



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 253/2018

Assunto: Veto Total nº 14 ao Projeto de Lei nº 55/2018 que "Institui o benefício fiscal socioambiental hídrico sobre o IPTU e dá outras providências". Mensagem nº 061/2018.

À Diretora Jurídica
Dra. Karine Barbarini da Costa

O Prefeito Municipal de Valinhos **vetou totalmente** o Projeto de Lei n.º 55/2018 que "*Institui o benefício fiscal socioambiental hídrico sobre o IPTU e dá outras providências*", de autoria do vereador Edson Secafim.

Para tanto, nas razões do veto justifica que a aprovação da lei afrontaria o ordenamento jurídico vigente por vício de iniciativa, supostamente violando aos artigos 1º, 6º e 80, inciso XI, todos da Lei Orgânica do Município, artigos 2º e 29 da CF/88 e aos artigos 5º, 47, inciso XVII e 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo.

Que o projeto de lei pretende alterar a norma que versa sobre redução no valor do imposto devido sobre bem imóvel, prevista no Código Tributário Municipal, o que interferiria no orçamento municipal, que seria prerrogativa exclusiva do Chefe do Executivo.

E, ainda, que a lei traria uma redução de receita que o Município não tem condições de suportar neste cenário de grave crise econômica nacional, o que macularia o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal por ausência de estudo de impacto orçamentário financeiro, descumprindo legislação federal de aplicação obrigatória no Poder Público e por decorrência o art. 163, inciso I, da Constituição Federal.

Assim sendo passamos a tecer nossas considerações.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

A competência legal da Câmara para apreciação do veto consta do artigo. 27 do Regimento Interno e do art. 54 da Lei Orgânica em simetria com a Constituição Federal.

Ressalta-se que o veto é parte da fase constitutiva do processo legislativo, a qual compreende a deliberação e a sanção, ou seja, é a fase de estudo e deliberação sobre o projeto proposto. Tal fase se completa com a apreciação, pelo Executivo, do texto aprovado pelo Legislativo.

Trata-se de intervenção do Executivo na construção da lei, em respeito ao princípio de freios e contrapesos consagrado na sistemática constitucional. Sendo que esta apreciação tanto pode resultar no assentimento ou sanção quanto na recusa ou o veto.

A sanção transforma em lei o projeto aprovado pelo Legislativo podendo ser expressa ou tácita (art. 53 LOM). A sanção é expressa quando o Executivo dá sua concordância, de modo formal, no prazo de 15 dias úteis contados do recebimento da proposição de lei, resultante de projeto aprovado pelo Legislativo (art. 53, I, LOM). Já a sanção tácita é quando o Executivo deixa passar esse prazo sem manifestação de discordância (art. 53, II, LOM).

Pode ainda o Executivo recusar sanção à proposição de Lei impedindo, dessa forma, sua transformação em lei, manifestando-se através do veto (art. 53, III, LOM), que pode ser total ou parcial, conforme atinja total ou parcialmente o texto aprovado, nos termos do artigo 54 da Lei Orgânica, *in verbis*:

*Art. 54. O Prefeito, entendendo ser o projeto, no todo ou em parte, **inconstitucional ou contrário ao interesse público**, vetá-lo-á total ou parcialmente, em quinze dias úteis, contados da data do recebimento, comunicando dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente da Câmara, o motivo do veto.*

§ 1º. O veto deverá ser justificado e, quando parcial, abrangerá o texto integral de artigo, parágrafo, inciso, alínea ou item.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

§ 2º. O Prefeito, sancionando e promulgando a matéria não vetada, deverá encaminhá-la para publicação.

§ 3º. A Câmara deliberará sobre a matéria vetada, em um **único turno de discussão e votação, no prazo de trinta dias de seu recebimento**, considerando-se aprovada quando obtiver o voto favorável da **maioria absoluta** de seus membros. (Em. 05/01)

§ 4º. Esgotado, sem deliberação, o prazo estabelecido no parágrafo anterior, o veto será incluído na Ordem do Dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final.

§ 5º. Se o veto for rejeitado, o projeto será enviado ao Prefeito, para que promulgue a lei em quarenta e oito horas, caso contrário, deverá fazê-lo o Presidente da Câmara em igual prazo.

§ 6º. A manutenção do veto não restaura matéria suprimida ou modificada pela Câmara.

Quanto ao prazo para apresentação do veto verifica-se conformidade com o disposto no artigo supracitado, uma vez que o autógrafo foi recebido em 30/08/2018 e o veto protocolizado na Câmara em 21/09/2018, logo, tempestivamente.

Ainda, o veto pode ter por fundamento a inconstitucionalidade e a ilegalidade da proposição ou sua inconveniência.

In casu, o veto fundamenta-se na inconstitucionalidade da proposição com alegação de vício de iniciativa e violação da Lei de Responsabilidade Fiscal. No tocante ao alegado vício formal inerente à competência para deflagrar o processo legislativo, respeitosamente, discordamos dessa, ocasião em que reiteramos os termos do Parecer Jurídico nº 138/2018, no qual este departamento analisou o projeto de lei, em atendimento à solicitação da Comissão de Justiça e Redação, opinando pela legalidade e constitucionalidade da propositura, destacamos o seguinte trecho extraído do parecer:

[...]

Cabe ressaltar, no que tange às regras de iniciativa, que a jurisprudência tem entendido que em matéria tributária a competência legislativa é concorrente (art. 61 da CF e art. 24 da CE), ainda quando tratar-se de norma tributária benéfica, vejamos:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 0171108-49.2013.8.26.0000

Comarca: São Paulo

Requerente: Prefeito do Município de Presidente Prudente

Requerido: Presidente da Câmara Municipal de Presidente Prudente

Relator Ruy Coppola

Voto n° 25.990

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal de Presidente Prudente, de iniciativa parlamentar, dispondo sobre a alteração da base de cálculo para o efeito de cobrança da taxa de licença e fiscalização para empresas de moto taxistas naquele município. Inexistência de afronta a qualquer artigo ou princípio da Constituição Estadual.

Orientação do Supremo Tribunal Federal. Precedentes deste Colendo Órgão Especial. Ação improcedente.

Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 0282214-84.2011.8.26.0000 voto n° 29.221

Autor: Prefeito do município de Itapecerica da serra

Réu: Presidente da Câmara municipal de Itapecerica da serra

Comarca: São Paulo

Relator: Des. Luiz Pantaleão

Lei n° 2.040, de 1º de dezembro de 2009, do Município de Itapecerica da Serra, que altera os incisos II e III da Lei Municipal n° 639, de 19 de dezembro de 1990, que institui o Código Tributário do Município de Itapecerica da Serra.

Arguição de inconstitucionalidade. Redução de alíquotas da taxa de funcionamento. Iniciativa parlamentar. Rejeição de veto e promulgação pelo Presidente da Câmara Municipal. Competência comum e concorrente (arí. 61 da CF e art. 24 da CE). Inexistência de aumento de despesas.

Preservação da independência e harmonia dos Poderes.

Constitucionalidade reconhecida. Ação improcedente. Liminar cassada.

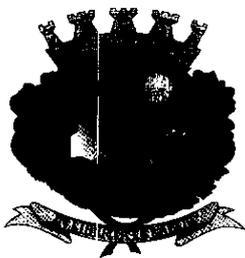
Ação Direta de Inconstitucionalidade n°: 0204846-62.2012.8.26.000

Comarca: São Paulo

Autor (s): Prefeita Municipal de Socorro

Réu (S): Presidente da Câmara Municipal de Socorro

Ação Direta de Inconstitucionalidade - Lei complementar municipal n° 180, que alterou a redação do inciso V, artigo 41 do Código Tributário do Município de Socorro, isentando do IPTU os contribuintes aposentados que atendam aos requisitos estabelecidos - Vício de iniciativa - Invasão à esfera de competência privativa do Chefe do Poder Executivo —Inocorrência— Competência legislativa concorrente em matéria tributária - Inexistência de ofensa a Constituição Bandeirante - Precedentes do Colendo Órgão Especial e do Supremo Tribunal Federal - Ação julgada improcedente.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Essa é a tese que prevalece no Supremo Tribunal Federal. Em acórdão, da lavra do em. Ministro Eros Grau, ficou consignado:

“O texto normativo impugnado dispõe sobre matéria de caráter tributário, isenções, matéria que, segundo entendimento dessa Corte, é de iniciativa comum ou concorrente; não há, no caso, iniciativa [parlamentar] reservada ao Chefe do Poder Executivo. Tem-se por superado, nesta Corte, o debate a propósito de vício de iniciativa referente à matéria tributária” (ADI 3.809/ES, j. 14.6.07. Disponível em www.stf.gov.br. Acesso em 15 out. 2008, g.n.).

Os seguintes julgados comprovam essa assertiva:

“EMENTA: CONSTITUCIONAL. LEI DE ORIGEM PARLAMENTAR QUE FIXA MULTA AOS ESTABELECIMENTOS QUE NÃO INSTALAREM OU NÃO UTILIZAREM EQUIPAMENTO EMISSOR DE CUPOM FISCAL. PREVISÃO DE REDUÇÃO E ISENÇÃO DAS MULTAS EM SITUAÇÕES PRÉ-DEFINIDAS. ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA NÃO LEGISLOU SOBRE ORÇAMENTO, MAS SOBRE MATÉRIA TRIBUTÁRIA CUJA ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA ENCONTRA-SE SUPERADA. MATÉRIA DE INICIATIVA COMUM OU CONCORRENTE. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE” (ADI 2659/SC - Min. NELSON JOBIM, Julgamento: 03/12/2003, Publicação DJ 06-02-2004 PP-00022).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2150256-96.2015.8.26.0000

Requerente: Prefeita do Município de Ribeirão Preto

Requerido: Presidente da Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Comarca: Ribeirão Preto

Voto nº 22130

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 13.510, de 20 de maio d 2015, que: “dispõe sobre incentivo fiscal para o esporte, no âmbito do Município de Ribeirão Preto e dá outras providências”. Iniciativa parlamentar. Alegação de afronta ao artigo 141, parágrafo 2º, da Lei Orgânica do Município, que determina a política fiscal a ser desenvolvida pela Municipalidade e contrariedade aos artigos 144, 174, parágrafos 2º e 6º, da Constituição Estadual e 165 da Constituição Federal. Vício de iniciativa. Inocorrência. Lei tributária mais benéfica. Competência concorrente. Precedentes do Supremo Tribunal Federal e Órgão Especial. Inconstitucionalidade não configurada. Improcedência.

(...)

Cumprе anotar que o parâmetro específico do controle de constitucionalidade de Lei Municipal é a Constituição Estadual, cuidando-se de ofensa indireta que não admite o controle abstrato de



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

constitucionalidade por violação às leis de diretrizes orçamentárias (norma infraconstitucional).

No caso em comento, em que pese entendimentos divergentes, a ação é improcedente, pois não se cogita de vício de iniciativa ou afronta ao princípio da separação de poderes.

Na hipótese, a norma impugnada versa sobre matéria tributária e não orçamentária. Destarte, não há que se falar em invasão de competência do Poder Executivo, tendo em vista prevalecer a competência concorrente para legislar sobre a matéria (artigo 61 da Constituição Federal e 24 da Constituição Estadual).

Neste sentido:

“Merece prosperar a irrisignação. E isso porque o acórdão ora em análise entendeu inviável a edição de legislação, por iniciativa de membro do parlamento municipal, dispondo sobre matéria tributária. Sem razão, contudo. Esta Corte já se pronunciou, em diversas oportunidades, pela plena possibilidade da iniciativa parlamentar, em edição de legislação acerca de tributos, vez que não há vedação, de índole constitucional, a impor reserva de iniciativa ao Chefe do Poder Executivo sobre esse tema (...)”. (Decisão monocrática proferida no RE 328950 / SP - SÃO PAULO (Min. DIAS TOFFOLI, DJ 15/06/2010).

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. É CONCORRENTE A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO PODER EXECUTIVO EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA. CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA ESTADUAL. ACÓRDÃO DIVERGENTE DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. POSSIBILIDADE DE JULGAMENTO PELO RELATOR. RECURSO PROVIDO”.

(Decisão monocrática proferida no RE 375959 / SP (Min. CÁRMEN LÚCIA, DJ 09.02.2010).

“CONSTITUCIONAL. LEI DE ORIGEM PARLAMENTAR QUE FIXA MULTA AOS ESTABELECIMENTOS QUE NÃO INSTALAREM OU NÃO UTILIZAREM EQUIPAMENTO EMISSOR DE CUPOM FISCAL. PREVISÃO DE REDUÇÃO E ISENÇÃO DAS MULTAS EM SITUAÇÕES PRÉ-DEFINIDAS. ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA NÃO LEGISLOU SOBRE ORÇAMENTO, MAS SOBRE MATÉRIA TRIBUTÁRIA CUJA ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA ENCONTRA-SE SUPERADA. MATÉRIA DE INICIATIVA COMUM OU CONCORRENTE. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE” (ADI 2659 / SC, Relator (a): Min. NELSON JOBIM, Julgamento: 03/12/2003 Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Publicação, DJ 06-02-2004 PP-00022, EMENT VOL-02138-03 PP-00595).

Via de consequência, a impugnação à Lei do Município de Ribeirão Preto que cria incentivos fiscais para o esporte, de iniciativa parlamentar, não vinga, mormente por não ostentar usurpação de atribuições do Executivo.

Nesse sentido, o Ministro Celso de Mello adverte que:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

...“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...” (Cf. ADI 724 MC, Tribunal Pleno, julgado em 07/05/1992, DJ 27-04-2001- PP-00056 - Vol-02028-01 PP-00065).

Sob idêntica ótica, já decidiu o Colendo Órgão Especial:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei 10.241, de 03 de setembro de 2012, do Município de Sorocaba. Norma que dispõe sobre incentivo ao plantio e manutenção de árvores mediante desconto no IPTU (Imposto Predial Territorial Urbano) e dá outras providências. Projeto de lei de autoria de Vereador. Alegação de vício de iniciativa e violação ao princípio da separação dos Poderes. Não ocorrência. Lei que concede benefício fiscal de natureza tributária. Precedentes do Supremo Tribunal Federal e deste Órgão Especial no sentido de que, em matéria tributária, a competência legislativa é concorrente. Improcedência da ação”. (ADI 0276291-43.2012.8.26.0000, Relator: KIOITSICHICUTA, j. 26/06/2013).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Município de Sorocaba - Lei Municipal nº 9.923/12 de iniciativa Parlamentar que concede desconto no IPTU às empresas certificadas pela norma ISSO 14001 - Possibilidade - Competência é concorrente em se tratando de matéria tributária, artigos 61 da Constituição Federal e 24 da Constituição Bandeirante - Precedentes do STF - Ação improcedente”. (ADI 0276316-56.2012.8.26.0000, Relator: SAMUEL JÚNIOR, j. 26/06/2013). Por tais razões, pelo meu voto, julgo improcedente a presente ação direta.

De tal sorte que o Parlamentar está legislando sobre matéria de interesse local, cuja iniciativa é concorrente, e não se revela contrária a Constituição.

Nesse mesmo sentido colacionamos diversos julgados do Tribunal de Justiça de São Paulo:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 5.073/2015, de iniciativa da Câmara de Vereadores, que institui o sistema de reuso de água de chuva. Vício de iniciativa. Inocorrência. Lei que estabelece isenção tributária, matéria de competência concorrente. Precedentes. Inconstitucionalidade da lei não reconhecida. Ação improcedente” (ADI nº 2246217-64.2015.8.26.0000, rel. Des. TRISTÃO RIBEIRO, j. em 27.07.2016);

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 869/15 (“Dispõe sobre o incentivo fiscal para as pessoas jurídicas sediadas no Município de Holambra, na qualidade de empregadores, visando a inserção de idosos e jovens aprendizes de 14 a 17 anos no mercado de trabalho e dá outras providências”). Inconstitucionalidade não configurada. Matéria cuja iniciativa não é reservada ao Chefe do Poder Executivo. Iniciativa concorrente. Não ocorrência de desrespeito aos artigos 5º, 47, incisos II e



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

XIX, alínea 'a' e 144 da Constituição do Estado. **Ação improcedente** (ADI nº 2263641-22.2015.8.26.0000, rel. Des. BORELLI THOMAZ, j. em 06.04.2016);

*"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 13.510, de 20 de maio de 2015, que: "dispõe sobre incentivo fiscal para o esporte, no âmbito do Município de Ribeirão Preto e dá outras providências". Iniciativa parlamentar. Alegação de afronta ao artigo 141, parágrafo 2º, da Lei Orgânica do Município, que determina a política fiscal a ser desenvolvida pela Municipalidade e contrariedade aos artigos 144, 174, parágrafos 2º e 6º, da Constituição Estadual e 165 da Constituição Federal. Vício de iniciativa. Inocorrência. Lei tributária mais benéfica. Competência concorrente. Precedentes do Supremo Tribunal Federal e Órgão Especial. Inconstitucionalidade não configurada. **Improcedência**" (ADI nº 2150256-96.2015.8.26.0000, rel. Des. SÉRGIO RUI, j. em 18.11.2015).*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Guarulhos. Lei Municipal nº 7.295/14, de iniciativa parlamentar, dispendo sobre desconto de ISPPTU para imóveis cujo passeio público abrigue ponto de embarque e desembarque de passageiros de ônibus. Admissibilidade. **Competência concorrente em se tratando de matéria tributária.** Art. 61 da Constituição Federal e art. 24 da Constituição Estadual. Precedentes. Improcedente a ação (Direta de Inconstitucionalidade nº 2155394-78.2014.8.26.0000, Rel. Evaristo dos Santos, DJ. 17/12/2014).*

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 5.595/2014 de iniciativa da Câmara de Vereadores, que institui o "IPTU VERDE" (desconto no IPTU às habitações sustentáveis), com a redação dada pela Lei Municipal nº 5.605/2014. Vício de iniciativa. Inocorrência. Lei de natureza tributária que se encontra no âmbito de atuação do Poder Legislativo municipal. Precedentes. Inconstitucionalidade da lei não reconhecida. Ação improcedente. (Direta de Inconstitucionalidade nº 2023248-39.2015.8.26.0000, rel. Tristão Ribeiro, j. 10/06/15).

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei municipal que prevê isenção de 50% no IPTU para imóveis situados em região de feiras livres. Exercício legítimo de competência para isentar parcialmente de imposto municipal. Não caracterizada hipótese de iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. Taxatividade do rol constitucional de iniciativa privativa. Matéria que não se confunde com questão orçamentária. Precedentes do STF e deste Órgão Especial. Isenção justificada, que não se mostra desarrazoada ou desproporcional. Inconstitucionalidade não configurada. Pedido julgado improcedente. (Direta de Inconstitucionalidade nº 2273848-80.2015.8.26.0000, rel. Márcio Bártoli, j. 16/03/16)

[...]



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Assim, infere-se dos julgados supracitados que tanto a Suprema Corte como o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em diversas ocasiões apreciou leis de iniciativa parlamentar em matéria tributária declarando sua constitucionalidade, inclusive de leis que concederam isenções, a chamadas leis tributárias benéficas, e.g. a Adin nº 2246217-64.2015.8.26.0000, que embasou o Parecer DJ nº 138/2018, conforme trecho acima citado.

Na referida ação direta de inconstitucionalidade referente à Lei nº 5.073/2015, do Município de Taubaté que, **assim como no projeto de lei em questão, institui isenção tributária em razão da implantação de sistema de reuso de água de chuva, a Corte Paulista julgou improcedente a ação declarando a constitucionalidade da norma.**

A esse respeito, cumpre destacar que quando da propositura da ação o prefeito daquela localidade, como no caso do veto em análise, arguiu violação ao art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (doc. anexo).

Contudo, a Corte Paulista julgou improcedente a ação declarando a constitucionalidade da norma (acórdão anexo) sob o fundamento de que a lei não padece de vício de iniciativa, sendo o legislativo competente para legislar sobre a matéria e que a norma não impõe ao Executivo a concessão do incentivo fiscal, dispondo que, como forma de estímulo o Executivo poderá deferi-lo, vejamos trechos do acórdão:

[...]

A lei não padece de vício de iniciativa.

Analisando-se a lei detalhadamente, observa-se que o incentivo fiscal autorizado não se confunde com matéria orçamentária, tratando-se de norma de natureza tributária. É cediço que a competência para a criação legislativa de normas desta natureza é concorrente entre os poderes Legislativo e Executivo, conforme estabelece entendimento jurisprudencial sedimentado pelo Colendo Supremo Tribunal Federal, desde o julgamento da ADI 724-MC/RS:

ADIN LEI 7.999/85, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, COM A REDAÇÃO QUE LHE DEU A LEI 9.535/92 BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO MATÉRIA DE INICIATIVA COMUM OU CONCORRENTE REPERCUSSÃO NO ORÇAMENTO ESTADUAL ALEGADA



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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, Rel. Min. Celso de Mello, DJ. 07/05/1992).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 8.366, DE 7 DE JULHO DE 2006, DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. LEI QUE INSTITUI INCENTIVO FISCAL PARA AS EMPRESAS QUE CONTRATAREM APENADOS E EGRESSOS. MATÉRIA DE ÍNDOLE TRIBUTÁRIA E NÃO ORÇAMENTÁRIA. A CONCESSÃO UNILATERAL DE BENEFÍCIOS FISCAIS, SEM A PRÉVIA CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO INTERGOVERNAMENTAL, AFRONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 155, § 2º, XII, G, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL (ADI 3.809, Rel. Min. Eros Grau, DJ 14/06/2007).

Processo legislativo: matéria tributária: inexistência de reserva de iniciativa do Executivo, sendo impertinente a invocação do art. 61, § 1º, II, b, da Constituição, que diz respeito exclusivamente aos Territórios Federais. Isenção e privilégio. Ação direta de inconstitucionalidade: medida cautelar, em regra, descabida, se a lei impugnada tem caráter de simples autorização ao Poder Executivo, subordinada a sua utilização à edição de regulamento para a qual sequer se estabeleceu prazo: precedentes. (ADI 2.304 MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ. 04/10/2000).

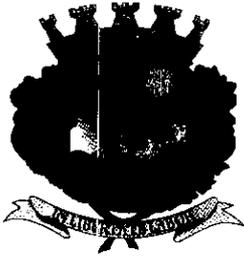
Tal entendimento tem sido seguido por este Egrégio Colegiado, conforme demonstram as ementas que ora se reproduz:

[...]

Ademais, além de ser também do órgão legislativo local a competência para legislar sobre a matéria, deve-se salientar que a norma combatida nem mesmo impõe ao Executivo conceder qualquer incentivo fiscal aos proprietários que optarem pelo programa de reuso de água da chuva, dispondo que, como forma de estímulo à adesão à iniciativa ecológica, o Executivo Municipal poderá deferi-lo (art. 4º), dentro de sua avaliação de conveniência e adequação.

Tanto é assim que o artigo 5º, da lei guerreada, dispõe que fica ao exclusivo critério do Poder Executivo a sua regulamentação.

[...]



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Ainda, pedimos vênia para colacionamos trechos do julgamento da Adin nº 2246229.78.2015.8.26.0000 (acórdão anexo), no qual o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo julgou constitucional a Lei Complementar nº 376/2015, também do Município de Taubaté, que dispõe sobre isenção de IPTU para aposentados ou pensionistas com renda bruta mensal pessoal ou conjugal até o teto previdenciário, no qual a Corte Paulista igualmente se pronunciou acerca do disposto no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, vejamos:

[...]

Destarte, a lei de iniciativa parlamentar objurgada apenas criou, nos limites da competência legislativa comum e dentro da discricionariedade própria das políticas públicas, novos beneficiários de isenção tributária, aumentando o leque de contribuintes que ficarão a salvo de pagar imposto incidente sobre imóvel residencial, sendo irrelevante que a sua aplicação possa repercutir no orçamento do município porque não diz respeito a normas orçamentárias (plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual), não cabendo cogitar, ipso facto, de ofensa ao disposto no artigo 174, parágrafos 2º e 6º, da Constituição Estadual.

Por outro lado, o benefício fiscal introduzido pela Lei Complementar nº 376, de 11 de setembro de 2015, do Município de Taubaté, não configura criação ou aumento de despesa pública, vedadas pelo artigo 25 da Carta Bandeirante, mas sim provável diminuição de receita do ente público.

Cumpre, por fim, ressaltar, que eventual inobservância de dispositivo contido na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) não comporta análise no âmbito restrito da ação direta de inconstitucionalidade proposta perante o Tribunal de Justiça, que somente pode ser conhecida no que diz respeito a suposta afronta à Constituição Estadual.

Da mesma forma, não se mostra hábil à instauração da jurisdição constitucional abstrata a alegada falta de indicação da alteração legislativa tributária na lei de diretrizes orçamentárias, ou a ausência de demonstrativo dos efeitos decorrentes da isenção (cf. fl. 04), pois a ofensa à Constituição do Estado seria, em tese, indireta, sendo necessário o prévio confronto do ato normativo impugnado com a legislação infraconstitucional, o que não se admite nesta via processual.

Ante o exposto, por não vislumbrar violação a dispositivos da Constituição Paulista, julgo improcedente a presente ação direta de inconstitucionalidade.

[...]



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Referente ao caso acima (Adin nº 2246229.78.2015.8.26.0000) acrescentamos que foi interposto recurso especial, sob a alegação de que o acórdão estadual teria contrariado o art. 14 da LRF, o qual não foi conhecido pelo Superior Tribunal de Justiça (doc. anexo), vejamos fragmentos da decisão:

[...]

O recurso não merece prosperar.

Da detida leitura dos autos, observa-se que o pedido envolto, embora a recorrente alegue ter ocorrido violação de matéria infraconstitucional, qual seja, do art. 14 da LRF, segundo se observa dos fundamentos que serviram de fundamento para a Corte de origem, é de âmbito local (LC 376/2015), de modo a afastar a competência desta Corte Superior de Justiça para o deslinde do desiderato contido no recurso especial.

Todavia, o exame de normas de caráter local é inviável na via do recurso especial, em virtude da vedação prevista na Súmula 280 do STF, segundo a qual, "por ofensa a direito local, não cabe recurso extraordinário".

[...]

Ainda que assim não fosse, impende assinalar que, embora a recorrente alegue ter ocorrido violação de matéria infraconstitucional as razões recursais envolvem tema de índole eminentemente constitucional, o que torna inviável sua apreciação por esta egrégia Corte.

Essa circunstância obsta conhecimento do presente recurso, sob pena de o Superior Tribunal de Justiça penetrar em competência constitucionalmente afeta à Corte Máxima.

[...]

Do mesmo modo, na referida ação foi interposto recurso extraordinário ao Supremo Tribunal Federal que negou seguimento ao apelo extremo (doc. anexo).

Ainda, segue recentíssima decisão do Tribunal de Justiça do Estado a respeito do tema:

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 2.810, de 28 de agosto de 2017, do Município de Palmital, que "Dispõe sobre a isenção do Imposto



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Predial e Territorial Urbano (IPTU) ao proprietário de imóvel residencial localizado no município de Palmital, nas condições que especifica". (1) VÍCIO DE INICIATIVA: Inexistente. Entendimento consagrado pelo E. STF, e nesta Corte, de que de que a competência para iniciar processo legislativo sobre matéria tributária não é privativa do Poder Executivo. (2) VIOLAÇÃO À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: Impossibilidade de exame da tese de ilegalidade em sede de ação objetiva. Carência de interesse-adequação flagrante (art. 485, VI, seg. fig., NCPC). (3) FALTA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA ESPECÍFICA: não é inconstitucional a lei que inclui gastos no orçamento municipal anual sem a indicação de fonte de custeio em contrapartida ou com seu apontamento genérico. Doutrina e Jurisprudência do STF (inclusive em sede de repercussão geral) e desta Corte. AÇÃO IMPROCEDENTE, uma vez revogada a liminar.

[...]

II. Da pretensa violação à Lei de Responsabilidade Fiscal.

O artigo 125, § 2º, da Constituição da República, estabelece a maneira como a Corte Estadual desempenhará o controle concentrado de constitucionalidade de leis da seguinte forma:

"Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

[...] § 2º Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão"

Esse preceito viu-se repetido, em linhas gerais, no artigo 74, inciso XI, da Constituição Bandeirante.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Examinado tal pleito, verifica-se que nesse particular a parte demandante traz a este Colegiado hipótese de conflito entre legislação municipal (Lei Municipal nº 2.810, de 28 de agosto de 2017) e legislação federal (Lei Complementar nº 101/00 Lei de Responsabilidade Fiscal) e não propriamente de crise de constitucionalidade, como autorizado pelas Cartas Constitucionais para esta via concentrada.

Aliás, não por outro motivo, mas buscando até trazer aparente “roupagem” de questão constitucional, o Alcaide acabou por sustentar que a norma municipal impugnada, em última instância, implicaria suposta infração aos princípios constitucionais da legalidade e da eficiência (artigos 111 e 144 da Constituição Bandeirante).

Essa violação, à evidência, qualifica-se como meramente indireta (ou reflexa) à Constituição da República e da Constituição Estadual, insuscetível, precisamente por isso, de exame em sede de controle concentrado normativo abstrato de constitucionalidade, característico das ações diretas de competência desta Corte.

A propósito, traga-se análise de Hely Lopes Meirelles (MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnold; MENDES, Gilmar Ferreira. Mandado de segurança e ações constitucionais. 35ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 432) sobre a hipótese de violação do que ele denomina de “bloqueio de competência” (CRFB, art. 24), in verbis:

“[...] o direito federal não configura exatamente um parâmetro de controle abstrato de normas, mas simples índice para aferição da ilegitimidade ou de não-observância da ordem de competência estabelecida na Constituição”.

Desse entendimento não discrepa o ilustre mestre lusitano **José Joaquim Gomes Canotilho (Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 985)**, que preleciona que os requisitos



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

objetivos para um pronunciamento in abstracto acerca da validade de determinada norma são:

[...] (1) questão concreta de inconstitucionalidade, ou seja, deve tratar-se da questão da desconformidade constitucional de um acto normativo a aplicar num caso submetido a decisão perante o juiz a quo;

(2) questão objetiva, ou seja, deve ser suscitada ex officio e julgada, independentemente de seu acolhimento ou rejeição trazer benefícios a qualquer das partes processuais;

(3) é uma questão de inconstitucionalidade, isto é, pressupõe um juízo de conformidade ou desconformidade de um acto normativo com normas ou princípios dotados de estalão constitucional (= forma e valor constitucional) ou, no caso de ilegalidade, de valor legal reforçado (legalidade qualificada), excluindo-se as questões de natureza contenciosoadministrativa (legalidade ou ilegalidade de regulamentos, de actos administrativos), as questões de mérito da causa [...].

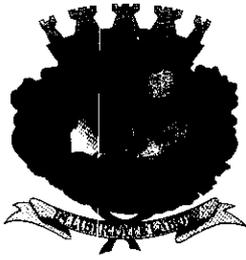
Falece, assim, ao Município, interesse-adequação para o manejo deste tipo de argumento nesta via, na medida em que a ação direta de inconstitucionalidade não se presta para resolver problemas de ilegalidade isto é, conflitos entre normas infraconstitucionais.

De rigor, por conseguinte, o não conhecimento dessa tese por esta Corte (artigo 485, inciso VI, segunda figura, NCPC).

[...]

(TJSP. ADIN Nº 2253294-56.2017.8.26.0000. Relator Des. Beretta da Silveira. Data do julgamento 13/06/2018).

Assim, no tocante a alegada ofensa ao art. 14 de Lei de Responsabilidade Fiscal, igualmente ousamos discordar das razões do veto com fundamento nas decisões supracitadas, precipuamente Adin nº 2246217-64.2015.8.26.0000, que apreciou norma análoga.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Ressalta-se que no caso em análise, acima como na referida ação direta de inconstitucionalidade nº 2246217-64.2015.8.26.0000, o projeto dispõe que caberá ao Poder Executivo estabelecer o percentual do benefício fiscal, consoante art. 3º da propositura, *in verbis*:

Art. 3º. *A adoção de medidas de sustentabilidade ambiental hídrica prevista nesta Lei será objeto de benefício fiscal socioambiental hídrico sobre o IPTU, cabendo ao Poder Executivo estabelecer a porcentagem para as seguintes proporções do sistema de captação e reuso de água:*

- I. sobre os imóveis residenciais, pelo período de 4 (quatro) anos;*
- II. sobre os imóveis comerciais, pelo período de 4 (quatro) anos;*
- III. sobre os imóveis industriais, pelo período de 4 (quatro) anos.*

§ 1º. *Para receber o benefício fiscal socioambiental hídrico sobre o IPTU previsto neste artigo, o sistema de captação e reuso de água deverá corresponder a, no mínimo, 30% (trinta por cento) do consumo de água, em caso de imóveis industriais.*

§ 2º. *As aferições de consumo serão realizadas por meio de comparação dos quantitativos aferidos em percentuais definidos em Decreto de regulamentação, em comparação à capacidade dos sistemas implantados, ou a serem implantados de captação e reuso de água.*

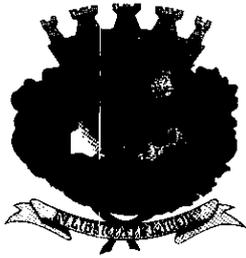
§ 3º. *No caso dos condomínios, o atestado de consumo de água deverá ser fornecido pelo representante do condomínio através das medições realizadas pelo medidor instalado individualmente para o requerente do benefício.*

§ 4º. *Caso o condomínio não possua hidrômetro individualizado, poderá ser apresentada a estimativa do consumo individual, levando-se em consideração o consumo global dividido pelo número de apartamentos ou imóveis que compõem o condomínio.*

§ 5º. *A comprovação deverá ser atestada por técnico da Prefeitura definido em Decreto de regulamentação.*

§ 6º. *O benefício fiscal socioambiental hídrico sobre o IPTU previsto neste artigo, no caso dos imóveis a que se refere o inciso I do caput, poderá ser requerido mediante apresentação de notas fiscais, laudo de engenheiro ou declaração do interessado, devendo o armazenamento de captação ter capacidade igual ou superior a 10 (dez) mil litros de água.*

§ 7º. *O benefício fiscal socioambiental hídrico sobre o IPTU previsto neste artigo estende-se aos imóveis em que já tenha sido instalado o sistema previsto no art. 2º desta Lei.*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

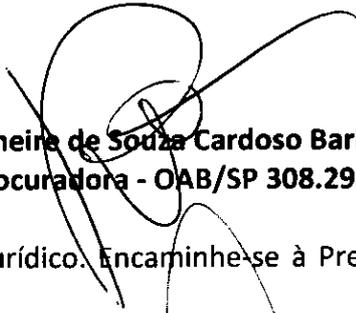
ESTADO DE SÃO PAULO

Logo, diante do dispositivo acima transcrito equivocada a alegação de que o projeto estaria maculando o art. 14 da LRF, sendo impossível a realização de estudo de impacto orçamentário-financeiro, vez que caberá ao Executivo estabelecer o percentual do benefício fiscal.

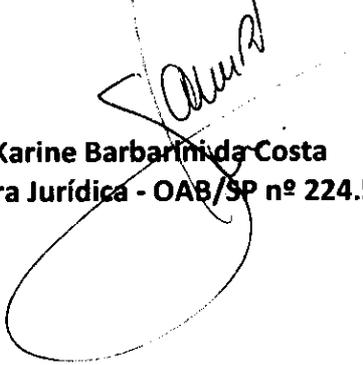
Ante todo o exposto, opinamos pela rejeição do veto com fulcro nos entendimentos jurisprudenciais supracitados.

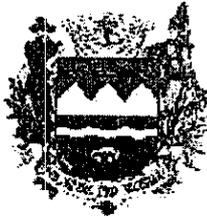
É o parecer.

D.J., aos 04 de outubro de 2018.


Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora - OAB/SP 308.298

De acordo com o parecer jurídico. Encaminhe-se à Presidência para conhecimento e demais providências.


Karine Barbarini da Costa
Diretora Jurídica - OAB/SP nº 224.506



Prefeitura Municipal de Taubaté
Estado de São Paulo

fls. 1

Excelentíssimo Senhor Doutor Desembargador Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo,

O PREFEITO MUNICIPAL DE TAUBATÉ, SR. JOSÉ BERNARDO ORTIZ MONTEIRO JÚNIOR, brasileiro, casado, advogado, portador da Cédula de Identidade RG nº 225.098-54 SSP/SP, inscrito no CPF/MF sob o nº 185.658.188-88, com endereço profissional na Avenida Tiradentes 520, Bom Conselho, Taubaté – SP, assistido pelo Procurador do Município que esta subscreve, vem respeitosamente à presença de Vossa Excelência, nos termos do artigo 90, II, da Constituição do Estado de São Paulo, para propor

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE COM PEDIDO DE LIMINAR

por afronta às normas dos artigos 25 e 174, §§ 2º e 6º, todos da Constituição Estadual de São Paulo, fazendo-o pelos motivos de fato e de direito a seguir expostos:

I - DOS DISPOSITIVOS LEGAIS QUESTIONADOS

A presente Ação Direta de Inconstitucionalidade é intentada contra o artigo 4º da Lei Ordinária nº. 5.073, de 11 de setembro de 2015, que “cria o sistema de reuso de água de chuva no Município de Taubaté para utilização não potável em condomínios, clubes, entidades, conjuntos habitacionais, industriais e comerciais”.



Prefeitura Municipal de Taubaté

Estado de São Paulo

Como será demonstrado, o dispositivo mencionado, fere a Constituição do Estado, por invasão de competência do Poder Legislativo sobre o Executivo.

II - DO CABIMENTO DA PRESENTE AÇÃO

Trata-se de norma proposta pelo Poder Legislativo, onde, de forma flagrantemente inconstitucional, impingiu-se à Administração Pública Municipal, o dever de conceder incentivo fiscal aos proprietários de imóveis já edificados que optarem pelo programa e aos proprietários de novos imóveis em cujos projetos de construção, constarem previsão de projeto de reuso de águas pluviais.

Por conta da flagrante inconstitucionalidade não restou alternativa senão a via de arguição de inconstitucionalidade de lei municipal, que é cabível apenas e tão-somente nos termos constitucionais, perante o Tribunal de Justiça do Estado e em face da Constituição do Estado.

Nesse sentido, determina a Constituição do Estado de São Paulo :

Artigo 90 - São partes legítimas para propor ação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estaduais ou municipais, contestados em face desta Constituição ou por omissão de medida necessária para tornar efetiva norma ou princípio desta Constituição, no âmbito de seu interesse:

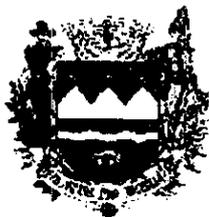
[...]

II - o Prefeito e a Mesa da Câmara Municipal;

[...]

§ 1º - O Procurador-Geral de Justiça será sempre ouvido nas ações diretas de inconstitucionalidade.

§ 2º - Quando o Tribunal apreciar a inconstitucionalidade, em tese, de norma legal ou ato normativo, citará, previamente, o Procurador-Geral do Estado, a quem caberá defender, no que couber, o ato ou o texto impugnado.



Prefeitura Municipal de Taubaté

Estado de São Paulo

[...]

§ 4º - Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma desta Constituição, a decisão será comunicada ao Poder competente para a adoção das providências necessárias à prática do ato que lhe compete ou início do processo legislativo, e, em se tratando de órgão administrativo, para a sua ação em trinta dias, sob pena de responsabilidade.

§ 5º - Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou de seu órgão especial poderá o Tribunal de Justiça declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, como objeto de ação direta.

§ 6º - Nas declarações incidentais, a decisão dos Tribunais dar-se-á pelo órgão jurisdicional colegiado competente para exame da matéria.

E o E. Tribunal de Justiça Paulista, fiel ao delineamento traçado pelas Constituições Federal e Estadual, já fincou o entendimento seguinte:

[...] não se pode colocar em dúvida a possibilidade jurídica de ação dessa natureza, com ajuizamento neste Egrégio Tribunal, sabido que o controle constitucional de norma legal municipal é perfeitamente cabível, no âmbito da Justiça Estadual, em face da Constituição do Estado (conforme julgamento do agravo regimental proferido nos autos da ADIN nº 14.927-0).

Inegável é, então, deixar assentada a existência de um instrumento jurídico-processual que se presta a detectar o vício da norma jurídica municipal, de forma a assegurar o império da Constituição do Estado, preservando o já aludido princípio da hierarquia entre as normas, bem assim o primado do Estado de Direito em sua mais ampla acepção.

Se assim não fosse, e considerando que com frequência significativa, Executivo e Legislativo municipal relacionam-se em tom conflituoso, estariam escancaradamente abertas as portas para o desrespeito à ordem constitucional, e só nos restaria observar, de longe e de mãos amarradas, as constantes violações aos Textos Superiores, consubstanciadas em contínuas invasões de competência, tergiversações a iniciativas reservadas etc.



Prefeitura Municipal de Taubaté

Estado de São Paulo

O fato é que, conforme se verá mais adiante, o texto legal ora guerdado, dentre outras coisas, traz para o âmbito do Município, a obrigação de conceder incentivos fiscais para o contribuinte, em detrimento da receita do ente público, acarretando dificuldades ao Município, já que só o chefe do Executivo é que pode apresentar projetos de leis tributárias benéficas, uma vez que só ele tem como saber dos efeitos das isenções, anistias, remissões, subsídios etc., que envolvam tal matéria. Assim, a Edilidade não respeitou os ditames constitucionais explicitados, caracterizando evidente ingerência nas prerrogativas do Poder Executivo Municipal.

III - DOS FUNDAMENTOS

A norma questionada dispõe sobre a concessão de incentivo fiscal aos proprietários de imóveis já edificados que optarem pelo programa e aos proprietários de novos imóveis em cujos projetos de construção, constar previsão de projeto de reuso de águas pluviais.

Ocorre que, em que pese a louvável intenção do legislador, este extrapolou dos limites de sua competência.

Em que pesem estarem afastadas muitas discussões a respeito da inconstitucionalidade de lei de iniciativa do Legislativo que tratam de matéria tributária, vez que o Supremo Tribunal Federal tem se manifestado pelo abrigo das mesmas pelo Texto Maior por ausência de vedação expressa, o assunto ora discutido envolve isenção tributária, instituto jurídico que se enquadra em uma das hipóteses de renúncia de receita, matéria afeta aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal que encontra sua origem no texto maior.

Nesta linha, os artigos 25 e 174, §§ 2º e 6º, da Constituição Paulista em consonância com o art. 165, §§ 2º e 6º, do Texto Magno, estabelecem que as Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão, com observância dos preceitos correspondentes da Constituição Federal, o plano plurianual; as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, sendo que a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá, entre outras coisas, sobre as alterações na legislação



Prefeitura Municipal de Taubaté

Estado de São Paulo

tributária. Da mesma forma, 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.

Destarte, ao Executivo, nas matérias que lhe são de iniciativa privativa ou exclusiva, é assegurada a sua independência.

Outrossim, a Constituição Estadual vai na mesma linha da Constituição Federal que determina no §6º do artigo 165 que o projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

O benefício fiscal que aqui se pretende instituir, por sua vez, nem mesmo ingressou na lei orçamentária, nem mesmo veio acompanhado das medidas exigidas pelo artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, *in verbis*:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.



Prefeitura Municipal de Taubaté

Estado de São Paulo

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

Este posicionamento encontra o respaldo do festejado tributarista Roque Antônio Carraza. O mesmo ensina, depois de ressaltar que a iniciativa das leis que criam e aumentam tributos abrange tanto qualquer membro do Legislativo ou ao Chefe do Executivo, que o mesmo não vale para as leis benéficas, cuja iniciativa está reservada ao Chefe do Executivo. Leis benéficas, de acordo com sua lição, são aquelas que, quando aplicadas, acarretam diminuição de receita, como as que concedem isenções tributárias, parcelam débitos fiscais, aumentem prazos para o normal recolhimento de tributos, etc. (Roque Antonio Carrazza, *Curso de Direito Constitucional Brasileiro*, 23ª ed., 2007, São Paulo: Malheiros Editores, p. 303-304).

Observa-se, ainda, no seguinte acórdão, a comprovação dessa assertiva:

“Este Órgão Especial do TJ/SP, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 144.748.0/4-00, julgada em 12 de setembro de 2007, sendo relator o Des. MARCO CÉSAR, à unanimidade reconheceu a inconstitucionalidade por vício de iniciativa de lei tributária benéfica de Ribeirão Preto, que instituiu incentivo fiscal para apoio de projetos culturais. Também na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 135.071.0/3-00, julgada em 26 de setembro de 2007, sendo relator o Des. MOHAMED AMARO, contra os votos dos Des. ROBERTO VALLIM BELLOCCHI e IVAN SARTORI reconheceu a inconstitucionalidade por vício de iniciativa de lei que instituiu a isenção tributária aos portadores de deficiência ou seus responsáveis, no Município de Jundiá. E mais recentemente, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 148.312.4/0-00, julgada em 3 de outubro de 2007, sendo relator o des. MARCO CÉSAR, também contra os votos dos Des. ROBERTO VALLIM BELLOCCHI e IVAN SARTORI reconheceu a inconstitucionalidade por vício de iniciativa de lei que isentou do pagamento de taxas entidades beneficiadas pela imunidade” (ADIN nº 149.269-0/4-00, de 20 de fevereiro de 2008, r. Des. Boris Kauffmann).

Conforme já decidido por este Egrégio Tribunal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 994.09.228730-9, bem como em outros julgados semelhantes,



Prefeitura Municipal de Taubaté

Estado de São Paulo

[...] mesmo sendo uma lei editada para simplesmente autorizar, ela deve ser declarada inconstitucional, porquanto, como explica o voto nº. 10.961 do erudito Desembargador Walter de Almeida Guilherme “não se diga que autorização não é imposição, quando, então, a lei poderia ser considerada inócua, pois o sentido do vocábulo utilizado, no contexto geral, é mesmo de criar uma obrigação para o Prefeito Municipal” (cf. TJ/SP, Órgão Especial, ADIn 113.757-0/3-00, j. em 03/08/05). No mesmo teor há outros precedentes do mesmo Órgão Especial (ADIn 179.487-0/3-00, rel. Des. Marco César, j. em 04/11/09; ADIn 164.488-0/3-00, rel. Des. Palma Bisson, j. em 28/01/09; ADIn 151.373-0/9-00, rel. Des. Mário Devienne Ferraz, j. em 09/04/08; ADIn 114.148-0/1-00, rel. Des. Canguçu de Almeida, j. em 20/07/05).

[...]

Frise-se, ainda, que o art. 174, §§ 2º e 6º, da Constituição Paulista em consonância com o art. 165, §§ 2º e 6º, do Texto Magno, estabelece que as Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão, com observância dos preceitos correspondentes da Constituição Federal, o plano plurianual; as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, sendo que a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá, entre outras coisas, sobre as alterações na legislação tributária. Da mesma forma, 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.

Destarte, ao Executivo, nas matérias que lhe são de iniciativa privativa ou exclusiva, é assegurada a sua independência.

Segundo lição de Hely Lopes Meirelles “A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos municípios no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração... De um modo geral, pode a Câmara, por deliberação do plenário, indicar medidas administrativas ao prefeito adjuvandi causa, isto é, a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo; o que não pode é prover situações concretas por seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de sua exclusiva competência e atribuição. Usurpando funções do Executivo, ou suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial” (cf. ob. cit., cap. XI, nº 1.2, págs. 605-6).

Em outras palavras, a Câmara não tem o privilégio de desatender impunemente à Constituição, às leis de organização do Município, às normas da Administração local e aos seu próprio regimento, transpondo os limites da legalidade.

Saliente-se que no âmbito da Constituição Federal é reservada “a iniciativa em certas matérias a titular de determinado, excluindo-se, pois, da regra geral”.

“Assim, o art. 61, § 1º, da Constituição reserva ao Presidente a iniciativa das leis que disponham sobre fixação ou modificação dos efetivos das



Prefeitura Municipal de Taubaté

Estado de São Paulo

Forças Armadas, criem cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta ou autárquica ou aumentem a sua remuneração, digam respeito à organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios, servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria... O aspecto fundamental da iniciativa reservada está em resguardar a seu titular a decisão de propor direito novo em matérias confiadas à sua especial atenção, ou de seu interesse preponderante” (cf. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *Do Processo Legislativo*, 5ª ed., Saraiva, 2002, n° 124, págs. 207-8). Do mesmo sentir são Michel Temer, *Elementos de Direito Constitucional*, 5ª ed., RT, 1989, cap. IV, págs. 137-8 e José Afonso da Silva, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 6ª ed., RT, 1990, págs. 453-4; Pinto Ferreira, *Comentários à Constituição Brasileira*, Saraiva, 1992, pág. 261).

[...]

Especificamente sobre matéria tributária, leciona o mestre Roque Carrazza: “Em matéria tributária, porém, prevalece, a respeito, o art. 61: a iniciativa das leis tributárias – exceção feita à iniciativa das leis tributárias dos Territórios (que, no momento, não existem), que continua privativa do Presidente da República, *ex vi* do art. 61, § 1º, II, ‘b’, *in fine*, da CF - é ampla, cabendo, pois, a qualquer membro do Legislativo, ao Chefe do Executivo, aos cidadãos etc. Este raciocínio vale para as leis que criam ou aumentam tributos. Não para as leis tributárias benéficas, que continuam a ser de iniciativa privativa do chefe do Executivo (Presidente, Governador ou Prefeito). Abrindo um rápido parêntese, entendemos por leis tributárias ‘benéficas’ as que, quando aplicadas, acarretam diminuição de receita (leis que concedem isenções tributárias, que parcelam débitos fiscais, que aumentam prazos para o normal recolhimento de tributos etc.). No mais das vezes, favorecem aos contribuintes. Ora, só o Chefe do Executivo – senhor do Erário e de suas conveniências – reúne condições objetivas para aquilatar os efeitos que, leis deste tipo, produzirão nas finanças públicas sob sua guarda e superior responsabilidade. Assim, nada pode ser alterado, nesta matéria, sem prévia anuência. Chegamos a esta conclusão analisando os dispositivos constitucionais que tratam das finanças públicas, especialmente os arts. 165 e 166 da Lei Maior, que dão ao Chefe do Executivo a iniciativa das leis que estabelecem os orçamentos anuais. Notemos que o § 6º do art. 165 da CF determina que o projeto de lei orçamentária seja ‘acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia’... Logo, sentimo-nos autorizados a proclamar que só o chefe do Executivo é que pode apresentar projetos de *leis tributárias benéficas*, uma vez que só ele tem como saber dos efeitos das isenções, anistias, remissões, subsídios etc., que envolvam tal matéria. Os legisladores e os cidadãos têm, quando muito, a noção das *consequências políticas* das leis tributárias benéficas. Nunca de suas consequências práticas, porque não dispõem de meios técnicos para aferi-las de antemão” (cf. *Curso de Direito Constitucional Tributário*, 22ª ed., Malheiros, 2006, cap. VI, págs. 302-4).



Prefeitura Municipal de Taubaté

Estado de São Paulo

No sentido de que matéria tributária é de exclusividade do Chefe do Executivo, há precedentes deste Tribunal (*Lex/TJ*, 269/475; 276/487; 279/581; 280/448; 282/485 e 322-III/3367; TJSP, Órgão Especial, ADIn nº 174.110-0/8-00, rel. Des. Luiz Tâmbara, j. em 16/09/09; TJSP, Órgão Especial, ADIn nº 164.488-0/3-00, rel. Des. Palma Bisson, j. em 28/07/09; TJSP, Órgão Especial, ADIn nº 170.475-0/3-00, rel. Des. Armando Toledo, j. em 22/07/09; TJSP, Órgão Especial, ADIn nº 167.399-0/9-00, rel. Des. Viana Santos, j. em 18/03/09; TJSP, Órgão Especial, ADIn nº 168.945-0/9-00, rel. Des. Renato Nalini, j. em 18/02/09; TJSP, Órgão Especial, ADIn nº 161.878-0/1-00, rel. Des. A. C. Mathias Coltro, j. em 24/09/08.

Portanto, está comprovada a patente a inconstitucionalidade da lei atacada, pois ao conceder incentivos fiscais para os proprietários de imóveis que adotarem o sistema de reuso de água, em detrimento da receita do ente público, acarretando dificuldades ao Município, a Edilidade não respeitou os ditames constitucionais explicitados, caracterizando evidente ingerência nas prerrogativas do Poder Executivo Municipal.

IV - DA CONCESSÃO DA LIMINAR OBJETIVANDO A SUSPENSÃO DOS EFEITOS

Patente se demonstra, por todo o exposto até aqui, a necessidade da concessão da medida liminar para suspender os efeitos do artigo 4º, da Lei nº. 5.073, de 11 de setembro de 2015.

O *periculum in mora* é flagrante e inconteste.

A norma estabeleceu em seu artigo 4º a concessão de incentivo fiscal aos proprietários de imóveis já edificados que optarem pelo programa e aos proprietários de novos imóveis em cujos projetos de construção, constar previsão de projeto de reuso de águas pluviais, sem que se fizesse qualquer previsão de tal benefício no orçamento, em total desrespeito às finanças públicas, não prevendo qualquer outra forma de compensação pela renúncia estabelecida.



Prefeitura Municipal de Taubaté

Estado de São Paulo

O Poder Legislativo desatendeu impunemente à Constituição Estadual, bem como às leis de organização do Município, às normas da Administração local e ao seu próprio regimento, transpondo os limites da legalidade.

Nos termos do artigo ora contestado, verdadeira lei benéfica, pois quando aplicada, acarretará diminuição de receita, somente o Chefe do Executivo, senhor do Erário e de suas conveniências, teria condições objetivas para aquilatar os efeitos que, leis deste tipo, produzirão nas finanças públicas sob sua guarda e superior responsabilidade. Assim, nada pode ser alterado, nesta matéria, sem prévia anuência.

Notemos que o art. 174, §§ 2º e 6º, da Constituição Paulista em consonância com o art. 165, §§ 2º e 6º, do Texto Magno, determina que o projeto de lei orçamentária seja acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

Dessa forma, só o chefe do Executivo é que pode apresentar projetos de leis tributárias benéficas, uma vez que só ele tem como saber dos efeitos das isenções, anistias, remissões, subsídios etc., que envolvam tal matéria.

Por isso, cumprindo o dispositivo questionado, estará sendo desrespeitadas as Constituições do Estado e Federal nos seus mais mezinhos princípios e normas, gerando, tal desrespeito, prejuízos de toda ordem à municipalidade.

Além de todo o exposto, como bem decidiu este Tribunal:

[...] mesmo sendo uma lei editada para simplesmente autorizar, ela deve ser declarada inconstitucional, porquanto, como explica o voto n.º 10.961 do erudito Desembargador Walter de Almeida Guilherme "não se diga que autorização não é imposição, quando, então, a lei poderia ser considerada inócua, pois o sentido do vocábulo utilizado, no contexto geral, é mesmo de criar uma obrigação para o Prefeito Municipal" (cf. TJ/SP, Órgão Especial, ADIn 113.757-0/3-00, j. em 03/08/05). No



Prefeitura Municipal de Taubaté

Estado de São Paulo

mesmo teor há outros precedentes do mesmo Órgão Especial (ADIn 179.487-0/3-00, rel. Des. Marco César, j. em 04/11/09; ADIn 164.488-0/3-00, rel. Des. Palma Bisson, j. em 28/01/09; ADIn 151.373-0/9-00, rel. Des. Mário Devienne Ferraz, j. em 09/04/08; ADIn 114.148-0/1-00, rel. Des. Canguçu de Almeida, j. em 20/07/05).

O *periculum in mora* está assaz demonstrado e o *fumus boni iuris* consubstancia-se no direito constitucionalmente previsto, *conforme discorreu-se à ao longo desta exordial*, tendo a fundamentação jurídica revelado sua existência, justificando-se a plausibilidade para a concessão de medida liminar para suspender a eficácia da norma questionada, apontada como inconstitucional, até decisão final desta ação direta de inconstitucionalidade.

Como se tudo isso não bastasse, a concessão da liminar é realmente imperiosa uma vez que não se pode aceitar um sistema de controle de constitucionalidade somente a *posteriori*, permanecendo o dispositivo inconstitucional gerando efeitos no mundo jurídico.

Por esses motivos, demonstrada a existência do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora* requer-se a Vossa Excelência a concessão de medida liminar suspensiva do artigo 4º, da Lei nº. 5.073, de 11 de setembro de 2015.

V - DO PEDIDO

Em face de todo o exposto, requer-se:

- I - A intimação do Presidente da Câmara Municipal, para prestar as informações necessárias no prazo legal;
- II - A Citação do Procurador Geral do Estado, para, se entender cabível, defender a norma impugnada.



Prefeitura Municipal de Taubaté
Estado de São Paulo

III - A intimação do Procurador Geral de Justiça para opinar a respeito;

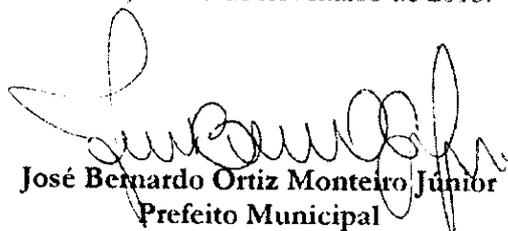
IV - A DECLARAÇÃO DA INCONSTITUCIONALIDADE do artigo 4º, da Lei nº. 5.073, de 11 de setembro de 2015, por afronta ao disposto nos artigos 25 e 174, §§ 2º e 6º, todos da Constituição Estadual de São Paulo;

V - Requer-se, outrossim, que, declarada a inconstitucionalidade, seja comunicada a Câmara Municipal de Taubaté para a suspensão da execução do dispositivo legal questionado.

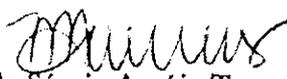
Dá-se à causa o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais).

Termos em que,
Pede deferimento.

Taubaté, aos 13 de novembro de 2015.


José Bernardo Ortiz Monteiro Júnior
Prefeito Municipal


Jean Soldi Esteves
Secretário dos Negócios Jurídicos
OAB/SP 154.123


Paulo Sérgio Araújo Tavares
Procurador do Município
OAB/SP 275.215
Matrícula 30.698



Registro: 2016.0000525205

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2246217-64.2015.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TAUBATÉ, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE TAUBATÉ.

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

O julgamento teve a participação dos Exmo. Desembargadores PAULO DIMAS MASCARETTI (Presidente), BORELLI THOMAZ, JOÃO NEGRINI FILHO, SÉRGIO RUI, SALLES ROSSI, RICARDO ANAFE, ALVARO PASSOS, AMORIM CANTUÁRIA, BERETTA DA SILVEIRA, VICO MAÑAS, SILVEIRA PAULO, ADEMIR BENEDITO, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, FERREIRA RODRIGUES, PÉRICLES PIZA, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI,



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO**

fls. 71

**FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO,
FERRAZ DE ARRUDA E ARANTES THEODORO.**

São Paulo, 27 de julho de 2016.

**Tristão Ribeiro
RELATOR**

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO

VOTO Nº 26.889 (O.E.)

Ação Direta de Inconstitucionalidade: nº 2246217-64.2015.8.26.0000

Requerente: PREFEITO MUNICIPAL DE TAUBATÉ

Requerido: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE TAUBATÉ

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 5.073/2015, de iniciativa da Câmara de Vereadores, que institui o sistema de reuso de água de chuva. Vício de iniciativa. Inocorrência. Lei que estabelece isenção tributária, matéria de competência concorrente. Precedentes. Inconstitucionalidade da lei não reconhecida. Ação improcedente.

Vistos.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Taubaté, visando à retirada do ordenamento jurídico do artigo 4º, da Lei Municipal nº 5.073, de 11 de setembro de 2015, que cria o sistema de reuso de água de chuva para utilização não potável em condomínios, clubes, entidades, conjuntos habitacionais, industriais e comerciais e autoriza a concessão pelo Poder Executivo local de incentivo fiscal aos particulares que aderirem ao sistema de reuso criado.

Aduz o autor existência de vício de iniciativa, alegando tratar-se de matéria de competência privativa do Poder Executivo, pois, ao criar isenção tributária, a norma configura hipótese de renúncia de receita, com infringência do órgão legislativo ao disposto nos artigos 25 e 174, § 2º e § 6º, da Constituição Estadual.

A medida liminar foi indeferida (fls. 27/28)



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO

fls. 73

O Procurador Geral do Estado manifestou desinteresse na defesa da norma local (fls. 36/38).

O Presidente da Câmara não prestou informações, conquanto lhe tenha sido oferecido prazo complementar para fazê-lo (fls. 52).

A douta Procuradoria Geral de Justiça apresentou parecer, opinando pela improcedência da ação (fls. 42/50).

É o relatório.

A presente ação visa à retirada do ordenamento jurídico de norma que, em tese, foi elaborada com infringência a disposições constitucionais, consubstanciando-se vício de iniciativa e renúncia de receita.

Em que pesem os argumentos do autor, não se vislumbra, no caso ora em exame, desconformidade com o texto constitucional.

Dispõe a norma guerreada:

LEI Nº 5.073, DE 11 DE SETEMBRO DE 2015

Autoria: Vereadora Vera Lucia Santos Saba

Cria o sistema de reuso de água de chuva no Município de Taubaté para utilização não potável em condomínios, clubes, entidades, conjuntos habitacionais, industriais e comerciais.

A CÂMARA MUNICIPAL DE TAUBATÉ aprova e eu promulgo a seguinte Lei, nos termos do § 2º do artigo 37 da Lei Orgânica do Município de Taubaté:

Art. 1º Fica criado no Município de Taubaté o sistema de

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO**

reuso de água de chuva, objetivando a instalação de reservatórios para captação e utilização de águas pluviais para uso não potável em condomínios, clubes, entidades, conjuntos habitacionais, industriais e comerciais, como forma de:

I - reduzir o consumo de água da rede pública e o alto custo de fornecimento da mesma;

II - evitar a utilização de água potável onde esta não é necessária;

III - despertar o sentido ecológico e financeiro com a finalidade de não desperdiçar o mais importante recurso natural do planeta;

IV - ajudar a conter as enchentes, represando parte da água que teria de ser drenada para galerias e rios;

V - encorajar a conservação de água, a autossuficiência e uma postura ativa perante os problemas ambientais do Município.

Parágrafo único. Entende-se por uso não potável, a utilização específica para:

I - descarga em vasos sanitários;

II - irrigação de jardins;

III - lavagens de veículos;

IV - limpeza de paredes e pisos em geral;

V - limpeza e abastecimento de piscinas;

VI - lavagem de passeios públicos e calçadas;

VII - lavagem de peças;

VIII - outras utilizações para as quais não seja água potável.

Art. 2º O sistema de que trata a presente Lei, deverá obedecer aos seguintes requisitos:

I - deverá ser instalado um sistema que conduza a água captada por telhados, coberturas, terraços e pavimentos descobertos ao reservatório.

II - o excesso da água contida pelo reservatório deverá preferencialmente infiltrar-se no solo, podendo ser despejada na rede pública de drenagem ou ser conduzida



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO

fls. 75

para outro reservatório para ser utilizada para finalidades não potáveis.

Art. 3º Conforme a conveniência e a necessidade do proprietário, para o sistema a ser implantado podem ser utilizados filtros de descida e caixas d'água acima do nível do solo, para soluções mais simples, e cisternas e filtros subterrâneos, para soluções mais completas de reciclagem.

Art. 4º O Executivo Municipal, como forma de incentivo ao cumprimento da presente Lei, fica autorizado a conceder incentivo fiscal aos proprietários de imóveis já edificadas que optarem pelo programa e aos proprietários de novos imóveis em cujos projetos de construção, constar previsão de projeto de reuso de águas pluviais.

Art. 5º O Poder Executivo, a seu exclusivo critério regulamentará a presente Lei.

Art. 6º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Câmara Municipal de Taubaté, 11 de setembro de 2015.

Vereador Rodrigo Luis Silva

Presidente

A lei não padece de vício de iniciativa.

Analisando-se a lei detalhadamente, observa-se que o incentivo fiscal autorizado não se confunde com matéria orçamentária, tratando-se de norma de natureza tributária. É cediço que a competência para a criação legislativa de normas desta natureza é concorrente entre os poderes Legislativo e Executivo, conforme estabelece entendimento jurisprudencial sedimentado pelo Colendo Supremo Tribunal Federal, desde o julgamento da ADI 724-MC/RS:

**ADIN – LEI 7.999/85, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL,
COM A REDAÇÃO QUE LHE DEU A LEI 9.535/92 –
BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO – MATÉRIA DE INICIATIVA**



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO**

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, Rel. Min. Celso de Mello, DJ. 07/05/1992).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 8.366, DE 7 DE JULHO DE 2006, DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. LEI QUE INSTITUI INCENTIVO FISCAL PARA AS EMPRESAS QUE CONTRATAREM APENADOS E EGRESSOS. MATÉRIA DE ÍNDOLE TRIBUTÁRIA E NÃO ORÇAMENTÁRIA. A CONCESSÃO UNILATERAL DE BENEFÍCIOS FISCAIS, SEM A PRÉVIA CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO INTERGOVERNAMENTAL, AFRONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 155, § 2º, XII, G, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL (ADI 3.809, Rel. Min. Eros Grau, DJ 14/06/2007).

Processo legislativo: matéria tributária: inexistência de reserva de iniciativa do Executivo, sendo impertinente a invocação do art. 61, § 1º, II, b, da Constituição, que diz respeito exclusivamente aos Territórios Federais.

Isenção e privilégio.

Ação direta de inconstitucionalidade: medida cautelar, em regra, descabida, se a lei impugnada tem caráter de simples autorização ao Poder Executivo, subordinada a sua utilização à edição de regulamento para a qual sequer se estabeleceu prazo: precedentes. (ADI 2.304 MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ. 04/10/2000).

Tal entendimento tem sido seguido por este Egrégio Colegiado, conforme demonstram as ementas que ora se reproduz:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI - Lei Complementar Municipal nº 165/2014, do Município de Santa



TRIBUNAL DE JUSTIÇA PODER JUDICIÁRIO

Isabel - Vício de iniciativa – Inocorrência Matéria tributária, artigos 61 da Constituição Federal e 24 da Constituição Bandeirante - Precedentes do STF- Ação improcedente (Direta de Inconstitucionalidade nº 2064347-23.2014.8.26.0000, Rel. Ademir Benedito, DJ 17 de setembro de 2014).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Guarulhos. Lei Municipal nº 7.295/14, de iniciativa parlamentar, dispondo sobre desconto de ISPPTU para imóveis cujo passeio público abrigue ponto de embarque e desembarque de passageiros de ônibus. Admissibilidade. Competência concorrente em se tratando de matéria tributária. Art. 61 da Constituição Federal e art. 24 da Constituição Estadual. Precedentes. Improcedente a ação (Direta de Inconstitucionalidade nº 2155394-78.2014.8.26.0000, Rel. Evaristo dos Santos, DJ. 17/12/2014).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 5.595/2014 de iniciativa da Câmara de Vereadores, que institui o "IPTU VERDE" (desconto no IPTU às habitações sustentáveis), com a redação dada pela Lei Municipal nº 5.605/2014. Vício de iniciativa. Inocorrência. Lei de natureza tributária que se encontra no âmbito de atuação do Poder Legislativo municipal. Precedentes. Inconstitucionalidade da lei não reconhecida. Ação improcedente. (Direta de Inconstitucionalidade nº 2023248-39.2015.8.26.0000, rel. Tristão Ribeiro, j. 10/06/15).

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei municipal que prevê isenção de 50% no IPTU para imóveis situados em região de feiras livres. Exercício legítimo de competência para isentar parcialmente de imposto municipal. Não caracterizada hipótese de iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. Taxatividade do rol constitucional de iniciativa privativa. Matéria que não se confunde com questão orçamentária. Precedentes do STF e deste Órgão Especial. Isenção justificada, que não se mostra desarrazoada ou desproporcional. Inconstitucionalidade não configurada. Pedido julgado improcedente. (Direta de Inconstitucionalidade nº 2273848-80.2015.8.26.0000, rel. Márcio Bártoli, j. 16/03/16).

EMENTA - Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 3.789/2015 do Município de Mirassol, que altera dispositivos da Lei municipal nº 3.097/2007, acerca de Programa de Parceria Público Privada, e autoriza o Poder Executivo a conceder desconto em tributos que especifica. Diploma de origem parlamentar. Vício de iniciativa não caracterizado, já que quanto à matéria financeiro-tributária a competência é concorrente. Precedentes. Ofensa reconhecida, contudo, aos princípios da separação de poderes e da reserva legal.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO

Art. 5º, inciso II, e 163, § 6º, da Constituição estadual. Causa de pedir aberta que permite o reconhecimento de tal sorte de contrariedade. Ação procedente. (Direta de Inconstitucionalidade nº 2176028-61.2015.8.26.0000, rel. Arantes Theodoro, j. 18/05/16).

Ademais, além de ser também do órgão legislativo local a competência para legislar sobre a matéria, deve-se salientar que a norma combatida nem mesmo impõe ao Executivo conceder qualquer incentivo fiscal aos proprietários que optarem pelo programa de reuso de água da chuva, dispondo que, como forma de estímulo à adesão à iniciativa ecológica, o Executivo Municipal poderá deferi-lo (art. 4º), dentro de sua avaliação de conveniência e adequação.

Tanto é assim que o artigo 5ª, da lei guereada, dispõe que fica ao exclusivo critério do Poder Executivo a sua regulamentação.

Assim sendo, não se constatando incongruência da Lei Municipal nº 5.073, de 11 de setembro de 2015, com os textos constitucionais, de rigor o reconhecimento da improcedência da ação.

Nestes termos, julga-se improcedente a ação, declarando-se a constitucionalidade da Lei nº 5.073, de 11 de setembro de 2015, do Município de Taubaté.

TRISTÃO RIBEIRO

Relator

(assinado eletronicamente)



Prefeitura Municipal de Taubaté
Estado de São Paulo

Excelentíssimo Senhor Doutor Desembargador Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo,

O PREFEITO MUNICIPAL DE TAUBATÉ, SR. JOSÉ BERNARDO ORTIZ MONTEIRO JÚNIOR, brasileiro, casado, advogado, portador da Cédula de Identidade RG nº 225.098-54 SSP/SP, inscrito no CPF/MF sob o nº 185.658.188-88, com endereço profissional na Avenida Tiradentes 520, Bom Conselho, Taubaté – SP, assistido pelo Procurador do Município que esta subscreve, vem respeitosamente à presença de Vossa Excelência, nos termos do artigo 90, II, da Constituição do Estado de São Paulo, para propor

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE COM PEDIDO DE LIMINAR

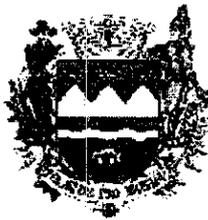
por afronta às normas dos artigos 25 e 174, §§ 2º e 6º, todos da Constituição Estadual de São Paulo, fazendo-o pelos motivos de fato e de direito a seguir expostos:

I - DOS DISPOSITIVOS LEGAIS QUESTIONADOS

A presente Ação Direta de Inconstitucionalidade é intentada contra a Lei Complementar nº. 376, de 11 de setembro de 2015, que “acrescenta dispositivo à Lei Complementar nº. 02/1990, que concede isenção de tributos incidentes sobre imóvel residencial usufruído ou de propriedade de aposentados, pensionistas e dá outras providências”.

Como será demonstrado, o dispositivo mencionado, fere a Constituição do Estado, por invasão de competência do Poder Legislativo sobre o Executivo.

[Handwritten signature]



Prefeitura Municipal de Taubaté

Estado de São Paulo

fls. 2

II - DO CABIMENTO DA PRESENTE AÇÃO

Trata-se de norma proposta pelo Poder Legislativo, onde, de forma flagrantemente inconstitucional, impingiu-se à Administração Pública Municipal, o dever de conceder isenção de tributos sobre imóvel residencial usufruído ou de propriedade de aposentados e pensionistas com renda bruta mensal pessoal ou conjugal até o teto previdenciário.

Por conta da flagrante inconstitucionalidade não restou alternativa senão a via de arguição de inconstitucionalidade de lei municipal, que é cabível apenas e tão-somente nos termos constitucionais, perante o Tribunal de Justiça do Estado e em face da Constituição do Estado.

Nesse sentido, determina a Constituição do Estado de São Paulo :

Artigo 90 - São partes legítimas para propor ação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estaduais ou municipais, contestados em face desta Constituição ou por omissão de medida necessária para tornar efetiva norma ou princípio desta Constituição, no âmbito de seu interesse:

[...]

II - o Prefeito e a Mesa da Câmara Municipal;

[...]

§ 1º - O Procurador-Geral de Justiça será sempre ouvido nas ações diretas de inconstitucionalidade.

§ 2º - Quando o Tribunal apreciar a inconstitucionalidade, em tese, de norma legal ou ato normativo, citará, previamente, o Procurador-Geral do Estado, a quem caberá defender, no que couber, o ato ou o texto impugnado.

[...]

§ 4º - Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma desta Constituição, a decisão será comunicada ao Poder competente para a adoção das providências necessárias à prática do ato que lhe compete ou início do processo legislativo, e, em se tratando de órgão administrativo, para a sua ação em trinta dias, sob pena de responsabilidade.



Prefeitura Municipal de Taubaté

Estado de São Paulo

§ 5º - Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou de seu órgão especial poderá o Tribunal de Justiça declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, como objeto de ação direta.

§ 6º - Nas declarações incidentais, a decisão dos Tribunais dar-se-á pelo órgão jurisdicional colegiado competente para exame da matéria.

E o E. Tribunal de Justiça Paulista, fiel ao delineamento traçado pelas Constituições Federal e Estadual, já fincou o entendimento seguinte:

[...] não se pode colocar em dúvida a possibilidade jurídica de ação dessa natureza, com ajuizamento neste Egrégio Tribunal, sabido que o controle constitucional de norma legal municipal é perfeitamente cabível, no âmbito da Justiça Estadual, em face da Constituição do Estado (conforme julgamento do agravo regimental proferido nos autos da ADIN nº 14.927-0).

Inegável é, então, deixar assentada a existência de um instrumento jurídico-processual que se presta a detectar o vício da norma jurídica municipal, de forma a assegurar o império da Constituição do Estado, preservando o já aludido princípio da hierarquia entre as normas, bem assim o primado do Estado de Direito em sua mais ampla acepção.

Se assim não fosse, e considerando que com frequência significativa, Executivo e Legislativo municipal relacionam-se em tom conflituoso, estariam escancaradamente abertas as portas para o desrespeito à ordem constitucional, e só nos restaria observar, de longe e de mãos amarradas, as constantes violações aos Textos Superiores, consubstanciadas em contínuas invasões de competência, tergiversações a iniciativas reservadas etc.

O fato é que, conforme se verá mais adiante, o texto legal ora guerreado, dentre outras coisas, traz para o âmbito do Município, a obrigação de conceder incentivos fiscais para o contribuinte, em detrimento da receita do ente público, acarretando dificuldades ao Município, já que só o chefe do Executivo é que pode apresentar projetos de leis tributárias benéficas, uma vez que só ele tem como saber dos efeitos das isenções, anistias, remissões, subsídios etc., que



Prefeitura Municipal de Taubaté

Estado de São Paulo

envolvam tal matéria. Assim, a Edilidade não respeitou os ditames constitucionais explicitados, caracterizando evidente ingerência nas prerrogativas do Poder Executivo Municipal.

III - DOS FUNDAMENTOS

A lei questionada dispõe sobre a concessão de isenção de tributos sobre imóvel residencial usufruído ou de propriedade de aposentados e pensionistas com renda bruta mensal pessoal ou conjugal até o terço previdenciário.

Ocorre que, em que pese a louvável intenção do legislador, este extrapolou dos limites de sua competência.

Em que pesem estarem afastadas muitas discussões a respeito da inconstitucionalidade de lei de iniciativa do Legislativo que tratam de matéria tributária, vez que o Supremo Tribunal Federal tem se manifestado pelo abrigo das mesmas pelo Texto Maior por ausência de vedação expressa, o assunto ora discutido envolve isenção tributária, instituto jurídico que se enquadra em uma das hipóteses de renúncia de receita, matéria afeta aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal que encontra sua origem no texto maior.

Nesta linha, os artigos 25 e 174, §§ 2º e 6º, da Constituição Paulista em consonância com o art. 165, §§ 2º e 6º, do Texto Magno, estabelecem que as Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão, com observância dos preceitos correspondentes da Constituição Federal, o plano plurianual: as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, sendo que a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá, entre outras coisas, sobre as alterações na legislação tributária. Da mesma forma, 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.

Destarte, ao Executivo, nas matérias que lhe são de iniciativa privativa ou exclusiva, é assegurada a sua independência.



Prefeitura Municipal de Taubaté

Estado de São Paulo

Outrossim, a Constituição Estadual vai na mesma linha da Constituição Federal que determina no §6º do artigo 165 que o projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

O benefício fiscal que aqui se pretende instituir, por sua vez, nem mesmo ingressou na lei orçamentária, nem mesmo veio acompanhado das medidas exigidas pelo artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, *in verbis*:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.



Prefeitura Municipal de Taubaté

Estado de São Paulo

Este posicionamento encontra o respaldo do festejado tributarista Roque Antônio Carraza. O mesmo ensina, depois de ressaltar que a iniciativa das leis que criam e aumentam tributos abrange tanto qualquer membro do Legislativo ou ao Chefe do Executivo, que o mesmo não vale para as leis benéficas, cuja iniciativa está reservada ao Chefe do Executivo. Leis benéficas, de acordo com sua lição, são aquelas que, quando aplicadas, acarretam diminuição de receita, como as que concedem isenções tributárias, parcelam débitos fiscais, aumentem prazos para o normal recolhimento de tributos, etc. (Roque Antonio Carrazza, *Curso de Direito Constitucional Brasileiro*, 23ª ed., 2007, São Paulo: Malheiros Editores, p. 303-304).

Observa-se, ainda, no seguinte acórdão, a comprovação dessa assertiva:

“Este Órgão Especial do TJ/SP, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 144.748.0/4-00, julgada em 12 de setembro de 2007, sendo relator o Des. MARCO CÉSAR, à unanimidade reconheceu a inconstitucionalidade por vício de iniciativa de lei tributária benéfica de Ribeirão Preto, que instituiu incentivo fiscal para apoio de projetos culturais. Também na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 135.071.0/3-00, julgada em 26 de setembro de 2007, sendo relator o Des. MOHAMED AMARO, contra os votos dos Des. ROBERTO VALLIM BELLOCCHI e IVAN SARTORI reconheceu a inconstitucionalidade por vício de iniciativa de lei que instituiu a isenção tributária aos portadores de deficiência ou seus responsáveis, no Município de Jundiá. E mais recentemente, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 148.312.4/0-00, julgada em 3 de outubro de 2007, sendo relator o Des. MARCO CÉSAR, também contra os votos dos Des. ROBERTO VALLIM BELLOCCHI e IVAN SARTORI reconheceu a inconstitucionalidade por vício de iniciativa de lei que isentou do pagamento de taxas entidades beneficiadas pela imunidade” (ADIN nº 149.269-0/4-00, de 20 de fevereiro de 2008, r. Des. Boris Kauffmann).

Conforme já decidido por este Egrégio Tribunal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 994.09.228730-9, bem como em outros julgados semelhantes,

Frise-se, ainda, que o art. 174, §§ 2º e 6º, da Constituição Paulista em consonância com o art. 165, §§ 2º e 6º, do Texto Magno, estabelece que as Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão, com observância dos preceitos correspondentes da Constituição Federal, o plano plurianual; as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, sendo que a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá, entre outras coisas, sobre as alterações na legislação tributária. Da mesma forma, o projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo dos efeitos



Prefeitura Municipal de Taubaté

Estado de São Paulo

decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

Destarte, ao Executivo, nas matérias que lhe são de iniciativa privativa ou exclusiva, é assegurada a sua independência.

Segundo lição de Hely Lopes Meirelles “A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração... De um modo geral, pode a Câmara, por deliberação do plenário, indicar medidas administrativas ao prefeito adjuvandi causa, isto é, a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo; o que não pode é prover situações concretas por seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de sua exclusiva competência e atribuição. Usurpando funções do Executivo, ou suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial” (cf. ob. cit., cap. XI, n° 1.2, págs. 605-6).

Em outras palavras, a Câmara não tem o privilégio de desatender impunemente à Constituição, às leis de organização do Município, às normas da Administração local e aos seu próprio regimento, transpondo os limites da legalidade.

Saliente-se que no âmbito da Constituição Federal é reservada “a iniciativa em certas matérias a titular de determinado, excluindo-se, pois, da regra geral”.

“Assim, o art. 61, § 1°, da Constituição reserva ao Presidente a iniciativa das leis que disponham sobre fixação ou modificação dos efetivos das Forças Armadas, criem cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta ou autárquica ou aumentem a sua remuneração, digam respeito à organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios, servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria... O aspecto fundamental da iniciativa reservada está em resguardar a seu titular a decisão de propor direito novo em matérias confiadas à sua especial atenção, ou de seu interesse preponderante” (cf. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *Do Processo Legislativo*, 5ª ed., Saraiva, 2002, n° 124, págs. 207-8). Do mesmo sentir são Michel Temer, *Elementos de Direito Constitucional*, 5ª ed., RT, 1989, cap. IV, págs. 137-8 e José Afonso da Silva, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 6ª ed., RT, 1990, págs. 453-4; Pinto Ferreira, *Comentários à Constituição Brasileira*, Saraiva, 1992, pág. 261).

[...]

Especificamente sobre matéria tributária, leciona o mestre Roque Carrazza: “Em matéria tributária, porém, prevalece, a respeito, o art. 61: a iniciativa das leis tributárias – exceção feita à iniciativa das leis tributárias dos Territórios (que, no momento, não existem), que continua privativa do Presidente da República, *ex vi* do art. 61, § 1°, II, “b”, *in fine*, da CF - é ampla, cabendo, pois, a qualquer membro do Legislativo, ao Chefe do



Prefeitura Municipal de Taubaté

Estado de São Paulo

Executivo, aos cidadãos etc. Este raciocínio vale para as leis que criam ou aumentam tributos. Não para as leis tributárias benéficas, que continuam a ser de iniciativa privativa do chefe do Executivo (Presidente, Governador ou Prefeito). Abrindo um rápido parêntese, entendemos por leis tributárias 'benéficas' as que, quando aplicadas, acarretam diminuição de receita (leis que concedem isenções tributárias, que parcelam débitos fiscais, que aumentam prazos para o normal recolhimento de tributos etc.). No mais das vezes, favorecem aos contribuintes. Ora, só o Chefe do Executivo – senhor do Erário e de suas conveniências – reúne condições objetivas para aquilatar os efeitos que, leis deste tipo, produzirão nas finanças públicas sob sua guarda e superior responsabilidade. Assim, nada pode ser alterado, nesta matéria, sem prévia anuência. Chegamos a esta conclusão analisando os dispositivos constitucionais que tratam das finanças públicas, especialmente os arts. 165 e 166 da Lei Maior, que dão ao Chefe do Executivo a iniciativa das leis que estabelecem os orçamentos anuais. Notemos que o § 6º do art. 165 da CF determina que o projeto de lei orçamentária seja 'acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia'... Logo, sentimo-nos autorizados a proclamar que só o chefe do Executivo é que pode apresentar projetos de *leis tributárias benéficas*, uma vez que só ele tem como saber dos efeitos das isenções, anistias, remissões, subsídios etc., que envolvam tal matéria. Os legisladores e os cidadãos têm, quando muito, a noção das *consequências políticas* das leis tributárias benéficas. Nunca de suas consequências práticas, porque não dispõem de meios técnicos para aferi-las de antemão" (cf. *Curso de Direito Constitucional Tributário*, 22ª ed., Malheiros, 2006, cap. VI, págs. 302-4).

No sentido de que matéria tributária é de exclusividade do Chefe do Executivo, há precedentes deste Tribunal (*Lex/TJ*, 269/475; 276/487; 279/581; 280/448; 282/485 e 322-III/3367; TJSP, Órgão Especial, ADIn nº 174.110-0/8-00, rel. Des. Luiz Tâmbara, j. em 16/09/09; TJSP, Órgão Especial, ADIn nº 164.488-0/3-00, rel. Des. Palma Bisson, j. em 28/07/09; TJSP, Órgão Especial, ADIn nº 170.475-0/3-00, rel. Des. Armando Toledo, j. em 22/07/09; TJSP, Órgão Especial, ADIn nº 167.399-0/9-00, rel. Des. Viana Santos, j. em 18/03/09; TJSP, Órgão Especial, ADIn nº 168.945-0/9-00, rel. Des. Renato Nalini, j. em 18/02/09; TJSP, Órgão Especial, ADIn nº 161.878-0/1-00, rel. Des. A. C. Mathias Coltro, j. em 24/09/08.

Portanto, está comprovada a patente a inconstitucionalidade da lei atacada, pois ao conceder isenção de tributos sobre imóvel residencial usufruído ou de propriedade de aposentados e pensionistas com renda bruta mensal pessoal ou conjugal até o teto previdenciário, acarretando dificuldades ao Município, a Edilidade não respeitou os ditames constitucionais explicitados, caracterizando evidente ingerência nas prerrogativas do Poder Executivo Municipal.



Prefeitura Municipal de Taubaté

Estado de São Paulo

IV - DA CONCESSÃO DA LIMINAR OBJETIVANDO A SUSPENSÃO DOS EFEITOS

Patente se demonstra, por todo o exposto até aqui, a necessidade da concessão da medida liminar para suspender os efeitos da Lei Complementar nº. 376, de 11 de setembro de 2015.

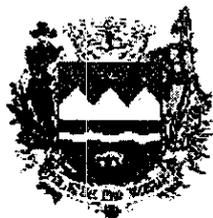
O periculum in mora é flagrante e incontestado.

A norma estabelece a concessão isenção de tributos sobre imóvel residencial usufruído ou de propriedade de aposentados e pensionistas com renda bruta mensal pessoal ou conjugal até o teto previdenciário, considerando-se, para aferição da renda, o mês anterior ao pedido de isenção.

O Poder Legislativo desatendeu impunemente à Constituição Estadual, bem como às leis de organização do Município, às normas da Administração local e ao seu próprio regimento, transpondo os limites da legalidade.

Nos termos da lei ora contestada, verdadeira lei benéfica, pois quando aplicada, acarretará diminuição de receita, somente o Chefe do Executivo, senhor do Erário e de suas conveniências, teria condições objetivas para aquilatar os efeitos que, leis deste tipo, produzirão nas finanças públicas sob sua guarda e superior responsabilidade. Assim, nada pode ser alterado, nesta matéria, sem prévia anuência.

Notemos que o art. 174, §§ 2º e 6º, da Constituição Paulista em consonância com o art. 165, §§ 2º e 6º, do Texto Magno, determina que o projeto de lei orçamentária seja acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.



Prefeitura Municipal de Taubaté

Estado de São Paulo

Dessa forma, só o chefe do Executivo é que pode apresentar projetos de leis tributárias benéficas, uma vez que só ele tem como saber dos efeitos das isenções, anistias, remissões, subsídios etc., que envolvam tal matéria.

Por isso, cumprindo o dispositivo questionado, estará sendo desrespeitadas as Constituições do Estado e Federal nos seus mais comezinhos princípios e normas, gerando, tal desrespeito, prejuízos de toda ordem à municipalidade.

O *periculum in mora* está assaz demonstrado e o *fumus boni juris* consubstancia-se no direito constitucionalmente previsto, conforme discorreu-se à ao longo desta exordial, tendo a fundamentação jurídica revelado sua existência, justificando-se a plausibilidade para a concessão de medida liminar para suspender a eficácia da norma questionada, apontada como inconstitucional, até decisão final desta ação direta de inconstitucionalidade.

Como se tudo isso não bastasse, a concessão da liminar é realmente imperiosa uma vez que não se pode aceitar um sistema de controle de constitucionalidade somente a *posteriori*, permanecendo o dispositivo inconstitucional gerando efeitos no mundo jurídico.

Por esses motivos, demonstrada a existência do *fumus boni juris* e do *periculum in mora* requer-se a Vossa Excelência a concessão de medida liminar suspensiva da Lei Complementar nº. 376, de 11 de setembro de 2015.

V - DO PEDIDO

Em face de todo o exposto, requer-se:

- I - A intimação do Presidente da Câmara Municipal, para prestar as informações necessárias no prazo legal;
- II - A Citação do Procurador Geral do Estado, para, se entender cabível, defender a norma impugnada.



Prefeitura Municipal de Taubaté
Estado de São Paulo

III - A intimação do Procurador Geral de Justiça para opinar a respeito;

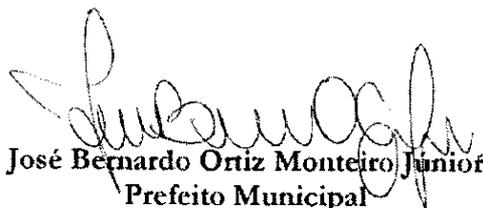
IV - A DECLARAÇÃO DA INCONSTITUCIONALIDADE da Lei Complementar nº. 376, de 11 de setembro de 2015, por afronta ao disposto nos artigos 25 e 174, §§ 2º e 6º, todos da Constituição Estadual de São Paulo;

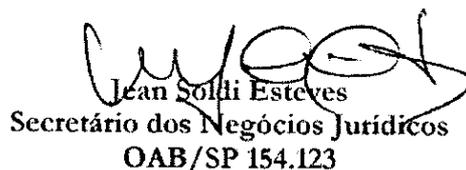
V - Requer-se, outrossim, que, declarada a inconstitucionalidade, seja comunicada a Câmara Municipal de Taubaté para a suspensão da execução do dispositivo legal questionado.

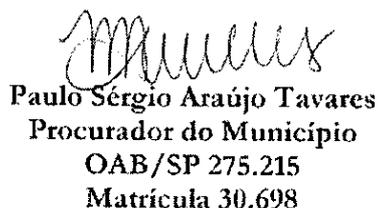
Dá-se à causa o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais).

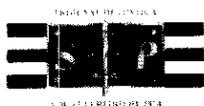
Termos em que,
Pede deferimento.

Taubaté, aos 13 de novembro de 2015.


José Bernardo Ortiz Monteiro Junior
Prefeito Municipal


Jean Solli Esteves
Secretário dos Negócios Jurídicos
OAB/SP 154.123


Paulo Sérgio Araújo Tavares
Procurador do Município
OAB/SP 275.215
Matrícula 30.698



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA - ÓRGÃO ESPECIAL

Registro: 2016.0000277353

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2246229-78.2015.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TAUBATÉ, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE TAUBATÉ.

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

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PAULO DIMAS MASCARETTI (Presidente), CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, ARANTES THEODORO, TRISTÃO RIBEIRO, BORELLI THOMAZ, JOÃO NEGRINI FILHO, SÉRGIO RUI, SALLES ROSSI, RICARDO ANAFE, ALVARO PASSOS, AMORIM CANTUÁRIA, SILVEIRA PAULILO, ADEMIR BENEDITO, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, PÉRICLES PIZA, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI E FRANCISCO CASCONI.

São Paulo, 27 de abril de 2016.

RENATO SARTORELLI
RELATOR
Assinatura Eletrônica



2

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2246229-78.2015.8.26.0000

REQUERENTE: PREFEITO DO MUNICIPAL DE TAUBATÉ

REQUERIDO: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE TAUBATÉ

EMENTA:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI COMPLEMENTAR Nº 375/2015 DO MUNICÍPIO DE TAUBATÉ - ATO NORMATIVO DE AUTORIA PARLAMENTAR CONCEDENDO BENEFÍCIO FISCAL DE NATUREZA TRIBUTÁRIA - ISENÇÃO DE IPTU INCIDENTE SOBRE IMÓVEL RESIDENCIAL USUFRUÍDO OU DE PROPRIEDADE DE APOSENTADOS OU PENSIONISTAS COM RENDA BRUTA MENSAL PESSOAL OU CONJUGAL ATÉ O TETO PREVIDENCIÁRIO - COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE - PRECEDENTES DO E. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DESTE C. ÓRGÃO ESPECIAL REFLEXOS NO ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO - IRRELEVÂNCIA - NORMA QUE NÃO CRIA OBRIGAÇÕES OU AUMENTO DE DESPESA AO PODER PÚBLICO - AFRONTA AOS ARTIGOS 25 E 174, PARÁGRAFOS 2º E 6º,

JAE



3
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2246229-78.2015.8.26.0000

**TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL
 - NÃO RECONHECIMENTO - AÇÃO
 JULGADA IMPROCEDENTE.**

Por se tratar de limitações ao poder de instauração do processo legislativo, as hipóteses previstas no texto constitucional devem ser interpretadas restritivamente, inexistindo óbice à iniciativa de lei parlamentar que disponha sobre matéria tributária, seja para criar ou majorar tributos ou mesmo para conceder benefícios fiscais porquanto o constituinte não restringiu o âmbito de sua titularidade, cuidando-se, isto sim, de competência concorrente”.

VOTO Nº 28.293

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Taubaté em face da Lei Complementar nº 376, de 11 de setembro de 2015, por violação aos artigos 25 e 174, parágrafos 2º e 6º, todos da Constituição Paulista.

Sustenta o requerente, em apertada síntese, que no ato normativo questionado a edilidade de

JAE



4
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2246229-78.2015.8.26.0000

Taubaté exorbitou de sua competência, impingindo à Administração Pública Municipal o dever de conceder isenção de tributos sobre imóvel residencial usufruído ou de propriedade de aposentados e pensionistas com renda bruta mensal pessoal ou conjugal até o teto previdenciário.

Argumenta, em acréscimo, que incumbe exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo deflagrar o processo legislativo afeto a benefícios fiscais, aduzindo, também, que o texto guerreado, ao trazer para o âmbito do Município a obrigação de conceder incentivos fiscais ao contribuinte, em detrimento da receita do ente público, acarreta inegáveis dificuldades à Administração Pública na medida em que são de iniciativa privativa do Prefeito a apresentação de projetos de leis tributárias benéficas, pois só ele tem como saber dos efeitos dessas isenções e anistias, sem contar a inobservância de normas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente em seu artigo 14, relacionadas a matéria de isenção tributária, bem assim a consequente instituição de despesas sem indicação de receitas.

Enfatizando, no mais, que se encontram presentes os pressupostos autorizadores para a concessão da liminar, insiste na suspensão da eficácia da Lei Complementar nº 376, de 11 de setembro de 2015, do



5

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2246229-78.2015.8.26.0000

Município de Taubaté.

Denegada a liminar, o Presidente da Câmara Municipal de Taubaté deixou transcorrer, *in albis*, o prazo para manifestação (cf. fl. 44).

O Procurador Geral do Estado não ofereceu defesa em razão de os dispositivos impugnados tratarem de matéria exclusivamente local (fls. 41/43).

A douta Procuradoria Geral de Justiça, em seu parecer, opinou pela improcedência da ação (fls. 46/56).

É o relatório.

A ação é de ser julgada improcedente.

O texto impugnado tem o seguinte teor, *verbis*:

“Art. 1º A Lei complementar nº 2, de 17 de novembro de 1990, passa a ser redigida da seguinte forma:

‘Art 30-B. Os aposentados ou pensionistas com renda bruta mensal pessoal ou conjugal até o teto previdenciário são isentos do imposto sobre um único imóvel residencial



6

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2246229-78.2015.8.26.0000

de que sejam proprietários ou usufrutuários.

Parágrafo único, Considerar-se-á, para aferição da renda, o mês anterior ao do pedido de isenção.'

Art. 2º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação” (cf. fl. 18).

Ao que se infere, originou-se a lei atacada de projeto de autoria parlamentar que, após veto do alcaide, acabou sendo promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal (fls. 12/19).

Na verdade, a norma impugnada tem natureza tributária, não se encontrando entre as matérias expressamente elencadas no artigo 24, parágrafo 2º, da Constituição Bandeirante, cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo, preceito normativo que, por simetria, aplica-se aos municípios.

Por se tratar de limitações ao poder de instauração do processo legislativo, as hipóteses previstas no texto constitucional devem ser interpretadas restritivamente, inexistindo óbice à iniciativa de lei parlamentar que disponha sobre matéria tributária, seja para criar ou majorar tributos ou mesmo para conceder benefícios fiscais porquanto o constituinte não restringiu o âmbito de sua titularidade, cuidando-se, isto sim, de competência concorrente.



7

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2246229-78.2015.8.26.0000

Destaco, a propósito, casos análogos já submetidos à apreciação deste C. Órgão Especial, **verbis**:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Complementar 238/2014 (‘Acrescenta dispositivo na Lei nº 1.672/1968 Código Tributário Municipal concedendo isenção de IPTU para um único imóvel utilizado por portadores de câncer’). Inconstitucionalidade não configurada. Matéria cuja iniciativa não é reservada ao Chefe do Poder Executivo. Iniciativa concorrente. Ação improcedente” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2119167-55.2015.8.26.0000, Relator Desembargador Borelli Thomaz).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI COMPLEMENTAR Nº 275 DE 24 DE OUTUBRO DE 2014, DO MUNICÍPIO DE MARTINÓPOLIS - CONCESSÃO DE ISENÇÃO DO IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO A PROPRIETÁRIOS DE IMÓVEIS PORTADORES DE DOENÇAS GRAVES QUE ESPECIFICA - INICIATIVA ORIUNDA DO PODER LEGISLATIVO

JAE



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2246229-78.2015.8.26.0000

**LOCAL - VIABILIDADE -
 COMPETÊNCIA LEGISLATIVA
 CONCORRENTE ENTRE OS PODERES
 EXECUTIVO E LEGISLATIVO PARA
 EDIÇÃO DE NORMA TRIBUTÁRIA -
 PRECEDENTES DO C. SUPREMO
 TRIBUNAL FEDERAL - LEI
 QUESTIONADA, ADEMAIS, QUE NÃO
 CRIA OU IMPÕE OBRIGAÇÕES AO
 EXECUTIVO - AUSÊNCIA DE
 AUMENTO DE DESPESA OU MESMO
 OFENSA A PRINCÍPIOS
 CONSTITUCIONAIS - TESE DE
 RENÚNCIA DE RECEITA, A
 DESRESPEITAR ARTIGO 14 DA LEI
 COMPLEMENTAR Nº 101/2000 (LEI DE
 RESPONSABILIDADE FISCAL) QUE
 REPRESENTA MERO CONTROLE DE
 LEGALIDADE DA NORMA
 PRETENSÃO IMPROCEDENTE” (Ação
 Direta de Inconstitucionalidade nº
 2201471-48.2014.8.26.0000, Relator
 Desembargador Francisco Casconi).**

**“AÇÃO DIRETA DE
 INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº
 3.085/2014, do Município de Monte Alto
 - Lei de iniciativa parlamentar que trata
 da concessão de benefícios de
 parcelamento aos contribuintes de**



9

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2246229-78.2015.8.26.0000

tributos gerais do município de Monte Alto, com débitos inscritos em Dívida Ativa Tributária e não Tributárias - Redução do valor mínimo de cada parcela de 10% para 5% do salário mínimo vigente - Natureza tributária de lei que concede benefício fiscal - Vício de iniciativa de que não se cogita - Competência legislativa concorrente - Precedentes do STF e do Órgão Especial desta Corte” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2215648-17.2014.8.26.0000, Relator Desembargador Luiz Antonio de Godoy).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI - Município de Sumaré - Lei Municipal nº 5.483, de 10 de maio de 2013, de iniciativa Parlamentar que isenta do pagamento do imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana-IPTU os contribuintes aposentados, pensionistas e beneficiários da lei federal nº 8.742/93, cuja renda mensal seja igual ou inferior a 5 (cinco) salários mínimos, proprietários de um único imóvel residencial ou misto, utilizado para sua moradia - Possibilidade - Competência

JAE



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2246229-78.2015.8.26.0000

é concorrente em se tratando de matéria tributária, artigos 61 da Constituição Federal e 24 da Constituição Bandeirante Precedentes do STF - Ação improcedente” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0175323-68.2013.8.26.0000, Relator Desembargador Samuel Júnior).

Lembro, ainda, entendimento sufragado pelo E. Supremo Tribunal Federal no julgamento de Recurso Extraordinário em que se reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada, **verbis**:

“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” (ARE nº 743.480/MG, Relator Ministro Gilmar Mendes).



11

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2246229-78.2015.8.26.0000

As proposições legislativas instituidoras de benefícios fiscais também não se submetem à cláusula de reserva prevista na Constituição Bandeirante e tampouco constituem ingerência nas prerrogativas do Poder Executivo, ainda que impliquem reflexos orçamentários, na medida em que o ato de legislar sobre direito tributário não se confunde com o ato de legislar sobre o orçamento, **verbis**:

“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 724-6/RS (Medida Liminar), Relator Ministro Celso de Mello).

No mesmo sentido:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Complementar nº 710, de 29 de outubro de 2014, do município de Catanduva, que altera 'a tabela VIII, do Anexo II, da Lei Complementar nº 98, de 23 de dezembro de 1998', reduzindo o valor da taxa de coleta de lixo. Alegação de vício de iniciativa. Não

JAE



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2246229-78.2015.8.26.0000

reconhecimento. Competência concorrente para iniciativa de leis que versem sobre matéria tributária, inclusive para redução de tributos ou concessão de isenção fiscal; e ainda que a lei cause eventual repercussão em matéria orçamentária. Precedentes deste C. Órgão Especial e do C. Supremo Tribunal Federal” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2198107-68.2014.8.26.0000, Órgão Especial, Relator Desembargador Ferreira Rodrigues).

Destarte, a lei de iniciativa parlamentar objurgada apenas criou, nos limites da competência legislativa comum e dentro da discricionariedade própria das políticas públicas, novos beneficiários de isenção tributária, aumentando o leque de contribuintes que ficarão a salvo de pagar imposto incidente sobre imóvel residencial, sendo irrelevante que a sua aplicação possa repercutir no orçamento do município porque não diz respeito a normas orçamentárias (*plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual*), não cabendo cogitar, **ipso facto**, de ofensa ao disposto no artigo 174, parágrafos 2º e 6º, da Constituição Estadual.

Por outro lado, o benefício fiscal



13

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2246229-78.2015.8.26.0000

introduzido pela Lei Complementar nº 376, de 11 de setembro de 2015, do Município de Taubaté, não configura criação ou aumento de despesa pública, vedadas pelo artigo 25 da Carta Bandeirante, mas sim provável diminuição de receita do ente público.

Cumprido, por fim, ressaltar, que eventual inobservância de dispositivo contido na Lei de Responsabilidade Fiscal (*Lei Complementar nº 101/2000*) não comporta análise no âmbito restrito da ação direta de inconstitucionalidade proposta perante o Tribunal de Justiça, que somente pode ser conhecida no que diz respeito a suposta afronta à Constituição Estadual.

Da mesma forma, não se mostra hábil à instauração da jurisdição constitucional abstrata a alegada falta de indicação da alteração legislativa tributária na lei de diretrizes orçamentárias, ou a ausência de demonstrativo dos efeitos decorrentes da isenção (*cf. fl. 04*), pois a ofensa à Constituição do Estado seria, em tese, indireta, sendo necessário o prévio confronto do ato normativo impugnado com a legislação infraconstitucional, o que não se admite nesta via processual.

Ante o exposto, por não vislumbrar violação a dispositivos da Constituição Paulista, julgo

JAE



14

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2246229-78.2015.8.26.0000

improcedente a presente ação direta de inconstitucionalidade.

RENATO SARTORELLI

Relator

Assinatura Eletrônica

JAE

Superior Tribunal de Justiça

RECURSO ESPECIAL Nº 1.623.994 - SP (2016/0232798-1)

RELATOR : MINISTRO HUMBERTO MARTINS
RECORRENTE : MUNICÍPIO DE TAUBATÉ
PROCURADOR : PAULO SÉRGIO ARAÚJO TAVARES E OUTRO(S)
RECORRIDO : TAUBATE CAMARA MUNICIPAL
PROCURADOR : GUILHERME RICKEN E OUTRO(S)

EMENTA

DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. MATÉRIA CONSTITUCIONAL. INCOMPETÊNCIA DESTA CORTE. ANÁLISE DE DIREITO LOCAL. IMPOSSIBILIDADE DE EXAME. ÓBICE. SÚMULA 280/STF. RECURSO ESPECIAL NÃO CONHECIDO.

DECISÃO

Vistos.

Cuida-se de recurso especial interposto pelo MUNICÍPIO DE TAUBATÉ, com fundamento no art. 105, inciso III, alíneas "a", da Constituição Federal, contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que negou provimento à demanda do ora recorrente nos termos da seguinte ementa (fls. 65/66, e-STJ):

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI COMPLEMENTAR nº 375/2015 DO MUNICÍPIO DE TAUBATÉ - ATO NORMATIVO DE AUTORIA PARLAMENTAR CONCEDENDO BENEFÍCIO FISCAL DE NATUREZA TRIBUTÁRIA - ISENÇÃO DE IPTU INCIDENTE SOBRE IMÓVEL RESIDENCIAL USUFRUÍDO OU DE PROPRIEDADE DE APOSENTADOS OU PENSIONISTAS COM RENDA BRUTA MENSAL PESSOAL OU CONJUGAL ATÉ O TETO PREVIDENCIÁRIO - COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE - PRECEDENTES DO E. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DESTE C. ÓRGÃO ESPECIAL REFLEXOS NO ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO - IRRELEVÂNCIA - NORMA QUE NÃO CRIA OBRIGAÇÕES OU AUMENTO DE DESPESA AO PODER PÚBLICO - AFRONTA AOS ARTIGOS 25 E 174, PARÁGRAFOS 2º E 6º, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - NÃO RECONHECIMENTO - AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.

Por se tratar de limitações ao poder de instauração do processo legislativo, as hipóteses previstas no texto constitucional devem ser interpretadas restritivamente, inexistindo óbice à

Superior Tribunal de Justiça

iniciativa de lei parlamentar que disponha sobre matéria tributária, seja para criar ou majorar tributos ou mesmo para conceder benefícios fiscais porquanto o constituinte não restringiu o âmbito de sua titularidade, cuidando-se, isto sim, de competência concorrente".

Sem embargos de declaração.

No presente recurso especial, o recorrente alega que o acórdão estadual contrariou as disposições contidas no art. 14 da LRF, porquanto a declaração de constitucionalidade da LC 376/2015 afronta a LC 101/2000.

Sustenta, outrossim,

"Nesta linha, os artigos 25 e 174, §§ 2º e 6º, da Constituição Paulista em consonância com o art. 165, §§ 2º e 6º, do Texto Magno, estabelecem que as Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão, com observância dos preceitos correspondentes da Constituição Federal, o plano plurianual; as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, sendo que a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá, entre outras coisas, sobre as alterações na legislação tributária. Da mesma forma, 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" (fl. 86, e-STJ).

Apresentadas as contrarrazões (fls. 105/112, e-STJ), sobreveio o juízo de admissibilidade positivo da instância de origem (fl. 147, e-STJ).

É, no essencial, o relatório.

O recurso não merece prosperar.

Da detida leitura dos autos, observa-se que o pedido envolto, embora a recorrente alegue ter ocorrido violação de matéria infraconstitucional, qual seja, do art. 14 da LRF, segundo se observa dos fundamentos que serviram de fundamento para a Corte de origem, é de âmbito local (LC 376/2015), de modo a afastar a competência desta Corte Superior de Justiça para o deslinde do desiderato contido no recurso especial.

Todavia, o exame de normas de caráter local é inviável na via do recurso especial, em virtude da vedação prevista na Súmula 280 do STF, segundo a qual, *"por ofensa a direito local, não cabe recurso extraordinário"*.

Superior Tribunal de Justiça

Assim, não merece prosperar a irresignação da recorrente, uma vez que, para se aferir a procedência de suas alegações, seria necessário proceder à interpretação de norma local. Ademais, eventual violação de lei federal seria reflexa, e não direta, porque, no deslinde da controvérsia, seria imprescindível a interpretação do decreto estadual e das leis estaduais supramencionadas, descabendo, portanto, o exame da questão em sede de recurso especial.

Nesse sentido, confirmam-se as ementas dos seguintes julgados:

"PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. LIQUIDAÇÃO. REAJUSTES DOS VENCIMENTOS PREVISTOS EM LEI SUPERVENIENTE (LEI MUNICIPAL Nº 12.397/1997). APLICAÇÃO. QUESTÃO DE DIREITO LOCAL. MATÉRIA DECIDIDA NO RESP. 1.217.076-SP, JULGADO PELA SISTEMÁTICA DO ART. 543-C DO CPC.

1. Este Superior Tribunal, no julgamento do REsp 1.217.076/SP, submetido ao rito do art. 543-C do CPC - representativo de controvérsia, da relatoria do Ministro Teori Albino Zavascki, publicado em 14.10.2011, firmou orientação de que "a discussão, na fase de liquidação, a respeito dos supervenientes reajustes concedidos pela legislação municipal (Lei 12.397/97) e seus reflexos no cálculo do percentual devido e no cumprimento da condenação imposta envolve, exclusivamente, interpretação e aplicação de direito local, insuscetível de reexame por recurso especial, a teor do disposto no enunciado nº 280 da Súmula do STF".

2. Embargos de divergência não providos" (Eag 1316402/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 28/05/2014, DJe 03/06/2014.);

"PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. EXECUÇÃO. EX-FERROVIÁRIO. COMPLEMENTAÇÃO DE PENSÃO. DEPENDENTE. PARCELA A SER PAGA PELO INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR. REVERSÃO DE EX-FUNCIONÁRIOS DA RFFSA PARA O IPERGS NOS TERMOS DA LEI N. 3.877/61. IMPOSSIBILIDADE DE ANÁLISE DE LEGISLAÇÃO LOCAL. SÚMULA 280/STF. VIOLAÇÃO DA COISA JULGADA. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICA. INVIABILIDADE. SÚMULA 7/STJ.

1. É inviável a análise da questão controvertida dos autos porquanto demanda a análise da Lei Estadual n. 2.061/53, que

Superior Tribunal de Justiça

disciplina a matéria. Logo a revisão do aresto, na via eleita, encontra óbice na Súmula 280 do STF.

2. No caso, rever a interpretação dada pela Corte de origem ao título executivo judicial, a fim de aferir possível violação à coisa julgada, exigira o revolvimento do acervo fático-probatório dos autos, o que é inadmissível na via especial, ante o óbice da Súmula 7/STJ. A propósito: AgRg no AREsp 339.691/SP, Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, DJe 20/11/2013; AgRg no AREsp 149.713/PR, Rel. Ministro Francisco Falcão, Primeira Turma, DJe 3/10/2012; AgRg no AREsp 224.394, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma, DJe 19/12/2012; AgRg no REsp 1.208.502/AL, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, DJe 9/8/2011; AgRg no REsp 1.015.470/SC, Rel. Ministro Felix Fischer, Quinta Turma, DJe 4/8/2008.

3. Agravo regimental não provido" (AgRg no AREsp 30.281/RS, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 27/05/2014, DJe 02/06/2014.).

Ainda que assim não fosse, impende assinalar que, embora a recorrente alegue ter ocorrido violação de matéria infraconstitucional, as razões recursais envolvem tema de índole eminentemente constitucional, o que torna inviável sua apreciação por esta egrégia Corte.

Essa circunstância obsta conhecimento do presente recurso, sob pena de o Superior Tribunal de Justiça penetrar em competência constitucionalmente afeta à Corte Máxima.

Reitere-se, por oportuno, que a matéria constitucional agitada no recurso especial não pode ser examinada na via especial, em virtude do óbice contido na Lei Maior, na forma da jurisprudência deste Tribunal. Não cabe a este STJ examinar no âmbito do recurso especial, nem sequer a título de prequestionamento, eventual violação de dispositivo constitucional, tarefa reservada ao STF, nos termos dos arts. 102, III, e 105, III, da Constituição Federal.

Ante o exposto, com fundamento no art. 932, inciso III, do CPC/2015, não conheço do recurso especial.

Superior Tribunal de Justiça

Publique-se. Intimem-se.

Brasília (DF), 31 de agosto de 2016.

MINISTRO HUMBERTO MARTINS

Relator



Superior Tribunal de Justiça

O **SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**, com base nos seus registros processuais eletrônicos, acessados no dia e hora abaixo referidos

CERTIFICA

que, sobre o(a) RECURSO ESPECIAL nº 1623994/SP, do(a) qual é Relator o Excelentíssimo Senhor Ministro HUMBERTO MARTINS e no qual figuram, como RECORRENTE, MUNICÍPIO DE TAUBATÉ, advogados(as) PAULO SÉRGIO ARAÚJO TAVARES E OUTRO(S) (SP275215) e, como RECORRIDO, TAUBATE CAMARA MUNICIPAL, advogados(as) GUILHERME RICKEN E OUTRO(S) (SP346847), constam as seguintes fases: em 25 de Agosto de 2016, RECEBIDOS OS AUTOS ELETRONICAMENTE NO(A) SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO TJSP - TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO - AV. BRIGADEIRO; em 29 de Agosto de 2016, DISTRIBUÍDO POR SORTEIO AO MINISTRO HUMBERTO MARTINS - SEGUNDA TURMA; em 29 de Agosto de 2016, CONCLUSOS PARA DECISÃO AO(À) MINISTRO(A) HUMBERTO MARTINS (RELATOR) - PELA SJD; em 31 de Agosto de 2016, RECEBIDOS OS AUTOS NO(A) COORDENADORIA DA SEGUNDA TURMA; em 13 de Setembro de 2016, NÃO CONHECIDO O RECURSO DE MUNICÍPIO DE TAUBATÉ (PUBLICAÇÃO PREVISTA PARA 14/09/2016); em 13 de Setembro de 2016, DISPONIBILIZADO NO DJ ELETRÔNICO - DESPACHO / DECISÃO; em 14 de Setembro de 2016, PUBLICADO DESPACHO / DECISÃO EM 14/09/2016; em 14 de Setembro de 2016, DISPONIBILIZADA INTIMAÇÃO ELETRÔNICA (DECISÕES E VISTAS) AO(À) MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL; em 26 de Setembro de 2016, MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL INTIMADO ELETRONICAMENTE DA(O) DESPACHO / DECISÃO EM 26/09/2016; em 09 de Novembro de 2016, TRANSITADO EM JULGADO EM 28/10/2016; em 09 de Novembro de 2016, DISPONIBILIZADO PARA REMESSA ELETRÔNICA AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL; em 05 de Dezembro de 2016, REMETIDOS OS AUTOS (EM GRAU DE RECURSO) PARA SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL RECEBENDO O NÚMERO DE CONTROLE 290704. Certifica, por fim, que o assunto tratado no mencionado processo é: DIREITO TRIBUTÁRIO, Impostos, IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano.DIREITO TRIBUTÁRIO, Impostos, IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano.DIREITO TRIBUTÁRIO, Limitações ao Poder de Tributar, Isenção.

Certidão gerada via internet com validade de 30 dias corridos.

Certidão de número 2218661, de código de segurança 168A.788C.0EA2.BE2, Página 1 de 2 gerada em 15/05/2018 17:55:20.



Superior Tribunal de Justiça

Esta certidão pode ser validada no site do STJ com os seguintes dados:

Número da Certidão: **2218661**

Código de Segurança: **168A.788C.0EA2.BE2**

Data de geração: **15 de Maio de 2018, às 17:55:20**

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.015.743 SÃO PAULO

RELATOR : **MIN. MARCO AURÉLIO**
RECTE.(S) : **PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TAUBATÉ**
ADV.(A/S) : **PROCURADOR - GERAL DO MUNICÍPIO DE TAUBATÉ**
RECDO.(A/S) : **CAMARA MUNICIPAL DE TAUBATE**
ADV.(A/S) : **GUILHERME RICKEN**

DECISÃO**LEI - INICIATIVA - MATÉRIA
TRIBUTÁRIA - PRECEDENTES -
RECURSO EXTRAORDINÁRIO -
NEGATIVA DE SEGUIMENTO.**

1. Atendem para o decidido na origem. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ao julgar improcedente ação direta de inconstitucionalidade, reconheceu submetida ao âmbito da competência concorrente norma instituidora de benefício fiscal de iniciativa legislativa parlamentar. No recurso extraordinário cujo trânsito busca alcançar, o recorrente alega violados os artigos 165, § 6º, e 166 da Carta Política. Aduz a inobservância ao princípios que regem as finanças públicas e as regras disciplinadoras do orçamento público. Sustenta que a redução de receita resultante do benefício fiscal em questão somente pode resultar da iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo.

2. Em 11 de outubro de 2013, mediante o denominado Plenário Virtual, no recurso extraordinário com agravo nº 743.480/MG, os Ministros do Supremo reconheceram a repercussão geral da matéria e, no mérito, confirmaram a jurisprudência acerca do tema – Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 2.464, relatora ministra Ellen Gracie, Diário da Justiça de 25 de maio de 2007, e nº 2.659/SC, relator ministro Nelson Jobim, Diário da Justiça de 6 de fevereiro 2004. Concluíram inexistir reserva de iniciativa ao Chefe do Poder Executivo para propor leis a versarem redução ou extinção de tributos, revelada distinção entre

RE 1015743 / SP

matéria orçamentária e tributária propriamente dita.

Manifestei-me contrário à reafirmação do entendimento naquele âmbito, apontando a necessidade de a questão ser apreciada pelo Pleno. Ante o escore do julgamento, quando fui voz isolada, mostra-se infrutífero provocar a reabertura do tema.

3. Em face do precedente, nego seguimento ao recurso.

4. Publiquem.

Brasília, 28 de fevereiro de 2018.

Ministro MARCO AURÉLIO
Relator



Supremo Tribunal Federal

Certidão de Trânsito

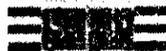
RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1015743

RECTE.(S) : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TAUBATÉ
ADV.(A/S) : PROCURADOR - GERAL DO MUNICÍPIO DE TAUBATÉ
RECDO.(A/S) : CAMARA MUNICIPAL DE TAUBATE
ADV.(A/S) : GUILHERME RICKEN (346847/SP)

Certifico que o(a) acórdão/decisão transitou em julgado em 20/04/2018, dia subsequente ao término do prazo recursal.

Brasília, 20 de abril de 2018.

CALLÉRIA CAVALCANTE MONTEIRO WITCZAK
Matrícula 1191



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

Registro: 2018.0000440684

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2253294-56.2017.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE PALMITAL, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE PALMITAL.

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

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PEREIRA CALÇAS (Presidente), ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, GERALDO WOHLERS, ADEMIR BENEDITO, ARTUR MARQUES, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, PÉRICLES PIZA, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, BORELLI THOMAZ, JOÃO NEGRINI FILHO, SALLES ROSSI, RICARDO ANAFE E ALVARO PASSOS.

São Paulo, 13 de junho de 2018.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

BERETTA DA SILVEIRA

RELATOR

Assinatura Eletrônica

VOTO Nº: 41858

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2253294-56.2017.8.26.0000

COMARCA:São Paulo

Autor: Prefeito do Município de Palmital

Réu: Presidente da Câmara Municipal de Palmital

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 2.810, de 28 de agosto de 2017, do Município de Palmital, que "Dispõe sobre a isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) ao proprietário de imóvel residencial localizado no município de Palmital, nas condições que especifica". (1) **VÍCIO DE INICIATIVA: Inexistente.** Entendimento consagrado pelo E. STF, e nesta Corte, de que de que a competência para iniciar processo legislativo sobre matéria tributária não é privativa do Poder Executivo. (2) **VIOLAÇÃO À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: Impossibilidade de exame da tese de ilegalidade em sede de ação objetiva. Carência de interesse-adequação flagrante** (art. 485, VI, seg. fig., NCPC). (3) **FALTA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA ESPECÍFICA: não é inconstitucional a lei que inclui gastos no orçamento municipal anual sem a indicação de fonte de custeio em contrapartida ou com seu apontamento genérico. Doutrina e Jurisprudência do STF (inclusive em sede de repercussão geral) e desta Corte. AÇÃO IMPROCEDENTE, uma vez revogada a liminar.**

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo PREFEITO MUNICIPAL DE PALMITAL em face do

Direta de Inconstitucionalidade nº 2253294-56.2017.8.26.0000	Voto nº 41858	2/13
--	---------------	------



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL daquela localidade.

Aduz-se a inconstitucionalidade da Lei nº 2.810, de 28 de agosto de 2017, daquela Municipalidade, a qual “*Dispõe sobre a isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) ao proprietário de imóvel residencial localizado no município de Palmital, nas condições que especifica*”.

Sustenta-se, em suma, que tal norma jurídica, oriunda de projeto parlamentar, ostentaria vício formal de iniciativa (pertencente exclusivamente ao Executivo Local), em desrespeito aos artigos 5º; 47, incisos II, XI e XIV; 174 e 175; todos da Constituição Estadual, bem como desrespeitaria a norma do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Aduz-se, também, que a prática ali veiculada implicaria diminuição de receita para a Edilidade, com indevida criação de obrigação ao Executivo, sem indicação da correlata fonte de custeio, desequilibrando, assim, as contas municipais, em infração aos artigos 25 e 176, incisos I e III, da Carta Bandeirante. Por fim, aponta-se que essa lei afrontaria princípios regentes da Administração Pública, com especial ênfase a *legalidade* e a *eficiência* na gestão da coisa pública e na prestação dos serviços públicos, previstos no artigo 111 da CE/SP, bem como à norma do artigo 144 da mesma Carta Política Estadual.

Deferida a liminar suspensiva (fls. 69/70), o Presidente da Câmara Municipal de Palmital prestou informações (fls. 85/98).

A d. Procuradoria-Geral do Estado externou seu desinteresse jurídico por participar neste feito, visto que a defesa do ato impugnado seria de interesse exclusivamente local (fls. 82/83).

A seu turno, a d. Procuradoria-Geral de Justiça, em

Direta de Inconstitucionalidade nº 2253294-56.2017.8.26.0000	Voto nº 41858	3/13
--	---------------	------



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

seu parecer, opinou pela improcedência da demanda (fls. 120/128).

É O RELATÓRIO.

A Lei nº 2.810, de 28 de agosto de 2017, do Município de Palmital derivada do Projeto de Lei nº 27, de 05.06.2017, de iniciativa legislativa (fls. 25/26) , versa sobre “[...] a isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) ao proprietário de imóvel residencial localizado no município de Palmital, nas condições que especifica”, nos seguintes termos (fls. 46/47):

“Art. 1º Institui a isenção de pagamento do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), no Município de Palmital-SP, ao proprietário de imóvel residencial localizado no município de Palmital que se encontra inserido nas seguintes hipóteses:

- a) ser aposentado ou pensionista;*
- b) ser maior de 65 (sessenta e cinco) anos;*
- c) não possuir renda familiar superior a 2 (dois) salários mínimos;*
- d) ser proprietário de um único imóvel residencial, cuja área edificada não seja superior a 150 m² (cento e cinquenta metros quadrados) e que esteja servindo como moradia;*
- e) ser o imóvel residencial construído em um terreno com área de até 300 m² (trezentos metros quadrados); e,*
- f) não ser proprietário de outros imóveis em área urbana ou rural.*

Art. 2º Fica, também, isento do pagamento do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), no Município de Palmital-SP, o proprietário de imóvel residencial, portador de deficiência



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

física ou mental, devidamente comprovada através de laudo médico pericial fornecido por especialista, ou que tenha sob sua dependência ou responsabilidade o portado destas deficiências, desde que se encontre inserido nas hipóteses previstas nas alíneas 'c', 'd', 'e' e 'f' do artigo 1º desta Lei.

Art. 3º A isenção a que se refere a presente Lei deverá ser requerida pelo beneficiário junto à Prefeitura Municipal de Palmital até o dia 30 de outubro de cada exercício, a fim de possibilitar a concessão do benefício a partir do ano subsequente, o qual deverá anexar ao requerimento a documentação necessária para comprovar as exigências a que se refere esta Lei.

Art. 4º Para fazer jus a isenção de pagamento de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), o proprietário tem de estar em dia com os pagamentos do IPTU do seu imóvel residencial, até a data protocolo do pedido de isenção.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação”.

I. Da alegada violação à iniciativa (privativa) executiva da lei tributária.

Não se divisa, no caso, a invasão de iniciativa privativa do Poder Executivo Municipal.

O artigo 5º da Constituição do Estado de São Paulo, repetindo os dizeres do artigo 2º da Constituição da República, enuncia serem “*Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário*”.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

No concernente à **iniciativa legislativa** (marco inicial do processo legislativo), a Carta Magna Brasileira contemplou um sistema complexo, visto que conferiu tal prerrogativa a diversos entes públicos e, até mesmo, não públicos (como no caso da iniciativa popular, prevista em seu artigo 61, § 2º).

Em seu parágrafo primeiro, contudo, estabeleceu um rol de matérias sujeitas à competência privativa do Chefe do Executivo da União.

Por *simetria*, semelhante regramento de iniciativa das leis haveria de se aplicar aos Estados (artigo 25 da Constituição da República).

Não por acaso, o artigo 24, § 2º, da Constituição deste Estado, também traz normas definidoras da competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo Estadual.

Igual *simetria* (ou *paralelismo*) também se deve guardar em relação aos Municípios (artigo 144 da Constituição Bandeirante).

Nesse cenário, não se vislumbra que a atividade do Poder Legislativo local, ao estatuir norma do quilate da ora analisada, implicaria qualquer violação à competência do Chefe do Executivo consagrada nos artigos supramencionados.

A propósito, existe, de longa data, entendimento consolidado no âmbito do Egrégio Supremo Tribunal Federal, assentando ainda



PODER JUDICIÁRIO
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

que esse rol de competências normativas não admite interpretação extensiva ou presunção ampliativa:

“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” (STF Tribunal Pleno ADI nº 724 MC/RS Rel. Min. Celso de Mello j. em 07.05.1992).

Vale dizer, as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no artigo 61 da Constituição do Brasil - quais sejam, matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo.

E, trazendo a discussão para o âmbito da Carta Estadual Bandeirante, restringir-se-ão tais hipóteses às matérias relacionadas em seu artigo 24, § 2º - o qual é aplicável aos Municípios por simetria (artigo 144, CE/SP).

O tema da iniciativa legislativa em tema tributário, aliás, já foi inclusive objeto de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal, sob o regime 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



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

do Executivo em matéria tributária. 5. Repercussão geral reconhecida. 6. Recurso provido. Reafirmação de jurisprudência” (STF Tribunal Pleno - ARE nº 743.480/MG Rel. Min. Gilmar Mendes j. em 10.10.2013 - Votação Majoritária).

No mesmo sentido, há precedentes deste Egrégio Colegiado:

“DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Complementar n. 544, de 11 de agosto de 2017, do Município de São José do Rio Preto, que 'dispõe sobre a isenção para cobrança de IPTU de Doente de Câncer em tratamento, Alzheimer, Parkinson, Esclerose Múltipla ou Esclerose Lateral Amiotrófica, possuidor de um único imóvel, destinado a sua moradia, alterando o art. 25, da Lei Complementar n. 096, de 29 de dezembro de 1998' - Ausência de inconstitucionalidade formal decorrente de vício de iniciativa Entendimento consagrado pelo E. STF de que de que a competência para iniciar processo legislativo sobre matéria tributária não é privativa do Poder Executivo - Inocorrência de criação de despesa sem a correspondente previsão de custeio - Inexistência de violação ao princípio da isonomia tributária e da capacidade contributiva - Não se constata na isenção do IPTU a instituição de uma diferenciação odiosa pelo Município - Ação julgada improcedente” (TJ/SP Órgão Especial ADI nº 2183791-45.2017.8.26.0000 Rel. Des. Moacir Peres j. em 11.04.2018 - Votação Majoritária).

“DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 3.722 de 18 de fevereiro de 2015, do Município de Mirassol. Concessão



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

*de isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano a proprietários de imóveis portadores de doenças graves que específica. Iniciativa oriunda do Poder Legislativo local. Viabilidade. Competência legislativa concorrente entre os Poderes Executivo e Legislativo para edição de norma tributária. Precedentes do C. Supremo Tribunal Federal. Lei questionada, ademais, que não cria ou impõe obrigações ao Executivo. Ausência de aumento de despesa. Tese de ausência de compensação, a desrespeitar artigo 14 da lei complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) que representa mero controle de legalidade da norma pretensão improcedente” (TJ/SP – Órgão Especial – ADI nº 2082828-97.2015.8.26.0000 Rel. Des. **Francisco Casconi** - j. 16.09.2015 - V.U.).*

Portanto, de vício de iniciativa legislativa não haveria falar-se na hipótese vertente.

II. Da pretensa violação à Lei de Responsabilidade Fiscal.

O artigo 125, § 2º, da Constituição da República, estabelece a maneira como a Corte Estadual desempenhará o *controle concentrado* de constitucionalidade de leis da seguinte forma:

“Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

[...] § 2º Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão”.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

Esse preceito viu-se repetido, em linhas gerais, no artigo 74, inciso XI, da Constituição Bandeirante.

Examinado tal pleito, verifica-se que nesse particular a parte demandante traz a este Colegiado hipótese de conflito entre *legislação municipal* (Lei Municipal nº 2.810, de 28 de agosto de 2017) e *legislação federal* (Lei Complementar nº 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal) – e não propriamente de crise de constitucionalidade, como autorizado pelas Cartas Constitucionais para esta via *concentrada*.

Aliás, não por outro motivo, mas buscando até trazer aparente “roupagem” de questão constitucional, o Alcaide acabou por sustentar que a norma municipal impugnada, em última instância, implicaria suposta infração aos princípios constitucionais da *legalidade* e da *eficiência* (artigos 111 e 144 da Constituição Bandeirante).

Essa violação, à evidência, qualifica-se como meramente *indireta* (ou *reflexa*) à Constituição da República e da Constituição Estadual, insuscetível, precisamente por isso, de exame em sede de controle concentrado normativo abstrato de constitucionalidade, característico das ações diretas de competência desta Corte.

A propósito, traga-se análise de **Hely Lopes Meirelles** (MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnold; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. 35ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 432) sobre a hipótese de violação do que ele denomina de “**bloqueio de competência**” (CRFB, art. 24), *in verbis*:

Direta de Inconstitucionalidade nº 2253294-56.2017.8.26.0000	Voto nº 41858	10/13
--	---------------	-------



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

“[...] o direito federal não configura exatamente um parâmetro de controle abstrato de normas, mas simples índice para aferição da ilegitimidade ou de não-observância da ordem de competência estabelecida na Constituição”.

Desse entendimento não discrepa o ilustre mestre lusitano **José Joaquim Gomes Canotilho (Direito Constitucional e Teoria da Constituição)**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 985), que preleciona que os requisitos objetivos para um pronunciamento *in abstracto* acerca da validade de determinada norma são:

“[...] (1) *questão concreta de inconstitucionalidade, ou seja, deve tratar-se da questão da desconformidade constitucional de um acto normativo a aplicar num caso submetido a decisão perante o juiz a quo;*

(2) *questão objetiva, ou seja, deve ser suscitada ex officio e julgada, independentemente de seu acolhimento ou rejeição trazer benefícios a qualquer das partes processuais;*

(3) *é uma questão de inconstitucionalidade, isto é, pressupõe um juízo de conformidade ou desconformidade de um acto normativo com normas ou princípios dotados de estalão constitucional (= forma e valor constitucional) ou, no caso de ilegalidade, de valor legal reforçado (legalidade qualificada), excluindo-se as questões de natureza contencioso-administrativa (legalidade ou ilegalidade de regulamentos, de actos administrativos), as questões de mérito da causa [...]”.*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

Falcece, assim, ao Município, *interesse-adequação* para o manejo deste tipo de argumento nesta via, na medida em que a ação direta de inconstitucionalidade não se presta para resolver problemas de *ilegalidade* - isto é, conflitos entre normas infraconstitucionais.

De rigor, por conseguinte, o não conhecimento dessa tese por esta Corte (artigo 485, inciso VI, segunda figura, NCPC).

III. Da suposta inconstitucionalidade por falta de dotação orçamentária específica.

Por derradeiro, no que diz respeito à alegação de que o cumprimento da lei impugnada, em contradição ao artigo 25 da CE/SP, trará indevido acréscimo de gastos ao Erário, sem prévia inclusão específica no orçamento, com a instituição de equipes e programas para aplicação da norma e aquisição e manutenção de equipamentos voltados à medição dos níveis sonoros apontados pela regra como infracionais, cumpre destacar que não se vislumbra nenhum vício.

Isto porque, e assim tem entendido este Colendo Órgão Especial, a falta de indicação da fonte de custeio não desqualifica a lei, apenas a torna inexecutável no exercício corrente conforme como se vê, exemplificativamente, nas ADIs nºs 2211204-01.2015.8.26.0000 (Rel. Des. **Márcio Bartoli**, 2.03.2016), 2048514-28.2015.8.26.0000 (Rel. Des. **Xavier de Aquino**, 12.08.2015) e 2033291-98.2016.8.26.0000 (Rel. Des. **Arantes Theodoro**).



PODER JUDICIÁRIO
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

Precedentes mais recentes deste Colendo Órgão Especial vêm adotando esse entendimento: ADI nº 2110879-55.2014.8.26.0000 – V.U. j. em 12.11.2014 Rel. Des. **Márcio Bártoli**; ADI nº 2181349-14.2014.8.26.0000 V.U. j. em 08.04.2015 Rel. Des. **José Damião Pinheiro Machado Cogan**; ADI nº 2017167-40.2016.8.26.0000 – V.U. j. em 27.07.2016, Rel. Des. **Evaristo dos Santos**; ADI nº 2035546-29.2016.8.26.0000 – V.U. j. em 27.07.2016, Rel. Des. **Evaristo dos Santos**.

Ainda, no âmbito do Egrégio Supremo Tribunal Federal: “*A ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro*” (STF Tribunal Pleno ADI nº 3.599/DF Rel. Min. **Gilmar Mendes** j. em 21.05.2007 – V.U.).

Descabida, igualmente, tal alegação.

IV. Dispositivo.

Ante o exposto, **JULGA-SE IMPROCEDENTE** a presente ação direta de inconstitucionalidade, uma vez revogada a liminar.

BERETTA DA SILVEIRA
 Relator

Direta de Inconstitucionalidade nº 2253294-56.2017.8.26.0000	Voto nº 41858	13/13
--	---------------	-------