



Direta de Inconstitucionalidade nº. 0062329-19.2018.8.19.0000

Representante: Exmo Sr. Prefeito do Município de Volta Redonda

Representada: Câmara Municipal de Volta Redonda

Legislação: Lei nº 5.520 de 2018 do Município de Volta Redonda

Relatora: Des. Odete Knaack de Souza

ACÓRDÃO

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 5.520/2018 DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA, QUE DISPÕE SOBRE CONCESSÃO DE ISENÇÃO DE TAXAS E ALUGUÉIS A TODAS AS DENOMINAÇÕES RELIGIOSAS PARA UTILIZAÇÃO DO ESPAÇO DA ILHA SÃO JOÃO, EM REALIZAÇÃO DE EVENTOS. O DIPLOMA QUE SE BUSCA A DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE NÃO TRATA DA ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, RAZÃO POR QUE NÃO HÁ FALAR EM VÍCIO DE INICIATIVA. A NORMA LEGAL EM COMENTO TRATOU DE MATÉRIA TRIBUTÁRIA, CUJA INICIATIVA DE LEI, NO ÂMBITO DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS, NÃO É RESERVADA PRIVATIVAMENTE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, NOS TERMOS DO ART.112, §1º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. 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. APLICAÇÃO DO VERBETE SUMULAR STF Nº 682. AUSÊNCIA DE VÍCIO FORMAL. IMPROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de **Representação por Inconstitucionalidade nº 0062329-19.2018.8.19.0000**, em que é Representante o EXMO SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA e, Representada, a CÂMARA MUNICIPAL DE VOLTA REDONDA,



Direta de Inconstitucionalidade nº. 0062329-19.2018.8.19.0000

FLS.2

ACORDAM

Os Desembargadores que compõem o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por unanimidade de votos, **em julgar improcedente a Representação de Inconstitucionalidade da Lei nº 5.520/2018 do Município de Volta Redonda**, nos termos do voto da Relatora.

RELATÓRIO

Trata-se de Representação de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, em face da Lei nº 5.520 de 24 de agosto de 2018, do Município de Volta Redonda, que concede isenção de taxas e alugueis a todas as denominações religiosas para utilização do espaço da Ilha São João, em realizações de eventos.

Alega o representante, em síntese, que os dispositivos impugnados vão de encontro ao que estabelecem os artigos 7º; 112, §1º, II, “d”; 145, VI, “a”; e 345, todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Aduz que há vício de iniciativa, eis que o Poder Legislativo invadiu competência exclusiva do Poder Executivo, no que tange ao funcionamento e organização da Administração Pública.

Determinação a fls. 16/17 para manifestação sobre pedido cautelar (artigo 105, caput, do RITJRJ) e, após, vista sucessiva à Procuradoria-Geral do Município de Volta Redonda e à Procuradoria Geral da Justiça (artigo 106, V, do RITJRJ).

Informações prestadas pela Câmara Municipal de Volta Redonda a fls. 19/27. Sustenta-se, em resumo, que a lei impugnada não prevê despesa, não trata de estrutura ou atribuição de órgãos públicos do Município, nem de regime jurídico de seus servidores, enfatizando que não há violação a dispositivo da Constituição Estadual por inexistir vício formal de iniciativa. Aduz que *“a iniciativa parlamentar do projeto que deu origem à lei municipal atacada não afronta a regra disposta nos artigos 112, §1º, II, “d” e art. 145, VI, “a” da CERJ, pois a norma veicula matéria relacionada ao Poder de Polícia Administrativa do Município ao autorizar o uso de bem público municipal com isenção de pagamento de taxas e alugueis para os templos religiosos de qualquer culto”*.

Manifestação do Ministério Público a fls. 36/42 opinando pelo indeferimento da medida cautelar.



Direta de Inconstitucionalidade nº. 0062329-19.2018.8.19.0000

FLS.3

A Medida Cautelar foi indeferida, conforme Acórdão de fls. 60/65.

Em seguida, a Câmara Municipal de Volta Redonda reportou-se à fundamentação exposta na manifestação de fls. 19/27.

Apesar de regularmente intimada, não consta manifestação da Procuradoria do Município de Volta Redonda, conforme certidão de fls. 98.

Por outro lado, a Procuradoria Geral do Estado, através da peça de fls. 104/112, opinou pela improcedência do pedido.

O Ministério Público, a fls. 119/127, emitiu parecer, da mesma forma, pela improcedência do pedido.

É o relatório.

VOTO

Trata-se de Representação por Inconstitucionalidade da Lei nº 5.520, de 24 de agosto de 2018, do Município de Volta Redonda, que concede isenção de taxas e aluguéis a todas as denominações religiosas para utilização do espaço da Ilha São João, em realização de eventos. Possui a seguinte redação (fls. 1 – anexo 1):

“LEI MUNICIPAL Nº 5.520

Concede isenção de taxas e aluguéis a todas as denominações religiosas para utilização do espaço da Ilha São João, em realização de eventos.

A Câmara Municipal de Volta Redonda aprova e eu, em conformidade com o § 8º do Artigo 60 da Lei Orgânica do Município, promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º Concede isenção de taxas e aluguéis, a todas as denominações religiosas, devidamente documentadas, para utilização do espaço da Ilha São João, que objetivam utilizar o local para realização de eventos.



Direta de Inconstitucionalidade nº. 0062329-19.2018.8.19.0000

FLS.4

Parágrafo único. Ficarão a cargo do (a) cessionário (a) os custos com sonorização, segurança, promoção de evento e demais assuntos relativos ao mesmo.

Art. 2º Será o (a) cessionário (a) responsável por todo o espaço cedido, devendo o (a) mesmo (a) responder solidariamente por qualquer ato de terceiro que prejudique ou danifique o patrimônio cedido ao (a) solicitante.

Art. 3º Fica proibida a terceirização de serviços que gerem custo ao público do evento.

Art. 4º Para efeitos destes benefícios é necessário que a entidade religiosa tenha toda documentação legal exigida, bem como sede ou filial no Município de Volta Redonda.

Art. 5º Fica a cargo do Poder Executivo a regulamentação desta Lei.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

Com efeito, as regras e princípios constitucionais fundamentais, gerais e setoriais atinentes à forma e regime de governo, organização do Estado e, dentre outros, processo legislativo, são gizados pela Constituição da República e têm de ser observados pelas Constituições estaduais e pelas Leis Orgânicas dos Municípios e do Distrito Federal.

O Representante sustenta que a lei apresenta vício de iniciativa, violando o princípio da separação dos poderes. Nesse aspecto, defende que houve afronta aos artigos 7º; 112, § 1º, II, “d”; 145, VI, e 345, todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro cujas redações abaixo se seguem:

Art. 7º. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Art. 112. 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 Ministério Público, a Defensoria Pública e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:



Direta de Inconstitucionalidade nº. 0062329-19.2018.8.19.0000

FLS.5

(...)

II - disponham sobre:

(...)

d) criação e extinção de Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto o art. 145, caput, VI, da Constituição;

Art. 145 - Compete privativamente ao Governador do Estado:

(...)

VI - dispor, mediante decreto, sobre: (NR)

a) organização e funcionamento da administração estadual, que não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

(...)

Art. 345 - O Município será regido por Lei Orgânica, votada em dois turnos, com o intervalo mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição da República, nesta Constituição e os seguintes preceitos:

(...) grifos nossos

Atente-se que o art. 112, § 1.º, “d”, da CERJ, é norma de repetição do art. 61, § § 1.º, “e”, da CRFB:

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:

(...)

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI

(...)

Já o art. 145, VI, “a”, da Carta Estadual, é, no que à espécie, norma de repetição do art. 84, VI, “a”, da Constituição da República:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

VI - dispor, mediante decreto, sobre:



Direta de Inconstitucionalidade nº. 0062329-19.2018.8.19.0000

FLS.6

*a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;
(...)*

De fato, não há dúvidas de que a localização denominada “Ilha São João” é espaço público do Município de Volta Redonda destinando à realização de eventos e prestação de serviços à população local.

A controvérsia gravita em torno da constitucionalidade de lei a qual, como visto acima, concede isenção de taxas e aluguéis às denominações religiosas para utilização do espaço “Ilha São João” em eventos.

A alegação de que a norma usurpa iniciativa legislativa privativa do Chefe do Executivo, em razão de suposta interferência no funcionamento e na organização da Administração Pública, não se confirma, não padecendo a Lei Municipal nº 5.520/2018 de vício de inconstitucionalidade formal.

Ao contrário do defendido, não há criação de atribuição a órgão da Administração Pública, muito menos de interferência na sua organização ou em seu funcionamento.

A legislação objetiva apenas conceder isenção de “taxas e alugueis” quando o local for utilizado por entidades religiosas, devendo ser enfatizado que os demais dispositivos da lei questionada estabelecem obrigações para as entidades agraciadas, não para a Administração Pública.

Nesse aspecto, não há previsão de disponibilidade obrigatória do local a tais entidades, quando, nesse caso, poder-se-ia entender pela interferência na gestão administrativa.

Em outro aspecto, ainda que a norma seja vaga quanto à natureza - já que não se refere a tributo propriamente dito, mas à receita decorrente de aluguel - é inegável, conforme bem ponderado pelo ilustre Procurador, que a concessão de isenção gera redução de receita para a Administração, sem diminuição dos encargos, consistentes estes nas despesas ordinárias de manutenção, inferindo-se, dessa forma, que a matéria em discussão possui forte natureza tributária.

Conclui-se, por conseguinte, que o diploma que se busca a declaração de inconstitucionalidade não trata da organização e funcionamento da administração municipal, razão por que não há falar em vício de iniciativa. De outro bordo, não há



Direta de Inconstitucionalidade nº. 0062329-19.2018.8.19.0000

FLS.7

norma que reserve a iniciativa privativa do Prefeito lei sobre a matéria disposta na impugnada nesta representação.

A norma legal em comento tratou de matéria tributária, cuja iniciativa de lei, no âmbito dos estados e municípios, não é reservada privativamente ao Chefe do Poder Executivo, nos termos do art.112, §1º, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Como já assentado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, sobretudo no julgamento da ADI nº 724, a Constituição Federal admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário, ainda que para a concessão de benefícios fiscais, não se confundindo tal disposição com o ato de legislar sobre o orçamento do Estado.

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 entendimento, inclusive, restou sedimento na Corte Suprema, através do Tema nº 682, com a seguinte redação:

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.

A título de reforço, recentes julgado proferidos pelo Pretório Excelso a demonstrar que não houve alteração de entendimento:

DIREITO TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. IPTU. ISENÇÃO CONCEDIDA POR LEI MUNICIPAL. INICIATIVA DO LEGISLATIVO. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. SÚMULA 284/STF. 1. O acórdão recorrido está alinhado ao entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de reconhecer a competência concorrente entre Executivo e Legislativo para a iniciativa legislativa de leis que versem sobre matéria tributária. 2. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma



Direta de Inconstitucionalidade nº. 0062329-19.2018.8.19.0000

FLS.8

vez que não houve prévia fixação de honorários advocatícios de sucumbência. 3. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC/2015. (ARE 1236918 AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 27/04/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-119 DIVULG 13-05-2020 PUBLIC 14-05-2020)

PROCESSO LEGISLATIVO – MATÉRIA TRIBUTÁRIA – INICIATIVA – RESERVA – AUSÊNCIA. Inexiste reserva de iniciativa de projetos de lei versando matéria tributária, a teor do disposto no artigo 61, § 1º, da Constituição Federal, aplicável aos Estados por força da simetria. Precedente: recurso extraordinário com agravo nº 743.480, submetido à sistemática da repercussão geral – Tema nº 682, Pleno, relator o ministro Gilmar Mendes, acórdão publicado no Diário da Justiça de 20 de outubro de 2013. (RE 1182154 AgR, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Primeira Turma, julgado em 03/09/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-226 DIVULG 16-10-2019 PUBLIC 17-10-2019)

Segundo o eminente Ministro, a reserva de iniciativa material é exceção e surge apenas quando presente a necessidade de se preservar o ideal de independência entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Ausente proposição normativa tendente a suprimir ou limitar as atribuições essenciais do Chefe do Executivo no desempenho da função de gestor superior da Administração, descabe cogitar de vício formal de lei resultante de iniciativa parlamentar, ainda que venha a acarretar diminuição das receitas arrecadadas.

Entendimento esse que não destoaria do firmado por esse Tribunal, conforme julgados já colacionados por ocasião do julgamento do pedido cautelar e do precedente indicado pela Procuradoria.

Há que se salientar finalmente que o Representante questiona apenas a constitucionalidade formal da Lei e, nesse aspecto, o Supremo Tribunal Federal já definiu que ao Judiciário é defeso analisar a constitucionalidade material da legislação objeto da Representação.

Confirmam-se:

RE 778264
Min. CELSO DE MELLO
Julgamento:
21/11/2013
Publicação:



Direta de Inconstitucionalidade nº. 0062329-19.2018.8.19.0000

FLS.9

02/12/2013

Decisão

DECISÃO: O Plenário desta Suprema Corte, ao julgar a ADI 2.182/DF, Red. p/ o acórdão Min. CÁRMEN LÚCIA (RTJ 218/60), firmou orientação sobre a controvérsia ora em análise, proferindo decisão consubstanciada em acórdão assim ementado: "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. 1. QUESTÃO DE ORDEM: PEDIDO ÚNICO DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DE LEI. IMPOSSIBILIDADE DE EXAMINAR A CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. 2. MÉRITO: ART. 65 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA LEI 8.429/1992 (LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA): INEXISTÊNCIA. 1. Questão de ordem resolvida no sentido da impossibilidade de se examinar a constitucionalidade material dos dispositivos da Lei 8.429/1992 dada a circunstância de o pedido da ação direta de inconstitucionalidade se limitar única e exclusivamente à declaração de inconstitucionalidade formal da lei, sem qualquer argumentação relativa a eventuais vícios materiais de constitucionalidade da norma. 2. Iniciado o projeto de lei na Câmara de Deputados, cabia a esta o encaminhamento à sanção do Presidente da República depois de examinada a emenda apresentada pelo Senado da República. O substitutivo aprovado no Senado.

RE 607271

Relator(a):

Min. ALEXANDRE DE MORAES

Julgamento:

07/05/2018

Publicação:

10/05/2018

Decisão

EXAMINAR A CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. 2. MÉRITO: ART. 65 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA LEI 8.429/1992 (LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA): INEXISTÊNCIA. 1. Questão de ordem resolvida no sentido da impossibilidade de se examinar a constitucionalidade material dos dispositivos da Lei 8.429/1992 dada a circunstância de o pedido da ação direta de inconstitucionalidade se limitar única e exclusivamente à declaração de inconstitucionalidade formal da lei, sem qualquer argumentação relativa a eventuais vícios materiais de constitucionalidade da norma. 2. Iniciado o projeto de lei na



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial

Direta de Inconstitucionalidade nº. 0062329-19.2018.8.19.0000

FLS.10

Câmara de Deputados, cabia a esta o encaminhamento à sanção do Presidente da República depois de examinada a emenda apresentada pelo Senado da República. O substitutivo aprovado no Senado da República, atuando como Casa revisora, não caracterizou novo projeto de lei a exigir uma segunda revisão. 3. Ação direta de inconstitucionalidade improcedente.” (ADI 2.182, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. CÂRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 10/9/2010) Assim, por defender tese já afastada pelo Plenário desta CORTE, o apelo extremo não possui chances de prosperar.

Em suma, não houve vício de iniciativa e, por consequência, violação do princípio da separação dos poderes, que a CRFB e a CERJ frisam respectivamente nos arts. 2º e 7º.

Por tais motivos, **julga-se improcedente a presente Representação de Inconstitucionalidade da Lei nº 5.520, de 24 de agosto de 2018, do Município de Volta Redonda.**

Rio de Janeiro, 24 de agosto de 2020.

Desembargadora **ODETE KNAACK DE SOUZA**
Relatora