

INTEIRO TEOR

Porto Velho - Consulta Processual 2º GRAU

DADOS DO PROCESSO

Número do Processo:

0000100-44.2015.822.0000

Classe:

(513) Direta de Inconstitucionalidade

Órgão Julgador:

Tribunal Pleno

Área:

Cível

Destino dos autos:

Remetido ao Departamento Pleno

Segredo de Justiça:

Não

Baixado:

Sim

Distribuição em:

02/02/2015

Tipo de distribuição:

Sorteio

Relator:

Relator: Des. Alexandre Miguel

Revisor:

CONTEÚDO DO ACÓRDÃO

PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE RONDÔNIA

Tribunal de Justiça

Tribunal Pleno

Data de distribuição :09/01/2015

Data de redistribuição :02/02/2015

Data de julgamento :17/08/2015

0000100-44.2015.8.22.0000 Direta de Inconstitucionalidade

Requerente : Governador do Estado de Rondônia

Interessado (P. Ativa) : Estado de Rondônia

Procuradores : Lerí Antônio Souza e Silva(OAB/RO 269-A)

: Juraci Jorge da Silva(OAB/RO 528) e outros

Requerida : Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia

Advogados : CELSO CECCATTO (OAB/RO 111)

: Leme Bento Lemos (OAB/RO 308-A)

Relator : Desembargador Alexandre Miguel

EMENTA

É inconstitucional lei promulgada pelo Poder Legislativo Estadual que condiciona a concessão de incentivo de natureza tributária à autorização prévia e específica da Assembleia Legislativa, em razão de provocar interferência em assunto próprio do Poder Executivo, limitando sua atuação, em afronta ao princípio da autonomia e independência dos poderes.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os desembargadores do Tribunal Pleno do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, em, POR UNANIMIDADE, JULGAR PROCEDENTE A AÇÃO NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR.

Os desembargadores Daniel Ribeiro Lagos, Gilberto Barbosa, Odivanil de Marins, Isaias Fonseca Moraes, Valdeci Castellar Citon, Hiram Souza Marques, Eurico Montenegro, Renato Martins Mimessi, Valter de Oliveira, Roosevelt Queiroz Costa, Ivanira Feitosa Borges, Sansão Saldanha, Moreira Chagas, Walter Waltenberg Silva Junior, Kiyochi Mori, Marcos Alaor Diniz Grangeia, Miguel Monico Neto, Marialva Henriques Daldegan Bueno e Rowilson Teixeira acompanharam o voto do relator.

Não votou o desembargador Raduan Miguel Filho.

Porto Velho, 17 de agosto de 2015.

DESEMBARGADOR ALEXANDRE MIGUEL
RELATOR

PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE RONDÔNIA
Tribunal de Justiça
Tribunal Pleno

Data de distribuição :09/01/2015
Data de redistribuição :02/02/2015
Data de julgamento :17/08/2015

0000100-44.2015.8.22.0000 Direta de Inconstitucionalidade
Requerente : Governador do Estado de Rondônia
Interessado (P. Ativa) : Estado de Rondônia
Procuradores : Leri Antônio Souza e Silva(OAB/RO 269-A)
: Juraci Jorge da Silva(OAB/RO 528) e outros
Requerida : Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia
Advogados : CELSO CECCATTO (OAB/RO 111)
: Leme Bento Lemos (OAB/RO 308-A)
Relator : Desembargador Alexandre Miguel

RELATÓRIO

O Governador do Estado de Rondônia ajuizou a ação direta de inconstitucionalidade impugnando o art. 2º da Lei Complementar n. 625 de 16/08/2011 que acrescentou dispositivos à Lei Complementar n. 61 de 21/07/1992 que condiciona a concessão de incentivo de natureza tributária à autorização prévia e específica da Assembleia Legislativa do Estado, afrontando os arts. 7º e 39 da Constituição Estadual.

Afirma que o Governador do Estado vetou parcialmente o conteúdo disposto no referido art. 2º diante da sua inconstitucionalidade, todavia, a Assembleia Legislativa não acatou o veto e promulgou a Lei n. 625 de 16/08/2011, na íntegra.

Reclama que a lei ora censurada viola o princípio constitucional da separação dos poderes previsto no art. 7º, parágrafo único da CE, bem como o art. 39, da mesma norma, que estabelece ao Governador do Estado competência para deflagração de processo legislativo.

Requer a procedência da ação direta de inconstitucionalidade do art. 2º da Lei Complementar n. 625 de 16/06/2011 e do art. 1º da Lei Complementar n. 61 de 21/07/1992, por ofensa ao art. 7º e 39 da CE, com eficácia erga omnes e efeitos ex tunc, assegurando o princípio da separação dos poderes, da simetria constitucional e a prevalência das normas constitucionais.

A liminar foi indeferida às fls. 45/48, diante da inexistência da possibilidade de prejuízos ao Governo do Estado de Rondônia.

Parecer da Procuradoria de Justiça da lavra do Doutor Cláudio José de Barros Silveira, pela procedência da ADIN diante da inconstitucionalidade material.

O Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia (fls. 67/72) pleiteou a improcedência da ação sob o argumento de ausência de vício.

É o relatório.

VOTO

DESEMBARGADOR ALEXANDRE MIGUEL

Verifica-se que a discussão se centra na alegação de inconstitucionalidade do art. 2º da Lei n. 625/2011 que criou o art. 1º-A, na Lei n. 61 de 21/07/1992, por violação ao princípio da separação dos poderes.

A norma ora impugnada possui o seguinte conteúdo:

Art. 2º. Fica acrescentado o artigo 1º-A à Lei Complementar n. 61, de 1992, com a seguinte redação;
Art. 1º-A. A concessão de qualquer incentivo de natureza tributária de que trata esta lei Complementar, como também a Lei Complementar n. 231, de 25 de abril de 2000, deve ter autorização prévia e específica da Assembleia Legislativa.

No caso em análise, o diploma questionado impõe que qualquer incentivo de natureza tributária concedido pelo Poder Executivo, deva ter autorização prévia e específica da Assembleia Legislativa do Estado.

Na espécie, os incentivos fiscais são concedidos sempre em função do interesse público. A finalidade do incentivo fiscal ou tributário serve para o desenvolvimento regional, aguçando a capacidade de novos negócios e de novas atividades produtivas, objetivando incrementar certas e determinadas atividades e fomentar o comércio ou indústria para desenvolvimento específico de determinada região, com objetivo de atrair empresas, atendendo às peculiaridades local.

A concessão de incentivo fiscal não se insere na seara do direito tributário, puro e simplesmente, mas sim no campo da política tributária, ressaltando-se que a isenção é também um instrumento de planejamento das finanças públicas e possui previsão na Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal prevê no §1º do art.14, que: "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 iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias."

Referido dispositivo legal, ao estabelecer que o ente público *abra mão*, em certa medida, de parte de sua receita orçamentária, necessita prever os meios e mecanismos pelos quais se fará compensação aos cofres públicos em relação aos valores que deixará de receber em decorrência da aplicação daquela lei.

E essa incumbência cabe ao Poder Executivo, que é o primeiro responsável em cumprir a Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelecendo programação financeira e cronograma de execução, nos termos do art. 8º da referida lei, não podendo ao Poder Legislativo, por mais que boas razões dirijam os atos, imiscuir em matéria eminentemente de responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, pois conceder incentivo fiscal é matéria que se insere no âmbito da atuação típica do Executivo.

A prévia autorização da Assembleia Legislativa do Estado para a concessão de incentivo tributário, implicaria, a meu sentir, indevida interferência do Poder Legislativo na atuação do Poder Executivo, não autorizada pelo art. 2º da Constituição Federal.

Ao que se verifica, há ofensa ao postulado constitucional da reserva da administração ao submeter o Poder

O Poder Legislativo Estadual, ao editar Lei, objeto desta ação direta --- que condiciona o poder executivo a conceder incentivo mediante prévia e específica autorização legislativa --- extrapola seu âmbito de atuação, não sendo possível ao Poder Legislativo condicionar o Poder Executivo a praticar atos próprios de administração e gestão financeira que só a ele são afeitos, sem ofensa ao princípio da separação dos poderes insculpido no art. 7º, da Constituição Estadual.

José Afonso da Silva, em seu Curso de Direito Constitucional Positivo, 30ª edição revista, Ed. Malheiros, 2007, pág. 110, leciona sobre a independência e harmonia dos poderes:

A independência dos poderes significa: a) que a investidura e a permanência das pessoas num dos órgãos do governo não dependem da confiança nem da vontade dos outros; b) que, no exercício das atribuições que lhes sejam próprias, não precisam os titulares consultar os outros nem necessitam de sua autorização; c) que, na organização dos respectivos serviços, cada um é livre, observadas apenas as disposições constitucionais e legais; assim é que cabe ao presidente da República prover e extinguir cargos públicos da Administração federal, bem como exonerar ou demitir seus ocupantes, enquanto é da competência do Congresso Nacional ou dos Tribunais prover os cargos dos respectivos serviços administrativos, exonerar ou demitir seus ocupantes (...)

Helly Lopes Meirelles ensina que:

O sistema de separação de funções - executivas e legislativas - impede que o órgão de um Poder exerça atribuições do outro. (...) O Legislativo edita 'normas'; o Executivo pratica 'atos' segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. (in "Direito Municipal Brasileiro", Malheiros, 6ª edição, 1993, pp. 519)

No caso, a lei em comento submete o Executivo ao Legislativo ao prever que, para a concessão de qualquer tipo de incentivo tributário, necessita de autorização prévia e específica do Legislativo.

Permitir a permanência da referida lei no âmbito de validade do mundo jurídico que vincula a autorização do Poder Legislativo para o Poder Executivo conceder qualquer incentivo fiscal ou tributário é o mesmo que transferir à competência exclusiva do Poder Legislativo a concessão destes mesmos incentivos, pois sem autorização deste o Poder Executivo não poderá agir.

Portanto, a conclusão que chego é que a lei questionada - por condicionar o incentivo de natureza tributária à autorização prévia da Assembleia Legislativa - é inconstitucional em razão de provocar interferência em assunto próprio do Poder Executivo, em flagrante afronta ao princípio da autonomia e independência dos poderes.

Tenho, por essas razões, que o Poder Legislativo Estadual extrapolou suas atribuições ao condicionar o Poder Executivo em exercer suas atribuições administrativas.

No que diz respeito a autonomia e independência dos poderes e suas interferências, o Supremo Tribunal Federal pontuou, nos Embargos de Declaração em Recurso Extraordinário nº 427.574-MG, da relatoria do Ministro Celso de Mello, o quanto segue, na parte que interessa:

(...) É que, como se sabe, não cabe, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo, emanados do Poder Executivo.

A desconstituição, em sede parlamentar, de tais atos administrativos culminaria por subverter a função primária da lei, que, nesse contexto, passaria a equiparar-se a uma inadmissível sentença legislativa, com evidente insubmissão ao modelo constitucional que define, em nosso regime político, o sistema de especialização e de limitação de poderes.

Na realidade, e ressalvada a hipótese expressamente prevista no art. 49, V, da Constituição - situação de todo inócua na espécie ora em exame -, não se legitima, na perspectiva do princípio da separação de poderes, a intervenção do Parlamento, promovida com a finalidade heterodoxa de invalidar, concretamente, atos administrativos que tenham sido praticados pelo Chefe do Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas funções institucionais.

Ainda que o legislador disponha do poder de conformação da atividade administrativa, permitindo-se-lhe, nessa condição, estipular cláusulas gerais e fixar normas impessoais destinadas a reger e a condicionar o próprio comportamento da Administração Pública, não pode, o Parlamento, em agindo ultra vires, exorbitar dos limites que definem o exercício de sua prerrogativa institucional.

Poder Executivo.

Vê-se, desse modo, que a intervenção normativa do Poder Legislativo, mediante lei, em área constitucionalmente reservada à atuação administrativa do Poder Executivo, qualifica-se como procedimento incompatível com os padrões ditados pelo princípio da separação de poderes.

É que não se pode ignorar, presente o contexto ora em exame, que, em tema de desempenho concreto, pelo Poder Executivo, das funções tipicamente administrativas que lhe são inerentes, incide clara limitação material à atuação do legislador, cujas prerrogativas institucionais sofrem as restrições derivadas do postulado constitucional da reserva de Administração.

A reserva de administração - segundo adverte J. J. GOMES CANOTILHO (¿Direito Constitucional¿, p. 810/811, 5ª ed., 1991, Almedina, Coimbra) - constitui limite material à intervenção normativa do Poder Legislativo, pois, enquanto princípio fundado na separação orgânica e na especialização funcional das instituições do Estado, caracteriza-se pela identificação, no sistema constitucional, de um ¿núcleo funcional (...) reservado à administração contra as ingerências do parlamento¿, por envolver matérias, que, diretamente atribuídas à instância executiva de poder, revelam-se insuscetíveis de deliberações concretas por parte do Legislativo (...)

Na mesma linha, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 177/RS, proposta pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul, em votação unânime, por seu Tribunal Pleno, tendo como Relator o Ministro Carlos Velloso, em julgamento datado de 01/07/96, assim decidiu:

CONSTITUCIONAL. CONVÊNIO E DÍVIDAS DA ADMINISTRAÇÃO: AUTORIZAÇÃO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA: INCONSTITUCIONALIDADE. Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, inciso XXVI do artigo 53, e parágrafo 2º do artigo 82.

I. - Norma que subordina convênios e dívidas da administração à aprovação da Assembleia Legislativa: inconstitucionalidade, porque ofensiva ao princípio da independência e harmonia dos poderes. C.F., art. 2º. Precedentes do STF.

II. - Inconstitucionalidade do inc. XXVI do art. 53, e parágrafo 2º do art. 82, ambos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

III. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.¿

No mesmo sentido, decisões do Supremo Tribunal Federal sobre o tema:

CONSTITUCIONAL. CONVÊNIO, ACORDOS, CONTRATOS, AJUSTES E INSTRUMENTOS CONGÊNERES. APROVAÇÃO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA: INCONSTITUCIONALIDADE.

I - Normas que subordinam convênios, ajustes, acordos e instrumentos congêneres celebrados pelo Poder Executivo estadual à aprovação da Assembleia Legislativa: inconstitucionalidade.

II - Suspensão cautelar da Lei nº 10.865/98, do Estado de Santa Catarina.¿ (Origem: ADIMC-1865/SC; Pub. DJ. DATA: 12/03/99 PP. 00002 EMENT. VOL.-01942-01 PP-00102; Rel. Min. Carlos Velloso; Julg. 04/02/1999 Tribunal Pleno)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 313 DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. DESAPROPRIAÇÃO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO. SEPARAÇÃO DE PODERES. PROCEDÊNCIA. É inconstitucional, por invadir a competência legislativa da União e violar o princípio da separação dos poderes, norma distrital que submeta as desapropriações, no âmbito do Distrito Federal, à aprovação prévia da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 969, Relator: Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 27/09/2006, DJ 20-10-2006 PP-00048 EMENT VOL-02252-01 PP-00031 RTJ VOL-00200-01 PP-00007 LEXSTF v. 28, n. 336, 2006, p. 16-20 RT v. 96, n. 857, 2007, p. 162-164)

Posto isto, julgo procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei Complementar n. 625 de 16/08/2011 que acrescentou o artigo 1º-A à Lei Complementar n. 61 de 21/07/1992.

É como voto.

APSG - Acompanhamento Processual do 2º grau.
Versão Atual 3.4 - 18/07/2018

© 2018 Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia.



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA
GOVERNADORIA

LEI COMPLEMENTAR N. 625, DE 20 DE JULHO DE 2011.

Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 61 de 21 de julho de 1992.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA:

Faço saber que a Assembléia Legislativa decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

Art. 1º. O artigo 2º, da Lei Complementar nº 61, de 21 de julho de 1992, passa a vigorar acrescido dos incisos VI e VII, com a seguinte redação:

“Art. 2º

.....

VI – fomentar e incentivar o comércio exterior e as atividades que lhe sejam correlatas, bem como o desenvolvimento das localidades de fronteira, inclusive por meio de investimentos e obras públicas;

VII – estimular e apoiar as ações voltadas para o desenvolvimento do turismo.”

Art. 2º. **V E T A D O**:

Art. 3º. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio do Governo do Estado de Rondônia, em 20 de julho de 2011, 123º da República.

CONFÚCIO AIRES MOURA
Governador