



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

MIAS

Nº 70085800480 (Nº CNJ: 0007148-52.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

**AÇÃO DIRETA DE  
INCONSTITUCIONALIDADE.  
REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL.  
PROCURAÇÃO. PODERES. VÍCIO DE  
INICIATIVA. VÍCIO MATERIAL. RENÚNCIA DE  
RECEITA. AUSÊNCIA. UNIDADE DE  
REFERÊNCIA MONETÁRIA. CRITÉRIOS DE  
ATUALIZAÇÃO.**

1. No ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade, afigura-se regular a representação do Prefeito por meio da juntada de procuração ao advogado subscritor da inicial com poderes específicos e expressa indicação da legislação impugnada.

2. É concorrente a iniciativa de leis em matéria tributária. Tema 682 do STF. Igualmente, a proposição legislativa que versa sobre o direito financeiro, não envolvendo, contudo, a previsão da receita nem a fixação da despesa (matéria orçamentária), a iniciativa também é concorrente. Precedente do STF.

3. Não é inconstitucional por vício de iniciativa a Lei Complementar nº 0075/2023, do Município de Alegrete, que fixou os índices de correção monetária da Unidade Monetária de Alegrete (URMA), porquanto não se trata de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

4. A Lei Complementar nº 0075/2023, do Município de Alegrete, ao dispor que a Unidade Monetária de Alegrete (URMA) será atualizada pelo menor índice entre os indicadores IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo), INPC (Índice Nacional de Preço ao Consumidor) e o IGP-M (Índice Geral de Preços - Mercado) não encerra renúncia de receita, razão pela qual não se mostrava necessário estivesse a proposta acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Ação julgada improcedente.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

MIAS

Nº 70085800480 (Nº CNJ: 0007148-52.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

AÇÃO	DIRETA	DE	ÓRGÃO ESPECIAL	
INCONSTITUCIONALIDADE				
Nº 70085800480 (Nº CNJ: 0007148-52.2023.8.21.7000)			COMARCA DE PORTO ALEGRE	
PREFEITO	DO	MUNICIPIO	DE	PROPONENTE
ALEGRETE				
CAMARA MUNICIPAL DE ALEGRETE				REQUERIDO
PROCURADOR-GERAL DO ESTADO				INTERESSADO

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos.

Acordam os Desembargadores integrantes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado, à unanimidade, em julgar improcedente a ação direta de inconstitucionalidade.

Custas na forma da lei.

Participaram do julgamento, além da signatária, os eminentes Senhores **DES. ALBERTO DELGADO NETO (PRESIDENTE), DES. FRANCISCO JOSÉ MOESCH, DES. NELSON ANTONIO MONTEIRO PACHECO, DES. LUIZ FELIPE BRASIL SANTOS, DES. IRINEU MARIANI, DES.ª LISELENA SCHIFINO ROBLES RIBEIRO, DES. JOÃO BATISTA MARQUES TOVO, DES.ª FABIANNE BRETON BAISCH, DES.ª VANDERLEI TERESINHA TREMEIA KUBIAK, DES. NEY WIEDEMANN NETO, DES. ÍCARO CARVALHO DE BEM OSÓRIO, DES. ANTONIO VINICIUS AMARO DA SILVEIRA, DES. HELENO TREGNAGO SARAIVA, DES. RICARDO TORRES HERMANN, DES. SÉRGIO MIGUEL ACHUTTI BLATTES, DES. PEDRO LUIZ POZZA,**



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

MIAS

Nº 70085800480 (Nº CNJ: 0007148-52.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

**DES.ª LUSMARY FATIMA TURELLY DA SILVA, DES. NIWTON  
CARPES DA SILVA, DES.ª MARIA DE LOURDES GALVÃO BRACCINI  
DE GONZALEZ, DES. LUCIANO ANDRÉ LOSEKANN, DES. ROBERTO  
CARVALHO FRAGA, DES.ª ROSANE WANNER DA SILVA BORDASCH  
E DES. DAVID MEDINA DA SILVA.**

Porto Alegre, 24 de junho de 2024.

**DES.ª MARIA ISABEL DE AZEVEDO SOUZA,  
Relatora.**

## **RELATÓRIO**

**DES.ª MARIA ISABEL DE AZEVEDO SOUZA (RELATORA)**

Trata-se de ação direta ajuizada pelo PREFEITO DO MUNICIPIO DE ALEGRETE para ver declarada a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 0075/2023 por violação aos “artigos 8º, caput, e 19, caput, ambos da Constituição Estadual, bem como ao artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal”.

Nos dizeres da inicial, (I) “em 06 de outubro de 2023 a Câmara Municipal de Alegrete promulgou a Lei Complementar nº 0075/2023, que “Altera o art. 2º e art. 195 da Lei Complementar nº 63, de 28 de setembro de 2017 que Reformula o Código Tributário do Município, Consolida e Legislação Tributária””, (II) “a Lei Complementar nº 0075/2023 é INCONSTITUCIONAL”, (III) “embora a matéria seja de natureza tributária e de competência concorrente, nos estritos limites constitucionais, a previsão normativa estabelecendo a possibilidade de aplicação de três índices, impondo a utilização daquele que menor refletir o processo de correção monetária dos tributos, fere a Constituição Federal, a Lei Complementar 101/2000 e a Lei Orgânica Municipal”, (IV) “conforme o artigo 19, caput, da Constituição Estadual, a Lei Complementar nº 0075/2023 representa risco à



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

MIAS

Nº 70085800480 (Nº CNJ: 0007148-52.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

sustentabilidade fiscal do Município, em nítida afronta ao princípio da razoabilidade”, (V) “o Poder Executivo tem competência para fixar seus próprios índices e, atualizar seus tributos ou, mesmo sua unidade fiscal com base na construção do Plano Plurianual e projeções da Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual, entretanto não excedendo índices oficiais para caracterizar correção monetária utilizada para medir a inflação, nem reduzir o percentual pertinente da mera correção da perda do poder aquisitivo do tributo, mantendo a receita sempre dentro da condição orçamentária e financeira para o atingimento das já referidas metas fiscais em cada exercício”, (VI) “não pode haver variação permanente na formação de receita e, conseqüente insegurança jurídica, cuja estabilidade é fator de absoluta imposição para a execução planejada das políticas públicas”, (VII) “resta caracterizada a renúncia de receita, prevista no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, já que a falta de correção monetária real e eficaz, igualmente dilapida o patrimônio da comunidade”, (VIII) ausentes a “demonstração das repercussões financeiras” e o “estudo quanto as eventuais providências de compensação, a declaração de inconstitucionalidade é inarredável, em vista da violação direta à norma prevista no artigo 113 do ACDT”, (IX) “a Lei impugnada, ostenta um vício material, derivado da violação ao princípio da razoabilidade” e (X) “justifica-se o pedido cautelar, na medida em que estão presentes os requisitos para a sua concessão – “fumus boni iuris” e “periculum in mora”, na salvaguarda do interesse público envolvido” (fls. 06/10).

Na decisão de fls. 115/123, indeferiu-se o pedido cautelar.

Contra essa decisão, o Autor interpôs Agravo Interno nº 70085804706, alegando que (I) “o Valor de Referência de Atualização monetária servirá como base de cálculo para o lançamento e cobrança de impostos e taxas diversas do Código Tributário do Município”, (II) “Cada índice utiliza variantes mercadológicas como base de medição para apurar o seu valor (que pode subir ou baixar percentualmente, conforme o período de medição e a situação do respectivo mercado), acarretando insegurança jurídica e imprevisibilidade para a Administração Municipal, pois afetará todos os Contratos do Município”, (III) “os contratos administrativos do Município são indexados pelo IGP-M, conforme disposto no artigo 2º da Lei Complementar, qual seja o Código Tributário Municipal (Lei Complementar nº 63/2017)” e (IV) “o mínimo que a Lei



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

MIAS

Nº 70085800480 (Nº CNJ: 0007148-52.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

DEVERIA prever é a estipulação de um prazo mínimo para adequação de tais contratos, o que não existe e, fatalmente, acarretará em prejuízo aos cofres públicos do Município”.

Notificada, a Câmara Municipal prestou as informações. Arguiu, preliminarmente, defeito de representação processual, uma vez que, “muito embora a petição inicial indique que o Prefeito de Alegrete, como autor da ação, tenha outorgado procuração ao advogado que subscreveu a peça processual, vislumbra-se que referida procuração não indicou expressamente a lei ou ato impugnado, ou seja, não é uma procuração específica”. No mérito, disse que (I) a “exigência da apresentação do impacto orçamentário e financeiro trazida pelo art. 14 da LRF (LC nº 101/2000) é apenas para leis que criem ou alterem despesa obrigatória”, (II) “a simples alteração dos indicadores de preços não se enquadra no conceito de renúncia de receita trazido pelo § 1º, do art. 14, da LRF, bem como não houve tratamento diferenciado de caráter não geral”, (III) a lei não criou nem alterou despesa obrigatória, (IV) o “fato é que o índice anteriormente indicado pela normativa era o IGPM, o qual teve variação acima do normal no ano de 2021, onerando demasiadamente o contribuinte”, (V) “sendo os três índices constantes na legislação aptos a fazer face à variação da inflação, não encontra ilegalidade tampouco fere a razoabilidade que o menor deles seja utilizado, mormente porque não há como saber de antemão qual o índice acumulado de cada um deles” e (VI) “o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do mérito do Recurso Extraordinário com Agravo nº 743480, decidiu que não existe reserva de iniciativa ao chefe do Poder Executivo para propor leis que implicam redução ou extinção de tributos e a consequente diminuição de receitas orçamentárias” (fls. 143/147).

Citado, o Procurador-Geral do Estado manifestou-se “pela manutenção da Lei Municipal questionada, forte no princípio de presunção de sua constitucionalidade” (fl. 153).

No parecer, a em. Procuradora-Geral de Justiça, em exercício, opinou pela improcedência da ação (fls. 159/173). É o relatório.

**VOTOS**



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

MIAS

Nº 70085800480 (Nº CNJ: 0007148-52.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

**DES.ª MARIA ISABEL DE AZEVEDO SOUZA (RELATORA)**

**1.** Na forma do artigo 95, §2º, inciso III, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul,

“Ao Tribunal de Justiça, além do que lhe for atribuído nesta Constituição e na lei, compete:

(...)

§ 2.º Podem propor a ação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal, ou por

omissão:

(...)

III - o Prefeito Municipal;”

Segundo já decidiu o Supremo Tribunal Federal, o “governador do Estado e as demais autoridades e entidades referidas no art. 103, incisos I a VII, da Constituição Federal, além de ativamente legitimados à instauração do controle concentrado de constitucionalidade das leis e atos normativos, federais e estaduais, mediante ajuizamento da ação direta perante o Supremo Tribunal Federal, possuem capacidade processual plena e dispõem, ex vi da própria norma constitucional, de capacidade postulatória. Podem, em consequência, enquanto ostentarem aquela condição, praticar, no processo de ação direta de inconstitucionalidade, quaisquer atos ordinariamente privativos de advogado” (ADI 127 MC-QO, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 20-11-1989, DJ 04-12-1992 PP-23057 EMENT VOL-01687-01 PP-00001 RTJ VOL-00144-01 PP-00004).

No caso, a ação direta de inconstitucionalidade foi ajuizada pelo Prefeito de Alegrete por meio do Procurador-Geral do Município Paulo Rodrigues de Freitas Faraco, OAB/RS 48.001.

Na procuração de fl. 113, o Prefeito Municipal constituiu os procuradores Paulo Rodrigues de Freitas Faraco, OAB/RS 48.001, Andréa de Oliveira Modesto, OAB/RS 56.592, Salatiel da Silva, OAB/RS 69.048,



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

MIAS

Nº 70085800480 (Nº CNJ: 0007148-52.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

Liza Arrussul Carus, OAB/RS 72.480, Alexandre Rodrigues, OAB/RS 53.056 e Dimitri Alves Toscani, OAB/RS 80.824 “para o fim especial de onde com esta se apresentar, representado, com poderes para ingressar com Ação Direta de Inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 0075/2023 que altera o Art. 2º e Art. 195 da Lei Complementar nº 63, de 28 de setembro de 2017 que Reformula o Código Tributário do Município, Consolida e Legislação Tributária, e para o Foro Geral, em qualquer Juízo ou Grau de Jurisdição” (fl. 113).

Afigura-se, regular, portanto, sua representação processual.

Rejeita-se, pois, a preliminar.

## 2. Eis o teor da norma impugnada:

“Art. 1º Altera a redação do artigo 2º da Lei Complementar nº 063, de 28 de setembro de 2017, que Reformula o Código Tributário do Município e Consolida a Legislação Tributária, que passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 2º Fica instituída a Unidade de Referência Monetária de Alegrete (URMA), que valerá o correspondente a R\$ 269,80 (duzentos e sessenta e nove reais e oitenta centavos), sendo atualizada pelo menor índice entre os indicadores: IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo), INPC (Índice Nacional de Preço ao Consumidor) e o IGP-M (Índice Geral de Preços - Mercado) fornecido pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística).

Parágrafo único. O Valor de Referência de Atualização Monetária servirá como base de cálculo para o lançamento e cobrança dos impostos e taxas diversas do referido Código Tributário do Município.”

Art. 2º Altera a redação do artigo 195 da Lei Complementar nº 063 de 2017, que Reformula o Código Tributário do Município e Consolida a Legislação Tributária, que passa a vigorar com a seguinte redação:

Art.195 Os valores relativos a impostos, taxas, multas e infrações, créditos tributários e demais tributos contidos nesta Lei e demais códigos ou Leis Municipais, expressos em



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

MIAS

Nº 70085800480 (Nº CNJ: 0007148-52.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

Unidade de Referência Monetária de Alegrete - URMA serão corrigidos anualmente em Janeiro, pelo IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo), INPC (Índice Nacional de Preço ao Consumidor) e o IGPM (Índice Geral de Preços -Mercado), o que for menor indicador, acumulado dos últimos doze meses, anteriores à publicação do Decreto Municipal que atualiza o valor da URMA.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.”

**3.** É de ser julgada improcedente presente ação direta de inconstitucionalidade, nos termos da decisão que indeferiu o pedido cautelar, *verbis*:

*“Na forma dos artigos 8º, caput, e 19, caput, da Constituição Estadual,*

*“Art. 8.º O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, rege-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.*

*[...]*

*Art. 19. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos municípios, visando à promoção do bem público e à prestação de serviços à comunidade e aos indivíduos que a compõem, observará os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade, da legitimidade, da participação, da razoabilidade, da economicidade, da motivação, da transparência e o seguinte: [...]*

*Nos termos do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República,*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

MIAS

Nº 70085800480 (Nº CNJ: 0007148-52.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

*“Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)”*

*No caso, a Lei impugnada fixou a Unidade de Referência Monetária de Alegrete - URMA - em R\$ 269,80, quantia a ser atualizada monetariamente pelo menor índice entre os seguintes indicadores: I) o IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo), (II) o INPC (Índice Nacional de Preço ao Consumidor) e (III) o IGPM (Índice Geral de Preços -Mercado), acumulado dos últimos doze meses anteriores à publicação do Decreto Municipal que atualiza o seu valor.*

*Segundo a lei em apreço, serão atualizados pela URMA os impostos, taxas, multas e infrações, créditos tributários e demais tributos municipais expressos na aludida Unidade.*

*Segundo o Autor, a lei em apreço apresenta vício material de inconstitucionalidade ao determinar a correção monetária do valor da URMA pelo menor dos índices acima referidos, a saber: IPCA, INPC e IGPM, porquanto causa insegurança jurídica, viola a razoabilidade e importa renúncia de receita sem que tenha havido demonstração da repercussão financeira e estudo quanto à eventual impacto orçamentário.*

*Daí o pedido cautelar de suspensão dos seus efeitos.*

*Todavia, prima facie, a lei ora impugnada não implica renúncia de receita, nem invade a competência privativa do Poder Executivo.*

*Com efeito, consoante a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, “A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que a iniciativa de leis em matéria tributária é concorrente entre os Poderes Executivo e Legislativo” (RE 779844 AgR, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 29-09-*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

MIAS

Nº 70085800480 (Nº CNJ: 0007148-52.2023.8.21.7000)

2023/CÍVEL

2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-235 DIVULG 13-10-2017 PUBLIC 16-10-2017) (grifou-se).

*Da mesma forma, em se tratando de proposição legislativa que versa sobre o direito financeiro, não envolvendo, contudo, a previsão da receita nem a fixação da despesa (matéria orçamentária), a iniciativa também é concorrente.*

*Por pertinente, transcreve-se excerto do voto do em. Min. Gilmar Mendes, Relator da ADI 2421, julgada em 20 de dezembro de 2019,*

*“De fato, a Lei 10.544/2000 não tem natureza orçamentária, ou seja, não dispõe sobre matéria atinente à lei orçamentária anual (LOA), às diretrizes orçamentárias (LDO) ou ao plano plurianual (PPA).*

*Com efeito, o ato impugnado não estima a receita e fixa a despesa para um exercício financeiro (art. 165, III, CF/88), não orienta a elaboração da lei orçamentária (art. 165, II, c/c §2º, CF/88), ou estabelece de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e para os programas de duração continuada (art. 165, I, c/c §1º, da CF/1988).*

*O que a lei faz é dispor sobre transferências intergovernamentais, ou seja, sobre critérios de repasse de impostos de competência estadual aos municípios.*

***Cuida-se de matéria de direito financeiro, mas não orçamentário. Afinal, toda matéria atinente aos orçamentos públicos, às diretrizes orçamentárias ou ao plano plurianual também é matéria financeira, mas a recíproca não é verdadeira.***

***Assim, aqui não se aplica a iniciativa reservada do art. 165 do texto constitucional. Também não se aplica a regra do art. 61, §1º, da Constituição, pois tais repasses financeiros não se enquadram em nenhuma hipótese do rol constante desse dispositivo constitucional.***

*Por outro lado, é elementar em hermenêutica que a exceção à regra não deve ser interpretada extensivamente, sob pena de desvirtuar a própria regra.*

***Sendo exceção à regra da iniciativa comum (art. 61, caput), a iniciativa reservada não comporta interpretação ampliativa, conforme já assentado pela Corte [...]” (ADI 2421, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 20-12-2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-035 DIVULG 18-02-2020 PUBLIC 19-02-2020). (grifou-se).***



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

MIAS

Nº 70085800480 (Nº CNJ: 0007148-52.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

*Não há, portanto, vício formal de iniciativa, já que, seja em matéria tributária seja em matéria financeira (não orçamentária), a iniciativa legislativa é concorrente.*

*Ademais, não se cuida de norma que consubstancie renúncia de receita.*

*Isso porque, nos termos do art. 14, § 2º, da Lei Complementar nº 101/00, “A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado”.*

*Consoante, ainda, a doutrina de Ives Gandra da Silva Martins e Carlos Valder do Nascimento,*

*“Exprime a expressão renúncia de receita a desistência do direito sobre determinado tributo, por abandono ou desistência expressa do ente federativo competente para sua instituição. De sorte que “importa sempre num abandono ou numa desistência voluntária, pela qual o titular de um direito deixa de usá-lo ou anuncia que não o quer utilizar”. Nesse caso, a renúncia decorre da concessão de incentivos fiscais.”<sup>1</sup> (grifou-se).*

*No caso, a norma impugnada trata apenas do critério de reposição do valor da moeda, não concedendo isenções, nem alterando a alíquota ou a base de cálculo dos tributos municipais. Além disso, possui caráter geral e indiscriminado, e não específico.*

*O fato de ter escolhido o menor dos três índices já mencionados não configura renúncia de receita, razão pela qual não se mostrava necessário estivesse a proposta acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.*

---

<sup>1</sup> MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do Orgs. Comentários à Lei de responsabilidade fiscal. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 52.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

MIAS

Nº 70085800480 (Nº CNJ: 0007148-52.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

*No que toca aos índices de correção monetária referidos pela norma em apreço, registre-se que, ao apreciar o Tema 810 da Repercussão Geral (RE 870947), em 20 de setembro de 2017, o Supremo Tribunal Federal decidiu que “O art. 1º-F da Lei nº 9.494/97, com a redação dada pela Lei nº 11.960/09, na parte em que disciplina a atualização monetária das condenações impostas à Fazenda Pública segundo a remuneração oficial da caderneta de poupança, revela-se inconstitucional ao impor restrição desproporcional ao direito de propriedade (CRFB, art. 5º, XXII), uma vez que não se qualifica como medida adequada a capturar a variação de preços da economia, sendo inidônea a promover os fins a que se destina”.*

Do voto do em. Min. Dias Toffoli, extrai-se o seguinte excerto:

*“O fato é que, no Brasil, não há índice oficial para a inflação de períodos passados. A inflação é medida por meio de diversos índices, divulgados por várias instituições, tais como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Fundação Getúlio Vargas (FGV), a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) e o DIEESE. São utilizados, por exemplo, como indicadores de inflação o CUB (Sinduscon), o CUB-SC (Sinduscon), ICV (Dieese), IGP-DI (FGV), IGP-M (FGV), INCC-DI (FGV), INPC (IBGE), IPA-DI (FGV), IPC (Fipe), IPC-DI (FGV), IPCA (IBGE), IPCA-E (IBGE), bem como são apontados indicadores diversos, que possuem, também, em sua composição, índices de variação da moeda: ORTN, OTN, BTN, BTN-TR; Poupança; Salário Mínimo; SELIC; TBF; TJLP (BACEN), TR (BACEN), Ufesp; Ufir; UFM; UFR-PB, UPC.”*

*(RE 870947, Rel. Min LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 20-09-2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-262 DIVULG 17-11-2017 PUBLIC 20-11-2017) (grifou-se).*

Vale dizer, consoante o Supremo Tribunal Federal, tanto o IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo) quanto o INPC (Índice Nacional de Preço ao Consumidor) e o IGPM (Índice Geral de Preços - Mercado) são índices que medem a inflação, sendo aptos a capturar a variação de preços na economia.

Dessa forma, não se constata, em cognição sumária, a alegada violação ao princípio da razoabilidade, já que a norma



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

MIAS

Nº 70085800480 (Nº CNJ: 0007148-52.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

*impugnada contempla três índices válidos de mensuração da inflação para a correção monetária dos tributos municipais.*

*Por fim, também não há falar em “variação permanente na formação de receita”, uma vez que a lei impugnada é clara ao estabelecer que a Unidade de Referência Monetária de Alegrete (URMA) será atualizada pelo menor índice entre os indicadores IPCA, INPC e IGP-M, oferecendo segurança jurídica e previsibilidade.”*

Ademais, o Supremo Tribunal Federal, no ARE 743480 (Tema 682), Rel. Min. Gilmar Mendes, decidiu “pela reafirmação da jurisprudência desta Corte, a fim de assentar a inexistência de reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive as que concedem renúncia fiscal”, em acórdão de seguinte ementa:

“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”.

(ARE 743480 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 10-10-2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-228 DIVULG 19-11-2013 PUBLIC 20-11-2013)

Efetivamente, a iniciativa de lei versando sobre a definição dos critérios de atualização monetária da Unidade de Referência Monetária, que serve de base de cálculo para o lançamento e cobrança de tributos, multas e infrações, não compete privativamente ao Prefeito.

No tocante à alegação de que os contratos administrativos do Município de Alegrete são indexados pelo IGP-M e “o mínimo que a Lei DEVERIA prever é a estipulação de um prazo mínimo para adequação de tais contratos, o que não existe e, fatalmente, acarretará em prejuízo aos cofres públicos do Município”, a



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

MIAS

Nº 70085800480 (Nº CNJ: 0007148-52.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

definição dos critérios de atualização da Unidade de Referência Monetária não ofende a segurança jurídica.

A um, porque, caso os contratos administrativos tenham previsto correção monetária pelo IGP-M, a Lei Complementar nº 0075/2023 não tem o condão de alterá-los, já que trata especificadamente da forma de atualização da Unidade de Referência Monetária que é utilizada nos “impostos, taxas, multas e infrações, créditos tributários e demais tributos municipais **expressos na aludida Unidade**”(Grifou-se).

A dois, porque a atualização da Unidade de Referência Monetária de Alegre (URMA) será corrigida anualmente, no mês de janeiro. Ou seja, não há falar em necessidade de “estipulação de um prazo mínimo para adequação de tais contratos”, já que a Lei Complementar nº 0075/2023 do Município de Alegrete entrou em vigor, em 6 de outubro de 2023, antes, portanto, da atualização prevista para o mês de janeiro do ano seguinte (fl. 14).

Por pertinente, transcreve-se excerto do parecer de lavra da em. Procuradora-Geral de Justiça, em exercício, Josiane Superti Brasil Camejo:

“A Constituição Federal não atribui ao Chefe do Poder Executivo exclusividade quanto à iniciativa de leis em matéria tributária, sendo ela, pois, de competência concorrente entre o Chefe do Executivo, a Mesa da Câmara, suas Comissões e os Vereadores.

A única exceção consagrada na Carta da República está insculpida em seu artigo 61, § 1º, inciso II, alínea “b”, in verbis:

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:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

MIAS

Nº 70085800480 (Nº CNJ: 0007148-52.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração os Territórios;

(...)

O dispositivo transcrito, como sua mera leitura revela, dispõe sobre a reserva de iniciativa, apenas, quanto a leis tributárias e orçamentárias dos Territórios, sendo, pois, inaplicável aos Estados e Municípios, uma vez que, tratando-se de matéria de direito estrito, não comportando interpretação extensiva.

Embora posições doutrinárias em sentido diverso, o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento em sentido contrário à pretensão declaratória de inconstitucionalidade veiculada pelo proponente.

Nessa linha, por todos os precedentes, o paradigmático aresto de julgamento da ADI n.º 724/RS, decisão assim ementada:

ADIN – LEI 7.999/85, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, COM A REDAÇÃO QUE LHE DEU A LEI 9.535/92 – BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO – MATÉRIA DE INICIATIVA COMUM OU CONCORRENTE – REPERCUSSÃO NO ORÇAMENTO ESTADUAL – ALEGADA USURPAÇÃO DA CLÁUSULA DE INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – AUSÊNCIA DE PLAUSIBILIDADE JURÍDICA – MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA.

A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliada, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara – especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo – ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado. (ADI 724 MC, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 07-05-1992, DJ 27-04- 2001 PP-00057 EMENT VOL-02028-01 PP-00065).

Merece parcial transcrição o voto do ilustre relator Ministro Celso de Mello:

O direito constitucional positivo brasileiro consagrou, a partir da promulgação da Constituição de 1988, a regra da iniciativa comum ou concorrente em matéria financeira e tributária. A cláusula de reserva



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

MIAS

Nº 70085800480 (Nº CNJ: 0007148-52.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

pertinente à instauração do processo legislativo em tema de direito financeiro e tributário, por iniciativa do Chefe do Poder Executivo, já não mais subsiste sob a égide da atual Carta Política, que deixou de reproduzir a norma excepcional prevista no art. 57, I, da Lei Fundamental de 1969.

(...)

Não parece revestir-se de suficiente consistência jurídica a pretensão deduzida pelo Autor, no sentido de que a outorga, por iniciativa parlamentar, de condições mais benéficas às microempresas e aos microcomputadores rurais, favorecendo-os com a concessão de benefícios fiscais, por repercutir na esfera orçamentária, interferiria no exercício do poder exclusivo do Governador para a instauração das leis em matéria de orçamento. A flexibilização das condições necessárias à obtenção de benefícios fiscais, para efeito de ampliação da esfera subjetiva de seus destinatários e ulterior deferimento do favor tributário, traduz, mesmo que desse ato de liberalidade estatal possa resultar afetada a previsão orçamentária de receita, uma típica prerrogativa de poder, cuja concretização, no plano de formação das leis, pode derivar de proposições instauradas, legitimamente, por iniciativa parlamentar. A matéria envolve, desse modo, hipótese sujeita à cláusula geral de iniciativa comum ou concorrente, partilhada – em face de sua própria natureza – entre os parlamentares e o Chefe do Poder Executivo.

(...)

A publicação da lei orçamentária anual, contudo, não inibe o legislador de, mediante atuação normativa autônoma e superveniente, dispor sobre regras que formalizem, até mesmo, a própria exclusão do crédito tributário (CTN, art. 175). Essa atuação legislativa, ainda que provocada por iniciativa exclusivamente parlamentar, não se revela incompatível com aquela função constitucional que faz do orçamento anual, a par de outras finalidades a que ele se destina, peça meramente formalizadora da previsão estatal de arrecadação de recursos financeiros. Isso porque o ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder a dispensa jurídica de pagamento da obrigação fiscal, ou para efeito de possibilitar o acesso a favores fiscais ou aos benefícios concretizadores da exclusão do crédito tributário, não se equipara – especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo – ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado. O ato de editar provimentos legislativos sobre matéria tributária não constitui, assim, noção redutível à atividade estatal de dispor sobre normas de direito orçamentário. É de registrar, neste ponto, a plena autonomia constitucional que há entre matéria orçamentária e matéria tributária, as quais configuram noções conceituais absolutamente inconfundíveis, com objeto próprio e com campos distintos de incidência. O próprio texto constitucional, ao dispor sobre esses temas específicos, confere-lhes referência normativa própria, consoante decorre de quanto prescrevem os seus arts. 61, par. 1º, II, b, e 48, I e II, v.g.

(...)



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

MIAS

Nº 70085800480 (Nº CNJ: 0007148-52.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

Assim sendo, a Lei Complementar Municipal nº 0075/2023, ainda que tenha sido fruto de projeto oriundo do Poder Legislativo, não invadiu competência reservada ao Senhor Prefeito Municipal, já que de iniciativa reservada não se trata na espécie.

Impõe-se salientar, também, que a norma em análise, ao instituir a Unidade de Referência Monetária de Alegrete – URMA não tratou da organização e funcionamento da Administração Municipal, não criando deveres, obrigações ou atribuições para qualquer órgão da Administração Municipal, restringindo-se a fixar os patamares de atualização e de correção de unidade de referência monetária que servirá de base de cálculo para lançamento e cobrança de impostos e de taxas, sendo este fixado no menor índice oficial, não havendo, também por este prisma, invasão de competência reservada ao Chefe do Executivo.

Ainda relevante destacar que a norma atacada não dispõe acerca de renúncia de despesa, razão pela qual não se verifica a necessidade de que a proposta legislativa estivesse acompanhada de estudo de impacto orçamentário e financeiro.

(...)

No que tange à eventual vício material de inconstitucionalidade, a conclusão não é diferente: a instituição da URMA nos moldes insculpidos na legislação atacada não ofende a Constituição Federal.

(...)

Com efeito, não se identifica ofensa ao princípio da razoabilidade na Lei Complementar Municipal ora em análise; tem-se a presença da compatibilidade entre meio e fim, bem como o preenchimento das nuances de necessidade-proporcionalidade, optando o legislador, dentre os índices monetários vigentes no Brasil, pelo de menor impacto ao contribuinte quando do lançamento e cobrança de tributos, bem como para a fixação da alteração do valor da URMA.

(...)

Os princípios da legalidade e da segurança jurídica, por sua vez, são de observância obrigatória pelo Estado do Rio Grande do Sul, por força do disposto no artigo 1º da Constituição Estadual, as disposições do artigo 2º e do artigo 195 da Lei Complementar Municipal 0075/2023 não maculam a Carta da Província, não se verificando ofensa e nem quebra de confiança que os indivíduos/contribuintes devem manter com o Poder Público, na previsão de que a URMA seja lançada, cobrada e atualizada em observância ao menor índice de reajuste dentre os oficialmente divulgados pelo IBGE.

Destarte, conclui-se pela ausência de vícios na Lei Complementar Municipal nº 0075/2023.”



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

MIAS

Nº 70085800480 (Nº CNJ: 0007148-52.2023.8.21.7000)  
2023/CÍVEL

Ante o exposto, voto por julgar improcedente a ação direta de inconstitucionalidade.

**OS DEMAIS DESEMBARGADORES VOTARAM DE ACORDO COM A RELATORA.**

**DES. ALBERTO DELGADO NETO** - Presidente - Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70085800480: À UNANIMIDADE, JULGARAM IMPROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.

 <p>www.tjrs.jus.br</p>	<p>Este é um documento eletrônico assinado digitalmente conforme Lei Federal no 11.419/2006 de 19/12/2006, art. 1º, parágrafo 2º, inciso III.</p> <p>Signatário: Maria Isabel de Azevedo Souza Data e hora da assinatura: 27/06/2024 14:02:44</p> <p>Para conferência do conteúdo deste documento, acesse o endereço <a href="http://www.tjrs.jus.br/verificadocs/">http://www.tjrs.jus.br/verificadocs/</a> e digite o seguinte número verificador:</p>
--	--