



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

PROCESSO Nº 2008.0010.6029-1/0

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

REQUERENTE: MUNICÍPIO DE ASSARÉ

REQUERIDO: CÂMARA MUNICIPAL DE ASSARÉ

TRIBUNAL PLENO

RELATORA: DESEMBARGADORA MARIA SIRENE DE SOUZA SOBREIRA

Egrégio Tribunal,

O **MUNICÍPIO DE ASSARÉ**, representado por seu Prefeito, propôs Ação Direta de Inconstitucionalidade para questionar a validade da Lei Municipal nº 002/2007, de 30 de novembro de 2007, que contraria o disposto no artigo 38, incisos II, IV e VI da Constituição do Estado do Ceará.

É o seguinte o teor do diploma legal impugnado:

Ementa: Determina ao Poder Executivo, extinguir a Contribuição da Iluminação Pública (CIP) do Consumo nas faturas das Concessionárias Distribuidoras de Energia Elétrica.

Art. 1º – Fica autorizado o Poder Executivo a extinguir, em todo o município de Assaré, os valores cobrados pela Contribuição de Iluminação Pública (CIP) do Consumo, nas faturas das Concessionárias Distribuidoras de Energia Elétrica.

Art. 2º – Fica a Concessionária Privada Distribuidora de Energia Elétrica, denominada Companhia de Eletrificação do Estado do Ceará – COELCE, desautorizada, a partir do dia 1º de janeiro de 2008, de fazer a cobrança da CIP, nas faturas dos usuários consumidores de energia elétrica do Município de Assaré.

Art. 3º – Ficam revogadas todas as leis que instituem a cobrança da CIP (LC 012/2006, de 19 de junho de 2006 – LC – 014/2006 e a Lei Complementar 002/2004, de 20.12.2004.

Art. 4º – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Paço da Câmara Municipal de Assaré, aos trinta dias do mês de novembro, do ano dois mil e sete.

Raimundo Moacir Mota Júnior
Presidente em Exercício.

Após longas digressões sobre a supremacia constitucional e a importância do controle de constitucionalidade de leis, passando pela competência dessa Corte para o julgamento referente à validade de leis municipais em face da Constituição Estadual, o Requerente adentra o mérito da vertente *actio* destacando a violação do que determina o artigo 38, incisos II, IV e VI, *c*, da Carta cearense.

Assevera que a extinção da Contribuição de Iluminação Pública configura forma de renúncia fiscal, que repercute danosamente sobre o orçamento do Município. Desta forma, o Legislativo de Assaré invadiu a seara de competência privativa do Poder Executivo municipal, vez que apenas o Prefeito pode legislar sobre matéria tributária e orçamentária. Concomitantemente, a Câmara de Vereadores violou o princípio da autonomia e independência dos poderes.

Destacou a importância da concessão de medida cautelar para suspender a eficácia da lei atacada. Como provimento definitivo, pede a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal 002/2007.

Instruiu a peça vestibular com os documentos de fls. 21 a 57.

À fl. 62 consta certidão que noticia o indeferimento da medida liminar requestada. O voto condutor, exarado pela eminente Relatora, encontra-se às fls. 63 *usque* 69. Na ocasião, o Desembargador Raul Araújo Filho pediu vista. Entretanto, a denegação foi confirmada, conforme consta da certidão de fl. 70, apesar de conter o voto-vista pronunciamento favorável à concessão.

A Câmara Municipal de Assaré, apesar de notificada, não apresentou informações, de acordo com a certidão de decorrência de prazo acostada à fl. 86.

O Procurador Geral do Estado, devidamente citado, manifestou-se às fls. 92/98.

Este é o breve relatório. Segue o parecer.

Cumprido destacar, inicialmente, a ilegitimidade ativa do Município de Assaré para ajuizar Ação Direta de Inconstitucionalidade. O artigo 127 da Constituição do Estado, que enumera taxativamente os legitimados para propor o controle direto de constitucionalidade, menciona o Prefeito Municipal, e não o Município:

Art. 127. São partes legítimas para propor a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo estadual, contestado em face desta Constituição, ou por omissão de medida necessária para tornar efetiva norma ou princípio desta Constituição:

(...)

V – o Prefeito, a Mesa da Câmara ou entidade de classe e organização sindical, se se tratar de lei ou de ato normativo do respectivo Município;

Outro aspecto relevante a destacar é que a Ação Direta de Inconstitucionalidade deve ser ajuizada contra leis ou atos normativos efetivamente vigentes e eficazes. É o que dimana do artigo 3º, parágrafo único, da Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999:

Art. 3º. A petição indicará:

I – o dispositivo da lei ou do ato normativo impugnado e os fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações;

II – o pedido, com suas especificações.

*Parágrafo único. A petição inicial, acompanhada de instrumento de procuração, quando subscrita por advogado, será apresentada em duas vias, **devendo conter cópias da lei ou do ato normativo impugnado** e dos documentos necessários para comprovar a impugnação.* (Destacamos).

Entre os documentos acostados à inicial encontramos apenas o projeto de lei, sem comprovação de que a mesma esteja em vigor.

O dispositivo da Constituição do Estado do Ceará, elaborado nos moldes do dispositivo similar da Constituição da República, prevê o controle de constitucionalidade de *leis*, e não de *projetos de lei*, como deseja o Requerente. Não há, no direito brasileiro, possibilidade de controle abstrato preventivo de constitucionalidade pelo Poder Judiciário, salvo na hipótese de parlamentar impetrar mandado de segurança contra proposta de emenda constitucional que desconsidere as cláusulas pétreas.

É o que assevera Luís Roberto Barroso:

“Não cabe ação direta de inconstitucionalidade contra ato normativo ainda em fase de formação, como é o caso da proposta de emenda à Constituição ou do projeto de lei em tramitação. Não há no direito brasileiro controle jurisdicional preventivo de constitucionalidade”¹.

Assim, a peça inicial requer emendas, para suprir as irregularidades ora apontadas.

Quanto ao mérito, não nos parece haver possibilidade de provimento desta Ação Direta. Não há, no sistema constitucional brasileiro, exclusividade de iniciativa de leis em matéria tributária para o Poder Executivo. Também o Poder Legislativo possui competência e legitimidade para tanto.

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).

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

¹ “O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NO DIREITO BRASILEIRO”, Editora Saraiva, 2004, p. 139. Em nota de rodapé ao texto citado, o autor refere precedentes do STF relativos à exceção mencionada: *“O que já se admitiu, em sede jurisprudencial, foi o controle concreto, por via de mandado de segurança impetrado por parlamentar, de proposta de emenda à Constituição que veiculava matéria infringente das limitações materiais ao poder reformador do Congresso Nacional. V. RTJ, 99:1031, 1982, MS 20.257, rel. Min. Moreira Alves; RDA, 193:266, 1993, MS 21.747, rel. Min. Celso de Mello; RDA, 191:200, 1993, MS 21.642, rel. Min. Celso de Mello; RTJ, 165:540, 1998, MS 21.648, rel. Min. Ilmar Galvão.*

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 extinção da Contribuição sobre a Iluminação Pública, o Poder Legislativo de Assaré 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;

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 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. 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).

A via do controle direto de constitucionalidade não se entremostra viável para a discussão da matéria, ainda que acarrete efeitos no orçamento do Município. A atuação parlamentar é lícita e constitucional. Ao Poder discordante, resta o caminho da discussão política com o Parlamento, para tentar restabelecer a exação.

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

Fortaleza, 15 de junho de 2009

MARIA DO PERPÉTUO SOCORRO FRANÇA PINTO
Procuradora Geral de Justiça