



MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

PROCESSO Nº 2007.0024.6532-7/0

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

REQUERENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE CAMPOS SALES

REQUERIDO: CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPOS SALES

TRIBUNAL PLENO

RELATOR: DESEMBARGADORA HUGUETTE BRAQUEHAIS

Egrégio Tribunal,

O **PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CAMPOS SALES-CE**, usando da prerrogativa que lhe confere o artigo 127, V, da Constituição do Estado do Ceará, questiona a constitucionalidade da Lei Municipal nº 347/2007, que instituiu a isenção de pagamento da Contribuição de Iluminação Pública para os consumidores da classe comercial cujo consumo por unidade seja inferior a 100 KW mensais.

O processo legislativo foi desencadeado por iniciativa de um Vereador.

É o seguinte o teor do diploma legal cuja constitucionalidade é contestada:

Lei nº 347/2007

Campos Sales – CE, 27 de julho de 2007.

Ementa: Autoriza o Chefe do Poder Executivo conceder isenção aos consumidores de energia elétrica em relação a CIP – Contribuição de Iluminação Pública e dá outras providências.

CEZAR CALS ANDRADE COSTA, Presidente da Câmara Municipal de Campos Sales, Estado do Ceará, no uso de suas atribuições legais e regimentais, e nos termos do que dispõe o § 7º da art. 59 da Lei Orgânica Municipal, faz saber que **PROMULGOU** a seguinte **LEI**:

Art. 1º - Fica o Chefe do Poder Executivo autorizado a conceder isenção aos consumidores da Classe Comercial, com consumo de até 100 (Cem) KWH, relativo a CIP – Contribuição de Iluminação Pública.

Art. 2º - Permanecem inalterados as demais alíquotas e faixas de consumo.

Art. 3º - Esta Lei entra em vigor na data de sua aplicação.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

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

CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPOS SALES-CE, 27 DE JULHO DE 2007.

CEZAR CALS ANDRADE COSTA
Vereador-Presidente

Ao receber o Autógrafo respectivo, o Prefeito de Campos Sales vetou-o integralmente, por entendê-lo inconstitucional; o veto, porém, foi rejeitado pela Câmara de Vereadores.

No entender do Chefe do Poder Executivo, "O procedimento adotado pela Câmara Municipal de Campos Sales lesionou o princípio da divisão dos poderes e da competência exclusiva do Poder Executivo, quanto a iniciativa de leis que versem sobre a concessão de isenção ou instituição de anistia tributária" (fl. 04).

Aponta como vulnerados os artigos 25, 26, 28, 38 e 60 da Carta Estadual.

Entendendo presentes os requisitos do *fumus boni juris* e do *periculum in mora*, propugnou pela concessão de medida liminar para a suspensão da já mencionada Lei 347/2007; ao final, requer a declaração definitiva de sua inadequação à Constituição do Estado do Ceará.

A íncita Relatoria houve por bem diferir para momento posterior à prestação de informações a decisão sobre o instrumento cautelar (fl. 72).

O Presidente da Câmara Municipal de Campos Sales, apesar de regularmente intimado, não apresentou qualquer manifestação, de acordo com a certidão que repousa à fl.76.

A Relatora, não vislumbrando urgência que justificasse a necessidade de prévia submissão do caso ao Plenário da Corte, a fim de examinar o pedido cautelar, determinou o prosseguimento do feito, com a citação do Sr. Procurador Geral do Estado.

Às fls. 84/85, manifestação daquela douta Autoridade.

Em obediência ao artigo 114 do Regimento Interno desse Tribunal, vieram os autos ao Ministério Público.

Este, o breve relato. Segue o parecer.

Estabelece o artigo 29 da Constituição Federal:

*Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, **atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:** (Negritos nossos).*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

A Constituição do Estado do Ceará, em seu artigo 28, inciso III, conferiu aos Municípios o poder de "instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas"; contudo, essa "autonomia tributária" legislativa deve seguir os princípios gerais abrigados pela Carta Magna, especialmente quando diz respeito a estabelecimento de isenções.

Roque Antonio Carrazza, no seu precioso "Curso de Direito Constitucional Tributário", elabora importantes conceitos, tanto de autonomia municipal, quanto de isenção em matéria tributária.

Sobre a autonomia dos Municípios, leciona o mestre:

"De fato, o Município não poderia ser havido por autônomo, se a ele não se consentisse gerir o seu, dispor do seu, contratar sobre o seu e reger sua vida e seus bens, observados, apenas, os limites constitucionais e legais.

*"No Brasil, o governo e a administração de cada Município correspondem ao que seu povo, por seus representantes, estabelece nas leis votadas pelas suas Câmaras. O Município pode governar-se e administrar-se como bem lhe parecer, sem interferência de outros poderes (estaduais, federais, nacionais e internacionais), **contanto, naturalmente, que não se afaste dos princípios cardeais da Constituição.**" (Editora Malheiros, 23ª edição, p. 165; grifamos).*

Sobre isenção:

"Portanto, isenção é uma limitação legal do âmbito de validade da norma jurídica tributária, que impede que o tributo nasça ou faz com que surja de modo mitigado (isenção parcial). Ou, se preferirmos, é a nova configuração que a lei dá à norma jurídica tributária, que passa a ter seu âmbito de abrangência restringido, impedindo, assim, que o tributo nasça in concreto (evidentemente, naquela hipótese descrita na lei isentiva)." (idem, ibidem, p. 842).

Ao tempo em que restringe a incidência da lei tributária, a lei que estabelece isenção pode resultar na elevação de tributos para outros contribuintes, ou no aumento da despesa pública, como forma de compensação.

Ao estabelecer, por iniciativa de parlamentar, a isenção da Contribuição sobre a Iluminação Pública para alguns contribuintes, o Poder Legislativo de Campos Sales não extrapolou sua competência para legislar.

O artigo 60, § 2º, "b", da Constituição do Estado do Ceará determina:

Art. 60. Cabe a iniciativa de leis:

(...)

§ 2º São de iniciativa privativa do Governador do Estado as

Leis que disponham sobre:

(...)

b) organização administrativa, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal, da administração direta, autárquica e fundacional;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

À primeira vista, pode-se imaginar que tal norma tenha sido editada em simetria àquela estabelecida no artigo 61, § 1º, da Carta Magna:

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:

II - disponham sobre:

(...)

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

Entretanto, sobre referida disposição constitucional, é constante a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

"Ação direta de inconstitucionalidade. Lei n. 553/2000, do Estado do Amapá. Desconto no pagamento antecipado do IPVA e parcelamento do valor devido. Benefícios tributários. Lei de iniciativa parlamentar. ausência de vício formal. Não ofende o art. 61, § 1º, II, *b* da Constituição Federal lei oriunda de projeto elaborado na Assembléia Legislativa estadual que trate sobre matéria tributária, uma vez que a aplicação deste dispositivo está circunscrita às iniciativas privativas do Chefe do Poder Executivo Federal na órbita exclusiva dos territórios federais. Precedentes: ADI n. 2.724, Rel. Min. Gilmar Mendes, *DJ* 2-4-04, ADI n. 2.304, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, *DJ* 15-12-2000 e ADI n. 2.599-MC, Rel. Min. Moreira Alves, *DJ* 13-12-02 A reserva de iniciativa prevista no art. 165, II da Carta Magna, por referir-se a normas concernentes às diretrizes orçamentárias, não se aplica a normas que tratam de direito tributário, como são aquelas que concedem benefícios fiscais. Precedentes: ADI n. 724-MC, Rel. Min. Celso de Mello, *DJ* 27-4-01 e ADI n. 2.659, Rel. Min. Nelson Jobim, *DJ* de 6-2-04. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga improcedente." ([ADI 2.464](#), Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 11-4-07, *DJ* de 25-5-07)

"Ação direta de inconstitucionalidade: L. est. 2.207/00, do Estado do Mato Grosso do Sul (redação do art. 1º da L. est. 2.417/02), que isenta os aposentados e pensionistas do



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

antigo sistema estadual de previdência da contribuição destinada ao custeio de plano de saúde dos servidores Estado (...) Processo legislativo: matéria tributária: inexistência de reserva de iniciativa do Executivo, sendo impertinente a invocação do art. 61, § 1º, II, *b*, da Constituição, que diz respeito exclusivamente aos Territórios Federais." ([ADI 3.205](#), Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 19-10-06, *DJ* de 17-11-06). No mesmo sentido: [ADI 2.392-MC](#), Rel. Min. Moreira Alves, julgamento em 28-3-01, *DJ* de 1º-8-03; [ADI 2.474](#), Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 19-3-03, *DJ* de 25-4-03; [ADI 2.638](#), Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 15-2-06, *DJ* de 9-6-06.

A norma constitucional federal não traduz princípio vinculante, a ser simetricamente adotado nos demais entes federativos, porquanto, segundo o entendimento da Corte Suprema, a iniciativa privativa do Presidente da República em matéria tributária diz respeito apenas à legislação dos Territórios.

A norma constitucional estadual, por sua vez, veicula regra que não vincula os Municípios, cuja competência tributária permanece intocada, restrita apenas pelos princípios gerais constitucionais.

É possível invocar, neste caso, a rica jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE TAQUARA. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL (ISENÇÃO) DE IPTU. INICIATIVA LEGISLATIVA DO PARLAMENTAR E PRINCÍPIO DA SIMETRIA ESTRUTURAL E SEPARAÇÃO DOS PODERES. IRRETROATIVIDADE DE LEI TRIBUTÁRIA.

Não viola o princípio da simetria estrutural dos entes federativos, ou o princípio da separação dos poderes, a lei de iniciativa de parlamentar municipal que concede isenção fiscal a contribuintes de IPTU. O art. 61, § 1º, inciso II, da Constituição Federal, que limita a iniciativa legislativa, nessas matérias, ao Executivo, não é extensível aos Estados e aos Municípios, mas tão somente aos Territórios.

A regra da irretroatividade não é invocável em favor do Poder Público, por se consubstanciar em direito fundamental do contribuinte.

Precedentes do Supremo Tribunal Federal.

Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (ADI 70018870246; Relator: Desembargador Adão Sérgio do Nascimento Cassiano. Data do julgamento: 13/08/2007.

ADIN. LEI Nº 4096/03 DE PASSO FUNDO, QUE DISPÕE SOBRE CANCELAMENTO DE DÉBITOS REFERENTES A TRIBUTOS MUNICIPAIS. MATÉRIA TRIBUTÁRIA.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

EMENDA PARLAMENTAR AMPLIANDO PRAZOS PARA BENEFÍCIOS FISCAIS. INICIATIVA NÃO RESERVADA AO EXECUTIVO. ATO DE LEGISLAR SOBRE BENEFÍCIOS FISCAIS QUE SE NÃO EQUIPARA AO DE LEGISLAR SOBRE ORÇAMENTO. POSIÇÃO DO STF. PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. (ADI 70008053837, Relator: Desembargador Vasco Della Giustina; data do julgamento: 31/05/2004).

Por conseguinte, opina o Ministério Público pela improcedência da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Fortaleza, 02 de abril de 2009

MARIA DO PERPÉTUO SOCORRO FRANÇA PINTO
Procuradora-Geral de Justiça