



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

PROCESSO N.º 70071250385 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

**PROPONENTE: SINDICATO DOS MUNICIPALÁRIOS DE
URUGUAIANA – SIMUR**

REQUERIDOS: MUNICÍPIO DE URUGUAIANA

**CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE
URUGUAIANA**

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR MARCELO BANDEIRA
PEREIRA**

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Uruguaiana. Artigo 2º, inciso I, da Lei Municipal n.º 4.665/2016. Vinculação da arrecadação do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) ao Fundo Municipal de Apoio às Estradas Rurais do Município de Uruguaiana – FUNDESTRADAS. Suposta afronta ao artigo 154, inciso IV,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

da Constituição Estadual, combinado com o artigo 167, inciso IV, da Constituição Federal. Hipótese que se enquadra, perfeitamente, em uma das ressalvas fixadas nos dispositivos constitucionais em apreço. Imposto instituído pela União e repassado ao Município, nos termos do artigo 158, inciso II, da Constituição Federal. Ausência de ofensa às Constituições Estadual ou Federal. PARECER PELA IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **SINDICATO DOS MUNICIPALÁRIOS DE URUGUAIANA – SIMUR**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio do **inciso I do artigo 2º da Lei Municipal n.º 4.665**, de 12 de julho de 2016, que *cria o Fundo Municipal de Apoio às Estradas Rurais do Município de Uruguaiana (FUNDESTRADAS) e dá outras providências*, do **Município de Uruguaiana**, por ofensa ao artigo 154, inciso IV, da Constituição Estadual, combinado com o artigo 167, inciso IV, da Constituição Federal.

O proponente sustentou, em síntese, que a inclusão entre os recursos do fundo de *todo o valor recebido anualmente pelo Município relativo ao ITR – Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural* afronta o texto constitucional, pois vincula receita de imposto a um fundo, o que é expressamente vedado pelo inciso IV do artigo



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

154 da Constituição Estadual, excluindo do orçamento municipal expressivo montante de receita, que poderia ser utilizado no custeio de despesas públicas, inclusive com a folha de pagamento dos servidores. Esclareceu que, face à opção do Município de Uruguaiana, o ente municipal recebe 100% da arrecadação de ITR, o que implica uma arrecadação anual de R\$ 4.200.000,00, montante que, se livre e desvinculado, minimizaria a crise financeira do Município. Postulou, assim, a concessão de liminar e, a final, a procedência integral do pedido (fls. 04/19 e documentos das fls. 20/77).

O pleito liminar foi deferido (fls. 82/90).

O Município de Uruguaiana, notificado (fls. 96 e 107), manteve-se silente (fl. 123).

A Câmara de Vereadores de Uruguaiana, notificada (fl. 103), esclareceu que o projeto de lei teve regular tramitação em regime de urgência, recebendo parecer favorável das Comissões Temáticas, sendo de iniciativa do Poder Executivo e com teor inserido no bojo da autonomia municipal, estando, pois, formalmente, adequado às normas constitucionais. Aduziu que a criação do fundo teve por escopo sanar problema antigo do Município, melhorando as estradas vicinais e as condições de tráfego, facilitando o escoamento da produção agropecuária local, o que justificou sua aprovação unânime pelo Plenário da Casa Legislativa. Pleiteou, assim, a improcedência do pedido (fl. 115/20).



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

O Procurador-Geral do Estado, devidamente citado, ofereceu a defesa da norma, nos moldes do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, pugnando pela sua manutenção no ordenamento jurídico, forte no princípio que presume sua constitucionalidade (fls. 111/2).

É o breve relatório.

2. O dispositivo legal impugnado foi vazado nos seguintes termos¹:

Art. 2º Constituem recursos do Fundo:

I – todo o valor recebido anualmente pelo Município relativo ao ITR – Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural;

II – os auxílios e subvenções específicos concedidos por órgãos ou entidades federais e estaduais;

III – os recebidos de entidades, ONGs internacionais, pessoas físicas e jurídicas em doação; e

V – os recursos oriundos de emendas parlamentares destinadas a este fim.

A Carta Federal, por sua vez, em seu artigo 167, inciso IV, estabelece que é vedada a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas as hipóteses ali expressamente previstas, *in verbis*:

Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

¹ Fl. 49.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados;

VIII - a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º;

IX - a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa.

X - a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

XI - a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.

§ 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

§ 2º Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

§ 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

§ 4º É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os arts. 155 e 156, e dos recursos de que tratam os arts. 157, 158 e 159, I, a e b, e II, para a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta.

§ 5º A transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra poderão ser admitidos, no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação, com o objetivo de viabilizar os resultados de projetos restritos a essas funções, mediante ato do Poder Executivo, sem necessidade da prévia autorização legislativa prevista no inciso VI deste artigo.

O artigo 158 da Carta da República, por sua vez, preceitua que:

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III²;

² Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.

Nessa mesma linha, o artigo 154, inciso IV, da Constituição de Estado do Rio Grande do Sul dispõe que:

Art. 154. São vedados:

[...].

IV - a vinculação de receita de impostos a órgãos, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos, a destinação de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino e da pesquisa científica e tecnológica, bem como a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas na Constituição Federal;

[...].

[...].

VI - propriedade territorial rural;

[...].

§ 4º O imposto previsto no inciso VI do caput:

[...].

III - será fiscalizado e cobrado pelos Municípios que assim optarem, na forma da lei, desde que não implique redução do imposto ou qualquer outra forma de renúncia fiscal.

[...].



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Como corolário, pelo texto constitucional estadual, a regra geral é de que é vedada a vinculação da receita de impostos a órgãos, fundos ou despesas, ressalvadas, tão somente, a repartição do produto da arrecadação dos impostos, a destinação de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino e da pesquisa científica e tecnológica, bem como a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas na Constituição Federal.

Nessa trilha, verifica-se que a vedação de vinculação fixada constitucionalmente não atinge as receitas auferidas pelos Municípios a título de repasse da arrecadação do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR (artigo 158, inciso II, da Constituição Federal), por força da ressalva insculpida tanto no inciso IV do artigo 154 da Constituição Estadual como no inciso IV do artigo 167 da Constituição Federal, pois se trata de repasse aos municípios de imposto instituído pela União.

A circunstância de haver convênio entre os entes federados para que a fiscalização e cobrança do ITR sejam feitas pelo Município de Uruguaiana - artigo 153, parágrafo 4º, inciso III, da Constituição Federal - não desnatura a condição de imposto federal do referido tributo, tampouco que se trata de repasse de sua arrecadação ao ente municipal.

Logo, possível sua vinculação ao FUNDESTRADA, como procedido pelo Município de Uruguaiana, na esteira da jurisprudência dessa Corte Estadual:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

*APELAÇÃO CÍVEL. CONTRATO ADMINISTRATIVO. AÇÃO REVISIONAL. CEEE. FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA. ILUMINAÇÃO PÚBLICA. CONSUMO FATURADO. CRÉDITO CEDIDO AO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. ILEGITIMIDADE PASSIVA DA CEEE. VINCULAÇÃO DA RECEITA PARA PAGAMENTO DO DÉBITO. POSSIBILIDADE. I - ILEGITIMIDADE PASSIVA: Se o devedor teve conhecimento da cessão e de logo não opôs as exceções, não mais poderá argüi-las contra o cedente. Para além disso, houve o reconhecimento da dívida feito pelo devedor ao cessionário, daí que somente contra esse poderia opor qualquer exceção, porquanto substituindo o credor primitivo, se põe com a mesma qualidade creditória. O Código Civil em vigor trata a questão modo diferente: admite ao devedor opor exceções apenas contra o cessionário, não mais contra o cedente (cf. art. 294). Ainda, o artigo 1.073 do Código revogado cuidou da responsabilidade pela existência da dívida, dispondo quanto ao ponto sobre obrigações entre o cedente e o cessionário que resultam do negócio jurídico da cessão. Nada tem a ver com o devedor. II- DA APURAÇÃO DO CONSUMO DE ENERGIA PARA ILUMINAÇÃO PÚBLICA. O estudo apresentado pelo Município releva circunstâncias tópicas, como o número de luminárias queimadas em determinado momento, o que absolutamente não reflete a regra ou o *quod plerumque accidit*, porquanto não é lícito imaginar que o não acendimento daquelas luminárias dar-se-ia por todo o tempo, salvo absoluta incúria do administrador municipal e inconcebível desprezo para com seus munícipes. III - VINCULAÇÃO DA RECEITA. O artigo 167, IV da Constituição Federal veda a vinculação de impostos, mas ressalva as receitas provenientes da participação do Município no produto da arrecadação dos impostos a que se referem os artigos 158 e 159, a saber: IR, ITR, IPI, IPVA e ICMS. Assim, bem podia Município destinar parte do produto de sua participação no ICMS para pagamento de débitos por consumo de energia elétrica. Apelo desprovido. Unânime. (Apelação Cível Nº 70021992474, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Genaro José Baroni Borges, Julgado em 27/02/2008)*

Nessa toada, também, o Supremo Tribunal Federal:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

DIREITO CONSTITUCIONAL. LEI ORÇAMENTÁRIA: INICIATIVA. VINCULAÇÃO DE RECEITA. AUTONOMIA MUNICIPAL. ASSISTÊNCIA À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 227 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE PERNAMBUCO, QUE DISPÕEM: "Art. 227. O Estado e os Municípios promoverão programas de assistência integral à criança e ao adolescente, com a participação deliberativa e operacional de entidades não governamentais, através das seguintes ações estratégicas: I - ... II - ... III- ... IV - ... V - ... Parágrafo Único - Para o atendimento e desenvolvimento dos programas e ações explicitados neste artigo, o Estado e os Municípios aplicarão anualmente, no mínimo, o percentual de um por cento dos seus respectivos orçamentos gerais". ALEGAÇÃO DE QUE TAIS NORMAS IMPLICAM VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 18, "CAPUT", 25, "CAPUT", 30, III, 61, § 1º, II, "b", E 167, IV, TODOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. 1. A Prefeitura Municipal de Recife, ao provocar a propositura da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, pela Procuradoria Geral da República, não pretendeu se eximir da responsabilidade, que também lhe cabe, de zelar pela criança e pelo adolescente, na forma do art. 227 da Constituição Federal e do artigo 227, "caput", e seus incisos da Constituição Estadual. Até porque se trata de "dever do Estado", no sentido amplo do termo, a abranger a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. 2. Sucede que, no caso, o parágrafo único do art. 227 da Constituição Estadual estabelece, para tal fim, uma vinculação orçamentária, ao dizer: "para o atendimento e desenvolvimento dos programas e ações explicitados neste artigo, o Estado e os Municípios aplicarão, anualmente, no mínimo, o percentual de um por cento dos seus respectivos orçamentos gerais". 3. Mas a Constituição Federal atribui competência exclusiva ao Chefe do Poder Executivo (federal, estadual e municipal), para a iniciativa da lei orçamentária anual (artigo 165, inciso III). Iniciativa que fica cerceada com a imposição e automaticidade resultantes do texto em questão. 4. Por outro lado, interferindo no orçamento dos Municípios, não deixa de lhes afetar a autonomia (art. 18 da C.F.), inclusive no que concerne à aplicação de suas rendas (art. 30, inc. III), sendo certo, ademais, que os artigos 25 da parte



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

permanente e 11 do ADCT exigem que os Estados se organizem, com observância de seus princípios, inclusive os relativos à autonomia orçamentária dos Municípios. 5. Ademais, o inciso IV do art. 167 da Constituição Federal, hoje com a redação dada pela E.C. nº 29, de 14.09.2000, veda "a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde e para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado, respectivamente, pelos artigos 198, § 2º, e 212, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo". A vedação é afastada, portanto, apenas nas hipóteses expressamente ressalvadas, que não abrangem os programas de assistência integral à criança e ao adolescente. É que, quanto a isso, o inciso IV do art. 167 da Constituição Federal encerra norma específica, fazendo ressalva expressa apenas das hipóteses tratadas nos artigos 198, § 2º (Sistema Único de Saúde) e 212 (para manutenção e desenvolvimento do ensino). 6. De qualquer maneira, mesmo que não se considere violada a norma do art. 168, inciso IV, da C.F., ao menos a do art. 165, inciso III, resta inobservada. Assim, também, a relativa à autonomia dos Municípios, quanto à aplicação de suas rendas. 7. Ação Direta julgada procedente, declarando-se a inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 227 da Constituição do Estado de Pernambuco (ADI 1689/PE, STF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sydney Sanches, j. em 12/03/2003).

É bem verdade que, recentemente, a Primeira Turma da Corte Suprema Federal, com base no princípio da não afetação aplicado às receitas provenientes de impostos, negou provimento a agravo regimental que pretendia a aplicação de receitas de ICMS pelo Município de Tupandi/RS para viabilizar a concessão de incentivos a empresas, consoante ementa que segue:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

DIREITO TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 923/2009. VINCULAÇÃO DE RECEITA DE ICMS A FUNDO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DA LEI EVIDENCIADA. NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. AFRONTA AO ART. 167, IV, DA CRFB/88, E AO ART. 154, IV, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. JURISPRUDÊNCIA PACIFICADA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. Nos termos da jurisprudência da Corte, é inconstitucional a destinação de receitas de impostos a fundos ou despesas, ante o princípio da não afetação aplicado às receitas provenientes de impostos. 2. Pretensão de, por vias indiretas, utilizar-se dos recursos originados do repasse do ICMS para viabilizar a concessão de incentivos a empresas. 3. Agravo regimental a que se nega provimento (ARE 665.291 AgR/RS, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 16/02/2016).

O acórdão, todavia, de natureza esparsa, não ingressou, especificamente, na exegese do inciso IV do artigo 167 da Carta Federal, tampouco no conteúdo das ressalvas por ele estabelecidas, restringindo-se, apenas, a reafirmar a regra geral de vedação da vinculação da receita proveniente de impostos a órgãos, fundos e despesas, não se prestando, pois, a afastar a incidência das exceções constitucionais expressamente inseridas no inciso IV do artigo 167 da Carta da República e no inciso IV do artigo 154 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

Por tudo isso, impõe-se o desacolhimento da pretensão deduzida na exordial, já que o Município, na espécie, se vale de expresse permissivo constitucional para promover a vinculação fustigada.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

3. Pelo exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL no sentido de que seja julgada improcedente a presente ação direta de inconstitucionalidade.

Porto Alegre, 28 de novembro de 2016.

PAULO EMILIO J. BARBOSA,

Procurador-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

VLS/MPM