível relacionar a criação de benefícios fiscais a uma suposta violação da legislação orçamentária, haja vista o completo destacamento do direito financeiro em relação ao tributário operado pela Constituição da República¹³⁴. Novamente é salutar a doutrina de Sérgio Resende de Barros:

De mais a mais, nenhuma competência privativa para iniciar lei tributária decorre do inciso II do caput combinado com o § 2º do art. 165 da Constituição Federal. Aí se lê que lei de iniciativa do Executivo estabelecerá diretrizes orçamentárias, dispondo tais diretrizes, entre outras matérias, sobre

¹³¹ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 1037-1038.

¹³² BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental 743480 RG – Repercussão Geral. Relator: Min. Gilmar Mendes. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 20 novembro 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 04 nov. 2016.

¹³³ NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Constituição Federal comentada: e legislação constitucional*. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p. 424.

¹³⁴ HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 18.

as alterações na legislação tributária. Mas daí não se conclui ser privativa do Poder Executivo a iniciativa da legislação tributária. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) dispõe condições apenas sobre alteração e não sobre início da legislação tributária. Dela não resulta exceção à iniciativa da legislação tributária.¹³⁵

Em âmbito judicial, a jurisprudência formada converge no sentido da distinção entre leis tributárias benéficas e leis de natureza orçamentária:

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.*¹³⁶ (grifo nosso)

Apontado o amparo da tese de constitucionalidade das leis tributárias de iniciativa parlamentar, um elemento não pode deixar de ser explorado: o receio que existe sobre o *modus* de produção dessas espécies normativas. Precisamente, há receio sobre uma suposta ausência de conhecimento no âmbito do parlamento para viabilizar a criação de uma norma tributária, notadamente para instituir uma hipótese de renúncia fiscal.

Como pode o parlamentar, do seu gabinete, legislar sobre direito tributário ou instituir uma hipótese de renúncia fiscal? Com o devido respeito a essa indagação, é inequívoco que ela se idealiza ao amparo do ideal protagonista do Poder Executivo, que chega ao extremo de reduzir (e até mesmo eliminar) competência que, em essência, é do Poder Legislativo.

Acerca da tese da ignorância do parlamentar para legislar em direito tributário é válido citar a discordância de João Trindade Cavalcante Filho:

¹³⁵ BARROS, Sérgio Resende de. *A iniciativa das leis tributárias*. Disponível em: <<http://www.srbarros.com.br/pt/a-iniciativa-das-leis-tributarias.cont>>. Acesso em: 04 nov. 2017.

¹³⁶ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 724/RS – Rio Grande do Sul. Relator: Min. Celso de Mello. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 27 abril 2001. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 04 nov. 2016.

Discordamos, contudo, do argumento de ignorância (ainda que relativa) do Legislativo acerca dos assuntos internos do Executivo. Pode-se sustentar a conveniência de atribuir a iniciativa de tais matérias ao Executivo, por ter com elas mais contato, mas o discurso de que a atribuição do poder de iniciar ao Congresso geraria leis absurdas significa recorrer ao argumento ad terrorem. Aliás, não custa lembrar que, de qualquer maneira, o Legislativo não é completamente alheio aos assuntos administrativos, além de ter de se levar em conta o poder de veto, sempre à disposição do Presidente, quando se trata de projetos de lei ordinária ou complementar (CF, art. 66, § 1º, e art. 84, V). Vale lembrar, ainda, que, mesmo que a iniciativa seja atribuída exclusivamente ao PR, o Congresso Nacional ainda tem a prerrogativa de emendar o projeto (atendidas apenas as limitações do art. 63 da CF), o que desmistifica o temor de que o Legislativo produza leis absurdas, acerca desse tema.¹³⁷

A abordagem acerca da preocupação sobre o *modus* de produção das leis tributárias a partir de iniciativa parlamentar, especificamente as benéficas, desemboca na observância dos requisitos fixados pela Lei de Responsabilidade Fiscal à implantação de renúncias fiscais. Este, contudo, não é assunto de índole constitucional, mas legal, o qual será abordado no quarto capítulo desta pesquisa.

É nesse contexto que se vislumbra o principal elemento que permitiu a invertida da jurisprudência dos Tribunais brasileiros, que alteraram os respectivos entendimentos a partir do momento em que passaram a reconhecer a impossibilidade de atrelar elementos que, embora sejam pragmaticamente relevantes, não alcançam alçada constitucional¹³⁸.

Feita a abordagem das teses que negam e que sustentam a existência de iniciativa aos parlamentares em relação à legislação tributária, notadamente à criação de benefícios fiscais, é altamente relevante traçar um panorama atual da questão no País, mediante a análise das Constituições Estaduais e das Leis Orgânicas das capitais brasileiras.

2.4 DAS CONSTITUIÇÕES DOS ESTADOS BRASILEIROS EM RELAÇÃO À RESERVA DE INICIATIVA EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA

Com o objetivo de traçar um panorama atual do Brasil em relação à limitação da competência parlamentar foi realizada pesquisa que abrangeu todas as Constituições dos Estados brasileiros, de modo a constatar quais ainda reservam ao chefe do Poder Executivo a

¹³⁷ CAVALCANTE FILHO, João Trindade. Limites da iniciativa parlamentar sobre políticas públicas: uma proposta de releitura do art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal. *Textos para discussão*. Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado. Brasília, n. 122, p. 4-33, fev. 2013, p. 11.

¹³⁸ Os dados precisos que revelam o momento das invertidas jurisprudenciais estão contidos no capítulo 3 desta obra.

iniciativa das leis tributárias, na totalidade ou apenas em relação à criação de benefícios fiscais.

A pesquisa teve início pela região norte do País, na qual foi possível identificar que as Constituições de dois (de um total de sete) Estados ainda mantêm redação compatível com Constituições antidemocráticas no que tange à reserva de iniciativa ao chefe do Poder Executivo. Especificamente, identifica-se limitação nas Constituições dos Estados de Roraima¹³⁹ e do Acre¹⁴⁰.

Ainda em relação à região norte do Brasil, constata-se que na Constituição do Estado de Tocantins a reserva de iniciativa ao Poder Executivo em matéria tributária foi suprimida por meio da Emenda n.º 25/2011¹⁴¹.

Na região nordeste do País constata-se que seis, das nove Constituições, apresentam limitação à competência parlamentar em matéria tributária. Nos Estados da Bahia¹⁴², Sergipe¹⁴³, Alagoas¹⁴⁴ e Pernambuco¹⁴⁵ há vedação ampla, pois as respectivas Constituições outorgaram todas as matérias tributárias à iniciativa do Governador.

No Estado do Maranhão há uma situação peculiar. Embora tenha sido reduzida a restrição à iniciativa parlamentar em leis tributárias por meio da Emenda n.º 68, de 28 de agosto de 2013, manteve-se a vedação no que tange às renúncias de receitas (mediante a inserção de parágrafo único no artigo 43):

¹³⁹ Art. 63. É da competência privativa do Governador a iniciativa de Leis que disponham sobre: I – Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias, Orçamento, matéria fiscal e tributária.

¹⁴⁰ Art. 54. A iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao governador do Estado, ao Tribunal de Justiça do Estado, no âmbito de sua competência, satisfeitos os requisitos mínimos estabelecidos nesta Constituição. § 1º São de iniciativa do governador do Estado as leis que disponham sobre: [...] III - organização administrativa, matéria tributária e orçamentária.

¹⁴¹ Que alterou a redação da alínea *b*, do inciso II, do § 1º, do artigo 27 da Constituição Estadual, que passou a vigorar com a seguinte redação: “Art. 27. [...] § 1º. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que: [...] II - disponham sobre: [...] b) organização administrativa, matéria orçamentária e serviços públicos”.

¹⁴² Art. 77. São de iniciativa privativa do Governador do Estado os projetos que disponham sobre: [...] III - matéria tributária e orçamentária.

¹⁴³ Art. 61. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre: [...] III - organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária.

¹⁴⁴ Art. 86. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Procurador-Geral de Justiça, ao Defensor Público-Geral do Estado e aos cidadãos, na forma prevista nesta Constituição. § 1º São de iniciativa privada do Governador do Estado as leis que: [...] II – disponham sobre: [...] b) organização administrativa, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal de administração do Poder Executivo.

¹⁴⁵ Art. 19. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Procurador-Geral da Justiça e aos cidadãos, nos casos e formas previstos nesta Constituição. § 1º É da competência privativa do Governador a iniciativa das leis que disponham sobre: I - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento e matéria tributária.

Art. 43. São de iniciativa privativa do Governador do Estado às leis que disponham sobre:

[...]

III – organização administrativa e matéria orçamentária. (modificado pela Emenda à Constituição nº 056 de 17/12/2008 e nº 068 de 28/08/2013)

Parágrafo único- A iniciativa parlamentar sobre projetos envolvendo matéria tributária [sic] só será permitida a projetos dos quais não decorra renúncia [sic] de receita. (acrescido pela Emenda à Constituição nº 068, de 28/08/2013)

Como se nota, o Deputado Estadual do Maranhão está impedido de apresentar projetos de lei sobre isenções tributárias ou outras providências que, de algum modo, gerem renúncias de receitas.

No Estado do Ceará a limitação também é pontual em relação aos casos geradores de renúncias de receitas:

Art. 60. Cabe a iniciativa de leis:

[...]

§2º São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:

[...]

d) concessão de subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas e contribuições.

Na região centro-oeste nenhum dos Estados outorga a competência legislativa em matéria tributária como privativa do Governador. A única Constituição que continha restrição, do Estado de Goiás, foi modificada por meio da Emenda n.º 45/2009, com vigência a partir de 1º de janeiro de 2011, que suprimiu a vedação¹⁴⁶.

Mas a Constituição do Estado de Mato Grosso guarda uma situação peculiar que agride o pacto federativo. Embora não tenha reservado a iniciativa das leis tributárias ao Governador, o fez em relação aos Prefeitos, conforme pode ser constatado abaixo:

Art. 195. O Prefeito poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.

Parágrafo único São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - matéria orçamentária e tributária.

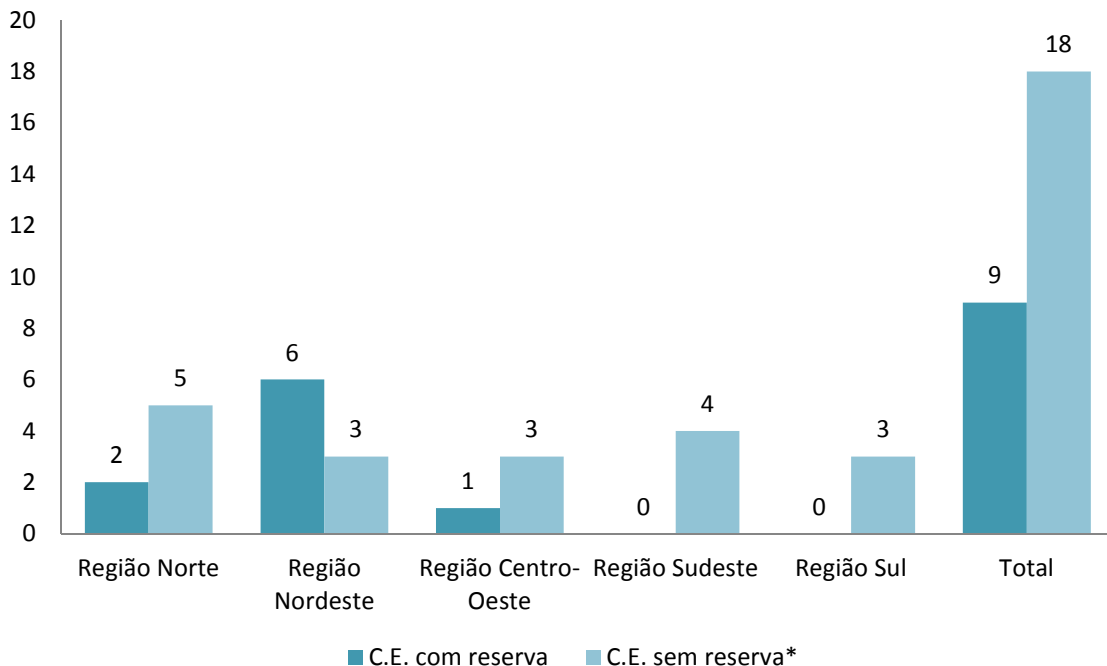
¹⁴⁶ A emenda n.º 45/2009 revogou a alínea *a*, do inciso II, do § 1º, do artigo 20 da Constituição Estadual, que previa: “Art. 20. [...] § 1º São de iniciativa privativa do Governador as leis que: [...] II - disponham sobre: a) a organização administrativa, as matérias tributária e orçamentária”.

O dispositivo em comento é manifestamente inconstitucional porque: dispõe sobre competência legislativa municipal em violação à autonomia federativa dos Municípios; e cria restrição à iniciativa legislativa em matéria tributária não prevista pela Constituição da República. Pela gravidade da violação, esse dispositivo foi considerado à produção do gráfico apresentado ao final neste tópico, que também leva em conta a Lei Orgânica do Distrito Federal.

Nas regiões sul e sudeste nenhuma das Constituições Estaduais contém vedação (completa ou parcial) da iniciativa parlamentar em matéria tributária. No caso da Constituição capixaba, constata-se alteração proveniente da Emenda Constitucional n.º 30/2001, que suprimiu a expressão *matéria tributária* do rol de competências de iniciativa privativa do Governador do Estado¹⁴⁷.

Em síntese, constata-se que das vinte e seis Constituições Estaduais, mais a Lei Orgânica do Distrito Federal, nove ainda apresentam restrições à deflagração do processo legislativo em matéria tributária que afrontam a Constituição da República de 1988, conforme a seguinte representação gráfica:

Gráfico 1 – Constituições dos Estados brasileiros (com e sem reserva de iniciativa ao chefe do Executivo em matéria tributária).



¹⁴⁷ Que passou a vigorar com a seguinte redação: “Art. 63. [...] 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; (Inciso III com redação dada pela EC n.º 30/01)”.

Fonte: elaborado pelo autor.

* Leva em conta a Lei Orgânica do Distrito Federal.

Mais de um terço das Constituições dos Estados brasileiros não apresenta texto compatível com a Constituição da República no que tange à devida divisão das competências legislativas. Este dado revela a mitigação do Poder Legislativo em detrimento do Executivo e, conseqüentemente, a redução do poder soberano do povo, que deixa de ser exercido pelo colegiado para estar ao cabo da vontade de um agente político.

2.5 DAS LEIS ORGÂNICAS DAS CAPITAIS BRASILEIRAS EM RELAÇÃO À RESERVA DE INICIATIVA EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA

No âmbito municipal há intensa limitação da competência legislativa parlamentar, o que aguça a discussão acerca da possibilidade de uma norma tributária ser criada, modificada ou suprimida por um vereador, notadamente em sede de benefícios fiscais.

Diante da dimensão continental do Estado brasileiro e da existência de 5.561 Municípios¹⁴⁸, foram selecionadas para análise apenas as Leis Orgânicas das capitais brasileiras. Assim como efetuado em relação às Constituições Estaduais, procedeu-se a uma pesquisa acerca da existência de dispositivos que reservam ao chefe do Poder Executivo a iniciativa sobre leis tributárias, ou, ao menos, sobre leis tributárias benéficas.

Na região norte, constata-se a existência de reserva de iniciativa ao chefe do Poder Executivo em relação às leis tributárias em cinco das sete capitais. Apenas as Leis Orgânicas dos Municípios de Porto Velho e de Manaus não tolgem a iniciativa parlamentar em direito tributário.

As Leis Orgânicas dos Municípios de Macapá¹⁴⁹, Belém¹⁵⁰, Palmas¹⁵¹ e Rio Branco¹⁵² reservam ao Prefeito a iniciativa de todas as leis que disponham sobre matéria

¹⁴⁸ BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Indicadores Sociais Municipais: 2000*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indicadores_sociais_municipais/tabela1a.shtm>. Acesso em: 10 fev. 2017.

¹⁴⁹ Art. 197. Compete privativamente ao Prefeito Municipal, a iniciativa de leis que disponham sobre: [...] V - Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Orçamento Anual e Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e matéria tributária e orçamentária.

¹⁵⁰ Art. 75. São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre: [...] V - matéria tributária, abertura de crédito, fixação dos serviços públicos e aumento das despesas públicas.

¹⁵¹ Art. 42. Compete privativamente ao Prefeito à iniciativa dos projetos de leis que disponham sobre: [...] IV - organização administrativa, matéria tributária e orçamentária e de serviços públicos municipais.

¹⁵² Art. 36. É de competência exclusiva do Prefeito a iniciativa de leis que: [...] II - disponham sobre organização administrativa, matéria tributária e orçamentária e serviços públicos.

tributária. Já a Lei Orgânica do Município de Boa Vista, que não limitava a competência parlamentar em relação ao tema, foi modificada por meio da Emenda n.º 15/2009, que concedeu ao Prefeito a iniciativa privativa em relação às leis tributárias benéficas¹⁵³.

Na região nordeste, duas das nove capitais reservam exclusivamente ao Prefeito a possibilidade de deflagrar o processo legislativo tendente a inovar ou modificar o ordenamento jurídico-tributário local. Trata-se, precisamente, dos Municípios de Fortaleza¹⁵⁴ e de Natal¹⁵⁵, o que gera a seguinte representação gráfica:

Na região centro-oeste, atualmente nenhuma das Leis Orgânicas prevê reserva de iniciativa ao Prefeito em relação à legislação tributária. O Município de Goiânia, que era o único que restringia a competência parlamentar sofreu modificação na respectiva Lei Orgânica, por meio da Emenda n.º 43/2009¹⁵⁶. Já o Município de Cuiabá, que sofre ingerência na sua competência legislativa por força do artigo 195 da Constituição do Estado de Mato Grosso¹⁵⁷, não reproduz a norma restritiva na sua esfera federativa.

Na região sul do País nenhum dos Municípios limita a competência dos vereadores para iniciar o processo legislativo em matéria tributária.

No sudeste do Estado brasileiro, duas das quatro capitais outorgam exclusivamente aos respectivos Prefeitos a possibilidade de criar leis tributárias. São os Municípios de Belo Horizonte e do Rio de Janeiro. Em relação ao Município de Vitória, que também continha norma restritiva de idêntico teor, houve alteração por meio da Emenda n.º 11/1998¹⁵⁸, que logrou corrigir a distorção.

¹⁵³ Art. 45. Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre: [...] VI - a concessão de isenção, benefício ou incentivo fiscal.

¹⁵⁴ Art. 46. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e aos cidadãos. § 1º São da iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre: [...] II – organização administrativa, matéria tributária e orçamentária e serviços públicos, exceto os contidos no art. 34 desta Lei Orgânica.

¹⁵⁵ Art. 39. A iniciativa dos projetos de lei cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e a cinco por cento do eleitorado registrado na última eleição. § 1º - É de competência privada do Prefeito a iniciativa de projetos de lei que disponham sobre as matérias constantes dos incisos I, II, III, VI, VIII, IX e X, do artigo 21, desta lei.

Art. 21. Compete à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, não exigida esta para o especificado no Art. 22, Inciso III, legislar sobre todas as matérias de competência do Município, especialmente sobre: I - sistema tributário, arrecadação e aplicação de rendas; [...] VI - concessão de isenção e anistia fiscal e remissão de dívida e de crédito tributário; [...] X - matéria financeira e orçamentária.

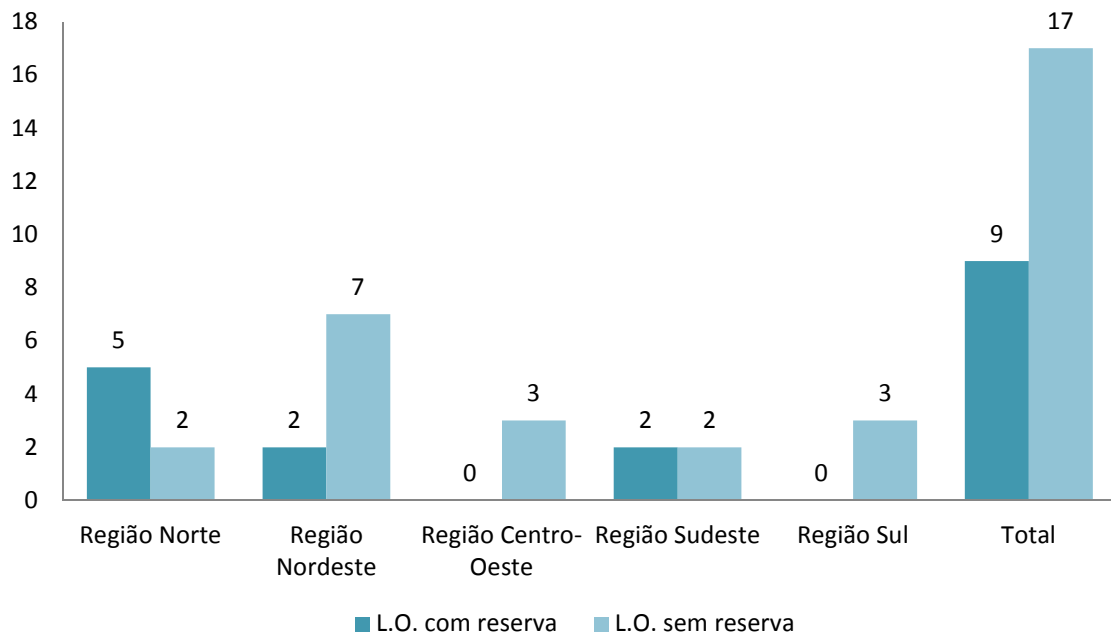
¹⁵⁶ Que alterou a redação original do inciso I do artigo 89 (“Art. 89. Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa das leis que disponham sobre: I - a organização administrativa, as matérias orçamentárias e tributárias e os serviços públicos”), que passou a prever: “Art. 89. [...] I - a organização administrativa e as matérias orçamentárias, nos termos do Art. 135”.

¹⁵⁷ Conforme menção no tópico 2.4 deste capítulo.

¹⁵⁸ Que revogou o inciso II, do parágrafo único, do artigo 80 da Constituição Estadual, que previa: “Art. 80. [...] Parágrafo Único. São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre: [...] II - organização administrativa, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal do Executivo”.

Portanto, no geral, o quadro comparativo das Leis Orgânicas das capitais brasileiras em relação à limitação das competências parlamentares em matéria tributária é o seguinte:

Gráfico 2 – Leis Orgânicas das capitais brasileiras (com e sem reserva de iniciativa ao chefe do Executivo em matéria tributária).



Fonte: elaborado pelo autor.

Verifica-se, assim como ocorre em relação às Constituições Estaduais, que mais de um terço das Leis Orgânicas das capitais dos Estados brasileiros visam evitar que vereadores deflagrem o processo legislativo em matéria tributária, de modo avesso ao previsto na Constituição da República de 1988, que eliminou cláusula impeditiva da competência parlamentar em comparação aos textos constitucionais antidemocráticos que a história nacional alberga.

Diante desse cenário é indispensável avançar à pesquisa para identificar como o Poder Judiciário brasileiro tem enfrentado a questão, o que demanda capítulo autônomo em razão da quantidade de informações coletadas.

3. DA JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS BRASILEIROS SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS TRIBUTÁRIAS DE INICIATIVA PARLAMENTAR

A realização do presente trabalho está apoiada em ampla pesquisa de jurisprudência. Todos os Tribunais de Justiça dos Estados brasileiros, assim como o Supremo Tribunal Federal serviram de base à coleta de dados que tem por finalidade apresentar um panorama acerca do entendimento que o Poder Judiciário brasileiro tem manifestado em relação às leis de iniciativa parlamentar em matéria tributária.

Embora a pesquisa realizada tenha sido geral, com a intenção de localizar dados relativos sobre quaisquer leis tributárias de iniciativa parlamentar, constata-se que é irrelevante a quantidade de julgados que recaem sobre aspectos que não se relacionam com a criação de hipóteses de renúncia fiscal. Nesse contexto, verifica-se que a esmagadora quantidade de ações diretas de inconstitucionalidade impetradas recai sobre a disciplina normativa de isenções tributárias.

A pesquisa foi realizada nos *sites* dos Tribunais brasileiros, mediante sistema de consulta de jurisprudência. Os termos utilizados, em conjunto ou separadamente foram os seguintes: isenção; tributária; vereador; deputado; parlamentar; lei; iniciativa; reserva; competência; privativa; exclusiva; inconstitucionalidade; IPTU; ISS; ITBI; IPVA; ICMS; taxa; contribuição.

O Tribunal de Justiça cuja utilização dos termos de pesquisa mencionados resultaram em maior número de julgados foi o do Estado de Rondônia, cuja base de dados foi composta por 1.759 acórdãos. O contexto da maioria das decisões, contudo, não se relacionava com o assunto pesquisado.

Por outro lado, nos Tribunais do Distrito Federal, Sergipe e Rio Grande do Norte apenas um julgado contextualizado ao tema em voga foi identificado.

A coleta completa das informações ocorreu ao longo de seis meses¹⁵⁹ e os resultados obtidos são os seguintes:

a) não foram localizados julgamentos nos Tribunais de Justiça dos Estados de Tocantins, Pernambuco, Ceará, Maranhão, Piauí, Pará, Amazonas, Acre, Roraima e Amapá¹⁶⁰;

¹⁵⁹ Precisamente, entre 18 de julho de 2016 e 19 de janeiro de 2017.

¹⁶⁰ Em relação a estes foi realizada consulta mediante contato com os setores competentes de cada Tribunal, a partir do qual foi confirmada a ausência de decisões no sentido pesquisado. De se ressaltar, nesse contexto, a

b) foram localizados julgamentos pela inconstitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar em matéria tributária nos demais Tribunais de Justiça pesquisados, com exceção dos Estados de Sergipe, Rio Grande do Norte e do Distrito Federal;

c) com exceção dos Tribunais de Justiça de Mato Grosso do Sul e Rondônia, que continuam julgando inconstitucionais as leis em análise, os demais alteraram o entendimento anterior, ainda que haja divergência em alguns deles;

d) a mudança de entendimento (da inconstitucionalidade para a constitucionalidade) ocorreu:

d.1) no ano de 2000, no Estado do Rio Grande do Sul;

d.2) no ano de 2009, nos Estado do Espírito Santo e de Goiás;

d.3) no ano de 2010, no Estado do Rio de Janeiro;

d.4) no ano de 2011, no Estado de Santa Catarina;

d.5) no ano de 2012, no Estado de São Paulo;

d.6) no ano de 2015, no Estado de Minas Gerais e de Mato Grosso;

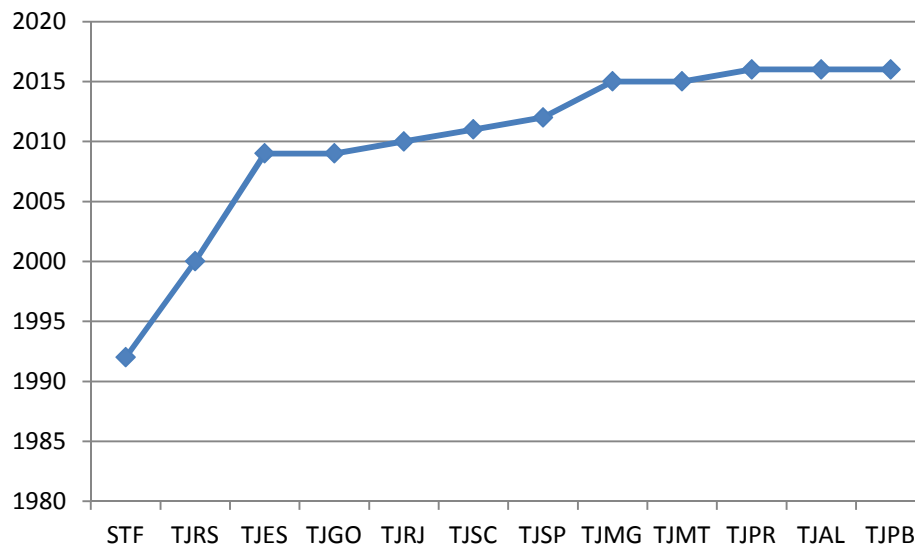
d.7) no ano de 2016, nos Estados do Paraná, de Alagoas e da Paraíba.

Especificamente em relação ao Estado da Bahia foi encontrada situação peculiar, pois prepondera o entendimento segundo o qual cada ente federativo pode dispor livremente sobre a matéria. Além disso, não foi identificada suficiente base de dados que permita identificar, com precisão, qual o entendimento do Tribunal de Justiça, o que justifica sua ausência no gráfico abaixo.

Quanto ao Distrito Federal e aos Estados de Sergipe e do Rio Grande do Norte, não foram mencionados no gráfico em virtude de não ter sido constatada alteração no entendimento do Tribunal de Justiça, cuja base de dados colhida resultou em apenas um julgado (no caso dos primeiros), ou em julgados proferidos em sentido único (no caso do último) – todos pela constitucionalidade das leis de iniciativa parlamentar em matéria tributária.

Considerando as mudanças jurisprudenciais dos Tribunais que atualmente concluem pela constitucionalidade das leis de iniciativa parlamentar em matéria tributária foi elaborado o seguinte gráfico:

Gráfico 3 – Datas de fixação da jurisprudência de Tribunais brasileiros (pela constitucionalidade das leis de iniciativa parlamentar em matéria tributária).



Fonte: elaborado pelo autor.

É de se ressaltar que entre a fixação da interpretação pelo Supremo Tribunal Federal e a efetiva aplicação pelo primeiro Tribunal de Justiça decorreu um hiato de 8 anos. Já em relação ao Tribunal de Justiça dos Estados do Paraná, Alagoas e Paraíba, que alteraram o entendimento apenas em 2016, constata-se um hiato de 24 anos.

A diferença até a mudança de compreensão expressada por uma simples linha gráfica guarda potenciais danos gerados à sociedade. É incontável a quantidade de benefícios fiscais criados pelos representantes eleitos da sociedade (com a finalidade de fomentar o desenvolvimento econômico, por exemplo) que deixaram de ser aplicados em virtude da aplicação de entendimentos despidos de amparo constitucional.

As decisões pautadas na tradição ao invés de serem pautadas em interpretações compatíveis com a ordem constitucional são danosas ao Estado e devem ser repelidas. Isso não significa que deve-se abortar a preocupação com a compatibilidade da criação de benefícios fiscais com o orçamento público. Mas este é tema afeto ao âmbito da legalidade – e não da constitucionalidade, sob pena de lesão (dentre outros) ao princípio da inércia jurisdicional.

A seguir serão apresentados os principais julgamentos identificados nos Tribunais de Justiça do Distrito Federal e dos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Goiás, Bahia, Alagoas, Sergipe, Paraíba, Rio Grande do Norte e Rondônia. Quanto aos demais, como mencionado, não foram localizados julgamentos sobre o tema.

3.1 DADOS RELATIVOS AOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA DOS ESTADOS DA REGIÃO SUL

Os três Estados integram a região sul do País fixaram jurisprudência que reconhece competência ao Poder Legislativo em matéria tributária. Em todos os casos houve inversão de entendimento em relação ao tema. Há grande quantidade de decisões no âmbito dos três Estados, conforme dados apresentados a seguir.

a) Dados do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul

No âmbito do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul constata-se a existência de julgamentos pela inconstitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar em matéria tributária até o ano de 1999¹⁶¹, na seguinte esteira:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR ORIUNDA DA CAMARA DE VEREADORES QUE REDUZIU O VALOR DA TAXA DE EXPEDIENTE. INCONSTITUCIONALIDADE CONSTATADA EM RAZAO DO VICIO DE ORIGEM. A INICIATIVA LEGISLATIVA SOBRE MATERIA TRIBUTARIA E DE COMPETENCIA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO, FORTE NO DISPOSTO NA CONSTITUCAO ESTADUAL, ARTIGOS 8, 10, 149, PAR-3 E 152. ACAO JULGADA PROCEDENTE.¹⁶²

A partir do ano 2000, no entanto, é possível identificar decisões que passaram a concluir em sentido diverso, ainda que com a consignação de divergências:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL, DE INICIATIVA DO LEGISLATIVO MUNICIPAL, QUE ESTATUI TAXA SOCIAL DIFERENCIADA EM ÂMBITO MUNICIPAL - LEI Nº 3 .496/98, DO MUNICÍPIO DE BAGÉ. SUA CONSTITUCIONALIDADE, EIS QUE AUSENTE RESERVA DE INICIATIVA A FAVOR DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PRECEDENTES JURISPRUDÊNCIAS, INCLUSIVE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ausente no

¹⁶¹ No mesmo sentido: SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. ALTERAÇÃO DA LEI TRIBUTÁRIA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PREFEITO. É INCONSTITUCIONAL A LEI Nº 2.433/92, DO MUNICÍPIO DE SANTA CRUZ DO SUL, EMANDA DA CÂMARA DE VEREADORES, AO TRATAR DE MATÉRIA TRIBUTÁRIA, PARA CUJA INICIATIVA É COMPETENTE O CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ACÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade 592109797, Relator: Des. Clarindo Favretto, 12 setembro 1994).

¹⁶² RIO GRANDE DO SUL, Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 599350881. Relator: Des. Paulo Augusto Monte Lopes. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 06 dezembro 1999. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br/site/jurisprudencia/>>. Acesso em: 19 jul. 2016.

ordenamento constitucional vigente reserva de iniciativa ao Chefe do Poder Executivo, quer em nível federal, quer estadual, em matéria tributária, a iniciativa de legislar a respeito pode partir do Poder Legislativo, inclusive em nível municipal. Ação que se julga improcedente. Votos divergentes.¹⁶³

Atualmente o entendimento do Tribunal de Justiça gaúcho continua sendo pela constitucionalidade da iniciativa parlamentar em matéria tributária¹⁶⁴. Aliás, este é o Tribunal estadual que aplica o entendimento pacífico do Supremo Tribunal Federal sobre a questão há mais tempo.

b) Dados do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina

O Tribunal de Justiça de Santa Catarina também manteve entendimento que sonegava competência parlamentar ao início do processo legislativo em matéria tributária, conforme julgamento exposto a seguir:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CONCEDE ISENÇÃO TRIBUTÁRIA AOS MUNICÍPIES. PROPOSIÇÃO RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ART. 50, § 2º, INC. III, DA CARTA BARRIGA VERDE, QUE REPRODUZ PRECEITO DA CONGÊNERE FEDERAL. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PEDIDO PROCEDENTE. [...] ¹⁶⁵

Contudo, adotou conclusão oposta em momento posterior. Precisamente, foi localizado julgado do ano de 2011 já alinhado com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 5.510/2010 DO MUNICÍPIO DE JARAGUÁ DO SUL. CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA. ISENÇÃO TRIBUTÁRIA A FAMÍLIAS CARENTES. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO FORMAL. VIOLAÇÃO AO

¹⁶³ RIO GRANDE DO SUL, Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 599329851. Relator: Des. Osvaldo Stefanello. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 29 maio 2000. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br/site/jurisprudencia/>>. Acesso em: 18 jul. 2016.

¹⁶⁴ ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE A COBRANÇA DE CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA. INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES AO APRESENTAR REDUTOR DO VALOR DA OBRA PÚBLICA A SER CUSTEADA PELO ERÁRIO MUNICIPAL. MATÉRIA QUE NÃO SE CONTÉM NA INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. (Ação Direta de Inconstitucionalidade 70067848218, Relator: Des. Marco Aurélio Heinz, 06 junho 2016).

¹⁶⁵ SANTA CATARINA, Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 1998.017801-0. Relator: Des. Sérgio Paladino. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 06 novembro 2002. Disponível em: <<http://www.tjsc.jus.br/jurisprudencia/>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

ART. 50, § 2º, INC. III, COMBINADO COM O ART. 111 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO. INOCORRÊNCIA. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. É constitucional, sob o prisma formal e substancial, lei, de iniciativa da Câmara de Vereadores, que, em contemplação aos princípios da justiça tributária e da capacidade contributiva, estabelece isenção do pagamento da contribuição de melhoria para proprietários de imóveis economicamente hipossuficientes.¹⁶⁶

Atualmente os julgamentos proferidos pelo Tribunal catarinense expõem com muita clareza a questão. Eles afastam, inclusive, a repercussão infraconstitucional (oriunda de suposta violação da Lei de Responsabilidade Fiscal) do controle concentrado de constitucionalidade¹⁶⁷.

c) Dados do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná

O Tribunal de Justiça do Estado da Paraná alterou sua jurisprudência recentemente. Precisamente, no ano de 2016. Antes, considerava inconstitucional leis de iniciativa parlanamentar em matéria tributária, conforme julgado exemplificativo abaixo:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL - EXTENSÃO DO BENEFÍCIO DE ISENÇÃO DE IPTU A PORTADORES DO VÍRUS HIV E DE CÂNCER - MATÉRIA TRIBUTÁRIA E ORÇAMENTÁRIA - INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - INOBSERVÂNCIA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - OFENSA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE - VÍCIOS FORMAL E MATERIAL CARACTERIZADOS - PEDIDO PROCEDENTE.¹⁶⁸

¹⁶⁶ SANTA CATARINA, Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2010.024407-4. Relator: Des. Newton Janke. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 15 junho 2011. Disponível em: <<http://www.tjsc.jus.br/jurisprudencia>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

¹⁶⁷ Nesse sentido: DIREITO CONSTITUCIONAL - ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI COMPLEMENTAR N. 244/2012, DO MUNICÍPIO DE LAGUNA, QUE "CONSOLIDA AS LEIS DE INCENTIVO FISCAL PARA O DESENVOLVIMENTO SÓCIO ECONÔMICO, EMPRESARIAL E TURÍSTICO DO MUNICÍPIO DE LAGUNA, REVOGA AS LEIS 1.188/06 E 1.360/09 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS" - 1. VÍCIO DE INICIATIVA - ORIGEM PARLAMENTAR - BENEFÍCIOS FISCAIS - MATÉRIA TRIBUTÁRIA - COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO PARLAMENTO E DO CHEFE DO EXECUTIVO - INICIATIVA RESERVADA DO EXECUTIVO QUE É RESTRITA À LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - ART. 50, § 2º, III, DA CE/89 E 165, II, DA CF/88 - ORIENTAÇÃO DO STF - INOCORRÊNCIA DE VÍCIO DE ORIGEM - 2. AUSÊNCIA DE DEMONSTRATIVO DE IMPACTO FINANCEIRO - ART. 121, § 1º, DA CE/89 E 165, § 6º, DA CF/88 - EXIGÊNCIA ESPECÍFICA DA LEI ORÇAMENTÁRIA QUE NÃO SE CONFUNDE COM MATÉRIA TRIBUTÁRIA - LEI COMPLEMENTAR IMPUGNADA QUE MORMENTE CONSUBSTANCIA UMA COMPILAÇÃO DE DUAS LEIS ORDINÁRIAS VIGENTES - INEXISTÊNCIA DE AFRONTA À NORMA CONSTITUCIONAL [...] INCONSTITUCIONALIDADE INOCORRENTE - IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. (Ação Direta de Inconstitucionalidade 9186005-80.2013.8.24.0000, Relator: Des. Monteiro Rocha, 01 junho 2016).

¹⁶⁸ PARANÁ, Tribunal de Justiça. Agravo de Instrumento 1219109-2 - Curitiba. Relator: Des. Telmo Cherem. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 15 junho 2015. Disponível em: <<https://www.tjpr.jus.br/jurisprudencia>>. Acesso em: 02 ago. 2016.

O fundamento da inconstitucionalidade aplicado pelo Tribunal paranaense foi, inclusive, a violação da Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁶⁹. Contudo, o entendimento foi modificado e atualmente está alinhado à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, conforme pode ser constatado abaixo:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL Nº 9.860/2014 - INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA IPTU VERDE - CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL EM CASO DE ADOÇÃO DE MEDIDAS QUE ESTIMULEM A PROTEÇÃO, A PRESERVAÇÃO E A RECUPERAÇÃO DO MEIO AMBIENTE - ISENÇÃO TRIBUTÁRIA - COMPETÊNCIA LEGISLATIVA COMUM OU CONCORRENTE - AUSÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - ACÇÃO IMPROCEDENTE. A Constituição da República de 1988, admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. Precedentes do Pleno do Supremo Tribunal Federal, afirmando a inexistência de reserva de iniciativa do executivo. Há inúmeros precedentes do Pleno do Supremo Tribunal Federal afirmando que "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" (ARE 743480 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, j. 10/10/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-228 DIVULG 19-11-2013 PUBLIC 20-11-2013).¹⁷⁰

Diante da pesquisa realizada, constata-se que o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná foi um dos mais relutantes no processo de modificação do entendimento aplicado ao tema em voga, juntamente com os Tribunais alagoano e paraibano.

¹⁶⁹ Nesse sentido: INCIDENTE DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DA LAPA Nº 2.160/2008. CONCESSÃO DE "DESCONTO ESPECIAL SOBRE DÉBITOS TRIBUTÁRIOS, INSCRITOS OU NÃO EM DÍVIDA ATIVA". INICIATIVA PARLAMENTAR. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. DEPENDÊNCIA DA INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. OFENSA AO ARTIGO 165, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E AO ARTIGO 133, § 6º, I, e § 8º DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INOBSERVÂNCIA, ADEMAIS, DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. AUSÊNCIA DE PRÉVIO ESTUDO DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO. VÍCIO MATERIAL. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. PROCEDÊNCIA DO INCIDENTE. (IDI - 925318-1/01, Relator: Des. Sérgio Arenhart, 07 julho 2014).

¹⁷⁰ PARANÁ, Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 1331625-7. Relator: Des. Rogério Coelho. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 04 abril 2016. Disponível em: <<https://www.tjpr.jus.br/jurisprudencia>>. Acesso em: 02 ago. 2016.

3.2 DADOS RELATIVOS AOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA DOS ESTADOS DA REGIÃO SUDESTE

Os quatro Estados integram a região sudeste do País também mantém jurisprudência que reconhece a competência dos parlamentares para deflagrar o processo legislativo sobre Direito Tributário. Mas em passado recente todos mantiveram entendimento oposto, conforme dados apresentados na sequência.

a) Dados do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

No âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo também prevalecia a tese da inconstitucionalidade das leis de iniciativa parlamentar em matéria tributária, conforme revela o julgado abaixo:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR 171/08, DO MUNICÍPIO DE SUZANO. ALTERA A REDAÇÃO E ACRESCENTA § ÚNICO AO ART. 207 DA LEI COMPLEMENTAR 39/07, ISENTANDO DO IPTU OS CONTRIBUINTES APOSENTADOS, PENSIONISTAS OU BENEFICIÁRIOS DA PRESTAÇÃO CONTINUADA QUE ATENDAM A DETERMINADOS REQUISITOS. LEI DE INICIATIVA DE VEREADOR. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES. ATRIBUIÇÃO EXCLUSIVA DO PREFEITO. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE.¹⁷¹

Em 2012, no entanto, os julgamentos passaram a oscilar¹⁷², momento em que se preferiu decisão pela constitucionalidade ao amparo da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que havia revertido decisão do Tribunal paulista:

Lei Municipal de Guarulhos (n. 6.802, de 14.2.2011) concedendo isenção de 50% do ISPPTU para imóveis edificadas localizados em vias públicas onde se realizam as feiras-livres - Precedente do STF. invertendo julgado do Órgão Especial do TJ-SP, reconheceu a legalidade da anterior Lei Municipal

¹⁷¹ SÃO PAULO, Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 994.09.222456-6. Relator: Des. Viana Santos. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 24 fevereiro 2010. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/consultaCompleta.do?f=1>>. Acesso em: 06 ago. 2016.

¹⁷² Ainda pela inconstitucionalidade: ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR, VETADA PELO PREFEITO E COM VETO REJEITADO PELA CÂMARA, QUE A PROMULGA. INVASÃO DA ESFERA DE ATRIBUIÇÕES DO CHEFE DO EXECUTIVO. VULNERAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade 0225248-04.2011.8.26.0000, Relator: Des. Renato Nalini, 13 junho 2012).

de Guarulhos concedendo o mesmo benefício (n. 6.413, de 11.9.2008), pela prevalência da regra geral da iniciativa concorrente - Respeitado o entendimento daqueles que advogam a ocorrência de vício de Iniciativa, não se justifica decidir em sentido oposto ao comando específico (RE 628.074) da Suprema Corte - Ação julgada improcedente.¹⁷³

Atualmente o entendimento unânime manifestado nos julgamentos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo conclui pela constitucionalidade das leis tributárias criadas por parlamentares, inclusive mediante a distinção entre aspectos de controle de constitucionalidade e de legalidade¹⁷⁴.

b) Dados do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais

O Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais fornece vasta fonte de pesquisa ao tema em análise, em virtude de divergências manifestadas nos julgamentos sobre o tema em análise. Com grande quantidade de julgados¹⁷⁵, é possível localizar decisões pela inconstitucionalidade das leis de iniciativa parlamentar até 2014, conforme abaixo:

¹⁷³ SÃO PAULO, Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 0045262-90.2011.8.26.0000. Relator: Des. Enio Zuliani. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 12 fevereiro 2012. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsjg/consultaCompleta.do?f=1>>. Acesso em: 06 ago. 2016.

¹⁷⁴ Nesse sentido: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI Nº 7.460 DE 15 DE FEVEREIRO DE 2016 CONCESSÃO DE ISENÇÃO DO IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO A PROPRIETÁRIOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS QUE NÃO ULTRAPASSEM CINCO SALÁRIOS MÍNIMOS NO RECEBIMENTO DOS PROVENTOS INICIATIVA ORIUNDA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL VIABILIDADE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE ENTRE OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO PARA EDIÇÃO DE NORMA TRIBUTÁRIA PRECEDENTES DO C. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL LEI QUESTIONADA, ADEMAIS, QUE NÃO CRIA OU IMPÕE OBRIGAÇÕES AO EXECUTIVO AUSÊNCIA DE AUMENTO DE DESPESA TESE DE AUSÊNCIA DE COMPENSAÇÃO, DESRESPEITANDO A LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000 (LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL) QUE REPRESENTA MERO CONTROLE DE LEGALIDADE DA NORMA ALEGADA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DO PARÁGRAFO 1º DO ART. 1º DE REFERIDA LEI PELO MINISTÉRIO PÚBLICO SUPOSTA VIOLAÇÃO DA ISONOMIA AO ESTENDER A ISENÇÃO AOS HERDEIROS INEXISTÊNCIA DE REFERIDA EXTENSÃO NORMA VOLTADA À TUTELA DOS DIREITOS DOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS, NÃO DE SEUS SUCESSORES IMPOSSIBILIDADE DE REALIZAR INTERPRETAÇÃO CONFORME ATUAÇÃO DO JUDICIÁRIO, AO REALIZAR O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE, RESTRINGE-SE À FIGURA DO “LEGISLADOR NEGATIVO” PRETENSÃO IMPROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade 2093991-40.2016.8.26.0000, Relator: Des. Francisco Casconi, 05 outubro 2016).

¹⁷⁵ *Verbi gratia*: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL QUE EXTINGUE A CONTRIBUIÇÃO PARA CUSTEIO DO SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA (COSIP) - DIMINUIÇÃO DE RECEITA PÚBLICA - MATÉRIA TRIBUTÁRIA COM INQUESTIONÁVEL REFLEXO ORÇAMENTÁRIO - VÍCIO DE INICIATIVA - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO - PROCEDÊNCIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.0000.07.458951-6/000, Relator: Des. Brandão Teixeira, 05 março 2010).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI QUE EXPANDE AS HIPÓTESES DE ISENÇÃO TRIBUTÁRIA ANTERIORMENTE PREVISTAS NA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL - INICIATIVA DA CÂMARA - INCONSTITUCIONALIDADE - NECESSIDADE DE PARTICIPAÇÃO DO PREFEITO NO PROCESSO DE CRIAÇÃO DO DIPLOMA.

- Depreende-se da leitura dos artigos 165 e 166, da Constituição de 1988, e dos artigos 155 e 156, da Carta Mineira de 1989, que cabe privativamente ao Chefe do Poder Executivo propor projetos de lei que versam sobre o orçamento.

- Uma lei que implica em renúncia de receita tem o condão de desequilibrar as contas públicas. Assim sendo, mesmo que ela trate de matéria tributária - de iniciativa concorrente -, não pode ser aceita como válida, se criada à revelia do prefeito.¹⁷⁶

A partir de 2015, o resultado das ações diretas de inconstitucionalidade passou a ser diverso¹⁷⁷, não obstante a consignação de divergência tenha sido reiterada:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - AS LEIS QUE DISPONHAM SOBRE MATÉRIA TRIBUTÁRIA NÃO SE INSEREM DENTRE AS DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - COMPETÊNCIA COMUM OU CONCORRENTE DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO MUNICIPAIS - PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

-Caso em que há de ser julgada improcedente a ação de declaração de inconstitucionalidade da Lei Complementar Municipal de nº 9 de 02 de fevereiro de 2015 do Município de Dom Bosco, que autoriza o Poder Executivo Municipal conceder isenção do IPTU, preenchidas as condições estabelecidas no texto impugnado.

- Em se tratando de matéria tributária, a competência para iniciar o processo legislativo é comum ou concorrente dos poderes executivo e legislativo municipais.

-Precedentes do Supremo Tribunal Federal.

V.V.: A isenção de tributo levada a cabo pela Câmara de Vereadores, representada pela isenção determinada à alguns contribuintes do IPTU, configura renúncia de receita, vedada em exclusividade à edilidade. (Des. Antônio Carlos Cruvinel).¹⁷⁸

O fundamento da divergência consignado nos termos do julgado acima está amparado na repercussão orçamentária dos benefícios fiscais, tese insustentável conforme

¹⁷⁶ MINAS GERAIS, Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.0000.14.016725-5/000. Relator: Des. Cássio Salomé. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 03 outubro 2014. Disponível em: <<http://www.tjmg.jus.br/portal/jurisprudencia/consulta-de-jurisprudencia/acordaos/>>. Acesso em: 12 ago. 2016.

¹⁷⁷ Nesse sentido: ADI n.º 0362146-79.2014.8.13.0000 (Relator: Des. Marcos Lincoln, 28 janeiro 2015).

¹⁷⁸ MINAS GERAIS, Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.0000.15.019386-0/000. Relator: Des. Mariângela Meyer. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 12 agosto 2016. Disponível em: <<http://www.tjmg.jus.br/portal/jurisprudencia/consulta-de-jurisprudencia/acordaos/>>. Acesso em: 16 ago. 2016.

jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal e que foge ao controle de constitucionalidade¹⁷⁹.

c) Dados do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro julgava inconstitucionais as leis de iniciativa parlamentar voltadas à instituição de isenções tributárias até maio de 2010, conforme jurisprudência predominante à época:

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6557/2008 DO MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS, QUE CRIOU ISENÇÃO DE IPTU PARA IDOSOS COM ATÉ CINCO SALÁRIOS MÍNIMOS DE RENDA E PROPRIETÁRIOS DE APENAS UM IMÓVEL. Vício formal de iniciativa. Isenção de imposto. Matéria reservada ao chefe do Poder Executivo, na forma do artigo 209 conjugado com o artigo 145, III e XII, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, posto que a lei atacada gera aumento de despesas municipais por meio indireto, a partir da redução de receita, o que também remete o seu objeto à iniciativa do Chefe do Executivo, consoante os artigos 113, I, e 210, §3º, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Ofensa, ademais ao princípio da separação de poderes [...]. Procedência do pedido para declarar a inconstitucionalidade da 6557/2008 do Município de Petrópolis.¹⁸⁰

Em junho de 2010, no entanto, o julgamento proferido pelo Tribunal carioca foi o oposto, data a partir da qual é possível localizar extensa base de dados com idêntico teor, conforme abaixo:

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE da Lei n. 3551/2003 do Município Do Rio de Janeiro. Texto atacado que declara Patrimônio Cultural do Povo Carioca o Cordão da Bola Preta, e que ainda aplica a este o disposto no artigo 61, VIII do Código Tributário do Município do Rio de Janeiro. Tal artigo isenta de IPTU, imóveis que forem declarados de utilidade pública. Impossibilidade de se exercer controle concentrado contra lei de efeito concreto como a que declara a entidade como Patrimônio Cultural do Povo Carioca. O segundo artigo trata de isenção tributária, onde o legislador constituinte asseverou ser de iniciativa

¹⁷⁹ Nesse sentido, o próprio TJMG passou a se manifestar: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO DE ANDRELÂNDIA - LEI Nº 1.952/15 - MATÉRIA TRIBUTÁRIA - INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - INOCORRÊNCIA - REPRESENTAÇÃO IMPROCEDENTE. O colendo Supremo Tribunal Federal, em tema de repercussão geral, já decidiu que a iniciativa de leis tributárias não se insere na competência privativa do Chefe do Poder Executivo, ainda que resulte redução de receitas em virtude de algum benefício fiscal (ARE nº 743.480 RG/MG). (Ação Direta de Inconstitucionalidade 0466738-43.2015.8.13.0000, Relator: Des. Geraldo Augusto, 22 março 2017).

¹⁸⁰ RIO DE JANEIRO, Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 0034716-39.2009.8.19.0000. Relator: Des. Maria Augusta Vaz Monteiro de Figueiredo. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 03 maio 2010. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/ejuris/ConsultarJurisprudencia.aspx>>. Acesso em: 28 ago. 2016.

concorrente entre o Poder executivo e o Poder legislativo. Artigo 61 da Magna Carta e artigo 112 da Carta Estadual. Representação por Inconstitucionalidade que se tem, pois, como improcedente.¹⁸¹

No entanto, relevante salientar a identificação de julgado, datado de 2015, que conclui pela inconstitucionalidade de lei de iniciativa parlamentar que institui isenção tributária¹⁸². Mas se trata de *decisum* isolado, pois no mesmo ano os demais julgamentos consultados concluem em sentido contrário¹⁸³.

d) Dados do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo

O Tribunal de Justiça do Espírito Santo manteve julgamentos que reconheciam a competência exclusiva do chefe do Poder Executivo para iniciar o processo legislativo em matéria tributária desde 2005, conforme abaixo:

ACÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL 176/2003 DE MUQUI - VÍCIO DE INICIATIVA DE LEI - MATÉRIA TRIBUTÁRIA - INEXISTÊNCIA - INICIATIVA CONCORRENTE DO EXECUTIVO E LEGISLATIVO - TEMPESTIVIDADE DO VETO - CÔMPUTO DO PRAZO DE 15 DIAS - INEXISTÊNCIA DE SANÇÃO TÁCITA - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - ACÇÃO PROCEDENTE.

1 - Com relação aos tributos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a iniciativa de lei que verse sobre matéria tributária é de competência concorrente do Chefe do Executivo e do Poder Legislativo. Exclusão do atual art. 63, § único, III, da Constituição Estadual da expressão “matéria tributária”, atribuindo-se a aludida competência concorrente.

2 - Quando se diz que o prazo de 15 dias começará a fluir a partir do recebimento, deduz-se que o primeiro dia após o recebimento se completará somente no dia seguinte. Assim sendo, se contarmos 15 dias úteis após o recebimento do Projeto, que ocorreu no dia 10/03/2003, o dies ad quem será o dia 31/03/2005. Veto tempestivo, não tendo ocorrido sanção tácita pelo decurso do prazo.

3 - Acção de Inconstitucionalidade julgada procedente.¹⁸⁴

¹⁸¹ RIO DE JANEIRO, Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 0020461-47.2007.8.19.0000. Relator: Des. Nilza Bitar. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 21 junho 2010. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/ejuris/ConsultarJurisprudencia.aspx>>. Acesso em: 28 ago. 2016.

¹⁸² RIO DE JANEIRO, Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 0031253-16.2014.8.19.0000. Relator: Des. Luiz Felipe da Silva Haddad. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 23 fevereiro 2015. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/ejuris/ConsultarJurisprudencia.aspx>>. Acesso em: 28 ago. 2016.

¹⁸³ RIO DE JANEIRO, Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 0030212-14.2014.8.19.0000. Relator: Des. Jessé Torres. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 13 julho 2015. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/ejuris/ConsultarJurisprudencia.aspx>>. Acesso em: 28 ago. 2016.

¹⁸⁴ ESPÍRITO SANTO, Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 0002922-16.2003.8.08.0000. Relator: Des. Paulo Nicola Copolillo. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 06 junho 2005. Disponível em: <http://aplicativos.tjes.jus.br/sistemaspublicos/consulta_jurisprudencia/cons_jurisp.cfm>. Acesso em: 20 dez. 2016.

Após reiterar a conclusão pela inconstitucionalidade¹⁸⁵, inclusive ao cabo do descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁸⁶, o Tribunal de Justiça do Espírito Santo alterou o entendimento a partir do seguinte precedente, de 2009:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI GERAL DAS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE DO MUNICÍPIO DA SERRA. ISENÇÃO DO PAGAMENTO DE TAXA E CRIAÇÃO DE ÓRGÃO PÚBLICO. PEDIDO DE LIMINAR. PROVIDÊNCIA DE NATUREZA CAUTELAR (SUSPENSÃO DOS EFEITOS DA LEI). REQUISITOS NÃO PREENCHIDOS. *FUMUS BONI IURIS* E *PERICULUM IN MORA*. PEDIDO INDEFERIDO. [...] II – Na linha do entendimento do STF, a Constituição de 1988, ao contrário do que sustenta a requerente, admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. Afirma-se que a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, devendo necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. III – O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para isentar pessoas jurídicas ao pagamento de taxas, não se equipara – especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo – ao ato de legislar sobre orçamento do Estado. [...] ¹⁸⁷

O precedente em voga é mantido até a atualidade, conforme reiteradas decisões do Tribunal capixaba¹⁸⁸.

¹⁸⁵ ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MATÉRIA TRIBUTÁRIA - INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - SUPOSTO VÍCIO DE INICIATIVA - INEXISTÊNCIA - ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. O instrumento normativo impugnado não versa sobre questão tributária, cuja competência para elaboração é do Chefe do Executivo Municipal, mas sim sobre a necessidade dos moradores instalarem sinalização em braile nos painéis dos elevadores dos edifícios localizados no Município de Guarapari, o que descaracteriza a hipótese de vício de iniciativa. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade 0000044-16.2006.8.08.0000, Relator: Des. Sérgio Luiz Teixeira Gama, 14 junho 2007).

¹⁸⁶ ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO DE CARIACICA - LEI COMPLEMENTAR Nº 102005 – [...] VÍCIO DE INICIATIVA - MATÉRIA DE INICIATIVA CONCORRENTE - NÃO OCORRÊNCIA - ART. 63, III DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL COM REDAÇÃO CONFERIDA PELA EC Nº 302001 - PRECEDENTES DO STF - NÃO OBSERVÂNCIA AO ART. 14 DA LRF - ART. 135 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO - OCORRÊNCIA - PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade 00003334620068080000, Relator: Des. José Luiz Barreto Vivas, 12 julho 2007). (grifo nosso).

¹⁸⁷ ESPÍRITO SANTO, Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 100090000306. Relator: Des. Sérgio Luiz Teixeira Gama. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 18 junho 2009. Disponível em: <http://aplicativos.tjes.jus.br/sistemaspublicos/consulta_jurisprudencia/cons_jurisp.cfm>. Acesso em: 20 dez. 2016.

¹⁸⁸ ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. LEI MUNICIPAL N. 2.476/2014. ALEGAÇÃO DE AFRONTA PRINCÍPIOS DA RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO E DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO. VÍCIO FORMAL NÃO CONFIGURADO. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AOS ARTS. 17 E 91 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. ACÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade 0008823-08.2016.8.08.0000, Relator: Des. Elisabeth Lordes, 15 dezembro 2016).

3.3 DADOS RELATIVOS AOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA DOS ESTADOS DA REGIÃO CENTRO-OESTE

Na região centro-oeste os Tribunais de Justiça de dois Estados (Goiás e Mato Grosso), mais o do Distrito Federal mantém jurisprudência pela ausência de reserva de iniciativa ao Poder Executivo em matéria tributária. Já o Tribunal do Mato Grosso do Sul continua decidindo em sentido contrário, conforme dados apresentados a seguir.

a) Dados do Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul

O Estado do Mato Grosso do Sul mantém jurisprudência que conclui pela inconstitucionalidade das leis de iniciativa parlamentar em matéria tributária¹⁸⁹, em dissonância da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, conforme abaixo:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – [...] CONCESSÃO DE DESCONTOS E BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS – NATUREZA TRIBUTÁRIA – COMPETÊNCIA CONCORRENTE DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO – VÍCIO MATERIAL CONSTATADO – AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA NECESSIDADE DE PREVISÃO DOS IMPACTOS ORÇAMENTÁRIOS EM RAZÃO DA REDUÇÃO DA RECEITA – VIOLAÇÃO À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – PRINCÍPIO DA LEGALIDADE – PROCEDÊNCIA DA ACÇÃO.

[...]

4- Há precedentes pacificados no Supremo Tribunal Federal que matérias atinentes às normas que tratam do direito tributário com a concessão de benefícios fiscais não são as mesmas concernentes às diretrizes orçamentárias, que é da competência exclusiva do Poder Executivo, sendo da competência concorrente entre os Poderes Executivo e Legislativo para elaboração de normas de matéria tributária, mesmo que a redução da receita implique nos reflexos diminutivos do orçamento municipal, inexistindo vício formal de iniciativa da legislação;

5- A Lei de Responsabilidade fiscal tem como escopo orientar-se a aplicação de uma gestão fiscal responsável, planejada e transparente prevenir ou vetar situações ocorridas como a do presente caso que traga o desequilíbrio orçamentário, impondo limites e condições para a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício que implique renúncia de receita pública, ou seja, limitando o poder de renunciar tributos que é corolário do poder de instituir, fiscalizar e arrecadar as receitas;

6 – A violação ao princípio da legalidade na condição de fundamento do vício material da citada Lei Complementar Municipal de Iguatemi se caracteriza na inobservância do legislador municipal quanto à

¹⁸⁹ Nesse sentido, *verbi gratia*: ADI 2006.003973-1/0000-00 (Relator: Des. Rêmolio Letteriello, 09 maio 2007) e ADI 1402323-61.2015.8.12.0000 (Relator: Des. Carlos Eduardo Contar, 16 setembro 2015).

imprescindibilidade de previsão de medidas aptas à compensação orçamentária em relação à renúncia das receitas por haver redução no impacto financeiro do Município.¹⁹⁰

Constata-se, conforme temática explorada Capítulo 4, que o Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul se imiscui em análise de violação da legislação infraconstitucional, atuando com parâmetro incompatível com o sistema de controle de constitucionalidade, o que continuava sendo feito até o fechamento desta pesquisa.

b) Dados do Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso

O levantamento de dados realizado perante o Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso permitiu concluir que até 2012 julgavam-se inconstitucionais as leis de iniciativa parlamentar em matéria tributária quando implicassem em redução de receitas, não obstante o reconhecimento da competência concorrente (entre legislativo e executivo) à apresentação de projetos dessa natureza:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI COMPLEMENTAR – DISPOSITIVOS QUE IMPLICAM EM RENÚNCIA FISCAL – BENEFÍCIO INSTITUÍDO POR INICIATIVA PARLAMENTAR – MATÉRIA DE IMPACTO NA LEI ORÇAMENTÁRIA – VIOLAÇÃO À CLÁUSULA DE RESERVA DE INICIATIVA AFRONTANDO A SEPARAÇÃO DOS PODERES. ADI PROCEDENTE.

A competência para legislar sobre matéria tributária é concorrente, todavia aquela que implique em redução de receita, sem que, para tanto, haja demonstração de compensação, ato privativo do chefe do executivo, sob pena de responsabilidade fiscal, configura invasão de competência da seara orçamentária, violando o princípio da separação dos poderes.¹⁹¹

Em relação ao reconhecimento da competência concorrente à iniciativa em matéria tributária, foram localizados acórdãos a partir de 2007¹⁹². Já em relação à inexistência de violação constitucional nas leis tributárias benéficas de iniciativa parlamentar foram

¹⁹⁰ MATO GROSSO DO SUL, Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 1413927-53.2014.8.12.0000. Relator: Des. Fernando Mauro Moreira Marinho. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 09 setembro 2015. Disponível em: <<http://tjms.jus.br/esaj/portal.do?servico=789900>>. Acesso em: 25 out. 2016.

¹⁹¹ MATO GROSSO, Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 3843/2012. Relator: Des. Carlos Alberto Alves da Rocha. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 11 outubro 2012. Disponível em: <<http://www.tjmt.jus.br/jurisprudencia/>>. Acesso em: 02 nov. 2016.

¹⁹² Nesse sentido, *verbi gratia*: ADI 51155/2006 (Relator: Des. Benedito Pereira do Nascimento, 14 agosto 2007); ADI 79674/2007 (Relator: Des. Paulo da Cunha, 26 setembro 2008); e ADI 6680/2008 (Relator: Des. José Tadeu Cury, 18 fevereiro 2009).

localizados julgamentos que modificaram o sentido da jurisprudência mato grossense apenas a partir de 2015:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. - ISENÇÃO DE ISSQN - MATÉRIA TRIBUTÁRIA - INICIATIVA LEGISLATIVA CONCORRENTE - ACÇÃO IMPROCEDENTE.

Não há exclusividade do Chefe do Poder Executivo para a iniciativa legislativa de isenção tributária, mesmo quando importar em redução de receita, conforme precedentes da Corte e do STF.¹⁹³

Em vista da tese de inconstitucionalidade em virtude da renúncia de receita somente ter sido superada em 2015, este foi o marco temporal utilizado no gráfico constante deste capítulo, haja vista que perdurava óbice de tolhimento da competência parlamentar, em violação à Constituição da República e contrário à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

c) Dados do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

Até 2008 é possível identificar a existência de jurisprudência no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás que concluiu pela competência exclusiva do chefe do executivo ao início do processo legislativo em matéria tributária, conclusão proferida ao amparo do texto constitucional goiano:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR N. 05/07. MODIFICACAO DE VALORES DA TAXA DE LICENCA PARA EXECUCAO DE OBRAS E LOTEAMENTO CONSTANTE NO CODIGO TRIBUTARIO MUNICIPAL. MUNICIPIO DE IPAMERI. VICIOS FORMAL E MATERIAL. PROCEDENCIA. 1 - MALFERE A ALINEA 'A', INCISO II, PARAGRAFO 1. DO ART. 20 C/C O INCISO II DO ART. 77 E AINDA INCISO I DO ART. 69 E ART. 2., TODOS DA CONSTITUICAO ESTADUAL, A NORMA MUNICIPAL, CUJA INICIATIVA SEJA DO PODER LEGISLATIVO, QUE IMPLIQUE EM REDUCAO DA RECEITA TRIBUTARIA AO MINORAR O VALOR DE TAXA, VEZ QUE RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. [...] ACAO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE.¹⁹⁴

¹⁹³ MATO GROSSO, Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 153164/2014. Relator: Des. Maria Helena Gargaglione Póvoas. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 06 novembro 2015. Disponível em: <<http://www.tjmt.jus.br/jurisprudencia/>>. Acesso em: 02 nov. 2016.

¹⁹⁴ GOIÁS, Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 342-9/200. Relator: Des. Leobino Valente Chaves. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 09 junho 2008. Disponível em: <<http://www.tjgo.jus.br/index.php/consulta-atosjudiciais>>. Acesso em: 08 nov. 2016.

Em 2009, no entanto, o Tribunal julgou inconstitucional referido dispositivo da Constituição do Estado, momento a partir do qual foi alterada a jurisprudência:

CONSTITUCIONAL E TRIBUTARIO. ACAO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROCESSO LEGISLATIVO. INICIATIVA DE LEI TRIBUTARIA MUNICIPAL. SIMETRIA. INCONSTITUCIONALIDADE INCIDENTAL DA EMENDA CONSTITUCIONAL ESTADUAL N. 30/2001 DECLARADA. ACAO DIRETA IMPROCEDENTE. 1 - A CONSTITUICAO ESTADUAL NAO TRAZ AS MATERIAS PARA AS QUAIS A INICIATIVA DE LEIS SEJA PRIVATIVA DOS PREFEITOS, EMBORA, A PARTIR DA EMENDA CONSTITUCIONAL ESTADUAL N. 30/2001, ESTABELECA AO GOVERNADOR COMPETENCIA (RECTIUS, ATRIBUICAO) PRIVATIVA PARA INICIAR O PROCESSO LEGISLATIVO EM DIVERSAS MATERIAS, INCLUSIVE TRIBUTARIA (ARTIGO 20, PARAGRAFO 1., I, 'A'). 2 - ESTA CORTE, NA ESTEIRA DA JURISPRUDENCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DA MELHOR DOCTRINA, FIRMOU ENTENDIMENTO PELA APLICACAO SIMETRICA DO MODELO FEDERAL EM TEMA DE PROCESSO LEGISLATIVO, SENDO DESTACAVEIS, DENTRE OUTROS, OS PRECEDENTES: ADIN N. 393-9, DJE N. 299, DE 20/03/2009; ADIN N. 368-0, DJE N. 124, DE 04/07/2008; ADIN N. 292-6, DJ N. 14.985, DE 23/04/2007; ADIN N. 306-6, DJ N. 14.880, DE 17/11/2006; ADIN N. 231-0, DJ N. 14.844, DE 21/09/2006; ADIN N. 293-4, DJ N. 14.813, DE 07/08/2006; ADIN N. 227-2, DJ N. 14.762, DE 22/05/2006; ADIN N. 215-8, DJ N. 14.631, DE 08/11/2005. 3 - NO CONTEXTO, IMPRESCINDIVEL A DEFINICAO INCIDENTAL DA VALIDADE DA NORMA DO ARTIGO 20, PARAGRAFO 1., I, A, DA CONSTITUICAO ESTADUAL, COM REDACAO DA ECE N. 30/2001, EM COTEJO AO MODELO DA CARTA FEDERAL. ASSIM PORQUE IMPOSSIVEL FIRMAR A CONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA LEI N. 33-A/2007, DO MUNICIPIO DE MAURILANDIA, NO TOCANTE A INICIATIVA DA CAMARA DE VEREADORES, SEM APRECIAR, ANTES, A VALIDADE DO TEXTO CONSTITUCIONAL ESTADUAL RETIFICADO. 4 - O MODELO FEDERAL NAO APREGOIA COM EXCLUSIVIDADE AO PRESIDENTE DA REPUBLICA, A INICIATIVA DO PROCESSO LEGISLATIVO TRIBUTARIO (ADI N. 2.724, REL. MIN. GILMAR MENDES, DJ 02.04.04, ADI N. 2.304, REL. MIN. SEPULVEDA PERTENCE, DJ 15.12.2000 E ADI N. 2.599-MC, REL. MIN. MOREIRA ALVES, DJ 13.12.02; ADI 2464, REL. MIN. ELLEN GRACIE, DJE N. 023). 5 - DECLARADA INCONSTITUCIONALIDADE INCIDENTAL DA NORMA DO ARTIGO 20, PARAGRAFO 1., I, 'A', DA CONSTITUICAO ESTADUAL, COM A REDACAO DADA PELA EC N. 30/2001, NO TOCANTE ESPECIFICO A INICIATIVA LEGISLATIVA INSTITUIDA AO GOVERNADOR PARA MATERIA TRIBUTARIA, POR AFRONTAR O PARAMETRO DA CONSTITUICAO FEDERAL - ARTIGO 61, CAPUT E PARAGRAFO 1., II, 'B'. 6 - INCONSTITUCIONAL A EC N. 30/2001 INSUBSISTE VICIO NA LEI

MUNICIPAL, RESPEITADA A NECESSARIA INTERPRETACAO SIMETRICA. 7 - ACAO DIRETA IMPROCEDENTE.¹⁹⁵

Atualmente perdura o entendimento pela iniciativa concorrente (entre legislativo e executivo) em matéria tributária, de acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal¹⁹⁶.

d) Dados do Tribunal de Justiça do Distrito Federal

No âmbito do Distrito Federal somente um julgado foi localizado. Ele data de 2006 e foi proferido pela constitucionalidade da lei de iniciativa parlamentar em matéria tributária, conforme abaixo:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ARTIGOS 2.º E 3.º DA LEI DISTRITAL N.º 3.492/2004 - REMISSÃO DE DÉBITOS TRIBUTÁRIOS E FISCAIS A CATEGORIAS PARTICULARIZADAS - PRELIMINAR EX OFFICIO DE NÃO CONHECIMENTO DA ACÇÃO - LEI MERAMENTE FORMAL E DE EFEITOS CONCRETOS - REJEIÇÃO - MAIORIA - PRELIMINARES DE NÃO CONHECIMENTO DA ACÇÃO E DE INCOMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL REJEITADAS - UNÂNIME - MÉRITO: LEI DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO - ARTIGOS IMPUGNADOS INSERIDOS POR MEIO DE EMENDA PARLAMENTAR ADITIVA - NÃO OCORRÊNCIA DE VÍCIO FORMAL - MATÉRIA TRIBUTÁRIA - INICIATIVA COMUM OU CONCORRENTE - PRECEDENTES DO SUPERIOR TRIBUNAL FEDERAL - OCORRÊNCIA DE VÍCIO MATERIAL - VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA, RAZOABILIDADE, IMPESSOALIDADE E INTERESSE PÚBLICO - ARTIGO 2.º, § ÚNICO E 19 DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL - ACÇÃO JULGADA PROCEDENTE - UNÂNIME.

I – [...]

II - Mérito: Não ocorre o alegado vício formal, tendo em vista que os dispositivos apontados como ofendidos - arts. 71, § 1.º, inciso V e 149, incisos I, II e III da LODF - cuidam de matéria orçamentária, sendo que a presente lei está a disciplinar situações atinentes à matéria tributária, esta de iniciativa comum ou concorrente. Jurisprudência do col. STF. III - Presente o apontado vício material, ante a manifesta violação aos princípios da isonomia, razoabilidade, impessoalidade e do interesse público, inscritos nos arts. 2.º, § único e 19 da LODF, uma vez que a lei objurgada privilegia determinadas entidades e pessoas inadimplentes, tratando desigualmente pessoas em idêntica situação. "Será inconstitucional - por burla ao princípio republicano e ao da isonomia - a lei tributária que selecione pessoas, para

¹⁹⁵ GOIÁS, Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 200800131848. Relator: Des. Beatriz Figueiredo Franco. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 26 agosto 2009. Disponível em: <<http://www.tjgo.jus.br/index.php/consulta-atosjudiciais>>. Acesso em: 08 nov. 2016.

¹⁹⁶ *Verbi gratia*: Ação Direta de Inconstitucionalidade 130156-65.2014.8.09.0000 (Relator: Des. João Waldeck Felix de Sousa, 16 julho 2015).

submetê-las a regras peculiares, que não alcançam outras, ocupantes de idênticas posições jurídicas" (Roque Antônio Carazza in Direito Constitucional Tributário).

III - Julga-se procedente a presente ação direta de inconstitucionalidade, para se declarar a inconstitucionalidade dos artigos 2.º e 3.º da Lei distrital n.º 3.492, de 08 de dezembro de 2004, com efeitos ex tunc e eficácia erga omnes, afastando-se definitivamente a eficácia e a vigência dos artigos apontados.¹⁹⁷

No julgado acima constata-se que a declaração de inconstitucionalidade ocorreu em virtude de lesão aos princípios da isonomia, razoabilidade, impessoalidade e do interesse público, não obstante tenha sido reconhecida a competência concorrente (entre legislativo e executivo).

3.4 DADOS RELATIVOS AOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA DOS ESTADOS DA REGIÃO NORDESTE

Na região nordeste os Tribunais de Justiça dos Estados de Alagoas e Paraíba alteraram a jurisprudência, que antes negava e atualmente admite a competência parlamentar para iniciar o processo legislativo em matéria tributária. Especificamente em relação ao Estado da Bahia, há entendimento peculiar e isolado, que será analisado a seguir.

No Estado de Sergipe localizou-se apenas um julgado, que concluiu pela constitucionalidade de lei de iniciativa parlamentar em matéria tributária. Já no Estado do Rio Grande do Norte, embora não tenha sido localizado julgamento proferido em sede de controle concentrado de constitucionalidade, foi possível identificar a apreciação da questão em sede de controle difuso.

Não foram localizadas decisões no âmbito dos Tribunais de Justiça dos Estados de Pernambuco, Ceará, Maranhão e Piauí.

a) Dados do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia

No âmbito do Tribunal de Justiça da Bahia somente uma decisão sobre a matéria em voga foi localizada, com uma conclusão peculiar, identificada somente nesse Estado:

¹⁹⁷ DISTRITO FEDERAL, Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 0010858-51.2005.8.07.0000. Relator: Des. Lecir Manoel da Luz. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 23 maio 2006. Disponível em: <<http://www.tjdft.jus.br/institucional/jurisprudencia>>. Acesso em: 09 nov. 2016.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL 8.289/2012. LICENCIAMENTO DE VEICULOS CICLOMOTORES. POSTULAÇÃO CAUTELAR TENDENTE À SUSPENSÃO DA VALIDADE DA ALUDIDA LEI OU AO MENOS DOS SEUS ARTIGOS 1º, 2º, 3º, 4º e 7º. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE ATIVA DO REQUERENTE. REJEITADA. AFERIÇÃO DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS À CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR. INDEFERIDA. NO MÉRITO INEXISTÊNCIA DOS VÍCIOS APONTADOS. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO. [...] Em matéria tributária, o princípio da simetria aplica-se, tão somente, aos Territórios Federais, conforme entendimento consolidado pelo STF: “A reserva de lei de iniciativa do chefe do Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, b, da Constituição, somente se aplica aos Territórios Federais.” (ADI 2.447, Rel Min. Joaquim Barbosa, jul. Em 4/3/09, Plenário, DJE de 4/12/09). Portanto, sem razão o Requerente, ao suscitar a aplicação, in casu, do referido princípio. A iniciativa reservada para leis que se reportam à matéria tributária não ressoa como regra absoluta. Cada ente da federação possui autonomia para instituí-la ou não. Demais disso, por se tratar de regra de exceção, inadmissível a sua interpretação e aplicação de forma ampliativa, como quer o Requerente. O fato de a lei versar sobre matéria tributária não significa que a sua iniciativa é reservada ao Chefe do Executivo, porque, sendo regra limitativa, deverá ser interpretada restritivamente. Nessa toada, tem-se que o tributo instituído no parágrafo 1º, do art. 3º da Lei n.º 8.289/12 é constitucional. [...] REJEITADA A PRELIMINAR. NO MÉRITO, IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO.¹⁹⁸

Para o Tribunal baiano, portanto, cada ente federativo tem autonomia para instituir, ou não, reserva de iniciativa em matéria tributária ao chefe do executivo. No julgado acima, constata-se que a declaração de inconstitucionalidade seguiu o disposto na Lei Orgânica do Município de Salvador, que não conferiu ao Prefeito a exclusividade na apresentação de projetos de lei em matéria tributária¹⁹⁹.

b) Dados do Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas

A pesquisa perante a base de dados do Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas resultou na localização de um julgado, de 2011, pela inconstitucionalidade de lei de iniciativa parlamentar que logrou instituir isenção tributária:

¹⁹⁸ BAHIA, Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 0317504-14.2012.8.05.0000. Relator: Des. José Olegário Monção Caldas. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 15 novembro 2013. Disponível em: <<https://www2.tjba.jus.br/erp-portal/publico/jurisprudencia/consultaJurisprudencia.xhtml>>. Acesso em: 20 out. 2016.

¹⁹⁹ Conforme consignou o acórdão: “Na exordial sustenta o Requerente que considerando o silêncio da Lei Orgânica do Município sobre a matéria, aplicar-se-ia ao Município de Salvador essa mesma regra, invocando, para tanto o princípio da simetria. [...] Portanto, sem razão o Requerente, ao suscitar a aplicação, in casu, do referido princípio. A iniciativa reservada para leis que se reportam à matéria tributária não ressoa como regra absoluta. Cada ente da federação possui autonomia para instituí-la ou não” (Ação Direta de Inconstitucionalidade 0317504-14.2012.8.05.0000, Relator: Des. Des. José Olegário Monção Caldas, 15 novembro 2013).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 816/2008, DO MUNICÍPIO DE COLÔNIA LEOPOLDINA, QUE CONCEDEU ISENÇÃO DE IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS – ISS. LEI DE INICIATIVA FOI DE MEMBRO DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL. LEI TRIBUTÁRIA BENÉFICA. COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA HARMONIA E SEPARAÇÃO DOS PODERES – ART. 4º, PARÁGRAFO ÚNICO, E ART. 10 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL.

1. VOTO DIVERGENTE DOS DESEMBARGADORES PEDRO AUGUSTO MENDONÇA DE ARAÚJO E OTÁVIO LEÃO PRAXEDES, QUE VOTARAM PELA IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO, SOB O FUNDAMENTO DE QUE A COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR SOBRE LEI TRIBUTÁRIA É CONCORRENTE DO PODER EXECUTIVO E LEGISLATIVO. POR MAIORIA DE VOTOS, JULGOU-SE PROCEDENTE A AÇÃO.²⁰⁰

O fundamento da inconstitucionalidade no julgado acima é a previsão do artigo 86, § 1º, II, *b* da Constituição Estadual²⁰¹, bem como do artigo 61, § 1º, II, *b* da Constituição da República (que trata dos Territórios).

Em 2016, no entanto, ainda que não em sede de controle concentrado de constitucionalidade, a 1ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça alagoano proferiu decisão reconhecendo a competência concorrente entre os poderes legislativo e executivo para iniciar o processo legislativo em matéria tributária:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. TRIBUTÁRIO E CONSTITUCIONAL. AÇÃO ORDINÁRIA COM PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA. IMPOSTOS. ISENÇÃO. IPTU. LEGISLAÇÃO MUNICIPAL. [...] ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL POR PARTE DO AGRAVADO. INEXISTÊNCIA. [...]

1-Nesta Capital, foi editada Lei nº 5.697 de 14 de maio de 2008, que autoriza o Poder Executivo a conceder isenção de IPTU aos portadores de doenças graves, incapacitantes e aos doentes em estágio terminal, e dá outras providências. [...] 9-Com relação à suposta inconstitucionalidade da norma municipal, entendo que inexistente, isso porque o STF firmou jurisprudência no sentido de que a iniciativa para elaboração de leis que versem sobre matéria tributária é concorrente. Assim, tanto o Poder Legislativo quanto o Poder Executivo são competentes para iniciar o processo legislativo para edição de lei que conceda isenção fiscal, ainda que tal lei cause eventual repercussão

²⁰⁰ ALAGOAS, Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2008.000853-6. Relator: Des. Pedro Augusto Mendonça de Araújo. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 17 maio 2011. Disponível em: <<http://www2.tjal.jus.br/esaj/portal.do?servico=780000>>. Acesso em: 18 out. 2016.

²⁰¹ Art. 86. [...] § 1º São de iniciativa privada do Governador do Estado as leis que: [...] II – disponham sobre: [...] b) organização administrativa, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal de administração do Poder Executivo.

em matéria orçamentária. RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO.²⁰²

Ainda que sem base de índole estritamente constitucional, o julgado acima altera o entendimento até então identificado no âmbito do Tribunal de Alagoas, de modo a compatibilizá-lo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

c) Dados do Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe

No âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe foi possível localizar apenas um julgado, de 2005, que conclui (com base na jurisprudência do STF) pela constitucionalidade da lei de iniciativa parlamentar em matéria tributária, conforme abaixo:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PEDIDO CAUTELAR. LEI ORDINÁRIA ESTADUAL Nº 4.184/99. PRELIMINAR DE IMPOSSIBILIDADE DE APRECIACÇÃO DA PRESENTE DEMANDA EM DECORRÊNCIA DO ANTERIOR JULGAMENTO DA ADI 0003/2001. IMPERTINÊNCIA. NO MÉRITO, ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA. INVERIFICAÇÃO DA PLAUSIBILIDADE DO DIREITO INVOCADO. O LEGISLADOR CONSTITUINTE CONSAGROU, EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA, A CONCORRÊNCIA DE INICIATIVA ENTRE EXECUTIVO E LEGISLATIVO. AUSÊNCIA DE FUMUS BONI JURIS. PLEITO NÃO CONCEDIDO.- "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, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 27/04/01).²⁰³

A jurisprudência do Tribunal sergipano foi firmada ao amparo da oriunda do Supremo Tribunal Federal. Por ocasião do julgado em análise, também se afirmou a contrariedade da Constituição Estadual em relação à Federal, no que toca à atribuição de

²⁰² ALAGOAS, Tribunal de Justiça. Agravo de Instrumento 0800963-22.2015.8.02.0000. 1ª Câmara Cível, Relator: Des. Tutmés Airan de Albuquerque Melo. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 27 janeiro 2016. Disponível em: <<http://www2.tjal.jus.br/esaj/portal.do?servico=780000>>. Acesso em: 19 out. 2016.

²⁰³ SERGIPE, Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2005106289. Relator: Des. Ruy Pinheiro da Silva. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 30 novembro 2005. Disponível em: <<http://www.tjse.jus.br/portal/consultas/jurisprudencia/judicial>>. Acesso em: 01 dez. 2016.

competência reservada ao Governador para iniciar o processo legislativo em matéria tributária²⁰⁴.

d) Dados do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba

O Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba proferiu julgamentos com entendimentos divergentes sobre o tema em pesquisa. Em 2012 foi proferido acórdão que concluía pela exclusividade do Poder Executivo em matéria tributária:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. CONTRIBUIÇÃO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA. LEI MUNICIPAL REVOGADORA DA COBRANÇA DO TRIBUTO. VÍCIO NA INICIATIVA. MATÉRIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. ART. 22, § 8º, IV, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA. RENÚNCIA DE RECEITA. QUESTÃO ORÇAMENTÁRIA. PROCESSO LEGISLATIVO A SER INICIADO PELO PREFEITO. ARTIGOS 63, 1, E 165, III, DA CF/88 C/C ART. 64, I, DA LEI MAIOR PARAIBANA. PRESENÇA DO FUMUS BONI JURIS E DO PERICULUM IN MORA. DEFERIMENTO DO PEDIDO LIMINAR.²⁰⁵

Em 2016, contudo, foi proferida decisão que já reconhecia a competência concorrente entre os poderes legislativo e executivo, bem como que a repercussão orçamentária da questão não era apta à alteração da conclusão pela constitucionalidade das leis de iniciativa parlamentar em matéria tributária:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL Nº 10.376/14. PARCELAMENTO DO IPVA (IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE DE VEÍCULOS AUTOMOTORES). INICIATIVA DE DEPUTADO ESTADUAL. VETO DO PODER EXECUTIVO. NORMA EDITADA E PUBLICADA PELA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. AUSÊNCIA DE OFENSA DA CLÁUSULA DE INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. HIPÓTESE DE RENÚNCIA DE RECEITA. NECESSIDADE DE DEFINIÇÃO LEGAL DO INTERESSE PÚBLICO JUSTIFICADO. DETERMINAÇÃO PARA QUE O PODER EXECUTIVO ESTADUAL REGULAMENTE A MATÉRIA EM PRAZO DETERMINADO. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DA RESERVA LEGAL. VIOLAÇÃO AO CAPUT E AO § 6º, IV, DO ART. 6º DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DA PARAÍBA. PROCEDÊNCIA DA

²⁰⁴ Conforme consignou o acórdão: “nesse particular, a Constituição Estadual reproduziu incorretamente a norma de referência federal, concedendo-lhe um elastério maior do que o previsto na Carta Federal” (Ação Direta de Inconstitucionalidade 2005106289, Relator: Des. Ruy Pinheiro da Silva, 30 novembro 2005).

²⁰⁵ PARAÍBA, Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 99920110011858/001. Relator: Des. José Ricardo Porto. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 06 julho 2012. Disponível em: <<http://juris.tjpb.jus.br/>>. Acesso em: 03 dez. 2016.

AÇÃO. - A iniciativa de leis que versem sobre matéria tributária é concorrente entre o chefe do Poder Executivo e os membros do Legislativo. A circunstância de as leis que versem sobre tais questões poderem repercutir no orçamento do ente federado, não conduz à conclusão de que sua iniciativa é privativa do chefe do Executivo. - Ao dispor sobre a permissão de parcelamento do IPVA, abrindo a possibilidade de descontos ao contribuinte que optar pelo pagamento à vista, a Lei nº 10.376/2014 instituiu clara hipótese de renúncia de receita. Entretanto, o fez sem que houvesse definição legal acerca do interesse público justificado, violando, assim, o disposto no IV do seu § 6º, do art. 6º, da Constituição Estadual da Paraíba. Procedência da ação.²⁰⁶

Constata-se, no caso citado acima, que o julgamento pela inconstitucionalidade se amparou na ausência de interesse público justificado para a instituição do parcelamento pretendido, exigência expressa no artigo 6º, § 6º, IV da Constituição paraibana, que revela elemento apto ao controle da criação desenfreada e desarrazoada de benefícios fiscais²⁰⁷. Nesse caso, portanto, se a lei tivesse definido o interesse público justificado (de modo idêntico ao que se exige a uma propositura de iniciativa do Poder Executivo), o desfecho da ação teria sido diverso.

e) Dados do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte

Perante o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte não foram localizadas ações diretas de inconstitucionalidade acerca de leis de iniciativa parlamentar em matéria tributária. Apenas em recursos de apelação foi possível identificar a apreciação da questão, com manifestação pela constitucionalidade das propositoras:

DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. ISENÇÃO FISCAL. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE ENTRE O PODER LEGISLATIVO E O EXECUTIVO MUNICIPAL. AUSÊNCIA DE RESERVA DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA AOS CHEFES DO PODER EXECUTIVO DOS MUNICÍPIOS. NÃO INCIDÊNCIA DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. PRECEDENTES DESTA CORTE DE JUSTIÇA E DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. NORMA MUNICIPAL QUE ESTABELECE A ISENÇÃO AO PAGAMENTO DE IPTU POR ADOÇÃO DE CRIANÇA VÁLIDA E EFICAZ. AUSÊNCIA DE QUALQUER VÍCIO DE CONSTITUCIONALIDADE. PARTE QUE DEMONSTRA ATENDER AOS REQUISITOS RESGUARDADOS NA

²⁰⁶ PARAÍBA, Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 00002346620158150000. Relator: Des. Leandro dos Santos. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 13 abril 2016. Disponível em: <<http://juris.tjpb.jus.br/>>. Acesso em: 03 dez. 2016.

²⁰⁷ Art. 6º São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. [...] § 6º É vedado ao Estado: [...] IV - renunciar à receita e conceder isenções e anistias fiscais sem interesse público justificado definido em lei.

NORMA INVOCADA. APELO CONHECIDO E DESPROVIDO.
SENTENÇA CONFIRMADA INTEGRALMENTE.²⁰⁸

A decisão acima foi tomada ao amparo de precedentes do Tribunal potiguar²⁰⁹, não tendo sido localizado *decisum* em sentido contrário.

3.5 DADOS RELATIVOS AOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA DA REGIÃO NORTE

Na região norte, o único Tribunal de Justiça que fornece base de dados sobre o tema em voga é o de Rondônia. Perante os Tribunais de Justiça dos Estados de Tocantins, Pará, Amazonas, Acre, Roraima e Amapá não foram localizadas decisões relacionadas à competência parlamentar em matéria tributária.

A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia conclui pela inconstitucionalidade das leis de iniciativa parlamentar em matéria tributária²¹⁰, notadamente em relação as destinadas à instituição de benefícios fiscais:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Estadual 2.538/2011. Competência. Tribunal de Justiça. STF. Precedentes. Violação formal da Constituição. Ocorrência. Inconstitucionalidades formal e material reconhecidas. Procedência.

[...]

2. Projeto de lei que acarrete redução/isenção tributárias/fiscais, a competência para a sua propositura é reservada ao Chefe do Poder Executivo, sendo vedado ao Poder Legislativo adicionar emenda que acarrete substancial redução de receita, tratando-se de matéria a ser valorada pelo Chefe do Executivo, pois é ele que detém condições de sopesar a repercussão financeira de tal isenção;

[...]

4. Ação direta julgada procedente.²¹¹

No caso em análise a ação direta de inconstitucionalidade foi ajuizada pelo Ministério Público Estadual, com base nos seguintes elementos:

²⁰⁸ RIO GRANDE DO NORTE, Tribunal de Justiça. Apelação cível n.º 2014.010491-6. Relator: Des. Expedito Ferreira. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 30 outubro 2014. Disponível em: <<http://esaj.tjrn.jus.br/cjosg/>>. Acesso em: 22 dez. 2016.

²⁰⁹ Nesse sentido: Apelação Cível n.º 2009.006283-2 (Relator: Des. Cláudio Santos, 13 outubro 2009); Apelação Cível 2008.004267-9 (Relator: Des. Cláudio Santos, 03 junho 2008); Apelação Cível 2010.003345-7 (Relator Des. Dilermando Mota, 27 janeiro 2011); Agravo interno em Apelação Cível 2010.007689-7/0001.00 (Relator Des. Amílcar Maia, 09 novembro 2010).

²¹⁰ *Verbi gratia*: Ação Direta de Inconstitucionalidade 2009952-05.2008.822.0000 (Relator: Des. Renato Martins Mimessi, 05 abril 2010).

²¹¹ RONDÔNIA, Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 0009432-74.2011.822.0000. Relator: Des. Marialva Henriques Daldegan Bueno. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 17 dezembro 2012. Disponível em: <<https://tjro.jus.br/jurisprudencia2>>. Acesso em: 22 dez. 2016.

Na inicial (fls. 02/13), o parquet sustenta a inconstitucionalidade formal e material da referida lei estadual. Quanto à formal, aduz que a Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia acrescentou erroneamente o artigo 2º no projeto de lei apresentado pelo Governador deste Estado, visto que se trata de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, nos termos do artigo 61, §1º, II, "b", c/c artigo 25, ambos da Constituição Federal.

[...]

Salienta que não houve estudo prévio sobre o impacto orçamentário e financeiro, nem a indicação de medidas compensatórias que pudessem amenizar a "sangria orçamentária" (sic) e equilibrar as contas públicas.

Portanto, argumenta ser descabida e infundada a isenção tributária, revelando abuso do poder de legislar do Estado, ferindo os princípios da Constituição Estadual, insertos no artigo 11.²¹²

O Tribunal de Rondônia chega a reconhecer competência ao Poder Legislativo para deflagrar o processo legislativo em matéria tributária, mas aponta a impossibilidade em relação às leis tributárias benéficas, conforme pode ser constatado abaixo:

De início, impende assinalar que, em regra, em matéria tributária a competência é concorrente, cabendo a iniciativa de Projeto de Lei que cria ou aumenta tributos a qualquer membro do Poder Legislativo, ao Chefe do Poder Executivo, etc. Todavia, tal entendimento não se aplica em se tratando de leis tributárias benéficas, que são de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo. [...]

Dessarte, entendo que, em havendo impedimento constitucional para que reconhecida a competência concorrente do Poder Legislativo no que se refere à edição de leis que veiculam majoração de despesas ao Poder Executivo, via de consequência, em minha ótica, do mesmo modo, não estaria o Legislativo autorizado a inserir emenda tencionando reduzir receita, tarefa cuja iniciativa, a meu ver, é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.²¹³

O julgamento do caso em análise utilizou julgados do Tribunal de Justiça paulista de 2010. Contudo, em 2012, quando ele foi proferido, a jurisprudência do Tribunal de São Paulo já tinha sido modificada, conforme pode ser constatado no tópico 3.4 deste capítulo.

Embora realizada pesquisa sobre base de exatos 1.759 acórdãos, não foi localizado novo julgamento sobre o mesmo assunto em data posterior.

3.6 DADOS RELATIVOS AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

²¹² Ibidem.

²¹³ Ibidem.

A pesquisa perante o Supremo Tribunal Federal foi ampla. Há extensa quantidade de julgamentos proferidos no sentido de anunciar a regra constitucional fixada desde 1988, isto é, pela ausência de reserva de iniciativa ao chefe do Poder Executivo em relação às matérias tributárias, inclusive no que tange à criação de benefícios fiscais.

A primeira decisão proferida pela Corte Constitucional brasileira sob a égide da Constituição da República de 1988 data de 1992, conforme abaixo:

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.²¹⁴

Há muito não há dúvida acerca da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal brasileiro sobre o tema em voga, o que inclui o reconhecimento da existência de competência concorrente entre os poderes legislativo e executivo à apresentação de projetos de lei em matéria tributária²¹⁵:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUTÁRIO. MUNICÍPIO DE LENÇÓIS PAULISTA. LEI MUNICIPAL Nº 4.539/2013. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL. INICIATIVA DE LEI EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA. COMPETÊNCIA COMUM OU CONCORRENTE. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.²¹⁶

²¹⁴ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 724/RS – Rio Grande do Sul. Relator: Min. Celso de Mello. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 27 abril 2001. Julg. 07 maio 1992. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 04 nov. 2016.

²¹⁵ No mesmo sentido: Ação Direta de Inconstitucionalidade 429 (Relator: Min. Luiz Fux, 30 outubro 2014).

²¹⁶ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 858644 AgR. Relator: Min. Luiz Fux. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 06 junho 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 02 jan. 2017.

A reafirmação de que as hipóteses de restrição da atuação parlamentar devem seguir o estrito modelo federal, que estipula em *numerus clausus* as situações de iniciativa reservada ao chefe do executivo também são recorrentes perante a Corte Constitucional brasileira, conforme abaixo:

CONSTITUCIONAL. ESTADO-MEMBRO. PROCESSO LEGISLATIVO. I. - *A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido da observância compulsoria pelos Estados-membros das regras básicas do processo legislativo federal, como, por exemplo, daquelas que dizem respeito a iniciativa reservada (C.F., art. 61, par. 1.) e com os limites do poder de emenda parlamentar (C.F., art. 63).* II. - Precedentes: ADIn 822-RS, Rel. Min. Sepúlveda Pertence; ADIn 766 e ADIn 774, Rel. Min. Celso de Mello; ADIn 582-SP, Rel. Min. Néri da Silveira (RTJ 138/76); ADIn 152-MG, Rel. Min. Ilmar Galvao (RTJ 141/355); ADIn 645-DF, Rel. Min. Ilmar Galvao (RTJ 140/457). III. - Cautelar deferida: suspensão da eficácia da Lei 10.003, de 08.12.93, do Estado do Rio Grande do Sul.²¹⁷ (grifo nosso)

Também há jurisprudência conclusiva no sentido de que a repercussão orçamentária de eventual benefício fiscal instituído a partir de lei de iniciativa parlamentar não se confunde com a iniciativa das leis orçamentárias, fixada privativamente ao chefe do Poder Executivo:

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.²¹⁸

²¹⁷ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade – Medida Cautelar 1060/RS – Rio Grande do Sul. Relator: Min. Carlos Velloso. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 01 agosto 1994. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 02 jan. 2017.

²¹⁸ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 732685 ED. Relator: Min. Celso de Mello. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 27 maio 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 04 jan. 2017.

Por fim, a tese de violação ao princípio da legalidade – em decorrência da não observância da Lei de Responsabilidade Fiscal – está claramente afastada do controle de constitucionalidade²¹⁹:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO – JUÍZO DE CONSTITUCIONALIDADE QUE DEPENDE DE CONFRONTO ENTRE DIPLOMAS LEGISLATIVOS DE ÍNDOLE INFRACONSTITUCIONAL – AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELO NÃO PROVIMENTO DO RECURSO DE AGRAVO – DECISÃO QUE SE REPORTA AOS FUNDAMENTOS QUE DERAM SUPORTE AO PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO – MOTIVAÇÃO “PER RELATIONEM” – LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DESSA TÉCNICA DE MOTIVAÇÃO – FUNDAMENTAÇÃO VÁLIDA – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. - Não se legitima a instauração do controle normativo abstrato, quando o juízo de constitucionalidade depende, para efeito de sua prolação, do prévio cotejo entre o ato estatal impugnado e o conteúdo de outras normas jurídicas infraconstitucionais editadas pelo Poder Público. A ação direta não pode ser degradada em sua condição jurídica de instrumento básico de defesa objetiva da ordem normativa inscrita na Constituição. A válida e adequada utilização desse meio processual exige que o exame “in abstracto” do ato estatal impugnado seja realizado, exclusivamente, à luz do texto constitucional. A inconstitucionalidade deve transparecer, diretamente, do próprio texto do ato estatal impugnado. A prolação desse juízo de desvalor não pode nem deve depender, para efeito de controle normativo abstrato, da prévia análise de outras espécies jurídicas infraconstitucionais, para, somente a partir desse exame e em desdobramento exegético ulterior, efetivar-se o reconhecimento da ilegitimidade constitucional do ato questionado. Precedente: ADI 842/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO. – Crises de legalidade – que irrompem no âmbito do sistema de direito positivo – revelam-se, por sua natureza mesma, insuscetíveis de controle jurisdicional concentrado, pois a finalidade a que se acha vinculado o processo de fiscalização normativa abstrata restringe-se, tão somente, à aferição de situações configuradoras de inconstitucionalidade direta, imediata e frontal. Precedentes. – O Supremo Tribunal Federal tem salientado, em seu magistério jurisprudencial, a propósito da motivação “per relationem”, que incorre ausência de fundamentação quando o ato decisório – o acórdão, inclusive – reporta-se, expressamente, a manifestações ou a peças processuais outras, mesmo as produzidas pelo Ministério Público, desde que, nestas, se achem expostos os motivos, de fato ou de direito, justificadores da decisão judicial proferida. Precedentes. Doutrina. O acórdão, ao fazer remissão aos fundamentos fáctico-jurídicos expostos no parecer do Ministério Público – e ao invocá-los como expressa razão de decidir –, ajusta-se, com plena fidelidade, à exigência jurídico-constitucional

²¹⁹ No mesmo sentido: *Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. 2. Isenção tributária. Não observância dos parâmetros estampados na Lei de Responsabilidade Fiscal. Fundamento infraconstitucional autônomo. Enunciado 283. 3. Benefício fiscal. Lei instituidora. Iniciativa comum ou concorrente. Precedentes. 4. Agravo regimental ao qual se nega provimento.* (Agravo em Recurso Extraordinário 642014 AgR, Relator: Min. Gilmar Mendes, 27 agosto 2013). (grifo nosso).

de motivação a que estão sujeitos os atos decisórios emanados do Poder Judiciário (CF, art. 93, IX).²²⁰

A interpretação atribuída pelo Supremo Tribunal Federal à Constituição da República é a que revela maior competência ao Poder Legislativo. Ela apregoa a interpretação restritiva em relação às regras de iniciativa reservada do chefe do Poder Executivo, seja à fixação prevista no § 1º do artigo 61 da Constituição, bem como à outorgada no artigo 165, com as repercussões constantes dos dispositivos subsequentes (todos relacionados ao orçamento público).

O que a Corte Constitucional brasileira faz, em suma, é tratar como constitucional o que apresenta esse caráter. Se há violação a normas infraconstitucionais por meio de leis tributárias de qualquer origem, deve-se utilizar o controle de legalidade para corrigi-las ou torná-las sem efeito, assunto que ocupará o próximo capítulo da presente pesquisa.

²²⁰ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 416 AgR. Relator: Min. Celso de Mello. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 03 novembro 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 19 jan. 2017.

4. DA PERSPECTIVA INFRACONSTITUCIONAL DAS LEIS TRIBUTÁRIAS DE INICIATIVA PARLAMENTAR

Exaurida a análise das leis tributárias de iniciativa parlamentar em face da Constituição da República de 1988 e demonstrado de modo hialino o albergue da competência concorrente entre os poderes executivo e legislativo, não se pode desprezar o plano de fundo dessas proposituras, que impactam intensamente o orçamento público e, por isso, demandam acurada análise perante o prisma infraconstitucional.

A perspectiva de análise das leis tributárias de iniciativa parlamentar, agora, deixa o prisma da norma maior e passa a se submeter ao ordenamento infraconstitucional. Trata-se, especificamente, do estudo de compatibilidade perante a Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal. Para isso, este capítulo recairá sobre aspectos do controle de legalidade e sobre as exigências da LRF à criação de renúncias de receitas. Também será dedicado espaço à crítica sobre a *ratio legis* na criação de leis tributárias benéficas e o risco de banalização das hipóteses a serem instituídas.

4.1 DO CONTROLE DE LEGALIDADE

Ao afirmar durante os capítulos 2 e 3 da presente pesquisa acerca da constitucionalidade das leis de iniciativa parlamentar sobre direito tributário, repetidamente se mencionou que a criação das leis tributárias benéficas deve obedecer aos requisitos fixados pela Lei de Responsabilidade Fiscal à instituição de renúncias fiscais.

Também se afirmou que o controle cabível entre a lei que institui um benefício fiscal e a Lei de Responsabilidade Fiscal é o de legalidade em detrimento do controle de constitucionalidade, o que foi operado ao amparo da jurisprudência dominante²²¹. Resta, agora, aprofundar a questão de modo a esclarecer aspectos problemáticos desse raro modelo, o que inclui: a abordagem sobre os métodos de controle das leis; a natureza jurídica da LRF e a possibilidade de utilizá-la como parâmetro ao controle de legalidade.

O controle repressivo de constitucionalidade pode ser feito, perante o Supremo Tribunal Federal, quando uma lei ou ato normativo federal ou estadual contrariar diretamente a Constituição da República. Não há, contudo, permissivo semelhante em relação à lei

²²¹ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 416 AgR. Relator: Min. Celso de Mello. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 03 novembro 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 19 jan. 2017.

municipal, que somente será objeto de controle concentrado de constitucionalidade quando contrariar a Constituição do respectivo Estado, mediante ação a ser impetrada perante o Tribunal de Justiça local.

A hipótese de contrariedade ente a lei municipal e a Lei Orgânica do respectivo Município não se insere entre as que estão sujeitas ao controle concentrado de constitucionalidade²²². Isso porque a Lei Orgânica não é equiparada à Constituição. Em verdade, há quem sequer considere que ela manifeste expressão do poder Constituinte Derivado Decorrente²²³. Por isso, eventual contrariedade deverá ser repelida mediante controle de legalidade.

Mas a questão que interessa à presente pesquisa não é nenhuma das descritas anteriormente. Há que se indagar sobre a possibilidade de questionar a compatibilidade de uma lei – municipal, estadual ou federal – com outra lei: a de Responsabilidade Fiscal. Para isso é preciso ressaltar as espécies de leis em âmbito federal, o que se faz ao amparo das lições de Sérgio Resende de Barros e da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.

Em âmbito federal deve-se distinguir entre a tríplice produção legislativa do Congresso Nacional, que edita leis federais, federativas e nacionais. As primeiras servem à regulação de assuntos exclusivos da União. As segundas se reportam a todos os entes federativos e servem à regulação de assuntos políticos-administrativos do Estado brasileiro. As últimas, por seu turno, regulam o convívio nacional (de nacionais e paranacionais)²²⁴.

Ao abordar a distinção entre as espécies legislativas produzidas pela União, Sérgio Resende de Barros conclui pelo aspecto federativo da Lei n.º 8.666/93, da Lei n.º 4.320/64, entre outras²²⁵, o que faz após discorrer sobre as leis federativas nos seguintes termos:

Dentre as leis editadas pela União, algumas há que se destinam à organização político-administrativa do Estado brasileiro, penetrando na estrutura da República Federativa par nela dispor instituições e institutos de governo e de administração, quer essenciais, quer acidentais à república e à federação. [...] Ativam instituições e institutos na Federação, com a finalidade de – no âmbito da matéria regulada – afeição os integrantes da Federação entre si e, com isso, aperfeiçoar a própria Federação. Pelo que, cabe chamá-las leis federativas.²²⁶

²²² Isso, evidentemente, se o parâmetro de controle não for uma norma de reprodução obrigatória que conste na Constituição do respectivo Estado.

²²³ ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 372.

²²⁴ BARROS, Sérgio Resende de. *Lei n.º 8.666: lei federativa*. Disponível em: <http://www.srbarros.com.br/pt/lei-no-8_666--lei-federativa.cont>. Acesso em: 10 abr. 2017.

²²⁵ Ibidem.

²²⁶ Ibidem.

Distinção operada em idêntica situação é demonstrada na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, conforme pode ser constatado abaixo:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. POLICIAL MILITAR. DEMISSÃO. DESRESPEITO AO DEVIDO PROCESSO LEGAL. LEI FEDERAL 9.784/99. INAPLICABILIDADE. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. SÚMULA 13/STJ. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO. 1. A partir da clássica lição de GERALDO ATALIBA ("Regime constitucional e leis nacionais e federais". In Revista de Direito Público. Ano XIII, Janeiro/Junho 1980, nºs 53-54., pp. 58-75), verifica-se que a Lei Federal 9.784/99 se trata de uma típica lei federal, porquanto aplicável exclusivamente à UNIÃO, voltada ao seus próprios assuntos político-administrativos, diferentemente do que ocorre com as leis federativas, que não se circunscrevem ao âmbito exclusivo de nenhum dos entes federados, na medida em que se destinam à organização político-administrativa do próprio Estado brasileiro, como v.g. a Lei Federal 8.666/93, ou, ainda, das leis nacionais, aplicáveis a toda Nação, tais como o Código Penal Brasileiro e o Código Civil. [...] ²²⁷

A Lei de Responsabilidade Fiscal, nesse contexto, é lei complementar elaborada para integrar o (capítulo II do Título VI do) texto constitucional ²²⁸, nos termos preconizados pelo seu artigo 1º, mesmo dispositivo que impõe obrigatoriedade de observância dos ditames da LRF a todos os entes federativos (§ 2º).

Elaborada para impor técnicas de responsabilidade na gestão fiscal dos Municípios, Estados, Distrito Federal e União, ela implantou uma nova realidade na Administração Pública brasileira. Nesse sentido, Benedito A. Alves e Sebastião Edilson afirmam que *a Lei de Responsabilidade Fiscal é um instrumento legal imprescindível para a manutenção da estabilidade fiscal, impondo maior austeridade nos gastos públicos, vez que disciplina uma gestão fiscal responsável e transparente para todos os que gerenciam o erário* ²²⁹.

A Lei de Responsabilidade Fiscal possui natureza de lei federativa, a qual deve ser observada pelos entes federados quando da produção de normas nos seus respectivos âmbitos de atuação. Mas o que deve ser feito quando ocorre violação aos preceitos gerais fixados em complemento às normas constitucionais? Como já amplamente abordado anteriormente, se mostra clara a impertinência da arguição de inconstitucionalidade indireta, restando a discussão no âmbito da legalidade.

²²⁷ BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Agravo 1375802/SP – São Paulo. Relator: Min. Arnaldo Esteves Lima. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 24 março 2011. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/>>. Acesso em: 25 mar. 2017.

²²⁸ Com destaque para os artigos 163 e 165, § 9º da Constituição da República.

²²⁹ ALVES, Benedito Antônio; EDILSON, Sebastião. *Lei de responsabilidade fiscal comentada*. 5. ed. Leme: J. H. Mizuno, 2011, p. 16.

A lei federativa, portanto, figura como um inequívoco ponto de observância obrigatória às leis da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Embora sem distinguir entre lei federativa e lei nacional – colocando-as no mesmo nível classificatório – Renata Benedet conclui no mesmo sentido quanto afirma que as leis federais, estaduais, distritais e municipais [...] *não podem conflitar com a Lei Nacional, sob pena de serem ilegais*²³⁰.

A compatibilidade de lei municipal com a Lei de Responsabilidade Fiscal já foi objeto de controle de legalidade perante o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, mediante ação popular. No caso analisado, houve pretensão de nulidade de lei complementar do Município de Barretos em virtude da criação de cargos de provimento comissionado em violação aos requisitos da LRF²³¹. Embora a pretensão tenha sido julgada improcedente quanto a esta alegação em virtude da ausência de prova acerca da não observância dos requisitos da LRF, ficou evidenciada a possibilidade de controle.

O controle de legalidade em face da LRF, raro no Brasil, deve ser exercido mediante a primeira instância da Justiça Comum. Trata-se de controle que se executa mediante ação declaratória e que seguirá o modelo recursal tradicional até a segunda instância.

Perante a instância especial e extraordinária, no entanto, a análise da compatibilidade da lei local com a lei de responsabilidade fiscal pode não encontrar espaço para ser apreciada, o que se cogita em virtude das disposições constitucionais sobre os recursos especial e extraordinário, bem como da jurisprudência atualmente predominante.

O artigo 102, III, *d* da Constituição da República prevê que compete ao STF o julgamento do recurso extraordinário quando a decisão recorrida *julgar válida lei local contestada em face de lei federal*²³². Já o artigo 105, III, *b* prevê que compete ao STJ o julgamento do recurso especial quando a decisão recorrida *julgar válido ato de governo local contestado em face de lei federal*.

A distinção, portanto, ficou nítida: o *ato* de governo local que contrariar lei federal deve ser questionado, mediante recurso especial, perante o STJ, enquanto que a *lei* local contrária à lei federal deve ser questionada, mediante recurso extraordinário, perante o STF.

Perante o STJ a questão tem sido enfrentada nos seguintes moldes:

²³⁰ BENEDET, Renata. Lei nacional e lei federal: a repartição de competências na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Novos Estudos Jurídicos*. Itajaí, v. 11, n. 2, p. 301-311, jul./dez. 2006, p. 308.

²³¹ SÃO PAULO, Tribunal de Justiça. Apelação/Reexame Necessário 0006842-41.2013.8.26.0066. Relator: Des. Marcelo Theodósio. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 19 abril 2016. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/consultaCompleta.do?f=1>>. Acesso em: 22 mar. 2017.

²³² O dispositivo em referência foi inserido pela Emenda Constitucional n.º 45/2004, que transferiu essa competência do Superior Tribunal de Justiça para o Supremo Tribunal Federal.

PROCESSUAL CIVIL. OMISSÃO. INEXISTÊNCIA. DEVIDO ENFRENTAMENTO DAS QUESTÕES RECURSAIS. ANÁLISE DE LEI LOCAL. SÚMULA 280/STF. LEI LOCAL CONTESTADA EM FACE DE LEI FEDERAL. COMPETÊNCIA DO STF. AGRAVO IMPROVIDO. 1. Inexiste violação do art. 535 do CPC quando a prestação jurisdicional é dada na medida da pretensão deduzida, com enfrentamento e resolução das questões abordadas no recurso. 2. O Tribunal de origem decidiu a questão com base nos Decretos estaduais nº 6.080/2012 e nº 1.980/2007, o que inviabiliza o conhecimento do recurso especial, nos termos da Súmula 280/STF. Agravo regimental improvido.²³³

Mas a questão ainda guarda uma peculiaridade que não pode passar despercebida, nos termos da jurisprudência fixada pela Corte Constitucional:

[...] o enquadramento do recurso extraordinário na hipótese de cabimento inscrita no art. 102, III, d, exige a demonstração, pelo recorrente, de que a Corte de origem, ao julgar válida lei local contestada em face de lei federal, ofendeu o sistema de repartição de competências legislativas estatuído na Constituição.²³⁴

Evidente, portanto, que não é qualquer violação da lei local em face da lei federal que pode ser objeto de recurso extraordinário, mas apenas aquela que ofenda o sistema constitucional de repartição das competências. Se, por exemplo, uma lei, a pretexto de regular interesse local versar sobre norma geral que esteja constitucionalmente reserva à União, poderá ser objeto de análise perante o Supremo Tribunal Federal.

Contudo, essa não é a situação da lei municipal, estadual ou federal que não atender aos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois nesse caso não há ofensa à repartição de competências estipuladas na Constituição, mas mero desrespeito a um comando legal regulamentador das finanças públicas brasileiras.

Mediante a jurisprudência fixada pelo STF em relação ao tema, portanto, eventual lei tributária benéfica criada sem a obediência dos requisitos da LRF não poderá ser objeto de recurso extraordinário com base no permissivo constante do artigo 102, III, d. Com base na jurisprudência do STJ, também não poderá ser objeto de recurso especial por ausência de previsão constitucional nesse sentido, o que, aliás, já foi decidido inclusive à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal:

²³³ BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial 651478/PR – Paraná. Relator: Min. Humberto Martins. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 30 março 2015. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/>>. Acesso em: 29 mar. 2017.

²³⁴ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Agravo de Instrumento 774514 AgR. Relator: Min. Joaquim Barbosa. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 01 outubro 2010. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 29 mar. 2017.

PROCESSUAL CIVIL. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTS. 458 E 535, INCISO II, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. OMISSÃO NÃO CONFIGURADA. CONTROVÉRSIA DECIDIDA MEDIANTE A ANÁLISE DA LEI MUNICIPAL N.º 3.698/01. SÚMULA N.º 280 DA SUPREMA CORTE.

[...]

3. O Tribunal de origem concluiu que a Lei Municipal n.º 3.698/01 não cumpre o requisito previsto na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal, qual seja, a prévia estipulação de dotação orçamentária para a concessão da vantagem perseguida, razão pela qual a reforma do julgado encontra óbice intransponível nos termos da Súmula n.º 280 da Suprema Corte.

4. Agravo regimental desprovido.²³⁵

A possibilidade de levar a análise da compatibilidade de leis tributárias benéficas em face da Lei de Responsabilidade Fiscal perante os Tribunais Superiores do Brasil é uma discussão instigante, mas o aprofundamento da questão fugiria ao escopo desta pesquisa. Especialmente porque não há sonegação do controle de legalidade, que seguramente será feito perante o Poder Judiciário de primeira instância, assegurado, ademais, o duplo grau de jurisdição.

4.2 DA COMPATIBILIDADE DAS LEIS DE INICIATIVA PARLAMENTAR COM A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal impõe limites à renúncia de receitas públicas. Eles são aplicáveis independentemente de quem tenha elaborado o projeto de lei que tenha por objetivo instituí-la. Sem isso haverá violação da ordem legal, conforme preconizado no tópico anterior. Mas a possibilidade reconhecida aos parlamentares para criarem benefícios fiscais emite novo raio de luz sobre a LRF, que carece de interpretações que não tornem seus dispositivos viciados de inconstitucionalidade.

O foco deste tópico, em virtude do teor da presente pesquisa, é o artigo 14 da LRF, que estipula os requisitos imprescindíveis à criação das hipóteses de renúncia fiscal, conforme pode ser constatado abaixo:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva

²³⁵ BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial 1013209/RS – Rio Grande do Sul. Relator: Min. Laurita Vaz. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 20 outubro 2008. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/>>. Acesso em: 30 mar. 2017.

iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Apenas para situar, nos termos do § 1º do artigo 14 da LRF, a renúncia compreende diferentes benefícios, como *anistia*, *remissão*, *subsídio*, *crédito presumido*, *concessão de isenção em caráter não geral*, *alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições*, e outros [...] que correspondam a tratamento diferenciado. Não se inclui na competência parlamentar, por lhe faltar o caráter tributário, o subsídio.

À definição das hipóteses de renúncia mencionadas no § 1º do artigo 14 da LRF é útil a lição de Regis Fernandes de Oliveira:

A *renúncia de receita* compreende a *anistia* (perdão da penalidade imposta ao contribuinte ou da própria infração – penas concedidas por lei), *remissão* (perdão da dívida ou renúncia ao recebimento – pode ocorrer através de ato administrativo – art. 172 do CTN), *subsídio* (forma de auxílio que se outorga a alguém para a prática de algum ato social), *crédito presumido* (estimativa fixada pelo Poder Público em benefício de alguém, que fica dispensado de comprovação), *concessão de isenção* (dispensa de pagamento do tributo, por força de lei). Há norma impeditiva da competência tributária em certas situações, em caráter geral, *alteração de alíquota* (parte, quota ou percentual que incide sobre a base de cálculo, fixando o montante a pagar) ou *modificação da base de cálculo* (ou base imponible, na lição de Geraldo Ataliba), é a perspectiva mensurável do aspecto material da hipótese de incidência, com a finalidade de fixar critério para a determinação, em cada obrigação concreta, do *quantum debeatur*.²³⁶ (grifos do autor)

Necessariamente, o projeto de lei de criação ou de ampliação de um benefício fiscal deve estar acompanhado de estudo de impacto orçamentário-financeiro que apresente a estimativa da renúncia de receita no ano em que ele entrar em vigência, assim como nos dois subsequentes. Deve, também, ser compatível com as previsões constantes da lei de diretrizes orçamentárias.

²³⁶ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 7. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 759.

Além das condições obrigatórias, constantes do *caput* do artigo 14, o autor da lei tributária benéfica tem que atender a, no mínimo, um dos requisitos previstos nos incisos do dispositivo.

Conclui-se, portanto, que as exigências do artigo 14 da LRF devem acompanhar o projeto de lei que visa instituir ou majorar hipótese de renúncia de receita. Essa é uma medida que salvaguarda o interesse público e viabiliza o controle preventivo de legalidade pelos legisladores e pelo chefe do Poder Executivo.

Não se admite como válida, por consequência, a apresentação de projeto destinado à criação de qualquer hipótese de renúncia de receita sem as providências do artigo 14 da LRF, nem a relegação destas ao chefe do Poder Executivo, ainda que se condicione a sua entrada em vigor à respectiva implantação. Isso porque atenta à harmonia entre os poderes a criação de um benefício por parte de um, mediante o condicionamento da sua eficácia a atos de outro, sejam estes vinculados ou discricionários.

Nesse contexto, saliente-se que o Poder Legislativo não pode impor ao Poder Executivo que adote as providências do artigo 14 da LRF, fixando-lhe prazo, por exemplo. Questão como essa já foi levada a julgamento perante o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, cujo desfecho foi o seguinte:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. NORMA MUNICIPAL QUE CONCEDE ISENÇÃO DE PAGAMENTO DE IPTU AOS APOSENTADOS, INATIVOS E PENSIONISTAS COM RENDA ATÉ UM SALÁRIO MÍNIMO. POSSIBILIDADE DE O PODER LEGISLATIVO DISPOR SOBRE A MATÉRIA FACE LEGITIMIDADE CONCORRENTE. INCONSTITUCIONALIDADE QUANTO Á FIXAÇÃO DE PRAZO PARA QUE O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL REGULAMENTE A NORMA NO PRAZO DE 90 DIAS POR AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DE SEPARAÇÃO, INDEPENDÊNCIA E HARMONIA DOS PODERES. Segundo entendimento majoritário do Órgão Especial do Tribunal de Justiça, bem como do STF, o Poder Executivo Municipal não tem iniciativa exclusiva em matéria tributária, podendo o Poder Legislativo propor processo com tal matéria porque o art. 61, § 1º, II, b, da Constituição Federal diz respeito apenas aos Territórios Federais, mas não aos Estados e Municípios, sequer podendo se cogitar que a concessão de isenção de IPTU para aposentados, inativos e pensionistas com renda até um salário mínimo, de iniciativa parlamentar viole a organização e funcionamento da administração municipal. *Inconstitucionalidade do artigo 5º da referida norma municipal porque fixou prazo de 90 dias para que o Poder Executivo regulamentasse a norma, criando, por consequência, obrigação ao Poder Executivo, violando aos princípios da separação, independência e harmonia dos poderes do Estado, previsto no art. 2º da Constituição Federal e nos*

*artigos 5º e 10º da Constituição. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE, POR MAIORIA.*²³⁷ (grifo nosso)

O Poder Legislativo não pode impor ao Executivo que regulamente determinada lei e fixar prazo à observância da providência, o que viola o princípio da separação das funções, nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

Trata-se de ação direta na qual se pretende seja declarada inconstitucional lei amazonense que dispõe sobre a realização gratuita do exame de DNA. (...) Os demais incisos do art. 2º, no entanto, não guardam compatibilidade com o texto constitucional. (...) *No caso, no entanto, o preceito legal marca prazo para que o Executivo exerça função regulamentar de sua atribuição, o que ocorre amiúde, mas não deixa de afrontar o princípio da interdependência e harmonia entre os Poderes. A determinação de prazo para que o chefe do Executivo exerça função que lhe incumbe originariamente, sem que expressiva de dever de regulamentar, tenho-a por inconstitucional.* Nesse sentido, veja-se a ADI 2.393, rel. min. Sydney Sanches, DJ de 28-3-2003, e a ADI 546, rel. min. Moreira Alves, DJ de 14-4-2000. (...) Ante o exposto, julgo parcialmente procedente o pedido formulado e declaro inconstitucionais os incisos I, III e IV, do art. 2º, bem como a expressão "no prazo de sessenta dias a contar da sua publicação", constante do caput do art. 3º da Lei 50/2004 do Estado do Amazonas.²³⁸ (grifo nosso)

E sem poder impor, a estipulação mediante mera faculdade desemboca no fenômeno da lei autorizativa²³⁹, pois, na prática, o benefício fiscal sequer vigorará se o Poder Executivo não adotar as providências determinadas na LRF, o que serviria apenas à geração de expectativas perante os contribuintes – e conseqüentes ações judiciais fadadas ao insucesso.

A natureza das exigências previstas no artigo 14 da LRF, em vista da sua complexidade e do seu caráter orçamentário, sustenta a tese da impossibilidade de um parlamentar instituir uma hipótese de renúncia de receita. Mas afastada a questão sob o prisma constitucional, seria ela apta a impedir o parlamentar de criar uma lei tributária benéfica sob a ótica da legalidade?

Para João Jampaulo Júnior a LRF é um óbice à criação de benefícios fiscais de iniciativa parlamentar. Apoiado puramente em análise jurisprudencial, ele sustenta a competência concorrente entre o Poder Legislativo e o executivo antes da edição da LRF, mas vislumbra óbice após o seu advento. Nesse sentido, conclui que [...] *em face da edição da Lei*

²³⁷ RIO GRANDE DO SUL, Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 70027395029. Relator: Des. Carlos Eduardo Zietlow Duro. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 16 fevereiro 2009. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br/site/jurisprudencia/>>. Acesso em: 09 abr. 2017.

²³⁸ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 3394/AM – Amazonas. Relator: Min. Eros Grau. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 15 agosto 2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 09 abr. 2017.

²³⁹ Que é inconstitucional, nos termos da análise constante do tópico 2.3.1.

*de Responsabilidade Fiscal os Tribunais vêm entendendo que somente matéria tributária que não diminuam [sic] a receita podem [sic] ser de iniciativa concorrente*²⁴⁰.

Mas não é possível concordar com conclusão dessa natureza, pois seria o mesmo que admitir a modificação da Constituição República por meio de lei complementar. A restrição de competência constitucional por meio de lei é inadmissível. Ela atenta ao princípio da separação das funções e à supremacia da Constituição.

Simplemente negar competência parlamentar em virtude dos comandos normativos da LRF, portanto, não é uma solução viável à problemática apresentada, que precisa ser analisada à luz da completa integração do ordenamento jurídico. Para isso é necessário avançar ao estudo dos requisitos impostos pelo diploma legal em referência.

4.2.1 Dos requisitos obrigatórios: estimativa de impacto orçamentário-financeiro e compatibilidade com a lei de diretrizes orçamentárias

A estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício de início da vigência do benefício fiscal, assim como nos dois exercícios subsequentes, é requisito indispensável à concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, nos termos preconizados pelo *caput* do artigo 14 da LRF.

Ao produzir esse documento de responsabilidade na gestão fiscal é possível tornar público o custo da providência que se pretende adotar, de modo a subsidiar a atuação dos parlamentares durante o trâmite do processo legislativo perante as comissões permanentes, bem como durante as discussões e votações plenárias. No mesmo sentido, serve para subsidiar a análise do Poder Executivo em relação à possível oposição do veto.

Do mesmo modo que o Poder Legislativo aprecia de forma aprofundada e modifica (mediante emendas) as leis orçamentárias submetidas a sua apreciação, também dispõe do aparato técnico necessário à produção de estimativa do impacto orçamentário-financeiro de eventual hipótese de renúncia fiscal a ser instituída.

A criação de um benefício fiscal não pode ser feita a esmo. Estalos de criatividade não podem respaldar a instituição de uma renúncia fiscal sem base técnica aprofundada e transparente. A estimativa de impacto orçamentário-financeiro depende de suficiente base de dados, como a quantidade de contribuintes potencialmente atingidos pelo benefício fiscal a ser instituído. Para essa aferição, o autor da estimativa deve expor a metodologia aplicada, de

²⁴⁰ JAMPAULO JÚNIOR, João. *O processo legislativo municipal: doutrina, jurisprudência e prática*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 80-81.

modo a permitir o controle pelos pares, bem como pelo chefe do Poder Executivo durante o processo de controle preventivo de legalidade, e pelo Poder Judiciário em sede de eventual controle repressivo.

O modo de apresentação da estimativa de impacto orçamentário-financeiro não tem um modelo pré-estabelecido. Pode, portanto, ser elaborado em planilha²⁴¹ ou em texto²⁴², desde que resulte na obediência do que está determinado no artigo 14 da LRF, isto é, que demonstre claramente quanto o benefício fiscal custará aos cofres públicos no exercício que entrará em vigor, assim como nos dois subsequentes.

O *caput* do artigo 14 da LRF prevê que, além da estimativa do impacto orçamentário-financeiro, a renúncia de receita deve atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias. Mas quem pode realizar essa verificação e assinar um documento que assegure o que é exigido por esse dispositivo legal?

Basicamente, duas conclusões podem ser apresentadas em relação à indagação anterior. A primeira no sentido de que somente agentes investidos na estrutura do Poder Executivo poderiam elaborar e assinar qualquer documento voltado a indicar a adequação da proposta de renúncia fiscal com a lei de diretrizes orçamentárias. A segunda, no sentido de que qualquer parlamentar pode produzir documento com características idênticas.

A conclusão no sentido de que a competência à elaboração de documento que assegura que a renúncia de receita atende ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias é exclusiva do Poder Executivo tolhe do parlamentar a liberdade de legislar em matéria tributária e viola a Constituição da República. Concluir desse modo em face da interpretação do artigo 14 da LRF é voltar à interpretação que perdurou durante anos nos Tribunais Estaduais brasileiros, no sentido da limitação da competência parlamentar.

Trata-se, contudo, de uma via de mão dupla. Do mesmo modo que deve ser assegurado ao parlamentar a possibilidade de produzir os documentos exigidos pelo artigo 14 da LRF e que viabilizam o exercício da competência assegurada em nível constitucional, lhe deve ser cobrada a responsabilidade por aquilo que é elaborado. É natural e inevitável que o parlamentar que propõe uma lei tributária benéfica produza o material exigido pela LRF sob sua conta de responsabilidade.

A interpretação da LRF deve ser feita de modo a compatibilizá-la com a Constituição da República e não o oposto. Ao concluir pela legitimidade exclusiva do Poder Executivo para a declaração de que a hipótese de renúncia fiscal está adequada à lei de diretrizes

²⁴¹ Como na maioria dos casos pesquisados.

²⁴² Como se identificou na Prefeitura Municipal de Alegre, no Estado do Espírito Santo.

orçamentárias, conclui-se, na sequência, pela inconstitucionalidade do artigo 14 da LRF. Mas essa não é a melhor solução.

A interpretação conforme a Constituição é destinada à *preservação da validade de determinadas normas, suspeitas de inconstitucionalidade, assim como à atribuição de sentido às normas infraconstitucionais, da forma que melhor realizem os mandamentos constitucionais*²⁴³. Ela é indispensável à interpretação do artigo 14 da LRF, de modo a compatibilizá-lo com a competência atribuída pela Constituição aos legisladores em relação à iniciativa do processo legislativo em matéria tributária.

Ao se deparar com as questões inerentes ao controle de legalidade, que terão como foco a análise de obediência da lei (de iniciativa parlamentar) em face do artigo 14 da LRF, o juiz deverá optar pela interpretação que guarde maior compatibilidade com a Constituição, de modo a realizar adequadamente os valores e fins constitucionais²⁴⁴.

Por isso, conclui-se que a estimativa de impacto orçamentário-financeiro e a análise de compatibilidade da renúncia fiscal que se pretende instituir com a lei de diretrizes orçamentárias pode ser feita pelo próprio (parlamentar) autor da propositura, caso em que ele próprio assinará documento voltado a essa finalidade. Assumirá, em consequência, a responsabilidade pelos apontamentos que fizer.

4.2.2 Das medidas alternativas do artigo 14 da LRF

Além das medidas obrigatórias constantes do *caput* do artigo 14 da LRF, existe outra que deve ser demonstrada à implantação de uma renúncia fiscal. Ela deve ser objeto de escolha pelo responsável pela concessão ou ampliação do benefício fiscal, dentre as facultadas pela legislação (nos incisos I e II).

A questão é tormentosa e apresenta contornos de ineditismo. A revisão bibliográfica realizada nesta pesquisa logrou identificar poucos parágrafos de abordagem sobre o tema, todos no âmbito do próprio Poder Legislativo, por meio de autores a ele diretamente relacionados²⁴⁵. Já em pesquisa jurisprudencial não foi possível localizar decisões que tenham declarado leis de iniciativa parlamentar compatíveis ou incompatíveis com LRF. Por isso, a pretensão da questão que alcança essa pesquisa é de abrir uma discussão, de lançar questões

²⁴³ BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 336.

²⁴⁴ *Ibidem*.

²⁴⁵ Como Luiz Fernando Rodriguez Júnior, em “Leis em matéria tributária: a legitimidade da gênese parlamentar”; e Eber Zoehler Santa Helena, no “Estudo técnico nº 14/2008”, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados.

que demandarão amplo estudo até que se possa caminhar à obtenção de um denominador comum.

O preenchimento dos requisitos do artigo 14 da LRF em relação às leis tributárias benéficas de iniciativa parlamentar é, como bem salienta Luiz Fernando Rodriguez Júnior, o terreno mais movediço dentre os transitados²⁴⁶. É possível ousar, nesse contexto, para afirmar que não se cogitou da competência parlamentar para instituir hipóteses de renúncias fiscais quando o dispositivo em voga não foi elaborado, assim como não se vislumbra a análise dessa possibilidade nas obras de referência sobre o tema.

Uma das possibilidades inseridas no artigo 14 da LRF é que se demonstre que a renúncia a ser instituída foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do artigo 12 da LRF, bem como que ela não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias. Nesse sentido, o artigo 12 da LRF prevê:

Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

Esse dispositivo é um grande empecilho à competência parlamentar em matéria tributária, notadamente em virtude do que prevê o seu parágrafo primeiro, segundo o qual *reestimativa de receita por parte do Poder Legislativo só será admitida se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal*.

A LRF vedou ao legislativo que estimasse a receita pública, exceto no caso de erro ou omissão de caráter técnico ou legal. Dessa forma, há duas possíveis formas de interpretar o dispositivo em referência. A primeira, gramatical e impeditiva da modificação da receita a partir de iniciativa parlamentar. E a segunda, para concluir pela possibilidade da reestimativa no caso da criação de benefícios tributários, de modo a evitar o tolhimento de competência constitucional.

Para reestimar a receita, no entanto, é necessário analisar se haverá deflagração de processo legislativo em matéria orçamentária, ou mera repercussão em virtude do objetivo principal visado, que é a criação de uma lei tributária benéfica.

²⁴⁶ RODRIGUEZ JÚNIOR, Luiz Fernando. Leis em matéria tributária: a legitimidade da gênese parlamentar. *Revista Estudos Legislativos*. Porto Alegre, ano 7, n. 7, p. 95-123, 2013, p. 115.

A legislação orçamentária submetida ao Poder Legislativo pode ser modificada nos termos preconizados pelo § 3º do artigo 166 da Constituição da República, contexto no qual não se viabiliza a reestimativa de receitas que, em verdade, impactam todo o orçamento público. Isso porque reduzida a estimativa da receita será necessário reduzir também o montante previsto às despesas, haja vista o princípio do equilíbrio orçamentário.

Além da demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, o inciso I do artigo 14 da LRF exige a demonstração de compatibilidade com o anexo de metas fiscais da lei de diretrizes orçamentárias. Sobre ele, Regis Fernandes de Oliveira esclarece:

Como a Constituição exige que referida lei estabeleça as metas que devem ser atingidas pelo ente estatal, é importante que vá ela acompanhada do Anexo referido, para que essas metas fiquem definitivamente estabelecidas. Deve fixar as receitas e despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes (§ 1.º do art. 4.º da LC 101/2000). O Anexo refere-se, então, a três exercícios. É o triênio.²⁴⁷

A atual revelação da antiga competência constitucional impõe ao parlamentar, autor do projeto destinado à instituição de um favor fiscal, que se debruce sobre a análise do anexo em referência, cujo resultado da investigação deve concluir no sentido de que as metas estabelecidas pelo respectivo ente federativo permanecerão hígidas.

Assim, se a renúncia tiver sido considerada na estimativa de receita e não afetar as metas de resultados fiscais da lei de diretrizes orçamentárias, basta que o parlamentar (autor da propositura instituidora do benefício fiscal) faça a indicação pertinente e a apresente junto ao projeto de lei. Do contrário, não se vislumbra a possibilidade de reestimativa de receita a partir da iniciativa parlamentar, por ausência de autorização constitucional específica ou análoga.

Essa conclusão é tomada ao cabo da interpretação sistemática do artigo 14 da LRF, à medida que não haverá tolhimento da competência legislativa em matéria tributária se a renúncia de receita não tiver sido considerada na lei orçamentária, ou se afetar as metas previstas na lei de diretrizes orçamentária, pois ainda haverá a alternativa constante do inciso II.

Portanto, caso a renúncia de receita não tenha sido considerada na lei orçamentária e na lei de diretrizes orçamentárias nos termos mencionados, o proponente do benefício fiscal

²⁴⁷ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 7. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 759.

deverá apresentar medidas de compensação, que abrangerão o exercício de início da vigência da hipótese de renúncia, bem como os dois subsequentes. Essa medida de compensação deve resultar, precisamente, no aumento da receita, o que deve ser feito mediante a elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

A segunda hipótese (de criação de medidas de compensação), dessa forma, é a que mais se amolda, a princípio, à criação de benefícios fiscais a partir da iniciativa parlamentar – ao menos quando a renúncia de receita não tiver sido considerada na estimativa da LOA e/ou quando afetar as metas dos resultados fiscais previstos na LDO. Essa exigência, aliás, combinada com a estimativa de impacto orçamentário-financeiro, é imprescindível para que o controle preventivo de legalidade seja exercido com transparência. Caberá aos legisladores verificar a conveniência da renúncia proposta, em contraponto à medida de aumento de receita cogitada. É a partir dessa nodal análise que a seriedade da proposta de criação de determinado benefício fiscal poderá ser extraída.

Nenhum benefício fiscal pode ser vislumbrado como um favor sem contrapartida. Ele necessariamente gera uma redução de receita (o que pode ocorrer no caso do inciso I do artigo 14 da LRF) ou a oneração de outros contribuintes (o que ocorre no caso do inciso II do artigo 14 da LRF), dados que precisam de análise acurada e responsável, sob pena de comprometimento da salubridade do orçamento público.

Em relação à instituição ou majoração de tributos como medida de compensação, necessário atentar ao fato de que somente haverá aplicação do benefício fiscal após a implantação da medida compensatória, o que, por seu turno, deve atender aos princípios da anterioridade e da noventena, nos termos e consideradas as exceções previstas na Constituição da República.

4.2.3 Das medidas que dispensam as providências do artigo 14 da LRF

A complexidade das providências exigidas pelo artigo 14 da LRF para viabilizar a concessão ou ampliação de benefícios fiscais de natureza tributária que gerem renúncia de receitas está dispensada nos casos previstos pelo seu parágrafo terceiro, que prevê:

Art. 14. [...]

[...]

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

A primeira hipótese de dispensa das providências do artigo 14 da LRF não se aplica à modificação da legislação tributária por iniciativa parlamentar, pois foi endereçada apenas à faculdade conferida ao Presidente da República, nos termos do § 1º do artigo 153 da Constituição da República²⁴⁸ em relação ao imposto: de importação de produtos estrangeiros; de exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados; de produtos industrializados; e sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários.

A segunda situação que dispensa as providências previstas no artigo 14 da LRF é a criação de lei que preveja o cancelamento de débitos cujo montante seja menor do que os respectivos custos de cobrança. A hipótese é razoável e pode ser objeto de lei de iniciativa parlamentar, portanto.

Há, ainda, uma terceira possibilidade que demanda análise. Essa, contudo, mais tormentosa que as anteriores em virtude da ausência de previsão legal. Trata-se da hipótese de incentivos fiscais não vinculados a uma receita programada. A questão foi abordada por Ives Gandra da Silva Martins, que concluiu pela inaplicabilidade do artigo 14 da LRF nos casos em que não houver perda de receita²⁴⁹. Precisamente, analisou-se a situação de um Município que questionava a possibilidade de conceder isenção de tributos municipais em polo industrial a ser implantado. Como não havia arrecadação tributária relativa ao local, haja vista que este sequer havia sido implantado, o tributarista classifica os incentivos cogitados como de *custo zero*, o que afasta a incidência do artigo 14 da LRF. Ao analisar o caso, Régis Fernandes de Oliveira conclui do mesmo modo:

Tem razão o parecerista. É que se o imóvel é municipal não está gerando receita. Logo, não há renúncia. De outro lado, se o benefício alcança o ISS, da mesma forma não há pagamento de que se possa desistir. Assim, se a empresa não se localizar no Município, não gerará recursos e se nele se instala, não haverá redução da receita orçamentária.²⁵⁰

²⁴⁸ Que viabiliza a modificação por Decreto.

²⁴⁹ MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Política municipal de incentivos fiscais e financeiros: limites da constituição e da lei de responsabilidade fiscal; autonomia financeira, administrativa e política das unidades federativas* - parecer. São Paulo: 2010, p. 69. Disponível em: <<http://www.gandramartins.adv.br/parecer/detalhe/id/PA00468>>. Acesso em: 08 abr. 2017.

²⁵⁰ OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 7. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 758.

Nesse contexto, lei de iniciativa parlamentar que institua incentivo fiscal em zona a ser implantada no Município, igualmente se enquadrará em idêntica hipótese, que se afigura como excepcional.

4.3 DA *RATIO LEGIS* NA CRIAÇÃO DAS LEIS TRIBUTÁRIAS

A partir do momento em que for completamente revelada a antiga novidade constitucional que outorga aos legisladores brasileiros a possibilidade de legislar sobre direito tributário, emergirão situações novas, especialmente nos Estados e Municípios em que prepondera a noção oposta. Essas situações surgirão em virtude da abertura de uma nova seara de atuação: o direito tributário.

Diferente da atividade legislativa desenvolvida para vedar atividades de relevância mitigada, ou para instituir dias comemorativos ou honorarias, a criação, supressão e modificação da legislação tributária demanda acurada análise e detido fundamento técnico, porque importa diretamente na principal fonte de obtenção das receitas públicas do Estado.

Maior eminência, contudo, repousa sobre a criação, a supressão ou a modificação das leis tributárias benéficas, porque diferente de uma singela modificação em algum procedimento formal de arrecadação, a instituição ou ampliação de um benefício fiscal impacta o orçamento público, reduzindo o montante arrecadado pelo Estado ou gerando a majoração de outro(s) tributo(s), a depender da alternativa adotada pelo legislador em relação às providências exigidas pelo artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ao versar sobre as exigências constantes do artigo 14 da LRF, Regis Fernandes de Oliveira bem expõe que:

As formas de renúncia de receita podem levar a odiosas situações, normalmente em prejuízo do erário. Objetivam, evidentemente, melhoria das condições locais. No entanto, as medidas são feitas de forma atrabiliária e sem qualquer fundamento legal. Basta, a elas, o cunho político irresponsável. Agora, a lei corta quaisquer tentativas de benefício indevido, em detrimento de outro ente federativo ou mesmo em detrimento da União ou do Estado que, ao final, irá suportar a renúncia mediante repasse de seus recursos. Diga-se de outro lado, que pode a renúncia de receita constituir-se em poderoso instrumento de política fiscal, criando incentivos fiscais que propiciem o desenvolvimento local, estadual e nacional. O que importa é que não haja manipulação em prejuízo da arrecadação e em benefício de setores privilegiados, em detrimento da justa competição. Sem qualquer dúvida a isenção, um dos tipos de renúncia, é instrumento de justiça social.²⁵¹

²⁵¹ Ibidem, p. 760.

A responsabilidade pela verificação da qualidade da proposta de legislação apresentada, nesse contexto, é dos próprios legisladores. A complexidade que a instituição de um benefício fiscal guarda deve ser destrinchada pelo parlamento e corajosamente enfrentada, longe de paixões e ao amparo do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado.

Projetos relacionados ao direito tributário não podem se resumir à minuta proposta. Necessariamente precisam estar instruídos de suficiente base técnica que permita aos legisladores aferir a razoabilidade da medida pretendida, bem como o impacto orçamentário que será gerado ao respectivo ente federativo. Do contrário, não se vislumbra a possibilidade de aprovação de um projeto de envergadura tributária.

A razão criadora de uma lei que institui ou majora um benefício tributário deve ser o interesse público, jamais a destinação de favores a particulares em divórcio ao princípio da impessoalidade e da moralidade. Nesse sentido, a Constituição do Estado da Paraíba contém dispositivo salutar, que veda ao Estado a renúncia da receita e a concessão de isenções e anistias fiscais sem interesse público justificado (artigo 6º, § 6º, IV).

Embora o interesse público deva ser presumido em qualquer projeto de lei elaborado, haja vista, dentre outros, a incidência do princípio da legalidade (em sentido amplo), a realidade (não só brasileira, mas humana) faz concluir pela completa adequação da exigência consignada na Constituição paraibana. Exigência que, como ressaltado anteriormente, não pode ser aplicada apenas aos legisladores, mas a todos os que figurarem como autores de projetos que gerem renúncia de receitas.

De qualquer modo, o controle de conveniência das leis tributárias é feito pelos legisladores, eleitos especificamente para representarem o povo no que tange a essa finalidade. Ele é feito, também, pelo chefe do Poder Executivo mediante a aposição do veto, medidas preventivas que objetivam evitar o uso da lei como mecanismo de manipulação social e tutelar o orçamento à salvaguarda das despesas públicas.

4.4 DA BANALIZAÇÃO DA CRIAÇÃO DE HIPÓTESES DE RENÚNCIA FISCAL

O fenômeno da banalização da criação de hipóteses de renúncia fiscal já pode ser identificado a partir de projetos de lei pesquisados e tende a ser majorado à medida que for sedimentada a conclusão pela iniciativa concorrente (entre legisladores e o chefe do Poder Executivo) em matéria tributária, o que precisa ser enfrentado com cuidado para garantir a prevalência do interesse público e para obstar a manipulação da sociedade.

Em muitos casos as isenções tributárias ainda são tratadas como benefícios sem contrapartida, ou seja, sem ônus a nenhuma das partes. Isenções são discutidas e votadas como se não implicassem restrições orçamentárias e consequências econômicas maléficas ao interesse local, o que se faz mediante o enaltecimento exclusivo dos aspectos positivos que revelam.

Com a evolução da jurisprudência, que passou a admitir a criação de isenções tributárias a partir de leis de iniciativa parlamentar, muitos agentes políticos que integram diferentes Casas Legislativas vislumbraram uma possibilidade de majorar o âmbito do respectivo eleitorado, haja vista o estado de euforia gerado no contribuinte que pode, mediante simples práticas (como adotar um animal ou adquirir um aquecedor solar), ou, até mesmo independente de qualquer ato voluntário (como ser vítima de furto ou roubo), ser beneficiado com uma isenção total ou parcial de um ou mais tributos que ele habitualmente recolhe.

Não é novidade para nenhum eleitor que a qualidade das propostas que são apresentadas durante as campanhas eleitorais não apresenta elevado grau de fidedignidade em relação à atuação efetiva dos agentes políticos eleitos. Mas isso não é um fenômeno exclusivamente brasileiro, o que se constata mediante a análise das propostas – e respectivas análises especializadas – dos dois candidatos à Presidência dos Estados Unidos nas eleições de 2016²⁵².

Do mesmo modo que uma campanha eleitoral é exercida sem um apreço extremo ao que será concretizado no exercício da governamentalidade²⁵³, o exercício do mandato é feito – não raramente – com claras (e por vezes, exclusivas) intenções de reeleição. Para isso, diferentes formas de exercício do poder são executadas, embora apenas uma delas seja interessante ao objeto da presente pesquisa: a criação de benefícios que impactem diretamente as finanças do contribuinte, criando entre ele o parlamentar (autor da iniciativa) um vínculo de gratidão que, potencialmente, será retribuído na eleição subsequente.

Esse novo fenômeno brasileiro pode perfeitamente ser analisado à luz dos ensinamentos de Michel Foucault, que ao explorar a biopolítica bem demonstra a evolução da forma de exercício do poder, que evoluiu a partir de práticas disciplinares ortodoxas, que consideravam apenas o indivíduo – considerado isoladamente ou em pequenos grupos, como

²⁵²NUNO, Aguiar. Donald Trump vai cumprir as suas promessas? *Jornal de Negócios*, Lisboa, 30 de dezembro de 2016. Disponível em: <<http://www.jornaldenegocios.pt/economia/mundo/detalhe/donald-trump-vai-cumprir-as-suas-promessas>>. Acesso em: 13 dez. 16.

²⁵³ Empregada aqui não com o sentido perfeito empregado por Michel Foucault em *Governamentalidade*, mas apenas no sentido das práticas efetivamente executadas em prol da sociedade no exercício do poder administrativo.

a família v.g. – para eleger a população como alvo do controle – população que, aliás, passou a ser não somente o alvo como o próprio instrumento da relação de poder²⁵⁴.

O uso do poder para manipulação das pessoas por iniciativa de instituições sociais tem origem remota. Segundo Foucault, foi no Império Romano que se vislumbrou, primeiramente, *a existência de um poder oculto e inconsciente, realizado por meio da intervenção estatal*²⁵⁵.

O controle do poder e o direcionamento dos comportamentos da população são técnicas que se prestam à manutenção da ordem, bem como à sustentação dos governantes no exercício dos respectivos cargos. Para isso, há um conjunto de atos praticados diretamente pelo Estado, ou apenas induzidos por ele para garantir que o povo não ameace a estabilidade do exercício do poder estatal.

Há diferentes formas de manipulação da sociedade e indução dos comportamentos humanos. A evolução das técnicas destinadas a estas finalidades provou que a violência não é necessária – em muitos casos, aliás, é ineficaz. Nesse sentido, Foucault afirma que:

Esses métodos que permitem o controle minucioso das operações do corpo, que realizam a sujeição constante de suas forças e lhes impõe uma relação de docilidade-utilidade, são o que podemos chamar ‘disciplinas’. Muitos processos disciplinares existem há muito tempo: nos conventos, nos exércitos, nas oficinas também. Mas as disciplinas se tornaram no decorrer dos séculos XVII e XVIII formulas gerais de dominação. Diferentes da escravidão, pois não fundamentam numa relação de apropriação dos corpos; é até a elegância da disciplina dispensar essa relação custosa e violenta obtendo efeitos de utilidade pelo menos igualmente grandes.²⁵⁶

Atualmente, há um esforço para que a manipulação não seja sentida, nem vista pela sociedade. É nesse contexto que a análise de Foucault se revela útil ao presente contexto. Com a sutileza de discursos bem elaborados e que se limitam a revelar aspectos benéficos de uma isenção tributária, o parlamentar conquista o carisma do contribuinte (visto por ele como constante eleitor), o que é fundamental à perpetuação no poder.

Mas uma isenção tributária é uma renúncia fiscal. Por isso demanda uma série de análises prévias que devem ser formalizadas em documentos explicitamente exigidos pela Lei

²⁵⁴ FOUCAULT, Michel. A governamentalidade. In: *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal, 1978, pp. 277-293.

²⁵⁵ SANTIAGO, Mariana Ribeiro; ANDRADE, Sinara Lacerda. *A obsolescência programada e psicológica como forma de biopoder: perspectivas jurídicas do consumismo*. Revista Quaestio Iuris. Vol. 09, n. 04, Rio de Janeiro, 2016, pp. 1771-1786. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/21252>>. Acesso em: 10 dez. 2016, p. 1773.

²⁵⁶ FOUCAULT, Michel. *Vigiar e Punir*: história da violência nas prisões. Trad. de Raquel Ramallete. 26ª edição. Petrópolis: Vozes, 2002, p. 133.

de Responsabilidade Fiscal. Não obstante, como ressaltado, os Tribunais de Justiça tem se limitado a admitir como válidas leis de iniciativa parlamentar que instituem isenções tributárias do ponto de vista constitucional, o que se justifica em relação ao objeto do controle concentrado de constitucionalidade, mas o que abre precedente – que foi confirmado nos projetos consultados na presente pesquisa – perigoso: o de desconsideração das obrigações decorrentes da LRF.

Em vista do entendimento manifestado pelo Poder Judiciário brasileiro, projetos de instituição de isenções tributárias têm sido apresentados como se fossem projetos de outorga de honrarias ou de atribuição de nomes às vias públicas, isto é, sem prévios e robustos estudos.

As leis tendentes a instituir isenções tributárias a partir de iniciativa parlamentar são fundadas em variadas razões, algumas altruístas e outras despidas de razoabilidade.

Em virtude da amplitude do tema, apenas um tributo foi utilizado à pesquisa dos projetos de lei destinados à instituição da respectiva isenção a partir de iniciativa parlamentar. Trata-se do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU, que é de competência dos Municípios brasileiros.

Outro corte metodológico estabelecido também se refere ao período de apresentação dos projetos de lei consultados. Com efeito, foram considerados apenas projetos apresentados após 2013, nos Estados de São Paulo, Paraná e Santa Catarina.

Embora seja vasta a lista de hipóteses em relação às quais se tem pretendido criar isenções tributárias, foram selecionados os projetos de leis com relativo grau de repetição em diferentes Municípios, os quais visam isentar os contribuintes do pagamento do IPTU devido em relação a imóveis:

- a) de propriedade ou locados por policiais, bombeiros e agentes penitenciários²⁵⁷;
- b) de propriedade de pessoas aposentadas²⁵⁸;
- c) de propriedade de pessoas que adotem ou, de algum modo, protejam animais²⁵⁹;

²⁵⁷ CONCÓRDIA, Santa Catarina. Câmara Municipal. *Projeto de lei n.º 111/2013*. Isenta o IPTU (Imposto Predial Territorial Urbano) aos policiais civis, policiais militares, policiais rodoviários, bombeiros e agentes penitenciários que trabalham e possuem residência fixa própria ou locada com disposição contratual de pagamento do imposto no Município de Concórdia Disponível em: <<http://187.87.59.242:8085/LGNET/LGDetalhaProposicao.asp?0,0,2,7674>>. Acesso em: 12 dez. 2016.

²⁵⁸ GUARULHOS, São Paulo. Câmara Municipal. *Projeto de lei n.º 2337/2014*. Altera dispositivos da Lei nº 6793/10 relacionados à concessão de descontos no IPTU. Disponível em: <<http://camaraguarulhos.sp.gov.br/apex/cmguaru/f?p=309>>. Acesso em: 13 dez. 2016.

²⁵⁹ ARAQUARI, Santa Catarina. Câmara Municipal. *Lei n.º 2917/2014*. Dispõe sobre o controle da reprodução de cães e gatos no Município de Araquari. Disponível em: <<http://www.legislador.com.br/LegisladorWEB.ASP?WCI=LeiConsulta>>. Acesso em: 13 dez. 2016.

- d) nos quais seja instalada *casinha de cachorro* que permita o abrigo de animal de rua^{260 e 261};
- e) nos quais seja explorada atividade extrativista, vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial²⁶²;
- f) nos quais tenha ocorrido furto ou roubo²⁶³;
- g) nos quais tenha ocorrido enchente ou outros desastres naturais²⁶⁴;
- h) nos quais seja adotado sistema de captação de água da chuva, reuso de água ou aquecimento solar²⁶⁵;
- i) nos quais seja implantado o *telhado verde*²⁶⁶;
- j) nos quais sejam plantadas árvores²⁶⁷;
- k) de propriedade de pessoas portadoras de doenças graves^{268 e 269}.

²⁶⁰ CURITIBA, Paraná. *Projeto de Lei n.º 005.00182.2015*. Dispõe sobre adoção responsável e controle da reprodução de animais no município de Curitiba, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.cmc.pr.gov.br/wspl/sistema/ProposicaoConsultaForm.do?resetfull_action=>>. Acesso em: 13 dez. 2016.

²⁶¹ Houve repercussão negativa na Imprensa, conforme pode ser constatado no Jornal Gazeta do Povo, que estampou a seguinte manchete: *Casinha de cachorro pode dar desconto no IPTU em Curitiba: Projeto de lei não é visto com bons olhos para quem atua com adoção responsável*. O conteúdo está disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/casinha-de-cachorro-pode-dar-desconto-no-iptu-em-curitiba-epfwaiwg0htcmot10gyh491md>>.

²⁶² PIÊN, Paraná. Câmara Municipal. *Projeto de Lei n.º 030/2014*. Concede desconto e isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano. Disponível em: <http://www.pien.pr.gov.br/_admin/legislacao/leis/Lei%20n%BA%201080%20-%20Isen%20E7%20E3o%20e%20Desconto%20IPTU.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2016.

²⁶³ JAUÍ, São Paulo. Câmara Municipal. *Projeto de Lei n.º 85/2015*. Dispõe sobre a concessão de isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU para imóveis que tiverem sido roubados ou furtados. Disponível em: <<http://legislativoweb.sistemas4r.com.br/Jau/documento.aspx?id0=9&id1=3&id2=85&id3=2015>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

²⁶⁴ SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, São Paulo. Câmara Municipal. *Lei Complementar n.º 500/2016*. Altera o art. 25 da Lei Complementar n.º 096, de 29 de dezembro de 1998. Disponível em: <<http://proposicoes.saojosedoriopreto.sp.leg.br/arquivo?id=330253>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

²⁶⁵ MAUÁ, São Paulo. Câmara Municipal. *Projeto de Lei n.º 112/2015*. Institui o Programa de Incentivo e Desconto, denominado “IPTU Verde”, no Município de Mauá e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjm1o7GnqHSAhULjpAKHTxqBzoQFggfMAE&url=http%3A%2F%2Fconsulta.camaramaua.sp.gov.br%2Farquivo%3Fid%3D315967&usg=AFQjCNF0I6UQ0Dbk3msGQaGzxxLtFVQ76Q&sig2=snmklSIgTOKwAg-GF3jhRg&bvm=bv.147448319,d.Y2I>>. Acesso em: 14 dez. 2016.

²⁶⁶ SANTOS, São Paulo. Câmara Municipal. *Lei Complementar n.º 19/2015*. Dispõe sobre o incentivo à implantação do “Telhado Verde” nos condomínios verticais do Município de Santos. Disponível em: <<http://www.camarasantos.sp.gov.br/publico/noticia.php?codigo=1810>>. Acesso em: 14 dez. 2016.

²⁶⁷ ÁGUAS DA PRATA, São Paulo. Câmara Municipal. *Projeto de lei n.º 125/2014*. Dispõe sobre incentivo ao plantio e manutenção de árvores, mediante desconto no IPTU (Imposto Predial Territorial Urbano) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.informacaomunicipal.com.br/aguasdaprata/legis/cadastro_projetos/arquivos_agenda/125-2014.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2016.

²⁶⁸ JAUÍ, São Paulo. Câmara Municipal. *Projeto de Lei n.º 130/2014*. Dispõe sobre a isenção de IPTU às famílias com pessoas portadoras de HIV ou tumores malignos (câncer) no Município de Jauí e dá outras providências. Disponível em: <<http://legislativoweb.sistemas4r.com.br/Jau/documento.aspx?id0=9&id1=3&id2=130&id3=2014>>. Acesso em: 16 dez. 2016.

Como ressaltado, há uma vastidão de outros assuntos que tem se proliferado perante as Casas Legislativas brasileiras sob a roupagem de isenções tributárias de iniciativa parlamentar. Em qualquer caso, deve-se aferir a intenção do autor das respectivas proposituras e o modo de produção do projeto que gerará renúncia de receita.

O ato de deixar de recolher um tributo é convidativo aos contribuintes, que naturalmente ficam seduzidos pela possibilidade de se desonerarem de um incômodo custo mediante atos que, em muitos casos, são absolutamente banais. Ao apresentar projetos que tem por objeto isentar tributos, o parlamentar pode realmente reputar que a causa da isenção justifica a medida, mas também pode apenas estar em busca da construção de um eleitorado para a eleição subsequente.

O discurso eloquente da isenção é bem recebido, afinal não faltam justificativas à sua sustentação – ainda que despidas de fundamentação –, diferente do discurso oposto, que prega o zelo às contas públicas. Não por acaso muitos parlamentares preferem o silêncio, isto é, preferem a concordância com a renúncia de receita – proposta por algum colega de Parlamento – ao invés de cogitar a defesa orçamentária, que embora seja vital ao Estado não costuma ser bem quista perante o senso comum.

É inadmissível o direcionamento do cidadão mediante o emprego de técnicas que o tratem como constante eleitor. Se a apresentação de um projeto que visa instituir uma isenção tributária tem por finalidade angariar redutos eleitorais, há um completo divórcio da essência administrativa e do bem comum. A manipulação da sociedade, que foi identificada há muito tempo por Foucault, gera uma grave mácula de gestão, que compromete o orçamento público e gera imensuráveis prejuízos à coletividade.

Em qualquer caso, trata-se de um novo fenômeno que demanda atenção, notadamente em momento de crise econômica, que pode se acentuar se as renúncias fiscais não forem operacionalizadas com a devida diligência. Para evitar distorções despropositadas, além do controle preventivo, caberá ao controle repressivo – senão de constitucionalidade, de legalidade – exercido pelo Poder Judiciário extirpar do ordenamento jurídico brasileiro todas as leis que não preencham rigorosamente os requisitos que assegurem estabilidade orçamentária no âmbito federativo em que tenham sido aprovadas.

²⁶⁹ APIAÍ, São Paulo. Câmara Municipal. *Projeto de Lei n.º 047/2015*. Dispõe sobre a concessão de isenção de IPTU aos portadores de câncer e dá outras providências. Disponível em: <<http://cmapiai.sp.gov.br/portal/?p=15277>>. Acesso em: 16 dez. 2016.

4.5 DOS DESAFIOS DE COMPATIBILIZAÇÃO ENTRE A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PARA VIABILIZAR A COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA DE NATUREZA PARLAMENTAR

O tópico de desfecho da presente pesquisa não é uma conclusão fechada que indica caminho único à compatibilização das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal com a competência outorgada pela Constituição aos legisladores em relação às leis tributárias benéficas. Se essa fosse uma pretensão do trabalho estaria fadada ao insucesso.

O objetivo alcançado lança uma luz sobre o que deve passar a constituir a ordem do dia na questão da competência parlamentar em matéria tributária. Superado o aparente óbice da inconstitucionalidade – ao menos em tese, haja vista a quantidade de entes federativos que continuam a tolher essa competência do Poder Legislativo – há um novo e instigante obstáculo a ser pesquisado: o da legalidade.

Há muito o que se cogitar na seara da legalidade. A complexidade da produção documental, nos termos exigidos pelo artigo 14 da LRF é menor quando se está diante de orçamentos de pequenos Municípios, cujo montante é parco e cujas planilhas se resumem a poucas páginas. Todavia, é gigantesca quando se está a cogitar do orçamento público federal.

Por outro lado, há consultoria técnica altamente qualificada em âmbito federal, apta a subsidiar a atuação de Deputados Federais e Senadores, assim como em alguns Estados e Municípios brasileiros. Já grande parte dos entes federativos – pequenos Municípios, na maioria – terão de buscar a necessária qualificação no âmbito legislativo para suprir os requisitos da legislação. Ao analisar o artigo 14 da LRF, Benedito A. Alves e Sebastião Edilson assim concluem:

De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, o administrador público deverá comprovar que a renúncia de receita foi prevista na LOA e que a mesma não afetará as metas previstas na LDO, nem trará prejuízo à sociedade, mas, ao revés, deverá demonstrar, pormenorizadamente, que a sociedade lucrará com a renúncia fiscal, o que certamente limitará as concessões irresponsáveis e politisqueiras de exclusão do crédito tributário, tão comuns pelos rincões pátrios, precipuamente em anos eleitorais ou nos que antecedem as eleições.²⁷⁰

A zona entre a viabilização da competência constitucional outorgada aos legisladores em matéria tributária e a proteção da responsabilidade fiscal mediante o respeito às regras do

²⁷⁰ ALVES, Benedito Antônio; EDILSON, Sebastião. *Lei de responsabilidade fiscal comentada*. 5. ed. Leme: J. H. Mizuno, 2011, p. 74.

artigo 14 da LRF é atualmente cinzenta. Clareá-la é dever dos especialistas do Direito e serve à efetivação dos comandos constitucionais que asseguram a independência e a harmonia entre os Poderes da República.

Por isso não é possível cogitar da mera negativa de competência ao Poder Legislativo em matéria tributária, ainda que exclusivamente em relação às leis tributárias benéficas, pois não há sustentáculo que justifique a outorga de competência dessa natureza apenas ao Poder Executivo, contexto no qual se faz pertinente a lição de Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

Ora, a entrega da elaboração da lei a quem já é, de certo modo, o governo, ao menos aos olhos do povo, tende a torná-lo onipotente. Daí pode surgir uma nova tirania, um novo despotismo que não deixaria de ser odioso, por ser de fundo democrático, ou por ser transitório esse poder. E, na verdade, a observação do mundo contemporâneo não desmente, antes comprova essa possibilidade, dando valor atual à adverência de Montesquieu.²⁷¹

Viabilizar a iniciativa parlamentar em matéria tributária é resgatar parte da gênese legislativa que foi paulatinamente tolhida do Poder incumbido da produção das leis no Brasil ao longo da história constitucional. É, portanto, antes de um direito parlamentar, um dever que alcança a todos que lidam com o Direito.

A presente pesquisa, que se iniciou nos trilhos da teoria montesquiana, se encerra com a esperança de que os períodos de concentração do poder deixem de exercer influência sobre o Estado brasileiro e que os resquícios experimentados possam ser abolidos. Dessa maneira se espera que cada Poder da República possa exercer, em amplitude, as competências que a Constituição reservou a cada um, sem contorcionismos herméticos atentatórios à livre divisão das funções desenvolvidas por Montesquieu e adotadas pela sociedade brasileira.

²⁷¹ FERRREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 38.

CONCLUSÃO

O passado influencia o presente. A partir da análise histórico-constitucional do Poder Legislativo brasileiro é possível constatar que parte do que se faz hodiernamente reflete a influência de tempos pretéritos.

A partir da década de 30 as Constituições brasileiras passaram a tolher parcialmente algumas competências do Poder Legislativo no que tange à iniciativa de projetos de lei em determinadas matérias. Esse movimento foi dramaticamente majorado em períodos de crise, mas mesmo quando a democracia e o Estado de Direito predominaram, as cicatrizes totalitárias não foram eliminadas.

Há um inequívoco duelo, no Brasil, pelo protagonismo estatal entre o Poder Executivo e pelo Poder Legislativo (sem cogitar, nesta pesquisa, do Poder Judiciário, que facilmente pode ser incluído na disputa), no bojo do qual o último sofreu derrotas paulatinas que são sentidas até a atualidade.

O Direito Tributário não é tema afeto com exclusividade ao Poder Executivo, no que tange à deflagração do processo legislativo. As hipóteses reservadas ao Presidente da República são taxativas e constam do § 1º do artigo 61 da Constituição da República de 1988. Devem, com fulcro no princípio da simetria, ser reproduzidas nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas dos Municípios e do Distrito Federal. Mas isso não é o que se tem visto.

Parte considerável das Constituições dos Estados e das Leis Orgânicas dos Municípios brasileiros inova a ordem constitucional ao tolher dos legisladores a iniciativa do processo legislativo em matéria tributária. Mais do que isso, houve (e ainda há, em alguns casos) respaldo judicial da restrição indevida ao albergue de diferentes teses.

Após ampla pesquisa quantitativa, foi possível identificar julgamentos pela inconstitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar em matéria tributária em todos os Tribunais de Justiça pesquisados (com exceção dos Estados de Tocantins, Pernambuco, Ceará, Maranhão, Piauí, Pará, Amazonas, Acre, Roraima e Amapá, nos quais a pesquisa não retornou resultado; e dos Estados de Sergipe, Rio Grande do Norte e do Distrito Federal, nos quais a pesquisa resultou apenas em julgamentos em sentido inverso).

Com exceção dos Tribunais de Justiça de Mato Grosso do Sul e Rondônia, que continuam julgando inconstitucionais as leis em análise, os demais alteraram o entendimento anterior, ainda que haja divergência em alguns deles. As inversões de jurisprudência mais recentes são de 2016, nos Tribunais do Paraná, Alagoas e Paraíba.

É hialina a competência constitucional outorgada aos parlamentares brasileiros para legislar em matéria tributária, inclusive à criação de benefícios fiscais. A repercussão orçamentária oriunda da criação ou ampliação de um favor tributário não viola a Constituição, consoante jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, cujo precedente data de 1992.

Indispensável, contudo, que se analise a questão mediante perspectiva infraconstitucional. Precisamente, é fundamental confrontar a possibilidade da criação de leis tributárias benéficas com a Lei de Responsabilidade Fiscal, que impõe requisitos voltados à tutela do erário no artigo 14.

Não cabe à Lei de Responsabilidade Fiscal impedir o que a Constituição da República viabilizou. Portanto, qualquer interpretação da LRF deve compatibilizá-la com a competência constitucionalmente outorgada aos parlamentares em matéria tributária. É por isso que se constata a possibilidade de preenchimento dos requisitos do artigo 14 da LRF, guardadas algumas peculiaridades – não aventadas quando da produção do seu conteúdo legal.

Do mesmo modo que se admite que um parlamentar seja autor de um projeto de lei tendente a instituir ou a majorar um benefício fiscal, é possível concluir que ele é responsável pela produção dos estudos técnicos exigidos pela LRF, bem como pelas declarações de que a medida é compatível com as diretrizes orçamentárias e com a lei orçamentária anual. Tudo, aliás, deve ser feito mediante responsabilidade pessoal.

A questão é nova e a presente pesquisa, desde o início, não teve a pretensão de fechar o assunto. Ao contrário, visou lançar luz sobre tema escondido da doutrina. A partir de agora o desenvolvimento da pesquisa jurídica permitirá aprofundar a questão à superação dos desafios de compatibilização entre a LRF e a Constituição da República, de modo que a competência parlamentar em matéria tributária possa ser livremente exercida, em completo divórcio das vedações oriundas de períodos anteriores, que atentaram à independência entre os Poderes da República.

REFERÊNCIAS

ACKERMAN, Bruce. Good-bye Montesquieu. Trad.: Diego W. Arguelhes; Thomaz H. J. de A. Pereira. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, v. 265, p. 13-23, jan./abr. 2014.

_____. The new separation of powers. *Harvard Law Review*. Cambridge, v. 113, n. 3, p. 633-725, jan. 2000, p. 720.

ACRE. Constituição (1989). *Constituição do Estado do Acre*. Disponível em: <http://www.al.ac.leg.br/wp-content/uploads/2014/10/constitui%C3%A7%C3%A3o_atualizada.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2017.

ÁGUAS DA PRATA, São Paulo. Câmara Municipal. *Projeto de lei n.º 125/2014*. Dispõe sobre incentivo ao plantio e manutenção de árvores, mediante desconto no IPTU (Imposto Predial Territorial Urbano) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.informacaomunicipal.com.br/aguasdaprata/legis/cadastro_projetos/arquivos_age_nda/125-2014.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2016.

ALAGOAS. Constituição (1989). *Constituição do Estado de Alagoas*. Disponível em: <http://sapl.al.al.leg.br/sapl_documentos/norma_juridical/2_texto_integral>. Acesso em: 04 fev. 2017.

ALAGOAS. Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2008.000853-6. Relator: Des. Pedro Augusto Mendonça de Araújo. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 17 maio 2011. Disponível em: <<http://www2.tjal.jus.br/esaj/portal.do?servico=780000>>. Acesso em: 18 out. 2016.

_____. Tribunal de Justiça. Agravo de Instrumento 0800963-22.2015.8.02.0000. 1ª Câmara Cível, Relator: Des. Tutmés Airan de Albuquerque Melo. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 27 janeiro 2016. Disponível em: <<http://www2.tjal.jus.br/esaj/portal.do?servico=780000>>. Acesso em: 19 out. 2016.

ALVES, Benedito Antônio; EDILSON, Sebastião. *Lei de responsabilidade fiscal comentada*. 5. ed. Leme: J. H. Mizuno, 2011.

AMAPÁ. Constituição (1991). *Constituição do Estado do Amapá*. Disponível em: <<http://www.al.ap.gov.br/pagina.php?pg=indconst>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

AMAZONAS. Constituição (1989). *Constituição Política do Estado do Amazonas*. Disponível em: <<http://www.ale.am.gov.br/wp-content/uploads/2017/03/Constituicao-do-Amazonas-Atualizada-2017.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

APIAÍ, São Paulo. Câmara Municipal. *Projeto de Lei n.º 047/2015*. Dispõe sobre a concessão de isenção de IPTU aos portadores de câncer e dá outras providências. Disponível em: <<http://cmapiai.sp.gov.br/portal/?p=15277>>. Acesso em: 16 dez. 2016.

ARACAJU. Lei Orgânica (1990). *Lei Orgânica do Município de Aracaju*. Disponível em: <<http://www.cmaju.se.gov.br/files/leiorganica.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

ARAQUARI, Santa Catarina. Câmara Municipal. *Lei n.º 2917/2014*. Dispõe sobre o controle da reprodução de cães e gatos no Município de Araquari. Disponível em: <<http://www.legislador.com.br/LegisladorWEB.ASP?WCI=LeiConsulta>>. Acesso em: 13 dez. 2016.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. Curso de Direito Constitucional. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. Federalismo e princípio da simetria. In: TAVARES, André Ramos; LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *Estado constitucional e organização do poder*. São Paulo: Saraiva, 2010.

ARISTÓTELES. *A Política*. Trad.: Roberto Leal Ferreira. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. Atualização de Rosolea M. Folgosi. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BAHIA. Constituição (1989). *Constituição do Estado da Bahia*. Disponível em: <http://www.al.ba.gov.br/PublitaioPHP/Uploads/09052017151810000000_Constituicao_Estadual_08052017.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2017.

BAHIA, Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 0317504-14.2012.8.05.0000. Relator: Des. José Olegário Monção Caldas. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 15 novembro 2013. Disponível em: <<https://www2.tjba.jus.br/erp-portal/publico/jurisprudencia/consultaJurisprudencia.xhtml>>. Acesso em: 20 out. 2016.

BARROS, Sérgio Resende de. *A iniciativa das leis tributárias*. Disponível em: <<http://www.srbarros.com.br/pt/a-iniciativa-das-leis-tributarias.cont>>. Acesso em: 04 nov. 2017.

_____. *Lei nº 8.666: lei federativa*. Disponível em: <http://www.srbarros.com.br/pt/lei-no-8_666--lei-federativa.cont>. Acesso em: 10 abr. 2017.

_____. *Leis autorizativas*. Disponível em: <<http://www.srbarros.com.br/pt/leis-autorizativas.cont>>. Acesso em: 07 jan. 2017.

BARROSO, Luís Roberto. Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BELÉM. Lei Orgânica (1990). *Lei Orgânica do Município de Belém*. Disponível em: <<http://www.cmb.pa.gov.br/lei-organica-municipal/>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

BELO HORIZONTE. Lei Orgânica (1990). *Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte*. Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

BENEDET, Renata. Lei nacional e lei federal: a repartição de competências na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Novos Estudos Jurídicos*. Itajaí, v. 11, n. 2, p. 301-311, jul./dez. 2006.

BERNARDES, Juliano Taveira. *Controle abstrato de constitucionalidade*. São Paulo: Saraiva, 2004.

BOA VISTA. Lei Orgânica (1992). *Lei Orgânica do Município de Boa Vista*. Disponível em: <<http://www.boavista.rr.leg.br/leis/lei-organica-municipal>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

BRASIL. Constituição (1824). *Constituição Política do Império do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 20 dez. 2016.

_____. Constituição (1891). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 23 dez. 2016.

_____. Constituição (1934). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 02 jan.2017.

_____. Constituição (1937). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 06 jan. 2017.

_____. Constituição (1946). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 08 jan. 2017.

_____. Constituição (1967). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 08 jan. 2017.

_____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 14 jan. 2017.

_____. Emenda Constitucional (1969). *Emenda Constitucional nº 1*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 20 dez. 2016.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 29 jan. 2017.

_____. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987cons.htm>. Acesso em: 16 jan. 2017.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Indicadores Sociais Municipais*: 2000. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indicadores_sociais_municipais/tabela1a.shtm>. Acesso em: 10 fev. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.872/PI - Piauí. Relator: Min. Eros Grau. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 5 setembro 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.176/AP - Amapá. Relator: Min. Cezar Peluso. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 5 agosto 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 30 out. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 416 AgR. Relator: Min. Celso de Mello. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 03 novembro 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 19 jan. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 724/RS – Rio Grande do Sul. Relator: Min. Celso de Mello. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 27 abril 2001. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 04 nov. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade – Medida Cautelar 724/RS – Rio Grande do Sul. Relator: Min. Celso de Mello. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 17 abril 2001. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 02 nov. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade – Medida Cautelar 1060/RS – Rio Grande do Sul. Relator: Min. Carlos Velloso. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 01 agosto 1994. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 02 jan. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo de Instrumento 809719 AgR. Relator: Min. Luiz Fux. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 26 abril 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo em Recurso Extraordinário 642014 AgR. Relator: Min. Gilmar Mendes. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 27 agosto 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 19 jan. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental 640208 AgR. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 05 outubro 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 20 out. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental 743480 RG – Repercussão Geral. Relator: Min. Gilmar Mendes. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 20 novembro 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 04 nov. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 809719/MG – Minas Gerais. Relator: Min. Luiz Fux. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 26 abril 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 25 out. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 732685 ED. Relator: Min. Celso de Mello. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 27 maio 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 04 jan. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 858644 AgR. Relator: Min. Luiz Fux. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 06 junho 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 02 jan. 2017.

CAMPO GRANDE. Lei Orgânica (1990). *Lei Orgânica do Município de Campo Grande*. Disponível em: <<http://www.camara.ms.gov.br/lei-organica>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. Limites da iniciativa parlamentar sobre políticas públicas: uma proposta de releitura do art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal. *Textos para discussão*. Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado. Brasília, n. 122, p. 4-33, fev. 2013.

CEARÁ. Constituição (1989). *Constituição do Estado do Ceará*. Disponível em: <<https://www.al.ce.gov.br/index.php/publicacoes?download=386:constituicao-do-ceara-1989>>. Acesso em: 03 fev. 2017.

COELHO, Henrique. *O Poder Legislativo e o Poder Executivo no Direito Público Brasileiro*. São Paulo: Diário Oficial, 1905.

CONCÓRDIA, Santa Catarina. Câmara Municipal. *Projeto de lei n.º 111/2013*. Isenta o IPTU (Imposto Predial Territorial Urbano) aos policiais civis, policiais militares, policiais rodoviários, bombeiros e agentes penitenciários que trabalham e possuem residência fixa própria ou locada com disposição contratual de pagamento do imposto no Município de Concórdia. Disponível em: <<http://187.87.59.242:8085/LGNET/LGDetalhaProposicao.asp?0,0,2,7674>>. Acesso em: 12 dez. 2016.

CUIABÁ. Lei Orgânica (1990). *Lei Orgânica do Município de Cuiabá*. Disponível em: <<http://www.camaracuiaba.mt.gov.br/consulta.php>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

CURITIBA. Lei Orgânica (1990). *Lei Orgânica do Município de Curitiba*. Disponível em: <<http://www.cmc.pr.gov.br/wspl/sistema/BibLegislacaoForm.jsp>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

CURITIBA, Paraná. Câmara Municipal. *Projeto de Lei n.º 005.00182.2015*. Dispõe sobre adoção responsável e controle da reprodução de animais no município de Curitiba, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.cmc.pr.gov.br/wspl/sistema/ProposicaoConsultaForm.do?resetfull_action=>>. Acesso em: 13 dez. 2016.

DISTRITO FEDERAL. Lei Orgânica (1993). *Lei Orgânica do Distrito Federal*. Disponível em: <<https://www.cl.df.gov.br/pesquisa-de-leis-e-proposicoes>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 0010858-51.2005.8.07.0000. Relator: Des. Lecir Manoel da Luz. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 23 maio 2006. Disponível em: <<http://www.tjdft.jus.br/institucional/jurisprudencia>>. Acesso em: 09 nov. 2016.

ESPÍRITO SANTO. Constituição (1989). *Constituição do Estado do Espírito Santo*. Disponível em: <http://www.al.es.gov.br/novo_portal/>. Acesso em: 22 fev. 2017.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 0000044-16.2006.8.08.0000. Relator: Des. Sérgio Luiz Teixeira Gama. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 14 junho 2007. Disponível em: <http://aplicativos.tjes.jus.br/sistemaspublicos/consulta_jurisprudencia/cons_jurisp.cfm>. Acesso em: 20 dez. 2016.

_____. Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 00003334620068080000. Relator: Des. José Luiz Barreto Vivas. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 12 julho 2007. Disponível em: <http://aplicativos.tjes.jus.br/sistemaspublicos/consulta_jurisprudencia/cons_jurisp.cfm>. Acesso em: 20 dez. 2016.

_____. Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 0002922-16.2003.8.08.0000. Relator: Des. Paulo Nicola Copolillo. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 06 junho 2015. Disponível em: <http://aplicativos.tjes.jus.br/sistemaspublicos/consulta_jurisprudencia/cons_jurisp.cfm>. Acesso em: 20 dez. 2016.

_____. Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 0017650-08.2016.8.08.0000. Relator: Des. Dair José Bregunze de Oliveira. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 14 dezembro 2016. Disponível em: <http://aplicativos.tjes.jus.br/sistemaspublicos/consulta_jurisprudencia/cons_jurisp.cfm>. Acesso em: 28 dez. 2016.

_____. Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 0008823-08.2016.8.08.0000. Relator: Des. Elisabeth Lordes. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 15

dezembro 2016. Disponível em:
<http://aplicativos.tjes.jus.br/sistemaspublicos/consulta_jurisprudencia/cons_jurisp.cfm>.
Acesso em: 20 dez. 2016.

_____. Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 0019805-18.2015.8.08.0000. Relator: Des. Samuel Meira Brasil Jr. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 19 maio 2016. Disponível em:
<http://aplicativos.tjes.jus.br/sistemaspublicos/consulta_jurisprudencia/cons_jurisp.cfm>.
Acesso em: 28 dez. 2016.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, Suprema Corte. *Marbury v. Madison*: 5 U.S. 137 (1803). Disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/5/137/case.html>>.
Acesso em: 28 dez. 2016.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário da língua portuguesa*. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

FERREIRA, Pinto. O problema do Poder Legislativo na República brasileira e no direito comparado. *Revista Direito Público e Ciência Política*. Rio de Janeiro, v. III, n. 2, p. 192-213, jul./dez. 1960.

FERRERIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FLORIANÓPOLIS. Lei Orgânica (1990). *Lei Orgânica do Município de Florianópolis*. Disponível em: <<http://www.cmf.sc.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

FONSECA, Aníbal Freira da. *O Poder Executivo na República brasileira*. Brasília: UNB, 1981.

FORTALEZA. Lei Orgânica (1990). *Lei Orgânica do Município de Fortaleza*. Disponível em: <http://www.cmfor.ce.gov.br/bimg04/leis_brasil/lorg.htm>. Acesso em: 22 fev. 2017.

FOUCAULT, Michel. A governamentalidade. In: *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal, 1978, pp. 277-293.

_____. *Vigiar e Punir*: história da violência nas prisões. Trad. de Raquel Ramallete. 26ª edição. Petrópolis: Vozes, 2002.

GIDDENS, Anthony. *Mundo em descontrolado*: o que a globalização está fazendo de nós. Trad.: Maria Luiza X. de A. Borges. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Record, 2003.

GOIÂNIA. Lei Orgânica (1990). *Lei Orgânica do Município de Goiânia*. Disponível em: <<http://www.goiania.go.leg.br/leis/lei-organica-municipal>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

GOIÁS. Constituição (1989). *Constituição do Estado de Goiás*. Disponível em: <<https://portal.al.go.leg.br/instituicao/legislacao/>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

GOIÁS. Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 342-9/200. Relator: Des. Leobino Valente Chaves. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 09 junho 2008. Disponível em: <<http://www.tjgo.jus.br/index.php/consulta-atosjudiciais>>. Acesso em: 08 nov. 2016.

_____. Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 200800131848. Relator: Des. Beatriz Figueiredo Franco. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 26 agosto 2009. Disponível em: <<http://www.tjgo.jus.br/index.php/consulta-atosjudiciais>>. Acesso em: 08 nov. 2016.

_____. Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 200800131848. Relator: Des. Beatriz Figueiredo Franco. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 20 novembro 2009. Disponível em: <<http://tjgo.jus.br/index.php/consulta-atosjudiciais>>. Acesso em: 13 out. 2016.

GUARULHOS, São Paulo. Câmara Municipal. *Projeto de lei n.º 2337/2014*. Altera dispositivos da Lei nº 6793/10 relacionados à concessão de descontos no IPTU. Disponível em: <<http://camaraguarulhos.sp.gov.br/apex/cmguaru/f?p=309>>. Acesso em: 13 dez. 2016.

HAMILTON, Alexander. *The federalist papers*: n. 78. Yale Law School: Lillian Goldman Law Library, 1788. Disponível em: <http://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed78.asp>. Acesso em: 03 jan. 2017.

HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

HOLTHE, Leo Von. *Direito Constitucional*. 6. ed. Salvador: JusPodivum, 2010.

IGREJA CATÓLICA. Papa (1958-1963: João XXIII). *Carta encíclica Pacem in Terris*: a paz de todos os povos na base da verdade, justiça, caridade e liberdade. Roma: Libreria Editrice Vaticana, 1963. Disponível em: <http://w2.vatican.va/content/john-xxiii/pt/encyclicals/documents/hf_j-xxiii_enc_11041963_pacem.html>. Acesso em: 18 jan. 2017.

JAMPAULO JÚNIOR, João. *O processo legislativo municipal: doutrina, jurisprudência e prática*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

JAÚ, São Paulo. Câmara Municipal. *Projeto de Lei n.º 85/2015*. Dispõe sobre a concessão de isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU para imóveis que tiverem sido roubados ou furtados. Disponível em: <<http://legislativoweb.sistemas4r.com.br/Jau/documento.aspx?id0=9&id1=3&id2=85&id3=2015>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

_____. Câmara Municipal. *Projeto de Lei n.º 130/2014*. Dispõe sobre a isenção de IPTU às famílias com pessoas portadoras de HIV ou tumores malignos (câncer) no Município de Jahu e dá outras providências. Disponível em: <<http://legislativoweb.sistemas4r.com.br/Jau/documento.aspx?id0=9&id1=3&id2=130&id3=2014>>. Acesso em: 16 dez. 2016.

JOÃO PESSOA. Lei Orgânica (1990). *Lei Orgânica do Município de João Pessoa*. Disponível em: <<https://cmjp.pb.gov.br/processo-legislativo/>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

KELSEN, Hans. *Jurisdição constitucional*. Trad.: Alexandre Krug; Eduardo Brandão; Maria Emantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

LOCKE, John. *Carca acerca da tolerância; Segundo Tratado sobre Governo Civil; Ensaio acerca do entendimento humano*. Trad.: Anoar Aiex e E. Jacy Monteiro. 3. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

MACAPÁ. Lei Orgânica (1992). *Lei Orgânica do Município de Macapá*. Disponível em: <<http://www.macapa.ap.leg.br/leis/lei-organica-municipal>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

MACEIÓ. Lei Orgânica (1990). *Lei Orgânica do Município de Maceió*. Disponível em: <<http://www.camarademaceio.al.gov.br/index.php/legislacao>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. São Paulo: Malheiros, 2015.

MADISON, James. *The federalist papers*: n. 48. Yale Law School: Lillian Goldman Law Library, 1788. Disponível em: <http://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed48.asp>. Acesso em: 02 jan. 2017.

MANAUS. Lei Orgânica (1990). *Lei Orgânica do Município de Manaus*. Disponível em: <<http://www.cmm.am.gov.br/tipo-leis-projetos/ementario/lomam/>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

MARANHÃO. Constituição (1989). *Constituição do Estado do Maranhão*. Disponível em: <<http://legislacao.al.ma.gov.br/ged/cestadual.html>>. Acesso em: 03 fev. 2017.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Política municipal de incentivos fiscais e financeiros: limites da constituição e da lei de responsabilidade fiscal; autonomia financeira, administrativa e política das unidades federativas - parecer*. São Paulo: 2010. Disponível em: <<http://www.gandramartins.adv.br/parecer/detalhe/id/PA00468>>. Acesso em: 08 abr. 2017.

MATO GROSSO. Constituição (1989). *Constituição do Estado de Mato Grosso*. Disponível em: <<http://www.al.mt.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 22 fev.2017.

MATO GROSSO. Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 3843/2012. Relator: Des. Carlos Alberto Alves da Rocha. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 11 outubro 2012. Disponível em: <<http://www.tjmt.jus.br/jurisprudencia/>>. Acesso em: 02 nov. 2016.

_____. Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 153164/2014. Relator: Des. Maria Helena Gargaglione Póvoas. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 06 novembro 2015. Disponível em: <<http://www.tjmt.jus.br/jurisprudencia/>>. Acesso em: 02 nov. 2016.

MATO GROSSO DO SUL. Constituição (1989). *Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul*. Disponível em: <<http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/0a67c456bc566b8a04257e590063f1fd/dfde24a4767ddcbf04257e4b006c0233?OpenDocument>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 1413927-53.2014.8.12.0000. Relator: Des. Fernando Mauro Moreira Marinho. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 09 setembro 2015. Disponível em: <<http://tjms.jus.br/esaj/portal.do?servico=789900>>. Acesso em: 25 out. 2016.

MAUÁ, São Paulo. Câmara Municipal. *Projeto de Lei n. 112/2015*. Institui o Programa de Incentivo e Desconto, denominado “IPTU Verde”, no Município de Mauá e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjm1o7GnqHSAhULjpAKHTxqBzoQFggfMAE&url=http%3A%2F%2Fconsulta.camaramaua.sp.gov.br%2Farquivo%3Fid%3D315967&usg=AFQjCNF0l6UQ0Dbk3msGQaGzxxLtFVQ76Q&sig2=snmklSIgTOKwAg-GF3jhRg&bvm=bv.147448319,d.Y2I>>. Acesso em: 14 dez. 2016.

MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. Atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MINAS GERAIS. Constituição (1989). *Constituição do Estado de Minas Gerais*. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.0000.14.016725-5/000. Relator: Des. Cássio Salomé. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 03 outubro 2014. Disponível em: <<http://www.tjmg.jus.br/portal/jurisprudencia/consulta-de-jurisprudencia/acordaos/>>. Acesso em: 12 ago. 2016.

_____. Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.0000.07.458951-6/000. Relator: Des. Brandão Teixeira. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 28 janeiro 2015. Disponível em: <<http://www.tjmg.jus.br/portal/jurisprudencia/consulta-de-jurisprudencia/acordaos/>>. Acesso em: 12 ago. 2016.

_____. Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.0000.15.019386-0/000. Relator: Des. Mariângela Meyer. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 12 agosto 2016. Disponível em: <<http://www.tjmg.jus.br/portal/jurisprudencia/consulta-de-jurisprudencia/acordaos/>>. Acesso em: 13 ago. 2016.

_____. Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 468306-78.2007.8.13.0000. Relator: Des. Herculano Rodrigues. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 08 maio 2009. Disponível em: <<http://www.tjmg.jus.br/portal/jurisprudencia/consulta-de-jurisprudencia/acordaos/>>. Acesso em: 24 out. 2016.

_____. Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 0466738-43.2015.8.13.0000. Relator: Des. Geraldo Augusto. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 22

março 2017. Disponível em: <<http://www.tjmg.jus.br/portal/jurisprudencia/consulta-de-jurisprudencia/acordaos/>>. Acesso em: 01 abr. 2017.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de, 1689-1755. *Do espírito das leis*. Trad.: Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martin Claret, 2010.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

NATAL. Lei Orgânica (1990). *Lei Orgânica do Município de Natal*. Disponível em: <<http://www.cmnat.rn.gov.br/p/lei-organica>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

NUNO, Aguiar. Donald Trump vai cumprir as suas promessas? *Jornal de Negócios*, Lisboa, 30 de dezembro de 2016. Disponível em: <<http://www.jornaldenegocios.pt/economia/mundo/detalhe/donald-trump-vai-cumprir-as-suas-promessas>>. Acesso em: 13 dez. 16.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 7. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

PALMAS. Lei Orgânica (1990). *Lei Orgânica do Município de Palmas*. Disponível em: <<http://www.cmpalmas.to.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

PARÁ. Constituição (1989). *Constituição do Estado do Pará*. Disponível em: <<http://bancodeleis.alepa.pa.gov.br/>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

PARANÁ. Constituição (1989). *Constituição do Estado do Paraná*. Disponível em: <<http://portal.alep.pr.gov.br/index.php/pesquisa-legislativa/proposicao>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

PARANÁ. Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 946.372-5. Relator: Des. Telmo Cherem. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 20 fevereiro 2013. Disponível em: <<https://www.tjpr.jus.br/jurisprudencia>>. Acesso em: 26 out. 2016.

_____. Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 1331625-7. Relator: Des. Rogério Coelho. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 04 abril 2016. Disponível em: <<https://www.tjpr.jus.br/jurisprudencia>>. Acesso em: 02 ago. 2016.

_____. Tribunal de Justiça. Agravo de Instrumento 1219109-2 - Curitiba. Relator: Des. Telmo Cherem. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 15 junho 2015. Disponível em: <<https://www.tjpr.jus.br/jurisprudencia>>. Acesso em: 02 ago. 2016.

_____. Tribunal de Justiça. Incidente de Declaração de Inconstitucionalidade 925318-1/01 - Lapa. Relator: Des. Sérgio Arenhart. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 07 julho 2014. Disponível em: <<https://www.tjpr.jus.br/jurisprudencia>>. Acesso em: 02 ago. 2016.

PARAÍBA. Constituição (1989). *Constituição do Estado da Paraíba*. Disponível em: <<http://www.al.pb.leg.br/constituicao-paraibana>>. Acesso em: 06 fev. 2017.

PARAÍBA. Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 99920110011858/001. Relator: Des. José Ricardo Porto. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 06 julho 2012. Disponível em: <<http://juris.tjpb.jus.br/>>. Acesso em: 03 dez. 2016.

_____. Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 00002346620158150000. Relator: Des. Leandro dos Santos. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 13 abril 2016. Disponível em: <<http://juris.tjpb.jus.br/>>. Acesso em: 03 dez. 2016.

PAULSEN, Leandro. *Direito tributário: Constituição e Código Tributário à Luz da Doutrina e da Jurisprudência*. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

PERNAMBUCO. Constituição (1989). *Constituição do Estado de Pernambuco*. Disponível em: <legis.alepe.pe.gov.br/?ce19891989>. Acesso em: 02 fev. 2017.

PIAUI. Constituição (1989). Constituição do Estado do Piauí. Disponível em: <http://servleg.al.pi.gov.br:9080/ALEPI/default_index_html?idMenu=33>. Acesso em: 22 fev. 2017.

PIÊN, Paraná. Câmara Municipal. *Projeto de Lei n.º 030/2014*. Concede desconto e isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano. Disponível em: <http://www.pien.pr.gov.br/_admin/legislacao/leis/Lei%20n%BA%201080%20-%20Isen%E7%E3o%20e%20Desconto%20IPTU.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2016.

PORTO, Walter Costa. *Constituições Brasileiras: 1937*. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.

PORTO ALEGRE. Lei Orgânica (1990). *Lei Orgânica do Município de Porto Alegre*. Disponível em: <<https://legislacao.camarapoa.rs.gov.br/>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

PORTO VELHO. Lei Orgânica (1990). *Lei Orgânica do Município de Porto Velho*. Disponível em: <<http://apps.portovelho.ro.leg.br/transparencia/leis/index>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

RECIFE. Lei Orgânica (1990). *Lei Orgânica do Município de Recife*. Disponível em: <<http://www.recife.pe.leg.br/legislacao>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

RIO BRANCO. Lei Orgânica (1990). *Lei Orgânica do Município de Rio Branco*. Disponível em: <<http://www.riobranco.ac.leg.br/leis/lei-organica-municipal>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

RIO DE JANEIRO. Constituição (1989). *Constituição do Estado do Rio de Janeiro*. Disponível em: <http://www2.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=7>. Acesso em: 22 fev. 2017.

RIO DE JANEIRO. Lei Orgânica (1990). *Lei Orgânica do Município de Rio de Janeiro*. Disponível em: <<http://www.camara.rj.gov.br/>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 0034716-39.2009.8.19.0000. Relator: Des. Maria Augusta Vaz Monteiro de Figueiredo. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 03 maio 2010. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/ejuris/ConsultarJurisprudencia.aspx>>. Acesso em: 28 ago. 2016.

_____. Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 0020461-47.2007.8.19.0000. Relator: Des. Nilza Bitar. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 21 junho 2010. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/ejuris/ConsultarJurisprudencia.aspx>>. Acesso em: 28 ago. 2016.

_____. Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 0031253-16.2014.8.19.0000. Relator: Des. Luiz Felipe da Silva Haddad. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 23 fevereiro 2015. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/ejuris/ConsultarJurisprudencia.aspx>>. Acesso em: 28 ago. 2016.

_____. Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 0030212-14.2014.8.19.0000. Relator: Des. Jessé Torres. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 13 julho 2015. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/ejuris/ConsultarJurisprudencia.aspx>>. Acesso em: 28 ago. 2016.

RIO GRANDE DO NORTE. Constituição (1989). *Constituição do Estado da Paraíba*. Disponível em: <<http://www.al.rn.gov.br/portal/legislacaoestadual>>. Acesso em: 06 fev. 2017.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Justiça. Apelação cível n.º 2014.010491-6. Relator: Des. Expedito Ferreira. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 30 outubro 2014. Disponível em: <<http://esaj.tjrn.jus.br/cjosg/>>. Acesso em: 22 dez. 2016.

RIO GRANDE DO SUL. Constituição (1989). *Constituição do Estado do Rio Grande do Sul*. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legislativo/Legisla%C3%A7%C3%A3oEstadual.aspx>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 592109797. Relator: Des. Clarindo Favretto. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 12 setembro 1994. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br/site/jurisprudencia/>>. Acesso em: 19 jul. 2016.

_____. Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 599329851. Relator: Des. Osvaldo Stefanello. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 29 maio 2000. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br/site/jurisprudencia/>>. Acesso em: 18 jul. 2016.

_____. Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 599350881. Relator: Des. Paulo Augusto Monte Lopes. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 06 dezembro 1999. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br/site/jurisprudencia/>>. Acesso em: 19 jul. 2016.

_____. Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 70067848218. Relator: Des. Marco Aurélio Heinz. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 06 junho 2016. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br/site/jurisprudencia/>>. Acesso em: 18 jul. 2016.

RODRIGUEZ JÚNIOR, Luiz Fernando. Leis em matéria tributária: a legitimidade da gênese parlamentar. *Revista Estudos Legislativos*. Porto Alegre, ano 7, n. 7, p. 95-123, 2013.

RONDÔNIA. Constituição (1989). *Constituição do Estado de Rondônia*. Disponível em: <<http://al.ro.leg.br/institucional/constituicao-do-estado-de-rondonia>>. Acesso em: 22 fev.2017.

RONDÔNIA. Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 0009432-74.2011.822.0000. Relator: Des. Marialva Henriques Daldegan Bueno. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 17 dezembro 2012. Disponível em: <<https://tjro.jus.br/jurisprudencia2>>. Acesso em: 22 dez. 2016.

RORAIMA. Constituição (1991). *Constituição do Estado de Roraima*. Disponível em: <<https://www.al.rr.leg.br/legislacaoconstituicao-estadual/>>. Acesso em: 02 fev. 2017.

SALVADOR. Lei Orgânica (1990). *Lei Orgânica do Município de Salvador*. Disponível em: <<http://www.cms.ba.gov.br/alom.aspx>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

SANTA CATARINA. Constituição (1989). *Constituição do Estado de Santa Catarina*. Disponível em: <http://www.alesc.sc.gov.br/portal_alesc/legislacao>. Acesso em: 22 fev. 2017.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 1998.017801-0. Relator: Des. Sérgio Paladino. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 06 novembro 2002. Disponível em: <<http://www.tjsc.jus.br/jurisprudencia>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

_____. Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2010.024407-4. Relator: Des. Newton Janke. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 15 junho 2011. Disponível em: <<http://www.tjsc.jus.br/jurisprudencia>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

_____. Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2011.022573-0. Relator: Des. Lélio Rosa de Andrade. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 03 dezembro 2014. Disponível em: <<http://www.tjsc.jus.br/jurisprudencia>>. Acesso em: 25 out. 2016.

_____. Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 9186005-80.2013.8.24.0000. Relator: Des. Monteiro Rocha. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 01 junho 2016. Disponível em: <<http://www.tjsc.jus.br/jurisprudencia>>. Acesso em: 02 out. 2016.

SANTIAGO, Mariana Ribeiro; ANDRADE, Sinara Lacerda. *A obsolescência programada e psicológica como forma de biopoder: perspectivas jurídicas do consumismo*. Revista Quaestio Iuris. Vol. 09, n. 04, Rio de Janeiro, 2016, pp. 1771-1786. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/21252>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

SANTOS, São Paulo. Câmara Municipal. *Lei Complementar n.º 19/2015*. Dispõe sobre o incentivo à implantação do "Telhado Verde" nos condomínios verticais do Município de Santos. Disponível em: <<http://www.camarasantos.sp.gov.br/publico/noticia.php?codigo=1810>>. Acesso em: 14 dez. 2016.

SÃO LUIS. Lei Orgânica (1990). *Lei Orgânica do Município de São Luís*. Disponível em: <<http://saoluis.ma.leg.br/lei-organica/>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, São Paulo. Câmara Municipal. *Lei Complementar n.º 500/2016*. Altera o art. 25 da Lei Complementar n.º 096, de 29 de dezembro de 1998. Disponível em: <<http://proposicoes.saojosedoriopreto.sp.leg.br/arquivo?id=330253>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

SÃO PAULO. Constituição (1989). *Constituição do Estado de São Paulo*. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/leis/legislacao-do-estado/>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

SÃO PAULO. Lei Orgânica (1990). *Lei Orgânica do Município de São Paulo*. Disponível em: <<http://www.camara.sp.gov.br/atividade-legislativa/legislacao/>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 994.09.222456-6. Relator: Des. Viana Santos. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 24 fevereiro 2010. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/consultaCompleta.do?f=1>>. Acesso em: 06 ago. 2016.

_____. Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 0045262-90.2011.8.26.0000. Relator: Des. Enio Zuliani. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 12 fevereiro 2012. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/consultaCompleta.do?f=1>>. Acesso em: 06 ago. 2016.

_____. Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 0225248-04.2011.8.26.0000. Relator: Des. Renato Nalini. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 13 junho 2012. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/consultaCompleta.do?f=1>>. Acesso em: 06 ago. 2016.

_____. Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2093991-40.2016.8.26.0000. Relator: Des. Francisco Casconi. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 05 outubro 2016. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/consultaCompleta.do?f=1>>. Acesso em: 07 ago. 2016.

_____. Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 0420267-79.2010. Relator: Des. Octavio Helene. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 06 julho 2011. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/consultaCompleta.do?f=1>>. Acesso em: 22 out. 2016.

_____. Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2093991-40.2016.8.26.0000. Relator: Des. Francisco Casconi. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 05 outubro 2016. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/consultaCompleta.do?f=1>>. Acesso em: 25 out. 2016.

SERGIPE. Constituição (1989). *Constituição do Estado de Sergipe*. Disponível em: <http://www.al.se.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/constituicao_do_estado_de_sergipe_2007.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2017.

SERGIPE. Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2005106289. Relator: Des. Ruy Pinheiro da Silva. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 30 novembro 2005. Disponível em: <<http://www.tjse.jus.br/portal/consultas/jurisprudencia/judicial>>. Acesso em: 01 dez. 2016.

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SOCORRO, São Paulo. Câmara Municipal. *Lei n.º 3.499, de 22 de novembro de 2011*. Autoriza o Poder Executivo a conceder isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), no exercício de 2012, incidente sobre imóveis edificados, atingidos pela enchente ocorrida em 17.01.2011, no município de Socorro/SP. Disponível em: <<http://www.socorro.sp.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 01 fev. 2017.

SOUZA, Sandra Elisa Pereira; ALENCAR, Jucinete Carvalho de; BASTOS, Iolanda Lúcia Gonçalves. Os princípios de governo, a natureza das leis e a tripartição de poderes segundo Montesquieu. *Governo e Política*. 23 outubro 2009.

TERESINA. Lei Orgânica (1990). *Lei Orgânica do Município de Teresina*. Disponível em: <<http://www.teresina.pi.leg.br/acervodigital/>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

TOCANTINS. Constituição (1989). *Constituição do Estado do Tocantins*. Disponível em: <<http://www.al.to.leg.br/legislacaoEstadual>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

VITÓRIA. Lei Orgânica (1990). *Lei Orgânica do Município de Vitória*. Disponível em: <<http://www.cmv.es.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 24 fev. 2017.