



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
Órgão Especial

**Registro: 2022.0000513803**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2232099-73.2021.8.26.0000, 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 IMPROCEDENTE, REVOGADA A LIMINAR. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), ELCIO TRUJILLO, LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, FIGUEIREDO GONÇALVES, POÇAS LEITÃO, RUY COPPOLA, CAMILO LÉLLIS, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, JACOB VALENTE E JAMES SIANO.

São Paulo, 29 de junho de 2022.

TORRES DE CARVALHO  
RELATOR  
Assinatura Eletrônica



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

**Voto nº ADI-0166/22**

**ADI nº 2232099-73.2021 – Órgão Especial**

**Autor: Prefeito do Município de São José do Rio Preto**

**Réu: Presidente da Câmara Municipal de São José do Rio Preto**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. São José do Rio Preto. LCM nº 666/21 de 27-9-2021. Isenção de taxa de licença e funcionamento para empresas do ramo de eventos e buffet durante o período de Pandemia da Covid-19. Isenção a empresas do ramo de restaurantes e bares. Vício de iniciativa. Afronta à separação dos Poderes, à responsabilidade fiscal e ao equilíbrio orçamentário do município. Ausência de indicação de fonte de custeio. Violação ao princípio da isonomia. Descompasso com ditames constitucionais. CE, arts. 25; 47, X e VII; 174, I, II, III e §6º; 163, II. Tema STF nº 682. –

1. Vício de iniciativa. Ao contrário do defendido pelo autor, a matéria tratada na LCM nº 666/21, que cuida de renúncia de espécie tributária, não é de iniciativa legislativa exclusiva do Poder Executivo. Nesse sentido o entendimento do STF, que em 11-10-2013, ARE nº 743.480-MG, Tema STF nº 682, pela técnica da repercussão geral, reafirmou a jurisprudência da Corte, assentando que "inexiste, na Constituição Federal de 1988, reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que concedem renúncia fiscal". –

2. Estimativa de impacto orçamentário. Pandemia de Covid-19. Os art. 3º da ECF nº 106/20, que cuidou do chamado 'orçamento de guerra', e art. 167-D da CF, incluído pela ECF nº 109/21, dispensam a observância das limitações legais quanto à concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita para as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia de Covid-19, com vigência e efeitos restritos à sua duração, desde que não impliquem despesa obrigatória de caráter continuado. O objeto da LCM nº 666/21 de São José do Rio Preto se amolda à essa hipótese. Inaplicação dos art. 113 do ADCT, art. 174, 'caput' e § 6º e 176, I e II à espécie.

3. Isonomia. Art. 163, II, CE. O reconhecimento de violação à isonomia tributária contida no art. 163, II da Constituição Estadual exigiria a análise da lei local que prevê o pagamento da taxa de licença de funcionamento no município de São José



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

do Rio Preto, seus critérios e requisitos. Pressupor que todas as atividades empresárias foram impactadas da mesma forma pelas restrições impostas durante a pandemia do coronavírus é um equívoco; a isenção da taxa de licença às atividades indicadas na lei impugnada foi feita por escolha legislativa, que considerou as especificidades locais e os impactos observados em razão da pandemia. Isenções e benefícios tributários beneficiam sempre setores específicos da economia e a igualdade não é vista comparando setores diversos, que não são iguais pelo tipo de atividade desempenhada e pela carga tributária que recai sobre cada um deles, mas as atividades que integram o próprio setor beneficiado. Não há quebra de isonomia, ante o benefício estendido a todos os integrantes do setor indicado. – Ação direta de inconstitucionalidade improcedente.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito Municipal em face do Presidente da Câmara Municipal de São José do Rio Preto tendo por objeto a LCM nº 666/21 de 27-9-2021, que dispõe sobre a isenção de taxa de licença e funcionamento a empresas do ramo de eventos e buffet, a bares e restaurantes enquanto perdurar a paralisação das atividades em decorrência da pandemia da Covid-19. O autor alega que a lei viola a reserva de iniciativa do Poder Executivo, o princípio da separação dos poderes e afronta a responsabilidade fiscal e o equilíbrio orçamentário do município. Pede, liminarmente, a suspensão dos efeitos lei impugnada até o julgamento da ação direta de inconstitucionalidade.

Suspendi a vigência e eficácia da LCM nº 666/21 de 27-9-2021 de São José do Rio Preto até o julgamento desta ação (fls. 106/108). O Presidente da Câmara Municipal prestou informações, apenas descrevendo o processo legislativo que redundou na promulgação da lei (fls. 98/40). A Procuradoria-Geral do Estado não se manifestou (fls. 69). A Procuradoria-Geral de Justiça opina pela procedência da ação, por afronta ao princípio da isonomia (fls. 122/131).



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

É o relatório.

2. LCM nº 666/21. A LCM nº 666/21 de 27-9-2021 de São José do Rio Preto dispõe sobre a isenção de taxa de licença e funcionamento a empresas do ramo de eventos e buffet, a bares e restaurantes enquanto perdurar a paralisação das atividades em decorrência da pandemia da Covid-19. Transcrevo-a em sua integralidade (fls. 19):

**Art. 1º** Ficam isentas da taxa de licença e funcionamento as empresas do ramo de eventos e buffets, enquanto perdurar a paralisação das atividades em decorrência do período de pandemia da Covid - 19 (Coronavírus). **Parágrafo único.** As empresas do ramo de restaurantes e bares ficam incluídas na isenção da taxa de licença e funcionamento.

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

**Art. 2º** - Esta lei poderá ser regulamentada no que couber, baixando-se as normas que se fizerem necessárias.

**Art. 3º** - As despesas com a execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, podendo ser suplementadas, se necessário.

**Art. 4º** - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.

O autor afirma que a lei possui vício de iniciativa e viola o princípio da separação dos Poderes, por afrontar os arts. 25, 47, XVII e 174, I, II, III e § 6º da Constituição Estadual, a seguir reproduzidos:

**Artigo 25** - Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

**Artigo 47** - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição: (...) **XVII** - enviar à Assembleia Legislativa projetos de lei relativos ao plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, dívida pública e operações de crédito;

**Artigo 174** - Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão, com observância dos preceitos correspondentes da Constituição Federal: **I** - o plano plurianual; **II** - as diretrizes orçamentárias; **III** - os orçamentos anuais. (...) **§6º** - O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo dos efeitos decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

A Procuradoria-Geral de Justiça aduz ser a lei inconstitucional por afrontar o art. 163, II, da Constituição Estadual, que assim dispõe:

**Artigo 163** - Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado ao Estado: (...) **II** - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;

3. Iniciativa legislativa. Separação dos Poderes. O art. 144 da CE prevê a autonomia política, legislativa, administrativa e financeira dos municípios, que se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual; o art. 5º, 'caput' da CE, por sua vez, prevê que o Legislativo, Executivo e Judiciário são Poderes do Estado independentes e harmônicos entre si. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara Municipal, com exceção das hipóteses taxativas em que a iniciativa legislativa é exclusivamente do Chefe do Poder Executivo.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

O vício de iniciativa implica na inconstitucionalidade formal da norma, dada a usurpação da reserva prevista na norma constitucional; segundo o entendimento mais recente do Supremo Tribunal Federal, "(...) nem mesmo a ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical. Por isso mesmo, a tese da convalidação das leis resultantes do procedimento inconstitucional de usurpação – ainda que admitida por esta Corte sob a égide da Constituição de 1946 (Súmula nº 5) – não mais prevalece. (...)" (ADI nº 1197-RO, STF, Pleno, 18-5-2017, Rel. Celso de Mello, v.u.).

No caso dos autos, o Projeto de Lei Complementar nº 006/21, de iniciativa parlamentar, foi aprovado pela Câmara Municipal, mas vetado pelo Prefeito, conforme se verifica a fls. 17/20. O veto foi rejeitado em nova votação da Câmara municipal, que em seguida sancionou a LCM nº 666/21. Ao contrário do defendido pelo autor, a lei que cuida de renúncia de espécie tributária não é de iniciativa legislativa exclusiva do Poder Executivo. Nesse sentido o entendimento do STF, que em 11-10-2013, no julgamento do ARE nº 743.480-MG, Tema STF nº 682, pela técnica da repercussão geral, reafirmou a jurisprudência da Corte, assentando que "inexiste, na Constituição Federal de 1988, reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que concedem renúncia fiscal".

4. Estimativa de impacto orçamentário. Art. 113, ADCT. A jurisprudência deste Tribunal, ao examinar a constitucionalidade de leis municipais que versassem sobre renúncia de receita, era firme no sentido de que o art. 113 do ADCT não era de observância obrigatória pelos



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

Municípios; o posicionamento foi recentemente revisto, a teor dos julgados mais recentes do Supremo Tribunal Federal que consolidaram a aplicação do dispositivo a todos os níveis federais:

CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE DE IGREJAS E TEMPLOS DE QUALQUER CRENÇA. ICMS. TRIBUTAÇÃO INDIRETA. GUERRA FISCAL. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL E ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. ART. 113 DO ADCT (REDAÇÃO DA EC 95/2016). EXTENSÃO A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. INCONSTITUCIONALIDADE.

**1.** A imunidade de templos não afasta a incidência de tributos sobre operações em que as entidades imunes figurem como contribuintes de fato. Precedentes. **2.** A norma estadual, ao pretender ampliar o alcance da imunidade prevista na Constituição, veiculou benefício fiscal em matéria de ICMS, providência que, embora não viole o art. 155, § 2º, XII, "g", da CF – à luz do precedente da CORTE que afastou a caracterização de guerra fiscal nessa hipótese (ADI 3421, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 5/5/2010, DJ de 58/5/2010) –, exige a apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro no curso do processo legislativo para a sua aprovação. **3.** A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirigi-se a todos os níveis federativos. **4.** Medida cautelar confirmada e Ação Direta julgada procedente. (ADI nº 5.816, STF, Pleno, 5-11-2019, Rel. Alexandre de Moraes).

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO. Lei nº 1.293, de 29 de novembro de 2018, do Estado de Roraima. Isenção do imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) para pessoas portadoras de doenças graves. Alegação de ofensa aos artigos 150, II, da Constituição Federal, e 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT. O artigo 113 do ADCT dirige-se a todos os entes federativos. Renúncia de receita sem estimativa de impacto





**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

orçamentário e financeiro da lei impugnada. Inconstitucionalidade formal reconhecida. Ausência de violação do artigo 150, II, da Carta Magna: caráter extrafiscal da isenção como concretização da igualdade material. Precedentes. Ação direta conhecida e julgada procedente. Modulação dos efeitos da decisão.

**1. A Lei nº 1.293/2018 do Estado de Roraima gera renúncia de receita de forma a acarretar impacto orçamentário. A ausência de prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário, nos termos do art. 113 do ADCT, aplicável a todos os entes federativos, implica inconstitucionalidade formal. 2. A previsão de incentivos fiscais para atenuar situações caracterizadoras de vulnerabilidades, como ocorre com os portadores de doenças graves, não agride o princípio da isonomia tributária. Função extrafiscal, sem desbordar do princípio da proporcionalidade. Previsão abstrata e impessoal. Precedentes. Ausência de inconstitucionalidade material. 3.** O ato normativo, não obstante viciado na sua origem, acarretou a isenção do IPVA a diversos beneficiários proprietários de veículos portadores de doenças graves, de modo a inviabilizar o ressarcimento dos valores. Modulação dos efeitos da decisão para proteger a confiança legítima que resultou na aplicação da lei e preservar a boa-fé objetiva. **4.** Ação direta conhecida e julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 1.293, de 29 de novembro de 2018, do Estado de Roraima, com efeitos ex nunc a contar da data da publicação da ata do julgamento. (ADI nº 6.074, STF, Pleno, 21-2-2021, Rel. Rosa Weber).

Recente ainda o julgamento monocrático do RE nº 1.339.302-SP, STF, 27-8-2021, Rel. Alexandre de Moraes, que deu provimento ao recurso extraordinário para reformar o acórdão deste Tribunal na ADI nº 2000865-91.2020.8.26.0000, Órgão Especial, 14-10-2020, Rel. Aguilar Cortez, para julgar procedente a ação e declarar a inconstitucionalidade da LM nº 5.872/19 do Município de Valinhos, pois ausência de análise do impacto orçamentário e financeiro.





**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

5. Estimativa de impacto orçamentário. Pandemia de Covid-19. O art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, incluído pela EC nº 95/16 de 15-12-2016, exige que a proposição legislativa que estabeleça renúncia de receita, hipótese da LCM nº 666/21 de 27-9-2021 do município São José do Rio Preto, seja acompanhada de estimativa do impacto orçamentário e financeiro, como sustenta o autor da ação com respaldo em conhecidos precedentes deste Órgão Especial e do Supremo Tribunal Federal.

No entanto, os art. 3º da EC nº 106/20 de 7-5-2020, o chamado 'orçamento de guerra', e art. 167-D da Constituição Federal, incluído pela EC nº 109/21 de 15-3-2021, dispensam a observância das limitações legais na concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita para as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia de Covid-19, com vigência e efeitos restritos à sua duração, desde que não impliquem despesa obrigatória de caráter continuado. É o caso dos autos, em que a lei impugnada concede isenção de natureza tributária, enquanto perdurar a paralisação das atividades em decorrência do período de pandemia da Covid - 19, com o propósito de enfrentar as consequências econômicas desta e sem a criação de despesa obrigatória de caráter continuado; por isso, excepcionalmente neste momento, foi dispensada a estimativa do impacto orçamentário e financeiro para a edição de lei que tenha por objeto renúncia fiscal.

O 'caput' e § 6º do art. 174 da CE, por sua vez, exigem que o projeto de lei orçamentária, de iniciativa do Poder Executivo, seja acompanhado de demonstrativo dos efeitos decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

creditícia; mas o dispositivo constitucional é de aplicação restrita aos projetos de lei orçamentária, de que não cuida a LCM n° 666/2; e sua edição não implica realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais, razões pelas quais ao caso não se amoldam as vedações dos incisos I e II do art. 176 da CE. Por fim, a ausência de indicação específica da fonte de custeio, por si só, não viola o art. 25 da CE, na medida em que a lei ora em análise não cuida de criação de despesa, mas sim de renúncia de receita.

6. Princípio da isonomia. Embora entenda que a lei impugnada não afronta a iniciativa legislativa, a separação dos poderes e o art. 113 do ADCT, a Procuradoria-Geral de Justiça opina pela procedência da ação, por vislumbrar ofensa ao art. 163, II, da Constituição Estadual; segundo constou do parecer, a lei local afronta o princípio da isonomia tributária, por possuir limitação subjetiva a determinados ramos do comércio (empresas do ramo de eventos e buffets, bares e restaurantes), emergindo a "(...) exclusão aleatória, injustificada e arbitrária de outros estabelecimentos comerciais, industriais e de serviços (academias de esportes e ginástica, clubes de lazer, salões de beleza etc.), que experimentaram com idêntica intensidade as medidas restritivas ao exercício de suas atividades (...)".

Para acolhimento do argumento, contido no último parágrafo do parecer exarado pela Procuradoria-Geral de Justiça, com reconhecimento de violação à isonomia tributária contida no art. 163, II da Constituição Estadual, seria preciso analisar a lei local que prevê o pagamento da taxa de licença de funcionamento no município de São José do Rio Preto, seus critérios e requisitos. Ainda, pressupor que todas as atividades empresárias foram impactadas da mesma forma pelas restrições impostas durante a pandemia do coronavírus é um equívoco; a isenção da taxa de



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

licença às atividades indicadas na lei impugnada foi feita por escolha legislativa, que considerou as especificidades locais e os impactos observados em razão da pandemia.

Em que pese a argumentação da Procuradoria Geral de Justiça e alguns julgados recentes do Órgão Especial, que reconhecem a inconstitucionalidade em decorrência da violação ao princípio da isonomia em alguns casos, é preciso ter cuidado com a aplicação generalizada desse entendimento, que pode fazer sentido em um ou outro processo, mas não como orientação geral. Isenções e benefícios tributários beneficiam sempre setores específicos da economia e a igualdade não é vista comparando setores diversos, que não são iguais pelo tipo de atividade desempenhada ou pela carga tributária que recai sobre cada um deles, mas comparando atividades iguais no setor beneficiado. Em outras palavras, estaria errado beneficiar um buffet ou restaurante, deixando outros fora; mas não se pode comparar a atividade desempenhada por um buffet com outros setores não alcançados pela isenção por envolver questão de fato alheia à jurisdição concentrada, sequer se sabendo se a taxa de funcionamento cobrada dos buffets e restaurantes tem a mesma configuração daquela a que estão sujeitos outros setores da economia local. A preocupação da Procuradora Geral de Justiça não reflete a preocupação do Executivo e do Legislativo locais. Tudo considerado, não há que se falar em afronta ao princípio da isonomia.

O voto é pela **improcedência da ação direta de inconstitucionalidade**, revogada a liminar anteriormente concedida.

TORRES DE CARVALHO

Relator