



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

Registro: 2021.0000700336

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2204640-33.2020.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CAPÃO BONITO, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CAPÃO BONITO.

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

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PINHEIRO FRANCO (Presidente), MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, FRANCISCO CASCONI, 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, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, ELCIO TRUJILLO, LUIS SOARES DE MELLO, RICARDO ANAFE E XAVIER DE AQUINO.

São Paulo, 25 de agosto de 2021.

DAMIÃO COGAN

RELATOR

Assinatura Eletrônica



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

2

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 2204640-33.2020.8.26.0000

AUTOR: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CAPÃO BONITO

RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CAPÃO BONITO

SÃO PAULO

VOTO Nº **46387**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei 4.738, de 11-08-2020, de iniciativa parlamentar, que “Prorroga automaticamente as parcelas de IPTU, ISS, Taxa de Licença, Multas de Trânsito e ITBI, pelo prazo de 180 dias, bem como cria o Programa de Parcelamento de Emergência (PPE), e dá outras providências”, em razão da pandemia causada pelo COVID/19. Lei que não tratou de nenhuma das matérias de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Executivo Municipal, com exceção às multas de trânsito. Ausência de vício de iniciativa. Orientação ofertada pelo STF no Tema 682 de Repercussão Geral no ARE 743.480-RG/MG (Inexiste, no atual texto constitucional, previsão de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo em matéria tributária). Diminuição de receita. Circunstância que não invalida a norma tributária, nem implica aumento de despesas. Matéria que não se confunde nem adentra no rol de leis orçamentárias, cuja iniciativa é exclusiva do Chefe do Poder do Executivo, a teor do que dispõe o art. 174, caput e inciso III, da Constituição Estadual de São Paulo, e de conformidade com o artigo 165 da Constituição Federal. Precedentes do C. STF e deste Órgão Especial. Ação julgada parcialmente procedente.

O Prefeito do Município de Capão Bonito propõe Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de liminar, em face do inteiro teor da Lei 4.738, de 11 de agosto de 2020, de iniciativa parlamentar, que “dispõe sobre a prorrogação automática das parcelas de IPTU, ISS, Taxa de Licença, Multas de Trânsito e ITBI, pelo prazo de 180 dias, bem como cria o Programa de Parcelamento de Emergência (PPE), e dá outras providências”.

Sustenta que como Prefeito do Município de Capão



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

3

Bonito/SP, tem legitimidade para propor a ADI, fundamentado no art. 90, II, da Constituição do Estado de São Paulo, especialmente em relação a leis ou atos municipais, disposição estadual que se apoia nos artigos 125, § 2º, e 103, incisos I e V, da Constituição Federal, estes em face do princípio da simetria.

Assevera que matéria atinente ao sistema tributário até pode ser de iniciativa do Poder Legislativo, mas exige a sanção do Chefe do Poder Executivo, conforme dispõe o art. 19, Inciso I, da Constituição Estadual, cópia do artigo 48, inciso I, da Constituição Federal, por tratar-se de norma de reprodução obrigatória, tendo em vista que os Poderes Legislativo e Executivo são independentes e harmônicos, a teor do art. 5º da Constituição Estadual, reprodução do art. 2º da Constituição Federal.

Reporta-se ao art. 31, *caput* e incisos I e II, da Lei Orgânica do Município de Capão Bonito, segundo a qual compete à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, dispor sobre a instituição e arrecadação de tributos; e autorizar isenções e anistias fiscais e a remissão de dívidas, motivo pelo qual, tendo sido derrubado o veto apresentado pelo Poder Executivo, “*maculou sua iniciativa por tratar-se de matéria de competência conjunta*”.

Aduz que a arrecadação de tributos é ato obrigatório, e para tal reporta-se ao art. 11 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

Esclarece que, sem arrecadação, ou com a arrecadação reduzida no período da crise econômica enfrentada, poderá levar o município de Capão Bonito às ruínas, com prejuízo dos serviços



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

4

públicos.

Pleiteia seja liminarmente deferida medida para suspensão imediata da execução da lei impugnada, conforme a própria Carta Constitucional e art. 10 da Lei 9.868/1999; e, ao final, seja declarada a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 4.728, de 11 de agosto de 2020, frente ao disposto no artigo 19, inciso I, da Constituição Estadual.

Distribuídos e conclusos os autos ao saudoso Des. Antonio Carlos Malheiros, foi deferida a liminar para determinar a suspensão da aplicação da Lei Municipal nº 4.728, de 11 de agosto de 2020, do Município de Capão Bonito (fls. 15/16).

Prestou informações o Presidente da Câmara Municipal de Capão Bonito, alegando que o projeto de Lei nº 012/20 foi aprovado pelo soberano Plenário desta Casa de Leis e encaminhado para Sanção do Prefeito Municipal, este Vetou totalmente o mencionado Projeto; Veto do Prefeito Municipal foi rejeitado pelo Plenário desta Edilidade (fls. 21/22).

Citada, a Procuradoria Geral do Estado deixou de se manifestar (fls. 36).

A D. Procuradoria-Geral de Justiça opina pela procedência do pedido (fls. 39/55).

É o Relatório.

A presente ação deve ser julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade da lei apenas no tocante às multas de trânsito.



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

5

A Lei Orgânica do Município de Capão Bonito, de 02 de abril de 1990, contém disposições sobre o processo legislativo que dizem pertinência à matéria objeto desta Ação Direta de Inconstitucionalidade, que se reproduz a seguir:

“Art. 2º - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.

Art. 11 - O **Poder Legislativo** é exercido pela Câmara Municipal composta de Vereadores, eleitos para cada Legislatura, entre cidadãos maiores de 18 anos, no exercício dos direitos políticos, pelo voto direto e secreto.

Art. 31 - Compete à Câmara Municipal, com a **sanção do Prefeito**, dispor sobre todas as matérias de competência do Município e especialmente;

I - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas;

II - autorizar isenções e anistias fiscais e a remissão de dívidas;

III - votar o orçamento anual e o plurianual de investimentos, bem como autorizar a abertura de créditos suplementares especiais;

Art. 42 - A **iniciativa das Leis** cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e ao eleitorado que a exercerá sob a forma de moção articulada, subscrita, no mínimo, por 5% (cinco por cento) do total do número de eleitores do Município.

Art. 47 - Aprovado o **Projeto de lei** na forma regimental, o Presidente da Câmara, no prazo de sete dias úteis, o enviará ao Prefeito, que concordando, o sancionará e o promulgará.

§ 6º - Nos casos de **rejeição de veto** ou do parágrafo 3º, o Presidente da Câmara promulgará a Lei dentro de quarenta e oito horas, entrando em vigor na data em que for publicada e, se este não o fizer, em igual prazo, caberá ao Vice Presidente da Câmara. Quando se tratar de veto parcial, a Lei terá o mesmo número da anterior a que pertence.

A exposição de motivos da Lei ora impugnada (fls. 24) aponta:



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

6

“Capão Bonito está atualmente em situação de alerta. Tal situação é em decorrência da Pandemia do coronavírus (COVID-19), que pela potencialidade dos malefícios à saúde dos munícipes, tem deixado em pânico a nossa sociedade. (...). Já se projeta a desaceleração da economia global, que a depender da expansão da COVID-19 pelo mundo deverá resultar no recuo da economia brasileira, segundo informações divulgadas pela OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Isso significa que as pessoas irão consumir menos, o que levará à retração do número de trabalhadores com renda, afetando o poder de compra, bem como a qualidade de vida dos nossos munícipes. Assim, a medida autorizada nesta lei tem por objetivo fazer com que o município passa a conceder prazo maior para pagamento dos tributos e encargos municipais. E, por fim, para não comprometer a saúde financeira do município, a Prefeitura poderá cortar gastos desnecessários provenientes de alguns serviços públicos. (...)”

A Lei nº 4.728, de 11 de agosto de 2020, “*Prorroga automaticamente as parcelas de IPTU, ISS, Taxa de Licença, Multas de Trânsito e ITBI, pelo prazo de 180 dias, bem como cria o Programa de Parcelamento de Emergência (PPE), e dá outras providências*”, e tem a seguinte redação (fls. 31):

“**Art. 1º.** Fica autorizado o poder executivo a prorrogar automaticamente as parcelas vencidas e vincendas dos tributos municipais IPTU, Imposto Predial e Territorial Urbano, ISS – Imposto sobre Serviço, ITBI – Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis, Taxas de Licença e **Multas de Trânsito**, pelo prazo de 180 dias a partir da publicação desta



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

7

lei, em decorrência da pandemia do Corona Vírus (COVID-19).

Art. 2º. Fica automaticamente autorizado o poder executivo a promover o Programa de Parcelamento de Emergência – PPE, com parcelamento de tributos municipais no período da pandemia do Corona Vírus (COVID-19).

Art. 3º. Decreto regulatório definirá as diretrizes e procedimentos contidos nesta Lei.

Art. 4º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário.”

A Lei ora impugnada contém duas vertentes: por um lado o direito explícito, dos contribuintes, de utilizar-se da prorrogação do prazo de 180 dias para recolhimento de tributos; e de outro lado, a facultatividade implícita, conferida aos contribuintes, de recolher este ou aquele tributo, nos prazos originais.

Não há notícias nos autos sobre o Programa de Parcelamento de Emergência (PPE).

Para poder examinar-se a questão da iniciativa das leis tributárias, vejamos algumas disposições na Constituição Estadual/SP:

“**Artigo 5º** - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Artigo 19 - Compete à Assembleia Legislativa, com a sanção do Governador, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, ressalvadas as especificadas no art. 20, e especialmente sobre:



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

8

I – **sistema tributário** estadual, instituição de impostos, taxas, contribuições de melhoria e contribuição social;

Artigo 24 - A iniciativa das **leis** complementares e **ordinárias** cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por **Lei Orgânica**, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.”

Sobre a questão de iniciativa de leis, na jurisprudência do C. Supremo Tribunal Federal encontramos, entre outros julgados:

“PROCESSO LEGISLATIVO – MATÉRIA TRIBUTÁRIA – INICIATIVA – RESERVA – AUSÊNCIA. ***Inexiste reserva de iniciativa de projetos de lei versando matéria tributária, a teor do disposto no artigo 61, § 1º, da Constituição Federal, aplicável aos Estados por força da simetria.*** Precedente: recurso extraordinário com agravo nº 743.480, relator o ministro Gilmar Mendes, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 20 de outubro de 2013, submetido à sistemática da repercussão geral – Tema nº 682.” (STF, ADI 5768, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 11/09/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-211 DIVULG 26-09-2019 PUBLIC 27-09-2019)

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei n. 15.054/2006 do Estado do Paraná que restabelece benefícios fiscais no âmbito dos programas Bom Emprego, Paraná Mais Emprego



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

9

e Desenvolvimento Econômico, Tecnológico e Social do Paraná (PRODEPAR). 3. **Vício de iniciativa. Matéria tributária. Inexistência de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo. Precedentes.** 4. **Violação do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Afronta ao art. 163, I, da Constituição Federal. Impossibilidade de adoção de dispositivos infraconstitucionais como parâmetro de controle. Precedentes.** 5. Inexistência de violação à isonomia. 6. Causa de pedir aberta. Ofensa à alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição (“guerra fiscal”). Concessão unilateral de benefício fiscal no âmbito do ICMS. Inconstitucionalidade. Precedentes. 7. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (STF, ADI 3796, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 08/03/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-168 DIVULG 31-07-2017 PUBLIC 01-08-2017)

Extrai-se de tal julgado a doutrina de José Maurício Conti sobre a iniciativa de lei em matéria de Direito Financeiro:

“Ratificando argumentos desenvolvidos no item anterior, sendo a iniciativa legislativa geral a regra, e a iniciativa reservada exceção, **não há como reconhecer ser privativa do Chefe do Executivo a iniciativa legislativa das leis que instituem benefícios fiscais.**

O art. 61, § 1º, II, b, não admite outra interpretação que não a de sua aplicação apenas e tão somente no âmbito dos Territórios. Não se pode, pois, com fundamento no referido texto constitucional, atribuir iniciativa legislativa privativa ao Chefe do Poder Executivo para leis de matéria tributária.

Não havendo outro dispositivo constitucional ou legal que torne expressa a reserva de iniciativa, prevalece a regra, que é iniciativa legislativa geral.

Mesmo assim, é interessante discorrer sobre a iniciativa legislativa em matéria tributária quando a questão envolve os



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

10

benefícios fiscais em geral pelo fato de que eles se equiparam aos gastos públicos, pois importam em redução de receita. Ou seja, a concessão de um benefício fiscal é, em certa medida, uma despesa pública. [...]

Sendo assim, **não obstante o impacto orçamentário causado pela concessão de benefícios fiscais, conclui-se serem também de iniciativa geral as leis tributárias que tratam desta e das demais modalidades de gasto tributário.**” (CONTI, José Maurício. Iniciativa legislativa em matéria financeira. In: Fernando Facury Scaff; Jose Mauricio Conti (Org). (Org.). Orçamentos Públicos e Direito Financeiro. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 283-307.)

Assim, restou assentada a seguinte tese da inexistência de reserva de iniciativa do Executivo em matéria tributária pelo C. Supremo Tribunal Federal – Tema 682 da sistemática de repercussão geral: **“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.”** (STF, proferida no processo paradigma ARE 743.480 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).

O art. 66 da CF trata do veto e sanção ao projeto de lei,



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

11

dele reproduzindo-se o *caput* e os §§ 4º, 5º e 7º:

“Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 4º O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores. (Redação da EC 76/2013)

§5º Se o veto não for mantido, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República.

§7º Se a lei não for promulgada dentro de quarenta e oito horas pelo Presidente da República, nos casos dos §3º e 5º, o Presidente do Senado a promulgará, e, se este não o fizer em igual prazo, caberá ao Vice-presidente do Senado fazê-lo.”

Dessa forma, na hipótese do Chefe do Executivo vetar um projeto de lei total ou parcialmente, inclusive com fundamento em sua inconstitucionalidade, cabe ao Congresso Nacional (e, por via reflexa, na esfera Municipal, à Câmara) apreciar o ato, podendo rejeitar o veto, por maioria absoluta, hipótese em que o juízo do Legislativo acerca da constitucionalidade ou não da norma prevalecerá sobre o do Executivo, convertendo-se o projeto em lei.

Na Reclamação 1.206, decidiu o STF que o modelo federal é de observância obrigatória pelos Estados-membros. Confira-se:

“Se para a apreciação do veto é exigido o voto da maioria absoluta (CF, art. 66, § 4º) e o seu exame ocorreu na vigência da atual ordem constitucional, não poderia a Assembleia Legislativa valer-se daquele fixado na anterior Carta estadual para determiná-lo como sendo o de 2/3. **O modelo federal é de observância cogente pelos Estados-membros desde a data da promulgação da Carta de 1988.**” ([Rcl 1.206](#), rel.



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

12

min. Maurício Corrêa, j. 22-8-2002, P, *DJ* de 18-10-2002)

Na Constituição do Estado de São Paulo, tais disposições estão contidas no art. 28 e §§, verbis:

“Artigo 28 - Aprovado o projeto de lei, na forma regimental, será ele enviado ao Governador que, aquiescendo, o sancionará e promulgará.

§1º - Se o Governador julgar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, veta-lo-á, total ou parcialmente, dentro de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, comunicando, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente da Assembleia Legislativa, o motivo do veto.

§2º - O veto parcial deverá abranger, por inteiro, o artigo, o parágrafo, o inciso, o item ou alínea.

§3º - Sendo negada a sanção, as razões do veto serão comunicadas ao Presidente da Assembleia Legislativa e publicadas se em época de recesso parlamentar.

§4º - Decorrido o prazo, em silêncio, considerar-se-á sancionado o projeto, sendo obrigatória a sua promulgação pelo Presidente da Assembleia Legislativa no prazo de dez dias.

§5º - A Assembleia Legislativa deliberará sobre a matéria vetada, em único turno de votação e discussão, no prazo de trinta dias de seu recebimento, considerando-se aprovada quando obtiver o voto favorável da maioria absoluta de seus membros.

§6º - Esgotado, sem deliberação, o prazo estabelecido no § 5º, o veto será incluído na ordem do dia da sessão imediata, até sua votação final.



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

13

§7º - Se o veto for rejeitado, será o projeto enviado para promulgação, ao Governador.

§8º - Se, na hipótese do § 7º, a lei não for promulgada dentro de quarenta e oito horas pelo Governador, o Presidente da Assembleia Legislativa promulgará e, se este não o fizer, em igual prazo, caberá ao Primeiro Vice-Presidente fazê-lo.

Examinando-se tais disposições, assim como a Lei Orgânica do Município de Capão Bonito, inclusive a jurisprudência do STF transcrita, constata-se que a rejeição ao veto do senhor Prefeito do Município de Capão Bonito, é hipótese constitucional e legalmente admitida.

Portanto, também por esse aspecto, não há que se alegar vício de iniciativa.

Sob outra ótica, no que diz respeito à obrigatoriedade da arrecadação de tributos, questão posta pelo d. Autor da presente ação, reportando-se ao art. 11 da Lei 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, igual sorte não lhe favorece.

Com efeito, estabelece o *caput* desse artigo:

“Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.”

Não se há de confundir a matéria posta no art. 11 da Lei Complementar nº 101/2000 com o objeto desta ADIn, assinalando-se que não é possível controlar uma lei ordinária em face de uma lei



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

14

complementar por faltar hierarquia entre tais espécies legislativas.

A Lei 4.728/2020, do Município de Capão Bonito, cuida da *prorrogação do prazo* de recolhimento, o que significa dizer que os tributos municipais *serão arrecadados* – embora no prazo dilatado legalmente estabelecido.

É verdade que tal prorrogação cria, ou pode criar, alguma dificuldade na administração tributária por parte do Executivo municipal. Entretanto, a Exposição de Motivos, acima reproduzida, de natureza excepcional, elaborada em face da Pandemia do COVID-19, é justificativa que se contém no bojo da razoabilidade.

Na ADIn 724, do C. Supremo Tribunal Federal, julgada em 07.05.1992, Relator Ministro Celso de Mello destacando a possibilidade da outorga, por iniciativa parlamentar, de condições mais benéficas sobre a concessão de benefícios fiscais:

***“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 microprodutores 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



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

15

*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.***

Disso decorre que a fixação dos requisitos inerentes à obtenção do benefício tributário não parece qualificar-se, pelo fato de potencialmente contrariar “os objetivos maiores e de longo prazo da Administração” ou de afetar metas e prioridades fixadas nos orçamentos do Estado, como matéria sujeita à descrição exclusiva do Governador.

[...] É certo que a Constituição Federal, ao atribuir ao Chefe do Poder Executivo a exclusividade de iniciativa das leis orçamentárias, quis, na realidade, imprimir unidade e coerência à formulação das políticas governamentais no campo do planejamento financeiro e da programação orçamentária, sem prejuízo de ulterior deliberação parlamentar.”

Mais recentemente, em julgamento realizado pelo C. Supremo Tribunal Federal em 03 de maio de 2021, no ARE 1307729 AgR, de Relatoria do Ministro Roberto Barroso, foi proferida decisão firmando que a moratória que amplia o prazo para pagamento de tributo está sujeita a discricionariedade dos Poderes Executivo ou Legislativo:

“DIREITO TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. **SUSPENSÃO DA**



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

16

EXIGIBILIDADE DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO. MORATÓRIA. PRETENSÃO DE AMPLIAÇÃO DO PRAZO DE VENCIMENTO DE TRIBUTO EM RAZÃO DA PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS. MEDIDA SUJEITA À DISCRICIONARIEDADE DOS PODERES EXECUTIVO OU LEGISLATIVO. IMPOSSIBILIDADE DE CONCESSÃO PELA VIA JUDICIAL. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES.

1. A **moratória** é hipótese de suspensão da exigibilidade do crédito tributário, e sua concessão está sujeita à **discricionariedade dos Poderes Executivo ou Legislativo**, poderes com representatividade popular e com legitimidade para realizar as escolhas adequadas diante da conjuntura excepcional causada pela pandemia do novo coronavírus.

2. Não obstante as dificuldades econômicas por que passam diversos segmentos empresariais, a concessão de eventual **moratória** que amplie o prazo de pagamento do tributo **é uma opção política**, a qual deve ajustar-se às balizas fixadas pelos poderes eleitos, não cabendo tal iniciativa ao órgão julgante.

3. A intervenção do Poder Judiciário na esfera de discricionariedade de uma escolha política deve cingir-se ao exame de legalidade e constitucionalidade, sob pena de ofensa ao princípio da separação dos Poderes, tendo em vista que não cabe ao juiz agir como legislador positivo. Precedente.

4. O Supremo Tribunal Federal já afastou a possibilidade de concessão de moratória pela via judicial. Precedentes.

5. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não é cabível, na hipótese, condenação em honorários advocatícios (art. 25 da Lei nº 12.016/2009 e Súmula 512/STF).

6. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC/2015” (ARE 1.307.729-AgR, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, DJe de 7/5/2021).

Como já destacado, não se há de confundir, portanto, prorrogação de prazo para recolhimento de tributos, com previsão orçamentária, cujo disciplinamento legislativo é diferenciado.

Este Colendo Órgão Especial, em recente julgado de



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

17

ADIn dessa natureza, entendeu que a moratória para pagamento de tributos, em caráter facultativo, não implica em renúncia de receita ou alguma espécie de isenção:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Complementar 4.304, de 30 de maio de 2020, do Município de Mirassol, **de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a suspensão por 90 dias de cobrança de tributos municipais em razão da pandemia do COVID-19**. Matéria que não adentra no rol de leis orçamentárias cuja iniciativa é privativa do Chefe do Poder do Executivo, segundo artigo 165 da CF. Tese consolidada no TEMA 682 do Supremo Tribunal Federal no julgamento do ARE 743.480/MG. Circunstância, ainda, que a moratória de 90 dias no pagamento dos tributos, em caráter facultativo, não implica, objetivamente, em renúncia de receita ou alguma espécie de isenção, considerando sua execução dentro do orçamento corrente. Inaplicabilidade, ainda, do preceito do artigo 113 do ADCT da CF/88, por se tratar de norma transitória para a organização fiscal da União quando da instalação da nova ordem constitucional, não sendo aplicável, remissivamente, aos Municípios. Precedentes. Ação julgada improcedente. (TJSP, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2096496-62.2020.8.26.0000, j. 28-04-2021, Rel. Des. Jacob Valente).

Anote-se que, de acordo com entendimento deste C. Órgão Especial, apenas quanto à Multa de Trânsito, deve a presente ação ser julgada procedente, por trata-se de iniciativa parlamentar de lei sobre matéria atinente à organização administrativa, especificamente a gestão de recursos públicos, cuja competência



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

18

exclusiva é do chefe do Executivo, configurando violação ao princípio da separação de poderes, conferindo-se os julgados:

"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." (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2284269-56.2020.8.26.0000; Relator: Claudio Godoy; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 04/08/2021; Data de Registro: 16/08/2021)

"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 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 2281134-70.2019.8.26.0000; Relator: Moreira Viegas; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 10/06/2020; Data de Registro: 11/06/2020)

Isso posto, julga-se parcialmente procedente a presente ação, para declarar a inconstitucionalidade parcial, excluindo-se a expressão "multas de trânsito", do artigo 1º, da Lei nº 4.738, de 11 de agosto de 2020, do Município de Capão



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

19

Bonito.

*José **Damião** Pinheiro Machado **Cogan***
Desembargador Relator