



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Registro: 2022.0000190572

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2188375-19.2021.8.26.0000, 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. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), EVARISTO DOS SANTOS, FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, COSTABILE E SOLIMENE, TORRES DE CARVALHO, LUCIANA BRESCIANI, ELCIO TRUJILLO, LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, AROLDO VIOTTI, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN E MOACIR PERES.

São Paulo, 16 de março de 2022.

FERREIRA RODRIGUES
RELATOR
ASSINATURA ELETRÔNICA



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Voto n. 36.410

Ação direta de inconstitucionalidade nº 2188375-19.2021.8.26.0000

Requerente: Prefeito Municipal de São José do Rio Preto

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

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Questionamento de validade da Lei n. 13.835, de 30 de julho de 2021, do Município de São José do Rio Preto, que “dispõe sobre o Plano de Prevenção aos Impactos da COVID-19, como forma de proteger a economia local”.

1 – Artigo 1º, primeira parte. Dispositivo que autoriza o Poder Executivo a conceder incentivos fiscais, descontos e isenções sobre os impostos e taxas municipais. Alegação de ofensa ao princípio da separação dos poderes. Rejeição. Matéria tributária. Competência concorrente, inclusive para disciplina de redução de tributos ou de concessão de isenção fiscal; e ainda que a lei cause eventual repercussão em matéria orçamentária (Tema 682 do STF). Inconstitucionalidade afastada sob esse aspecto. Posicionamento que deve prevalecer mesmo diante da ausência do demonstrativo de impacto financeiro a que se refere o artigo 113 do ADCT (incluído pela EC 95/2016), pois a norma impugnada (Lei n. 13.835, de 30 de julho de 2021) foi editada na vigência do regime fiscal extraordinário instituído pela Emenda Constitucional n. 109, de 15 de março de 2021, que acrescentou à Constituição Federal o artigo 167-D, afastando temporariamente aquela exigência.

2 - Inconstitucionalidade, entretanto, que pode ser reconhecida por fundamento diverso, em razão da causa de pedir aberta da ação direta de inconstitucionalidade.

3 - Poder Legislativo que, mesmo diante de sua competência concorrente em matéria tributária, não concedeu os questionados incentivos fiscais, mas apenas delegou ao Poder Executivo a possibilidade de fazê-lo. Hipótese de ofensa ao princípio da reserva legal. Delegação incompatível com a disposição do artigo 163, § 6º, da Constituição Estadual (aplicável aos municípios por força de seu artigo 144). Decreto do Prefeito que não pode conceder isenções e incentivos. Precedentes deste C. Órgão Especial. Posicionamento alinhado à jurisprudência do plenário do Supremo Tribunal Federal no sentido de que “a outorga de qualquer subsídio, isenção ou crédito presumido, a redução de base de cálculo e a concessão de anistia ou remissão em matéria tributária só podem ser deferidas mediante lei específica, sendo vedado ao Poder Legislativo conferir ao Chefe do Executivo a prerrogativa extraordinária de dispor, normativamente, sobre tais categorias temáticas, sob pena de ofensa ao postulado nuclear da



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

separação de poderes e de transgressão ao princípio da reserva constitucional de competência legislativa” (ADI 1.247, Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 8.9.95).

4 – Artigo 1º, parte final. Dispositivo que autoriza o Poder Executivo a conceder descontos e isenções (também) sobre prestações e mensalidades dos projetos habitacionais, ou qualquer outro valor cobrado pela Administração Pública. Ofensa ao princípio da separação dos poderes. Reconhecimento. Mensalidades e prestações que tem natureza contratual, e não tributária. Expressão “qualquer outro valor cobrado pela Administração Pública Direta ou Indireta”, ademais, que pode ser entendida como “preço público” ou “outros ingressos” (artigo 159 da Constituição Estadual), mas nunca como tributo. Isenções e descontos, portanto, que não estão abrangidas pela competência concorrente a que se refere o Tema 682 do STF. Impossibilidade de ingerência do legislativo. Inconstitucionalidade manifesta.

5 – Artigo 5º da lei impugnada. Dispositivo que atribui à Secretaria Municipal da Fazenda a obrigação de fixar diretrizes para concessões dos benefícios. Inadmissibilidade. Violação dos artigos 5º e 47, incisos XIV e XIX, “a”, da Constituição Estadual.

6 – Ação julgada procedente.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo PREFEITO MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, tendo por objeto a Lei n. 13.835, de 30 de julho de 2021, do Município de São José do Rio Preto, que “**dispõe sobre o Plano de Prevenção aos Impactos da COVID-19, como forma de proteger a economia local**”. O autor alega que essa norma concede incentivos fiscais, descontos e isenções sobre os impostos municipais, **em evidente afronta ao princípio da separação dos poderes**, inclusive porque não houve acompanhamento de estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

Houve deferimento de liminar para suspensão da norma impugnada até decisão definitiva do C. Órgão Especial (fl. 80).

O Presidente da Câmara Municipal foi notificado e prestou informações (fls. 46/48).

A ilustre Procuradora-Geral do Estado foi citada (fl. 89), mas não se manifestou nos autos (fl. 90).

A douta Procuradoria-Geral de Justiça, com as considerações de fls. 95/105, opinou pela procedência da ação.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

É o relatório.

A norma acoimada de inconstitucional é aquela constante do documento de fls. 20/21, redigida da seguinte forma:

LEI N. 13.835, DE 30 DE JULHO DE 2021.

Art. 1º. Fica instituído no âmbito Municipal o “Plano de Prevenção aos Impactos da COVID-19”, como forma de proteger a economia local e resguardar os serviços considerados não essenciais.

Art. 2º. O Poder Executivo Municipal fica autorizado a conceder incentivos fiscais, descontos e isenções sobre os impostos municipais (IPTU, ITBI e ISS), taxas municipais, prestações e mensalidades dos projetos habitacionais, ou qualquer outro valor cobrado pela Administração Pública Direta ou Indireta.

Art. 3º. Esta lei poderá beneficiar estabelecimentos comerciais, indústrias, profissionais liberais, escritórios autônomos e prestadores de serviços em geral, entre outras modalidades de emprego, especialmente os que forem obrigados a se manter fechados ou que tiveram suas atividades drasticamente reduzidas durante os períodos de Fase Vermelha, Laranja e Amarela do Plano São Paulo, desde que prestem serviços ou sejam sediados(as) no Município, e que comprovem eventuais prejuízos oriundos do lockdown e da pandemia causada pela COVID-19.

Parágrafo único. A demonstração dos prejuízos citados no caput deste artigo dar-se-á mediante demonstração de ganhos, gastos, despesas, redução do quadro de funcionários e eventuais adaptações que foram obrigados a fazer por não serem considerados essenciais e para continuar o seu funcionamento.

Art. 4º. O “Plano de Prevenção aos Impactos da COVID-19” terá prazo de duração até que o Município entre na Fase Verde.

Art. 5º. O Poder Executivo Municipal regulamentará esta lei, em caráter de urgência, por meio de Decreto, com diretrizes estabelecidas pela Secretaria Municipal da Fazenda.

Art. 6º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação”.

O autor alega que essa norma afronta o princípio da separação dos poderes, inclusive porque não houve acompanhamento de estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

Releva notar, em primeiro lugar, que em matéria tributária, **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.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

É o que sempre decidiu o Supremo Tribunal Federal, reconhecendo 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 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).

Vê-se, daí, que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é antiga no sentido de que **“a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em**



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

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).

E mais recentemente a questão foi resolvida na ARE 743.480, em sede de repercussão geral, com a tese de que **“inexiste, na Constituição Federal de 1988, reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que concedam renúncia fiscal”** (Tema 682).

Diante desse precedente, afasta-se (em relação aos incentivos fiscais) a alegação de inconstitucionalidade, sob tal fundamento, **sem necessidade de outras considerações**, já que a própria legislação processual impõe **efeito vinculante** ao entendimento firmado pela Suprema Corte **sobre matéria submetida à repercussão geral**, conforme artigos 927¹, 1.040, incisos I e II², do Código de Processo Civil³.

É o posicionamento que deve prevalecer, mesmo diante da ausência de demonstrativo de impacto financeiro a que se refere o artigo 113 do ADCT (incluído pela EC 95/2016), pois a norma impugnada (**Lei n. 13.835, de 30 de julho de 2021**) foi editada na vigência do **regime fiscal extraordinário** instituído pela Emenda Constitucional n. 109, de 15 de março de 2021, que acrescentou à Constituição Federal o artigo 167-D, com o seguinte teor (afastando temporariamente aquela exigência):

“Art. 167-D. As proposições legislativas e os atos do Poder Executivo **com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas**, com vigência e **efeitos restritos à sua duração**, desde que não impliquem despesa obrigatória de caráter continuado, **ficam dispensados** da observância das **limitações legais** quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que **acarrete aumento de despesa** e à **concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.**”

¹ Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão:

I - as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade;

II - os enunciados de súmula vinculante;

III - os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos;

IV - os enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional;

V - a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados.

² Art. 1.040. Publicado o acórdão paradigma:

I - o presidente ou o vice-presidente do tribunal de origem negará seguimento aos recursos especiais ou extraordinários sobrestados na origem, se o acórdão recorrido coincidir com a orientação do tribunal superior;

II - o órgão que proferiu o acórdão recorrido, na origem, reexaminará o processo de competência originária, a remessa necessária ou o recurso anteriormente julgado, se o acórdão recorrido contrariar a orientação do tribunal superior;

³ Conforme doutrina de Humberto Theodoro Júnior, “a força que o novo Código confere à jurisprudência, manifesta-se em dois planos: (i) o horizontal, de que decorre a sujeição do tribunal à sua própria jurisprudência, de modo que os órgãos fracionários fiquem comprometidos com a observância dos precedentes estabelecidos pelo plenário ou órgão especial (art. 927, V); (ii) o vertical, que **vincula todos os juízes ou tribunais inferiores às decisões do STF e do STJ em recursos extraordinário ou especial repetitivos; aos enunciados de súmulas do STF e do STJ; e, finalmente, à orientação jurisprudencial relevante de todo tribunal revisor das respectivas decisões, a exemplo das decisões nas resoluções de demandas repetitivas, nos incidentes de assunção de competência (art. 927, I a IV)**” (Novo Código de Processo Civil anotado, 20ª edição, p. 1009).



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Nada obsta, entretanto, o reconhecimento de nulidade da norma por fundamento diverso, uma vez que na ação direta de inconstitucionalidade vige o "**princípio da causa petendi aberta**".

De fato, conforme orientação do Supremo Tribunal Federal "**o Tribunal não está adstrito aos fundamentos invocados pelo autor, podendo declarar a inconstitucionalidade por fundamentos diversos dos expedidos na inicial**" (Adin n.º 2.396-MS, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 26/09/2001).

Essa particularidade, no caso, torna possível declarar a inconstitucionalidade da norma impugnada por **afrenta ao princípio da reserva legal**, pois o Poder Legislativo, **mesmo possuindo competência concorrente** em matéria tributária, **não concedeu os questionados incentivos fiscais**, mas apenas **delegou ao Poder Executivo** a possibilidade de fazê-lo, o que revela **hipótese de ofensa ao princípio da reserva legal**, porque essa **delegação** é incompatível com a disposição do artigo 163, § 6º, da Constituição Estadual (aplicável aos municípios por força de seu artigo 144), considerando, principalmente, que **Decreto do Prefeito não pode conceder isenções e incentivos fiscais**:

“Artigo 163 - Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado ao Estado:

...

§6º - Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, **só poderão ser concedidos mediante lei estadual específica**, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no artigo 155, § 2º, XII, “g”, da Constituição Federal.”

Trata-se de entendimento alinhado à jurisprudência do plenário do Supremo Tribunal Federal no sentido de que “a outorga de qualquer subsídio, isenção ou crédito presumido, a redução de base de cálculo e a concessão de anistia ou remissão em matéria tributária **só podem ser deferidas mediante lei específica**, sendo **vedado ao Poder Legislativo conferir ao Chefe do Executivo a prerrogativa extraordinária de dispor, normativamente, sobre tais categorias temáticas**, sob pena de ofensa ao postulado nuclear da separação de poderes e de transgressão ao princípio da reserva constitucional de competência legislativa” (ADI 1.247, Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 8.9.95).

No mesmo sentido: ADI 2.688, Pleno, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ de 26.08.2011; e RE 586560 AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, j. 04/09/2012.

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



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Pretensão que envolve a Lei nº 4.913, de 11 de setembro de 2015, do município de Suzano, a qual autoriza o Poder Público **"a conceder isenção do pagamento do IPTU aos imóveis que sediam instituições esportivas, culturais e de promoção social, sem fins lucrativos, conforme específica"** Inexistência de ofensa às regras de iniciativa e de separação de poderes. Iniciativa do processo legislativo referente à matéria tributária que é concorrente entre os Poderes Executivo e Legislativo. Inconstitucionalidade. Configuração. Controle concentrado que possui causa de pedir aberta. **Inviabilidade da criação, pelo Poder Legislativo, de lei autorizativa para atuação do Poder Executivo. Texto que não cria a isenção e sim entrega a competência para tanto.** Poder regulamentar do Chefe do Executivo que é realizado através de decretos. Temas tributários benéficos, como a isenção de um imposto, que só podem ser feitos por lei específica. **Reserva legal prevista no art. 163, § 6º, da Constituição Estadual.** Ação procedente.” (ADIN n. 2247517-27.2016.8.26.0000, Rel. Des. Álvaro Passos, j. 22/03/2017).

“DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. ARTIGO 33, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 115/2015 DO MUNICÍPIO DE BERTIOGA. CONCESSÃO DE ISENÇÃO FISCAL NO BOJO DE LEI QUE OUTORGA CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO. **OFENSA FLAGRANTE AO DISPOSTO NO ARTIGO 163, §6º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL QUE EXIGE LEI ESPECÍFICA PARA TRATAR DO TEMA TRIBUTÁRIO.** INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA PROCEDÊNCIA DA AÇÃO” (ADIN n. 2152293-28.2017.8.26.0000, Rel. Des. Ferraz de Arruda, j. 22/11/2017).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Leis do Município de Serrana n. 1.788/2017 e 1.789/2017 que dispõem acerca de isenção tributária aos contribuintes de IPTU, nas hipóteses de serem proprietários de residências construídas através de programas populares habitacionais, ou participantes de programa de moradias populares (...) **as leis municipais, ora vergastadas, por violarem o princípio da reserva legal, insculpido no art. 163, § 6º, da Constituição Estadual, não podem subsistir no ordenamento jurídico.** Verifica-se que as leis, ora impugnadas, são “leis autorizativas”, de modo que **não criam isenção tributária, mas apenas transferem ao Prefeito Municipal a competência para concedê-la.** A função normativa do Prefeito Municipal resta limitada à expedição de decretos. **Assim, a isenção tributária criada pelas leis em tela teriam de se dar por meio de decretos,** o que, como visto, **feriria o princípio da reserva legal contido no art. 163, §6º, da Constituição Estadual.** Matéria tributária é de iniciativa concorrente entre os Poderes Executivo e Legislativo, de modo que não teria mesmo sentido na criação de “leis autorizativas” neste sentido. **O prefeito municipal não poderia conceder isenção fiscal por decreto** e, no mais, não está adstrito a autorizações da Câmara Municipal para apresentar projetos de lei sobre esta matéria. Portanto, nada justifica a adoção de lei autorizativa para tratar de isenção tributária, máxime por delegar ao Poder Executivo função de disciplinar matéria reservada a lei específica” (ADIN n. 2131040-81.2017.8.26.0000, Rel. Des. Alex Zilenovski, j. 22/11/2017).



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

“ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal n. 2.495/94, de 29 de agosto de 1994, do Município de Pereira Barreto, autorizando o Chefe do Poder Executivo a “conceder incentivos e isenção de impostos municipais para firmas que se instalarem no Município” (...) Preceitos versando sobre benefícios fiscais violação ao princípio da reserva legal. Lei que não concede diretamente benefício fiscal, mas autoriza o Poder Executivo a fazê-lo. Flagrante afronta ao princípio da reserva legal (art. 150, § 6º, da Constituição Federal), que exige lei específica para instituição de isenção tributária. Declaração incidental de inconstitucionalidade das expressões “... e isenção de impostos Municipais” (art. 1º, caput) e “... com isenção de taxas e emolumentos” (art. 1º, alínea 'a'), assim como da íntegra da alínea 'd' do art. 1º da Lei Municipal nº 2.495/94. Conhecimento e acolhimento do incidente neste ponto. Arguição acolhida, com determinação, na parte conhecida” (Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade n. 0043434-83.2016.8.26.0000, Rel. Des. Evaristo dos Santos, j. 1º/02/2017).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Presidente Epitácio. Lei Municipal nº 2.637, de 08.12.15, que “autoriza o Poder Executivo a conceder descontos de tributos municipais”. Inadmissibilidade. Princípio da reserva legal. Lei que não concede diretamente benefício tributário, mas autoriza o Poder Executivo a fazê-lo mediante Decreto, inclusive definindo quais serão os tributos abrangidos pela benesse. Flagrante afronta ao princípio da reserva legal (art. 163, §3º, da Constituição Estadual), que exige lei específica para instituição de benefício fiscal. Princípio da isonomia. Ausente qualquer elemento apto a justificar a concessão de desconto apenas às pessoas jurídicas que contratarem jovens filiados à Fundação Mirim. Violação à isonomia (art. 163, II, da Constituição Estadual). Ilegítima exclusão de empresas que recrutem jovens não vinculados a tal instituição. Discriminação que, ademais, também prejudica os próprios jovens, eis que restará diminuída a oferta de postos de trabalho àqueles que não se interessem em pertencer à referida entidade. Procedente a ação” (ADIN n. 2000259-05.2016.8.26.0000, Rel. Des. Evaristo dos Santos, j. 04/05/2016).

É importante considerar, ainda, que a parte final do artigo 1º, acima transcrito, **também autoriza o Poder Executivo** a conceder descontos e isenções sobre **prestações** e **mensalidades dos projetos habitacionais**, ou **qualquer outro valor cobrado pela Administração Pública** (Direta ou Indireta).

Sob esse aspecto, a **ofensa ao princípio da separação dos poderes** é evidente, pois mensalidades e prestações **têm natureza contratual**, e não tributária.

Ademais, a expressão **“qualquer outro valor cobrado pela Administração Pública Direta ou Indireta”**, pode estar se referindo a **“preço público”** ou **“outros ingressos”** (artigo 159 da Constituição Estadual), mas nunca a tributos, daí porque – **não estando essas concessões abrangidas pelo referido Tema 682 do STF**, a ingerência do legislativo na matéria é manifestamente inconstitucional.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Da mesma forma, é inconstitucional o artigo 5º, pois tal dispositivo atribui à Secretaria Municipal da Fazenda a **obrigação de fixar diretrizes para concessões dos benefícios**, em evidente ofensa aos artigos 5º e 47, incisos XIV e XIX, “a”, da Constituição Estadual.

Como já decidiu o Supremo Tribunal Federal, **“não se pode compreender que o Poder Legislativo, sem iniciativa do Poder Executivo, possa alterar atribuições de órgãos da Administração Pública, quando a este último cabe a iniciativa de Lei para criá-los e extingui-los.** De que adiantaria ao Poder Executivo a iniciativa de Lei sobre órgãos da administração pública, se, ao depois, sem sua iniciativa, outra Lei pudesse alterar todas as suas atribuições e até suprimi-las ou desvirtuá-las. **Não há dúvida de que interessa sempre ao Poder Executivo a iniciativa de Lei que diga respeito a sua própria organização**, como ocorre, também, por exemplo, com o Poder Judiciário” (ADIN nº 2.372, Rel. Min. Sydney Sanches, j. 21/08/2002).

Ives Gandra Martins, referindo-se aos atos típicos de administração, ensina que **“sobre tais matérias tem o Poder Executivo melhor visão do que o Legislativo, por as estar gerindo. A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este Poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade”** (“Comentários à Constituição do Brasil”, 4º vol. Tomo I, 3ª ed, atualizada, São Paulo, Saraiva, 2002).

Nessa linha, o Poder Executivo é “o único apto a cumprir a formulação política e a redação técnica dos projetos de lei, cujos fins são intimamente conexos com a atividade administrativa” (José Afonso da Silva, in “Princípios do Processo de Formação das Leis no Direito Constitucional”, RT, 1964, pag. 116), **exatamente como ocorre no presente caso**, daí o reconhecimento de inconstitucionalidade da norma impugnada por ofensa aos artigos 5º, 24, § 2º, item “2”, e artigo 47, incisos XIX, “a”, da Constituição Paulista.

Ante o exposto, **julgo procedente a ação** para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 13.835, de 30 de julho de 2021, do Município de São José do Rio Preto.

FERREIRA RODRIGUES
Relator