



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2021.0000627326

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2284269-56.2020.8.26.0000, 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 PROCEDENTE, COM EFEITO "EX TUNC". V.U. FARÁ DECLARAÇÃO DE VOTO O EXMO. SR. DES. FERRAZ DE ARRUDA. SUSTENTOU ORALMENTE O ADV. DR. LEONARDO FERNANDES TEIXEIRA.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PINHEIRO FRANCO (Presidente), SOARES LEVADA, MOREIRA VIEGAS, COSTABILE E SOLIMENE, TORRES DE CARVALHO, CAMPOS MELLO, FIGUEIREDO GONÇALVES, EUVALDO CHAIB, LUIS SOARES DE MELLO, RICARDO ANAFE, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, ADEMIR BENEDITO, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE E JAMES SIANO.

São Paulo, 4 de agosto de 2021.

CLAUDIO GODOY
 RELATOR
 Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Processo n. 2284269-56.2020.8.26.0000

Autor: PREFEITO MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DE RIO PRETO

Réu: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DE RIO PRETO

Voto n. 23.423

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei n. 13.666/2020, de iniciativa parlamentar, que dispõe ficarem “anistiadas as multas aplicadas no período compreendido de 16 de março de 2020 e 31 de maio de 2020, que tenham como base os Decretos Municipais de enfrentamento ao COVID-19 no âmbito do Município de São José do Rio Preto – SP”. Indevida invasão, e em momento de grave crise, no exercício do poder administrativo de polícia sanitária, a que inerente a necessária imposição de sanção. Reserva da administração, ademais da competência executiva para gestão de recursos não tributários, extrafiscais, e além ainda do princípio da razoabilidade, que se desatende, também, pela normatização questionada. Artigos 47, I, II e XIV, e 111, da Constituição do Estado. Ação julgada procedente.

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito Municipal de São José do Rio Preto, em face da edição da Lei n. 13.666/2020, de iniciativa parlamentar, que dispõe ficarem “*anistiadas as multas aplicadas no período compreendido de 16 de março de 2020 e 31 de maio de 2020, que tenham como base os Decretos Municipais de enfrentamento ao COVID-19 no âmbito do Município de São José do Rio Preto – SP*”.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Sustenta o autor que a disposição viola a independência e separação dos Poderes, assim o artigo 5º e 47, I, II e XIV, da Constituição do Estado, porque interfere na atribuição próprio de exercício do poder de polícia pelo Executivo. Defende ainda que se malhere a razoabilidade e mesmo a isonomia, distinguindo destinatários conforme a data da infração cometida, mas em um mesmo contexto de pandemia, aqui indicando-se o parâmetro do artigo 111 da Constituição do Estado. Por fim, pondera vulneração ao artigo 47, XI e XVII e artigo 174, par. 6º, da CE, desde que ao Chefe do Executivo cabe a iniciativa de leis orçamentárias e em que já se indiquem os impactos de isenções e, justamente, das anistias.

Deferida a liminar (fls. 40/467), foram prestadas informações a fls. 51/53. A Procuradoria Geral do Estado deixou de se manifestar (fls. 80).

A Procuradoria Geral de Justiça foi pela procedência, por afronta ao art. 111 da Constituição do Estado e art. 113 do ADTC, de reprodução e atendimento obrigatório no Estado e Municípios (fls. 83/93).

É o relatório.

A lei municipal atacada prevê o seguinte:

“Art. 1º. Ficam anistiadas as multas aplicadas no período compreendido de 16 de março de 2020 e 31 de



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

maio de 2020, que tenham como base os Decretos Municipais de enfrentamento ao COVID-19 no âmbito do Município de São José do Rio Preto – SP.

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

Em primeiro lugar, como já se disse na decisão inicial, relevante assentar que a discussão presente não se coloca na entrevisão da natureza tributária ou orçamentária da lei em questão, quando então se haveria de questionar, no primeiro caso, competência legislativa concorrente ou, no segundo, competência privativa do Chefe do Executivo.

A rigor, não se considera em princípio debater-se quer questão tributária, quer orçamentária, senão antes o próprio exercício pelo Chefe do Executivo de sua incumbência de organização, administração e de fiscalização sanitária. Com efeito, tem-se, no caso, e de um lado, providência diretamente ligada ao exercício de real poder-dever de polícia; de outro, tem-se a própria deliberação sobre gestão de recursos extrafiscais.

Este Órgão Especial, por exemplo deliberando sobre lei que institui parcelamento de multas de trânsito municipais, assentou o seguinte:

*“AÇÃO DIRETA DE
 INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 4.959, de 5 de abril de 2010 do*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*Município de Catanduva, deste Estado - Lei que institui o parcelamento de multas de trânsito municipais na cidade de Catanduva - **Iniciativa parlamentar de lei sobre matéria atinente à organização administrativa, especificamente a gestão de recursos públicos - Inconstitucionalidade formal reconhecida - Legislação local que invade matéria cuja iniciativa é de competência privativa do Chefe do Executivo - Violação do disposto no § 1º do artigo 61 da Constituição Federal, aplicável ao Município em razão da redação do artigo 144 da Constituição Estadual de São Paulo - Violação do princípio da tripartição dos poderes, consagrado no artigo 2º da Constituição Federal e artigo 5º da Constituição do Estado de São Paulo - Inconstitucionalidade formal da Lei nº 4.959, de 5 de abril de 2010 do Município de Catanduva, deste Estado de São Paulo reconhecida - Ação procedente - Inconstitucionalidade declarada. (TJSP, Direta de Inconstitucionalidade nº 990.10.208899-5, rel. José Reynaldo, j. 15.12.2010).***

Extrai-se do corpo do aresto:

“Ora, a sanção pecuniária imposta ao transgressor da norma de trânsito ocorrida no município, que reverte os cofres municipais, tem como corolário lógico sua gestão pelo Executivo, vez que o tema é afeto à administração de renda pública. O §1º do artigo 61 da Constituição Federal de 1988 estabelece que as leis que disponham sobre organização administrativa são de iniciativa privativa do Presidente da República, sendo certo que essa regra constitucional também é aplicável aos municípios, em razão do disposto



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*no artigo 144 da Constituição do Estado de São Paulo, de modo que **no âmbito municipal é o Prefeito quem deve dar início ao processo legislativo visando à formação de legislação cujo conteúdo verse sobre organização administrativa, nela inserida a administração de suas verbas, formadas pelas diversas fontes de arrecadação da máquina administrativa, mesmo pela renda oriunda da imposição de penalidades, como no caso presente.** A inobservância desse comando constitucional, a exemplo do que ocorreu no caso dos autos, caracteriza violação do princípio da tripartição de poderes, consagrado no artigo 5o da Constituição Paulista, o qual parafraseia o artigo 2o da Constituição da República, **na medida em que o legislativo invadiu a área de atuação do prefeito, a quem compete à administração da cidade em atos de planejamento, direção, fiscalização, organização e execução.**”*

Ainda no mesmo sentido:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 7296/200% DO MUNICÍPIO DE FRANCA QUE DISPÕE SOBRE PARCELAMENTO DE MULTA DE TRÂNSITO E TAXA DE ESTADIA DE VEÍCULOS. LEI DE INICIATIVA DE VEREADOR. MATÉRIA QUE CUIDA DE GERENCIAMENTO ADMINISTRATIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES. ATRIBUIÇÃO EXCLUSIVA DO PREFEITO. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA PEDIDO JULGADO PROCEDENTE.” (TJSP, Direta de Inconstitucionalidade



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

9032621-82.2009.8.26.0000, rel. Des. Armando Toledo, j. 27.07.2011).

“É inconstitucional lei, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre formas de ressarcimento de multas de trânsito canceladas judicialmente no âmbito do Município, por se tratar de matéria cuja competência exclusiva é do chefe do Executivo, responsável para a iniciativa de lei sobre organização e funcionamento da Administração, configurando violação ao princípio da separação de poderes por invasão da esfera da gestão administrativa.” (TJSP, Direta de Inconstitucionalidade nº 0238542- 26.2011.8.26.0000, rel. Des. Kioitsi Chichuta, j. 29.02.2012).

Mais recentemente, este Colegiado, examinando lei de iniciativa parlamentar dispondo, senão sobre anistia, mas sobre parcelamento de dívidas, enfrentou justamente a questão da distinção entre o que eram débitos tributários e não tributários. No acórdão se entendeu que a lei era regular para o parcelamento de crédito tributário; mas definiu que, para crédito não tributário, havia violação à reserva da administração. Confira-se:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Nº 5.798/2019, do Município de Valinhos - Parcelamento de débitos tributários e não tributários - PL apresentado por vereador - Legitimidade ativa concorrente entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo para iniciar processo legislativo, quando se tratar de matéria de natureza tributária, ainda que acarrete



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

diminuição de receitas orçamentárias. Precedentes - Tema 682 analisado em sede repercussão geral no Recurso Extraordinário com Agravo nº 743.480 - Reserva de iniciativa do chefe do executivo, ao parcelamento da dívida não tributária - Ação parcialmente procedente.” ” (TJSP, Direta de Inconstitucionalidade nº 2281134-70.2019.8.26.0000, rel. Des. Moreira Viegas, j. 10.06.2020).

Colhe-se do corpo do precedente:

*“Dívida ativa não tributária, desnecessário seria dizer, é constituída, segundo a norma geral federal, pelos demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, **multa de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias**, foros, laudêmios, alugueis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de sub-rogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais. **Em outras palavras: atos que refletem a captação de receita pública, que se enquadram na reserva da Administração, uma vez que configuram atos típicos de gestão, inseridos na sua direção superior, ex vi do art. 47, II e XIV, da Constituição Estadual.**”*

E certo que a multa por infração à medida sanitária no caso da pandemia parece evidentemente não



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ostentar natureza tributária, nos termos do art. 3º do CTN. Tal o que, acrescente-se, diferencia o deslinde daquele de precedente mais antigo, versando hipótese análoga à presente, sem reconhecer inconstitucionalidade, mas que tratou a multa lá discutida à consideração de que fosse tributária (**TJSP, Direta de Inconstitucionalidade nº 0157946- 55.2011.8.26.0000, rel. Des. Walter de Almeida Guilherme, j. 18.01.2012**).

Consoante observa Hely Lopes Meirelles, o *poder de polícia* é manifestação de *poder administrativo* que, ao contrário do *poder político*, se difunde por toda a Administração Pública, e que ela exerce sobre as “*atividades e bens que podem afetar a coletividade*”, sendo justamente a *polícia sanitária* um dos “*principais setores de atuação do poder de polícia do Município*” (***Direito Municipal Brasileiro*, 14ª ed., Malheiros, p. 468 e 481**). A ele são inerentes as sanções, ainda segundo o mesmo autor sem as quais “*o poder de polícia seria inane e ineficiente*”, assim, de novo nas suas palavras, “*se não fosse coercitivo e não estivesse aparelhado de sanções para os casos de desobediência à ordem legal da autoridade competente.*” (***Op. cit.*, p. 479**).

Ora, a respeito, tem-se de um lado que a Suprema Corte já reconheceu, como é notório, a competência do Chefe do Executivo local para editar decretos estabelecendo regras de isolamento social para enfrentamento da pandemia (“*as providências não afastam atos a serem praticados por Estado, o Distrito Federal e Município considerada a competência concorrente na forma do artigo*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

23, inciso II, da Lei Maior” - ADI n. 6.341). De outro, sabido também que a imposição de multa pelo desatendimento do comando municipal do Chefe do Executivo é medida básica inerente ao poder de polícia, no caso sanitária.

Pois, neste contexto, evidente que o Legislativo Municipal, ao editar lei logo depois de decretos do Chefe do Executivo – estes destinados a disciplinar o funcionamento de atividades de modo a assegurar medidas de enfrentamento da pandemia –, para cancelar multas que tenham sido aplicadas pelo respectivo desatendimento, invade e mesmo fere de morte o próprio exercício do *poder administrativo de polícia sanitária*, além de conspurcar a gestão de recursos que, insista-se, não são tributários, fiscais.

Porém, ademais disso tudo, entende-se se imponha ainda análise da questão do ponto de vista, realmente, da razoabilidade. E isto assentado, antes de tudo, o confronto direto com o artigo 111 da CE que este Colegiado vem admitindo, embora o assunto esteja em rediscussão no julgamento, interrompido por pedido de vista, da **ADI 2070913-75.2020.8.26.0000** (com ADO em conjunto), rel. o E. Des. Ferraz de Arruda. Mas, por ora, remete-se ao que já se decidiu neste Colegiado, assim que *“por evidente que os axiomas antes comentados, expressos no artigo 111 da Bula Maior Paulista, hão de ser respeitados pelos municípios mercê da regência do artigo 144 (ADI n. 0033441-11.2019.8.26.0000, Beretta da Silveira, j. 11.12.2019). Ver ainda: ADI n. 2256101-78.2019.8.26.0000, rel. Des. Antonio Carlos Malheiros, j. 11.03.2020; ADI n. 2072145-93.2018.8.26.0000,*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

rel. Des. João Carlos Saletti, j. 14.11.2018; ADI n. 2087855-22.2019.8.26.0000, rel. Des. Xavier de Aquino, j. 04.09.2019.

Também a propósito a jurisprudência da Suprema Corte:

*“A norma questionada – art. 512 da Lei 12.342/1994 do Estado do Ceará – embora tenha sido editada com o objetivo de evitar situações configuradoras de nepotismo no âmbito do Poder Judiciário estadual, ao permitir a manutenção, no exercício do cargo em comissão, dos atuais ocupantes, incidiu em vício inquestionável de inconstitucionalidade. **Violou, a um só tempo, os princípios da moralidade, impessoalidade e eficiência. A teor do disposto no art. 37, caput, da Constituição Federal, a Administração Pública, em sua atuação, deve pautar-se pela observância dos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência. Nesse contexto, tem-se que a disposição legal que impede o preenchimento de cargos em comissão por cônjuges e parentes de membros do Judiciário é providência que dá efetividade aos princípios da moralidade e impessoalidade.***

[...]

*Nessa esteira, ao prever a manutenção de situações que a Constituição visa coibir, assegurando a permanência de familiares de membros do Poder no exercício de cargos em comissão, **a disposição questionada viola os preceitos constitucionais já aludidos e não merece subsistir. Esse dispositivo viola, ainda, o princípio da igualdade, ao tratar de***



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

forma diversa, benéfica, aqueles que se encontravam no exercício do cargo por ocasião da edição da lei.

[...]

Todavia, no caso sob exame, o legislador, sem que houvesse qualquer justificativa para o tratamento diferenciado, beneficiou aqueles que já estavam no exercício do cargo em comissão em detrimento dos demais, conferindo, pois, tratamento distinto a pessoas que se encontram em situações idênticas (relação de parentesco com membros do Judiciário estadual).

[...]

Ante o exposto, julgo procedente a ação direta para declarar a inconstitucionalidade da expressão “ressalvados os atuais ocupantes” constante do art. 512 da Lei 12.342/1994 do Estado do Ceará” (ADI 3094, rel. Min. Edson Fachin, j. 27.09.2019, g.n.)

Ora, corre período singular de inédita pandemia, que a todos afeta, de modo drástico. No País, a Suprema Corte assentou, como já se disse, a competência dos Estados e Municípios para definir regras locais de enfrentamento (ADI n. 6.341, ADPF n. 672), na esteira do que inúmeros foram e são os decretos locais editados, tal como na espécie. Pois, isto feito, e havido descumprimento das regras de segurança sanitária, imposta multa, a sua anistia – e em pleno curso ainda da disseminação do vírus, mais, que atualmente torna a recrudescer – significa evidente estímulo, mesmo que a pretexto de salvaguardar a economia, à reiteração do que, vale não olvidar, traduz prática de grave ilícito sanitário. Sem contar – de novo aqui – a séria interferência na gestão municipal da crise.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Enfim, e ainda não se venha decidindo aplicável aos Municípios o preceito do artigo 113 do ADCT (v.g. **(ED 2167905-35.2019.8.26.0000/50000, rel. Des. Alvaro Passos, j. 11/12/2019)**), por todos os demais fundamentos deduzidos a pretensão medra.

Ante o exposto, **julga-se procedente** a presente ação direta, para reconhecer a inconstitucionalidade, com efeito *ex tunc*, da Lei n. 13.666/2020, do Município de São José do Rio Preto,

CLAUDIO GODOY
Relator