*— Vício de iniciativa. Iniciativa exclusiva do Presidente da República. Máteria Tributária. Não ocorrência.*

*— No trânsito da Constituição de 1967 para a Constituição de 1988, o constituinte retirou a exigência de que a matéria tributária fosse regulada por lei de iniciativa exclusiva do Presidente da República.*

*— Não é possível, por via de interpretação, impor-se limitação ao exercício da atividade parlamentar, criando iniciativa reservada para matéria que a Constituição, expressamente, deixou sob a guarda da regra geral do* caput *do art. 60.*

*— Representação julgada improcedente.*

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Representação por Inconstitucionalidade n. 10/94

*Requerente*: Senhor Prefeito do Minicípio de Volta Redonda
*Legislação*: Alínea a) do inciso IV e parágrafo único do art. 11 da Lei Municipal n. 2.956/93, com a redação dada pela Lei Municipal n. 2.984/93.
*Relator*: Sr. Desembargador Carlos Alberto Direito

Vistos, relatados e discutidos estes autos em que são partes as acima indicadas.

*ACORDAM*, por maioria de votos, os Desembargadores do Órgão Especial do Tribu-

nal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, em julgar improcedente a Representação.

E assim decidem, integrando neste o relatório de fls. 65, pelas razões que se seguem.

Como posto nos pareceres das Procuradorias Gerais do Estado e da Justiça, não há qualquer conflito constitucional com o princípio da isonomia. Na realidade, a política de incentivos fiscais, que tem guarida constitucional, é instrumento de política pública para estimular o desenvolvimento sócio-econômico, como expresso no inciso I do artigo 151 da Constituição Federal.

Ausente, assim, a inconstitucionalidade por este flanco da isonomia, os eminentes pareceristas do Estado e da Procuradoria de Justiça buscaram o velho muro de lamentações da violação ao princípio da separação de poderes para impugnar as regras jurídicas apontadas pelo Representante.

O princípio da iniciativa reservada do Presidente da República aparece timidamente no § 2º do art. 41 da Constituição de 1934, alcançando, basicamente, projetos de lei que aumentem vencimentos de funcionários, criem empregos em serviços já organizados, ou modifiquem, durante o prazo de sua vigência, a lei de fixação das forças armadas. Esta limitação foi mantida no art. 67 da Constituição de 1946. Com os governos militares, a partir de 1964, surge vigoroso o princípio da iniciativa reservada, estabelecendo o art. 60 da Constituição de 1967 e o art. 57 da Emenda nº 1, de 1969, uma extensa lista de matérias subordinadas ao princípio da iniciativa reservada, ou exclusiva, do Presidente da República.

O maior dos nossos autores que comentaram as Constituições do Brasil, *Pontes de Miranda*, assinalada, lapidarmente, *verbas:*

"De regra, qualquer membro de qualquer das Câmaras, ou, a *fortiori*, comissão de qualquer delas, tem o direito de iniciativa da lei. Também cabe o mesmo direito ao Presidente da República. Tudo mais é excessão a esses dois princípios." (Comentários à Constituição de 1967, com a emenda nº 1 de 1969, Forense, Rio, Tomo III, 1987, p. 164).

A origem democrática do poder do Estado impõe harmonia no exercício das funções principais de cada órgão de poder, reservada, de todos os modos, a interdependência como meio de operação das funções do Estado para a construção do bem comum.

Como órgão de poder do Estado, o Legislativo exerce a função primacial de elaborar o direito positivo, o que faz pelo processo legislativo, assim, como conceituado por *José Afonso da Silva*, "um conjunto da atos preordenados visando a criação de normas de direito" (Curso de Direito Constitucional Positivo, Malheiros, São Paulo, 9ª ed..., 1992, p. 458).

É certo que o temperamento imperativo da separação de poderes, incabível, em sua forma clássica, ao longo da evolução constitucional dos estados, construiu a interferência regrada dos órgãos de poder do estado de modo a permitir o desempenho concorrente de suas respectivas funções.

Já na Constituição francesa do ano VIII, 22 Frimaire de l'An VIII, ou 13 de dezembro de 1799, o esquema de *Montesquieu*, formulado no Espírito das Leis, foi rompido com o deferimento da iniciativa legislativa do Governo, em seu art. 26. *in* Manoel Gonçalves Ferreira Filho anota que esse "texto marca a conquista da iniciativa das leis pelos *executivos*, já que as constituições do século XIX muito mais se abeberaram no exemplo francês do que no norte-americano" (Do Processo Legislativo, Saraiva, São Paulo, 1968, p. 118).

É claro que a iniciativa reservada, porque configura um privilégio legislativo outorgado a outro poder do Estado que não o legislativo, assim o Executivo ou o Judiciário, só existe quando expressamente consignada na Constituição. Sem que isso ocorra não é possível reservar a iniciativa das leis.

A Constituição, como é óbvio, impõe a iniciativa exclusiva em razão da matéria, discriminando aquelas que não serão objeto do processo legislativo sem a iniciativa do órgão de poder indicado. Isto quer dizer que não há nenhuma possibilidade técnica de reservar a iniciativa de qualquer órgão de poder do estado por interpretação construtiva. Ou a matéria está elencada estre aquelas que a Constituição reservou a certo órgão e, então, só este pode deflagrar o processo legislativo, ou

a matéria não consta da relação constitucional e a iniciativa não está reservada, podendo qualquer parlamentar apresentar o projeto de lei respectivo.

No presente caso, a Representação combate lei que concedeu isenção de imposto sobre serviços para a instalação de empresas no Município de Volta Redonda. A matéria é, pois, tributária.

Ignorada a Constituição de 1937, eis que de nenhuma importância teórica, salvo como expressão do autoritarismo do Estado Novo, a iniciativa concorrente da Câmara dos Deputados e do Presidente da República sobre matéria financeira vem com a Constituição de 1946, no § 1º do art. 67, colocada ao lado da lei de fixação das forças armadas. Somente com a Constituição de 1967, que consolida no plano constitucional o movimento militar de 1964, e dá início ao regime autoritário, é que vem destacada a iniciativa exclusiva do Presidente da República para as leis que "criem cargos, funções, ou empregos públicos ou aumentem vencimentos ou a despesa pública" (art. 60, II, e 57, II, na redação da Emenda nº 1/69).

O constituinte dos oitenta, porém, decidiu retirar esse confinamento legislativo do Presidente da República, não incluindo no § 1º do art. 61, que contém lista elástica, a iniciativa exclusiva do Presidente da República das leis dispondo sobre matéria financeira ou tributária, salvo no que se refere aos Territórios (letra b, inciso II).

O eminente Procurador do Estado, em erudita manifestação, defendeu tese jurídica sobre a possibilidade da competência privativa constar expressa ou tacitamente da Constituição, para postular a inconstitucionalidade por vício de iniciativa, diante do silêncio da Constituição de 1988. Para o Professor Raul Cid Loureiro seria "amesquinhar-se por demais a Constituição, diploma instituidor do estado, reduzi-la a apenas o que esta expressamente consignasse. A Constituição, ao revés, mais do que todas as leis, deve ter grande capacidade de "dizer o que não está escrito, viabilizando, ao longo do tempo, e com o mesmo texto escrito, a convivência social, sempre dinâmica, no Estado instituído" (fls. 37).

A lição, contudo, pode alcançar, como é o caso dos Estados Unidos da América do Norte, a interpretação da Corte Maior na gama variada de aspectos que não foram disciplinados na Constituição bi-centenária que rege a vida daquela Nação. E aqui no Brasil, a nossa Corte Suprema, por interpretação construtiva, tem posto excelência na prática constitucional em diversos momentos da vida brasileira. Todavia, não é possível, sob pena de grave violação constitucional, criar reserva não prevista para definir as competências distribuídas entre os diversos orgãos de poder do Estado.

Não seria, sequer, o caso de admitir-se aqui a chamada *lacuna de previsão*, isto é, no magistério de *José de Oliveira Ascensão*, "falha a previsão de um caso que deve ser juridicamente regulado" (O Direito, Introdução e Teoria Geral, RENOVAR, Rio, 1ª ed., 1994, p. 347). E assim é pelo simples fato de não existir lacuna alguma quando a hipótese está devidamente regulada, como é o casa da iniciativa geral contida no *caput* do art. 61 da Constituição Federal.

Não pode o intérprete, em área de exceção, assim a da iniciativa exclusiva, constituir limitação não existente.

Mas, a belíssima intervenção do Senhor Procurador Geral do Estado vai buscar a iniciativa reservada no sistema constitucional do orçamento. Nos artigos 165, §§ 5º e 8º, 167 e 169 o constituinte teria manifestado a sua forte vontade de garantir o equilíbrio orçamentário, ou seja, de evitar que a despesa seja maior que a receita. A criação da despesa e a supressão da receita, o que ocorre com a isenção, se equivalem. Dessa maneira, não seria crível que o constituinte vedasse ao Poder Legislativo a criação de novas despesas e permitisse, com leis de isenção, que a receita pública prevista fosse reduzida.

Acontece que essa formulação não pode anular a disciplina constitucional positiva, que afastou, no trânsito constituinte de 1967 para 1968, a iniciativa reservada do Presidente da República para as leis sobre matéria financeira e tributária.

Mesmo sob o pálio das regras para a elaboração do orçamento, tal limitação não está presente. No *caput* do art. 165 está previsto

que leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. Mas, a seguir, no § 6º, a Constituição comanda que o projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária a creditíca.

A isenção, como mostra *Ricardo Lobo Torres* "é autolimitação do próprio poder tributante", é a "dispensa do tributo devido" (O Orçamento na Constituição, RENOVAR, Rio, 1995, p. 195). Está subordinado ao princípio da reserva legal, nas não está subordinado aos ditames da iniciativa reservada, na medida em que a isenção não é necessariamente criada pela lei orçamentária, impondo-se, todavia, que o projeto de lei orçamentária seja acompanhado do demonstrativo regionalizado do efeito sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, como previsto no mencionado § 6º do art. 165.

Por outro lado, o § 6º do art. 150 da Constituição Federal, estabelece que 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, § 2º. XII, g.

Nem quando trata especialmente da matéria, a Constituição impõe a iniciativa reservada. Exige que a matéria seja regulada por lei específica, mas, não estabelece que esta lei é da inicitiva do Presidente da República. (cfr. *Ives Gandra Martins,* Comentários à Constituição do Brasil, Saraiva, São Paulo, 6º vol., Tomo I, 1990, p. 213; *José Cretella Junior,* Comentários à Constituição de 1988, Forense Universitaria, Rio, VII, 1992, pp. 3.578/3.579).

A ausência de qualquer prescrição constitucional, seja no trato do processo legislativo, seja no trato das limitações constitucionais ao poder de tributar, seja no trato do orçamento, inviabiliza que seja variado, por meio de interpretação, mais um constrangimento ao poder de legislar transferindo da regra geral do *caput* do art. 61 para a excepcionalidade do respectivo § 1º a exclusividade da iniciativa legislativa para o âmbito do Presidente da República.

Destarte, a Corte julga improcedente a Representação.

Rio de Janeiro, 21 de agosto de 1995

Desembargador *José Lisboa da Gama Malcher,*

presidente

Desembargador Carlos Alberto Menezes Direito, relator