



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2021.0000509883

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2273079-96.2020.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO IMPROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PINHEIRO FRANCO (Presidente), MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, ADEMIR BENEDITO, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, CLAUDIO GODOY, SOARES LEVADA, MOREIRA VIEGAS, COSTABILE E SOLIMENE, TORRES DE CARVALHO, CAMPOS PETRONI, RICARDO ANAFE, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN E MOACIR PERES.

São Paulo, 16 de junho de 2021.

FERREIRA RODRIGUES
RELATOR
ASSINATURA ELETRÔNICA



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Voto n. 35.852

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2273079-96.2020.8.26.0000

Requerente: Prefeito Municipal de São José do Rio Preto

Requerido: Presidente da Câmara Municipal de São José do Rio Preto

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Complementar Municipal n. 642, de 13 de novembro de 2020, que “dispõe sobre a isenção de juros e multa, em razão da pandemia, para pagamento do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), no mês de dezembro”. Alegação de inconstitucionalidade, por ofensa às disposições dos artigos 5º, 25 e 111 da Constituição Estadual. Rejeição. Matéria tributária. Competência concorrente, inclusive para disciplinar redução de tributos ou concessão de isenção fiscal; e ainda que a lei cause eventual repercussão em matéria orçamentária. Precedentes deste C. Órgão Especial e do C. Supremo Tribunal Federal. Posicionamento que deve prevalecer mesmo que a norma não venha acompanhada de demonstrativo dos efeitos decorrentes da isenção (artigo 174, § 4º, da Constituição Estadual), pois, conforme decidido na ADIN n. 2001841-69.2018.8.26.0000¹, com confirmação no RE 1.158.273/SP², o “Novo Regime Fiscal”, instituído pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, e disciplinado nos artigos 106³a 114 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, é restrito às finanças da União”. Alegação de violação do artigo 25 da Constituição Paulista. Rejeição. Conforme jurisprudência consolidada pelo Supremo Tribunal Federal, “ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro” (ADI 3.599/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes). Ação julgada improcedente.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo PREFEITO MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, tendo por objeto a Lei Complementar Municipal n. 642, de 13 de novembro de 2020, que “dispõe sobre a isenção de juros e multa, em razão da pandemia, para pagamento do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), no mês de dezembro”:

“Art. 1º. Os proprietários de imóveis que deixaram de recolher o

¹ Rel. Des. Márcio Bartoli, j. 13/06/2018.

² Rel. Min. Celso de Mello, j. 01/10/2018

³ Art. 106. Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos arts. 107 a 114 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), poderão fazer o recolhimento, em parcela única, em todo o mês de dezembro, de 1 a 31, com isenção de juros e multa.

Art. 2º. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação”.

O autor alega que tal como editado (sem acompanhamento de demonstrativo de impacto econômico-financeiro), o diploma normativo em exame se acha em desconformidade com os princípios do interesse público, da motivação e da legalidade estrita, inculpidos no artigo 111; da independência e harmonia entre os Poderes, previsto no artigo 5º; e com a regra de equilíbrio de receitas e despesas do artigo 25, todos da Constituição Paulista. Diz que não pretende discutir hipótese de “**vício de iniciativa**”, mas sim **vício material**, consubstanciado na renúncia de receita sem estimativa de impacto orçamentário-financeiro (art. 14, caput, da Lei Complementar n. 101/2000), o que no seu entendimento implica violação do princípio da supremacia e indisponibilidade do interesse público, conforme disposição do artigo 111 da Constituição Estadual, inclusive porque a lei impugnada não indica os recursos disponíveis para fazer frente à renúncia de receita.

Não houve deferimento de liminar, conforme decisão de fls. 46/47, confirmada pelo colegiado no Agravo Interno n. 2273079-96.2020.8.26.0000/50000.

O Presidente da Câmara Municipal prestou informações a fls. 55/57.

A ilustre Procuradora-Geral do Estado foi citada (fl. 51), mas não se manifestou nos autos (fl. 71).

A douta Procuradoria-Geral de Justiça, com as considerações de fls. 74/92, opinou pela procedência da ação.

É o relatório.

Em matéria tributária, quando se trata de criação e aumento de tributos, não há dúvida de que a competência legislativa é concorrente, podendo partir tanto de membros do Legislativo, como do Chefe do Executivo (ou até de iniciativa popular), porque nem a Constituição Federal (art. 61) e nem a Constituição Estadual (art. 24) estabelecem a exclusividade quanto à iniciativa de leis dessa natureza.

Sob esse aspecto, a questão não gera nenhuma controvérsia; mas, quando se trata de **lei que concede benefícios fiscais - esse o caso destes autos** - surge a necessidade de discussão mais aprofundada a respeito da natureza, efeitos e alcance da respectiva norma, já que nesse tema existem posicionamentos antagônicos, principalmente na área doutrinária.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Enquanto para alguns, esse tipo de norma - por restringir a receita prevista em lei orçamentária - só poderia se originar de projeto de lei de iniciativa do Executivo, nos termos do art. 174 da Constituição Paulista, para outros, todavia, o entendimento é que, na verdade, não se está legislando sobre matéria orçamentária, ainda que por via reflexa, o que afasta a alegação de que a competência seria privativa do Executivo.

Dentre essas duas correntes - ou seja, aquela que entende que a competência é privativa do Chefe do Poder Executivo e aquela que se posiciona pela competência comum ou concorrente - sem embargo dos elevados entendimentos em contrário, é mais razoável que se adote essa última posição porque **“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”** (STF - ADI 724-MC/RS, Rel. Min. Celso de Melo, Plenário, DJ de 27/04/2001).

Ou seja, o posicionamento ora acolhido, para reconhecer a constitucionalidade da lei impugnada, **está alinhado à orientação consolidada no âmbito do Supremo Tribunal Federal**, que, no exercício de seu papel de guardião da Constituição da República, tem decidido, de forma reiterada, ser **concorrente a iniciativa para elaboração de leis que versem sobre matéria tributária, inclusive para concessão de isenção fiscal; e ainda que a lei cause eventual repercussão em matéria orçamentária.**

Nesse sentido:

“NORMAS SOBRE DIREITO TRIBUTÁRIO. INICIATIVA CONCORRENTE ENTRE O CHEFE DO PODER EXECUTIVO E OS MEMBROS DO LEGISLATIVO. POSSIBILIDADE DE LEI QUE VERSE SOBRE O TEMA REPERCUTIR NO ORÇAMENTO DO ENTE FEDERADO. IRRELEVÂNCIA PARA FINS DE DEFINIÇÃO DOS LEGITIMADOS PARA A INSTAURAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO. AGRAVO IMPROVIDO. I. A iniciativa de leis que versem sobre matéria tributária é concorrente entre o chefe do poder executivo e os membros do legislativo. II. A circunstância de as leis que versem sobre matéria tributária poderem repercutir no orçamento do ente federado não conduz à conclusão de que sua iniciativa é privativa do chefe do executivo. III. Agravo Regimental improvido” (RE 590.697-ED, Primeira Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Dje de 06.09.2011).

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. INICIATIVA LEGISLATIVA. 1. A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em matéria tributária. 2. Agravo regimental a que se nega provimento.” (RE 362.573-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. Eros Grau, Dje de 17.08.2007).

EMENTA: ADI - LEI Nº 7.999/85, DO ESTADO DO RIO GRANDE



TRIBUNAL DE JUSTIÇA PODER JUDICIÁRIO São Paulo

DO SUL, COM A REDAÇÃO QUE LHE DEU A LEI Nº 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 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 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/RS – Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade. Rel. Min. Celso de Mello, j. 07/05/1992).

semelhantes: É o que tem decidido este C. Órgão Especial em casos

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Artigos 1º, 2º e 3º, da Lei nº 2.945, de 14 de dezembro de 1995, do Município de Americana, que “dispõe sobre incentivo fiscal para realização de atividades esportivas amadoras, artísticas e culturais aos contribuintes de imposto municipal que especifica e dá outras providências” Lei tributária benéfica O Supremo Tribunal Federal já firmou o entendimento no sentido de que a competência para iniciar processo legislativo sobre matéria tributária não é privativa do Poder Executivo Em matéria tributária, a competência legislativa é concorrente “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” (RTJ 179/77, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno) Afronta ao princípio da separação de Poderes Não ocorrência Descabida, também, a alegação de ofensa ao artigo 176, inciso IV, da Constituição do Estado. Pedido improcedente, com ressalva” (ADIN nº 2220363-97.2017.8.26.0000, Relator Designado Des. Ricardo Anafe, j. 23/05/2018).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Pretensão que envolve Lei nº 1.528, de 10 de dezembro 2015, que “dispõe sobre isenção de IPTU Imposto Predial e Territorial Urbano a pessoas nas condições que especifica e dá outras providências”. Inconstitucionalidade. Não configuração. Iniciativa do processo legislativo referente à matéria tributária que é concorrente entre os Poderes Executivo e Legislativo. Reflexo no orçamento municipal que não se confunde com a competência para legislar. Criação de normas tributárias e não de leis orçamentárias. Ausência de aumento de despesas. Fundamentos ligados à Lei de Responsabilidade Fiscal que não podem servir de parâmetro do controle de constitucionalidade, enquadrando-se no controle de legalidade. Eventual entendimento de falta de razoabilidade que igualmente ingressa



TRIBUNAL DE JUSTIÇA PODER JUDICIÁRIO São Paulo

no aspecto legal financeiro, inexistindo, na constitucionalidade a ser analisada neste processo, qualquer violação neste sentido. Precedentes deste C. Órgão Especial. Ação improcedente” (ADIN nº 2116105-36.2017.8.26.0000, Rel. Des. Álvaro Passos, j. 31/01/2018).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 7.460 de 15 de fevereiro de 2916. Concessão de isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano a proprietários aposentados e pensionistas que não ultrapassem cinco salários mínimos no recebimento dos proventos. Iniciativa oriunda do Poder Legislativo local. Viabilidade. Competência legislativa concorrente entre os Poderes Executivo e Legislativo para edição de norma tributária. Precedentes do C. Supremo Tribunal Federal. Lei questionada, ademais, que não cria ou impõe obrigações ao Executivo. Ausência de aumento de despesa. Tese de ausência de compensação, desrespeitando a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) que representa mero controle de legalidade da norma. Alegada inconstitucionalidade material do parágrafo 1º do art. 1º de referida lei pelo Ministério Público. Suposta violação da isonomia ao estender a isenção aos herdeiros. Inexistência de referida extensão. Norma voltada à tutela dos direitos dos aposentados, não de seus sucessores. Impossibilidade de realizar interpretação conforme. Atuação do Judiciário, ao realizar o controle de constitucionalidade, restringe-se à figura do “legislador negativo”. Pretensão improcedente (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2093991-40.2016.8.26.0000, Rel. Des. Francisco Casconi, j. 05/10/2016).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 375/2015 DO MUNICÍPIO DE TAUBATÉ. ATO NORMATIVO DE AUTORIA PARLAMENTAR CONCEDENDO BENEFÍCIO FISCAL DE NATUREZA TRIBUTÁRIA. ISENÇÃO DE IPTU INCIDENTE SOBRE IMÓVEL RESIDENCIAL USUFRUÍDO OU DE PROPRIEDADE DE APOSENTADOS OU PENSIONISTAS COM RENDA BRUTA MENSAL PESSOAL OU CONJUGAL ATÉ O TETO PREVIDENCIÁRIO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE. PRECEDENTES DO E. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DESTA C. ÓRGÃO ESPECIAL. REFLEXOS NO ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO. IRRELEVÂNCIA. NORMA QUE NÃO CRIA OBRIGAÇÕES OU AUMENTO DE DESPESA AO PODER PÚBLICO. AFRONTA AOS ARTIGOS 25 E 174, PARÁGRAFOS 2º E 6º, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. NÃO RECONHECIMENTO. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. Por se tratar de limitações ao poder de instauração do processo legislativo, as hipóteses previstas no texto constitucional devem ser interpretadas restritivamente, inexistindo óbice à iniciativa de lei parlamentar que disponha sobre matéria tributária, seja para criar ou majorar tributos ou mesmo para conceder benefícios fiscais porquanto o constituinte não restringiu o âmbito de sua titularidade, cuidando-se, isto sim, de competência concorrente” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2246229-78.2015.8.26.0000, Rel. Des. Renato Sartorelli, j. 27/04/2016).

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 13.510, de 20 de maio de 2015, que: “dispõe sobre incentivo fiscal para o esporte, no âmbito do Município de Ribeirão Preto e dá outras providências”. Iniciativa parlamentar. Alegação de afronta ao artigo 141, parágrafo 2º, da Lei Orgânica do Município, que determina a política fiscal a ser desenvolvida



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

pela Municipalidade e contrariedade aos artigos 144, 174, parágrafos 2º e 6º, da Constituição Estadual e 165 da Constituição Federal. Vício de iniciativa. Inocorrência. Lei tributária mais benéfica. Competência concorrente. Precedentes do Supremo Tribunal Federal e Órgão Especial. Inconstitucionalidade não configurada. Improcedência.” (ADIN nº 2150256 96.2015.8.26.0000, Rel. Des. Sérgio Rui, j. 18/11/2015).

É o posicionamento que deve prevalecer, **mesmo diante dos argumentos contrários do requerente**, pois conforme decidido por este C. Órgão Especial na ADIN n. 2001841-69.2018.8.26.0000 (Rel. Des. Márcio Bartoli, j. 13/06/2018), **com confirmação no RE 1.158.273/SP** (Rel. Min. Celso de Mello, j. 01/10/2018), o “Novo Regime Fiscal”, instituído pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, e disciplinado nos artigos 106 a 114 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, **é restrito às finanças da União**, conforme consta expressamente do artigo 106⁴.

No mesmo sentido: ADIN n. 2213427-51.2020.8.26.0000, Rel. Des. Xavier de Aquino, j. 05/05/2021; ADIN n. 2096496-62.2020.8.26.0000, Rel. Des. Jacob Valente, j. 28/04/2021; ADIN n. 2096310-39.2020.8.26.0000, Rel. Des. Costabile Solimene, j. 02/12/2020; ADIN nº 2246409-55.2019.8.26.0000, ADIN n. 2002639-59.2020.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli, j. 08/07/2020; Rel. Des. Moacir Peres, j. 17/06/2020; ADIN n. 2197593-42.2019.8.26.0000, Rel. Des. Carlos Bueno, j. 04/02/2020; ADIN n. 2229204-13.2019.8.26.0000, Rel. Des. Alex Zilenovski, j. 12/02/2020; ADIN n. 2167905-35.2019.8.26.0000, Rel. Álvaro Passos, j. 23/10/2019).

Por fim, a alegação de falta de indicação dos recursos disponíveis para atender aos novos encargos **não justifica o reconhecimento de inconstitucionalidade** da norma impugnada, pois, conforme jurisprudência consolidada pelo Supremo Tribunal Federal, **“ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro”** (ADI 3.599/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes).

Ante o exposto, **julgo improcedente a ação**.

FERREIRA RODRIGUES
Relator

⁴ Art. 106. Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos **Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União**, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos arts. 107 a 114 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.