



Registro: 2022.0000042021

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2281123-41.2019.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE VALINHOS, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS.

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

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), MATHEUS FONTES, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, CLAUDIO GODOY, MOREIRA VIEGAS, COSTABILE E SOLIMENE, TORRES DE CARVALHO, LUCIANA BRESCIANI E ELCIO TRUJILLO.

São Paulo, 26 de janeiro de 2022.

DÉCIO NOTARANGELI
RELATOR DESIGNADO
Assinatura Eletrônica



VOTO Nº 32.801

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROCESSO Nº 2281123-41.2019.8.26.0000

AUTOR: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE VALINHOS

RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 5.936/2019, DO MUNICÍPIO DE VALINHOS – INICIATIVA PARLAMENTAR – REDUÇÃO DE BASE DE CÁLCULO DE TAXA DE LICENÇA PARA APROVAÇÃO DE PROJETOS DE OBRAS E REGULARIZAÇÃO DE CONSTRUÇÕES – AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO – OFENSA AO ART. 113 DO ADCT E ART. 144 CE - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – RECONHECIMENTO.

1. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Municipal 5.936, de 27 de novembro de 2019, do Município de Valinhos. Redução de base de cálculo de taxa de licença para aprovação de projetos de obras e regularização de construções. Vício de iniciativa inexistente (Tema nº 682 do STF).

2. Processo legislativo. Renúncia de receita. Necessidade de estimativa do impacto orçamentário e financeiro. Afronta ao artigo 113 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal. Norma de reprodução obrigatória, dirigida a todos os entes federativos. Parâmetro de controle concentrado de constitucionalidade (Tema nº 484 do STF). Necessidade de equilíbrio orçamentário que se estende a todos os entes federados, e com maior intensidade nos Municípios, que possuem alternativas menores de receita. Existência de vício formal. Inconstitucionalidade reconhecida. Ação procedente.

Ao relatório de fls. 186/187, acrescenta-se que este

E. Colegiado, por maioria de votos, julgou improcedente a presente ação direta de inconstitucionalidade.

Sobreveio recurso extraordinário da Procuradoria Geral de Justiça, provido para cassação do acórdão recorrido e novo julgamento,



com observância da orientação da jurisprudência descrita na fundamentação da r. decisão (fls. 275/280).

Recebidos os autos, sobreveio nova manifestação da Câmara Municipal defendendo a constitucionalidade da norma impugnada e subsidiariamente a modulação dos efeitos do julgamento.

É o relatório.

Em decisão de lavra da eminente Min. Rosa Weber, o Recurso Extraordinário foi provido nos seguintes termos:

“O entendimento adotado no acórdão recorrido diverge da jurisprudência firmada neste Supremo Tribunal Federal, no sentido de que o art. 113 do ADCT tem caráter nacional e irradia obrigações a todos os entes federativos. Nesse sentido:

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

1. A imunidade de templos não afasta a incidência de tributos sobre operações em que as entidades imunes figurem como contribuintes de fato. Precedentes. 2. A norma estadual, ao pretender ampliar o alcance da imunidade prevista na Constituição, veiculou benefício fiscal em matéria de ICMS, providência que, embora não viole o art. 155, § 2º, XII, 'g', da CF – à luz do precedente da CORTE que afastou a caracterização de guerra fiscal nessa hipótese (ADI 3421, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 5/5/2010, DJ de 58/5/2010) –, exige a apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro no curso do processo legislativo para a sua aprovação. 3. **A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos.** 4. Medida cautelar confirmada e Ação Direta julgada procedente' (ADI 5816, Relator Ministro



Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe de 26.11.2019, destaquei).

Nesse mesmo sentido me pronunciei ao julgamento da ADI 6102, da minha lavra, Tribunal Pleno, DJe 10.02.2021, cuja ementa transcrevo:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO FINANCEIRO. LEI Nº 1.237, DE 22 DE JANEIRO DE 2018, DO ESTADO DE RORAIMA. PLANO DE CARGOS, CARREIRAS E REMUNERAÇÕES DOS SERVIDORES PÚBLICOS EFETIVOS DA ÁREA ADMINISTRATIVA DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE RORAIMA – UERR. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 169, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS – ADCT. A AUSÊNCIA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NÃO IMPLICA INCONSTITUCIONALIDADE. IMPEDIMENTO DE APLICAÇÃO DA LEI CONCESSIVA DE VANTAGEM OU AUMENTO DE REMUNERAÇÃO A SERVIDORES PÚBLICOS NO RESPECTIVO EXERCÍCIO FINANCEIRO. NÃO CONHECIMENTO DA AÇÃO DIRETA QUANTO À SUPOSTA VIOLAÇÃO DO ARTIGO 169, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. **O ARTIGO 113 DO ADCT DIRIGE-SE A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA LEI IMPUGNADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.** CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. 1. A jurisprudência desta Casa firmou-se no sentido de que a ausência de dotação orçamentária prévia apenas impede a aplicação da legislação que implique aumento de despesa no respectivo exercício financeiro, sem que disso decorra a declaração de sua inconstitucionalidade. Precedentes. Ação direta não conhecida quanto à suposta violação do artigo 169, § 1º, da Constituição Federal. 2. **O artigo 113 do ADCT tem caráter nacional e irradia obrigações a todos os entes federativos. Precedentes.** 3. A Lei nº 1.237/2018 do Estado de Roraima cria e altera despesas obrigatórias de forma a gerar impacto orçamentário. A ausência de prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário, nos termos do art. 113 do ADCT, aplicável a todos os entes federativos, implica inconstitucionalidade formal. 4. O ato normativo, não obstante viciado na sua origem, acarretou o pagamento a servidores. O caráter alimentício das verbas auferidas demonstra a inviabilidade de ressarcimento dos valores. Modulação dos efeitos da decisão para proteger a confiança legítima que resultou na aplicação da lei e preservar a boa-fé objetiva. 5. Conhecimento parcial da ação direta e, na parte conhecida, julgado procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei nº 1.237, de 22 de janeiro de 2018, do Estado de Roraima, com efeitos ex nunc a contar da data da publicação da ata do julgamento'. (ADI 6102, da minha lavra, Tribunal Pleno, DJe 10.02.2021).



Por seu turno, a existência de precedentes firmados pelo Supremo Tribunal Federal autoriza o julgamento imediato de causas que versem o mesmo tema, consoante se denota dos seguintes julgados:

'AGRAVO REGIMENTAL EM RECLAMAÇÃO. SISTEMÁTICA DA REPERCUSSÃO GERAL. SUSPENSÃO NACIONAL DOS PROCESSOS. SUPERVENIÊNCIA DO JULGAMENTO DE MÉRITO. JULGAMENTO IMEDIATO AUTORIZADO. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. A Corte possui o entendimento de que a existência de precedente firmado pelo Plenário autoriza o julgamento imediato de causas que versem sobre o mesmo tema, independentemente da publicação ou do trânsito em julgado do leading case. 2. Agravo regimental a que se nega provimento' (Rcl 34434 AgR, Relator(a): Edson Fachin, Segunda Turma, DJe 16.4.2021).

'AGRAVO INTERNO. RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL. RE 592.581-RG (TEMA Nº 220). PENDÊNCIA DE EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO PARADIGMA. IRRELEVÂNCIA. JULGAMENTO IMEDIATO DA CAUSA. PRECEDENTES. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. A existência de precedente firmado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal autoriza o julgamento imediato de processos sobre o mesmo tema, independentemente do trânsito em julgado do paradigma. Precedentes. 2. Agravo interno conhecido e não provido, com aplicação da penalidade prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC/2015, calculada à razão de 1% (um por cento) sobre o valor arbitrado à causa, se unânime a votação'. (Rcl 38051 AgR, da minha lavra, Primeira Turma, DJe 31.8.2020).

Ante o exposto, forte no art. 21, §§ 1º e 2º, do RISTF, dou provimento ao recurso extraordinário para cassar o acórdão recorrido e determinar o retorno dos autos à Corte de origem, para que esta julgue a ação direta de inconstitucionalidade considerada a orientação jurisprudencial acima exposta".

Na verdade, entre o julgamento da ação e a cassação da decisão, este E. Órgão Especial já havia revisto seu posicionamento à luz dos julgados do Colendo STF que estendem a exigência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro de proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita a todos os entes federativos (ADI nº 6.074 e nº 6.102, Tribunal Pleno, Rel. Min. Rosa Weber, j. 21/12/20; ADI nº 6.118, Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, j. 28/06/21; ADI nº 5.816, Tribunal Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 05/11/19).



Com efeito, nos termos do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, “a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”. O dispositivo, incluído pela Emenda Constitucional nº 95/16, constitucionalizou a exigência feita pelos artigos 14 e 16 da Lei Complementar nº 101/2000 conferindo *status* diferenciado e elevado à questão da responsabilidade na gestão fiscal.

Conquanto não tenha sido reproduzido pela Constituição Bandeirante, até porque resultante de emenda constitucional editada nos últimos cinco anos, o dispositivo se presta ao controle concentrado de constitucionalidade de norma municipal, nos termos da tese firmada no julgamento do Tema nº 484 do STF: “Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados”.

E, “como se sabe, as normas do texto constitucional, seja de seu corpo definitivo ou de seu corpo transitório, alusivas a regras de processo legislativo, são normas de reprodução obrigatória por parte dos Estados-Membros. Nesse sentido: ADI 6337, Rel. Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 24/8/2020, DJe de 22/10/2020; ADI 6308-MC-Ref. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 29/6/2020; ADI 2867, Rel. Min. CELSO DEMELLO, Tribunal Pleno, julgado em 3/12/2003, DJ de 9/2/2007; entre outros julgados” (STF – ADI 6080 AgR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 17/02/21).

Percebe-se, ao final, que o novo julgamento a ser proferido não vai além de reafirmar a prevalência do douto voto vencido do saudoso



e eminente Desembargador Soares Levada, razão pela qual se pede vênua para a transcrição de seus doutos fundamentos, adotados como razão de decidir:

7. A Lei nº 5.936, de Valinhos, promulgada em 27.11.2019 pela Câmara Municipal do município, após veto do Executivo – que levanta sua inconstitucionalidade -, reduziu em 80% a base de cálculo da taxa de licença para aprovação e regularização de projetos, edificações, reformas, demolições e quaisquer outras obras, o que segundo o Prefeito autor teria afrontado artigos da Constituição Estadual – e correspondentes normas da CF, todos enumerados -, bem como artigos da Lei Orgânica de Valinhos e da Lei de Responsabilidade Fiscal.

8. Por primeiro, bem posto nas informações da Câmara Municipal e no alentado parecer ministerial que o art. 125, § 2º, da Constituição Federal só admite o contencioso abstrato, concentrado, direto e objetivo de lei ou ato normativo municipal em face da Constituição Estadual e não diante de normas infraconstitucionais, como leis municipais (no caso, a Lei Orgânica de Valinhos) ou a Lei de Responsabilidade Fiscal. Não se conhece das alegações que não sejam baseadas nas normas constitucionais, portanto.

9. É o seguinte o texto da Lei 5.936, de 27.11.2019, de Valinhos:

“Art. 1º. É reduzida em 80% (oitenta por cento) a base de cálculo da taxa de aprovação de planta para edificação e regularização de construções estabelecida no subitem 1.1, do item 1, do Anexo IV, da Lei nº 3.915/2005 (Código Tributário Municipal), quando se tratar de entidades sem fins econômicos que comprove exercício de sua atividade por mais de dois anos no Município.

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

10. Não prospera a alegação de vício de iniciativa, não se tratando de matéria reservada ao Chefe do Poder Executivo. Anote-se o quanto fixado pelo STF, em sede de Repercussão Geral, no Tema nº 682: “Inexiste, na Constituição Federal de 1988, reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que concedem renúncia fiscal”.

11. No entanto, há de se observar sempre as regras constitucionais relativas ao processo legislativo, que previstas pela Carta Magna são de observância e reprodução obrigatória pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, como estabelecem os artigos 144 e 297 da Constituição



Estadual:

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

(...)

Artigo 297 - São também aplicáveis no Estado, no que couber, os artigos das Emendas à Constituição Federal que não integram o corpo do texto constitucional, bem como as alterações efetuadas no texto da Constituição Federal que causem implicações no âmbito estadual, ainda que não contempladas expressamente pela Constituição do Estado.”

12. A aplicação por simetria, aos Estados e Municípios, das normas básicas do processo legislativo federal é assim ensinado em muito elucidativo acórdão do E. STF, em ADI relatada pelo ilustre Ministro Roberto Barroso, conforme pertinentemente citado pelo zeloso representante ministerial:

“12. Como se sabe, a autonomia dos entes federativos (art. 18 da CRFB/1988) corresponde ao poder de autodeterminação exercido dentro de um círculo pré-traçado pela Constituição, que assegura a cada um deles o poder de auto-organização, autogoverno e autoadministração. Nesse sentido, o art. 25 da Constituição da República prevê que Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

13. A vinculação das Cartas estaduais à Constituição da República determina que os Estados: (i) adotem as normas de observância obrigatória; (ii) optem pela previsão ou não de normas de reprodução facultativa; e (iii) não editem normas de reprodução proibida. Essas três implicações do dever de obediência à Constituição Federal obrigação, permissão e proibição levaram a doutrina constitucional a procurar sistematizar as possibilidades e limites do poder constituinte estadual.

(...)

14. A Constituição de 1988 traz no seu corpo um conjunto expressivo de normas que são de observância obrigatória pelos Estados membros. Tais disposições, referidas pela doutrina como normas centrais, podem ser expressas ou implícitas. Delas se extraem mandamentos ou proibições, vale dizer: elas limitam a capacidade de auto-organização dos Estados impondo ou interditando determinados arranjos institucionais. A seguir, uma breve sistematização do tema.

15. A primeira categoria de normas de observância obrigatória é a dos denominados princípios constitucionais sensíveis. Centro nervoso do sistema federativo, encontram-se eles enunciados taxativamente no art. 34, VII da Constituição. A violação de qualquer desses princípios

acarreta a consequência gravíssima que é a intervenção federal. Confira-se a textualidade do dispositivo:



Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

- a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;
- b) direitos da pessoa humana;
- c) autonomia municipal;
- d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.

e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

16. O segundo grupo de normas de observância obrigatória pelos Estados-membros é constituído pelas chamadas normas constitucionais de preordenação. Essas normas geralmente possuem natureza institucional e definem, na Constituição Federal, antecipadamente, a organização dos Poderes e instituições dos Estados

membros. São exemplos dessas normas as que definem a quantidade de Deputados na Assembleia Legislativa (art. 27) e a eleição do Governador e do Vice-Governador (art. 28). São também representativas as normas que dispõem sobre a estruturação do Ministério Público estadual (art. 128, §§ 3º e 4º) e das Polícias estaduais (art. 144). Essas normas geralmente são expressas, haja vista traçarem, com algum detalhe, a organização de instituições estaduais.

17. O terceiro grupo de normas limitadores da autonomia estadual é formado pelos princípios extensíveis. Trata-se de regras de organização da União, cuja aplicação se estende aos Estados-membros. Podem ser indicados como representativos dessa categoria, por exemplo, a determinação constitucional explícita de que os Tribunais de Contas estaduais devem se organizar de acordo com o modelo federal (art. 75), e a norma de extensão implícita que confere ao Presidente da República a iniciativa privativa de apresentação de projetos de lei que fixem ou modifiquem o efetivo das forças armadas (art. 61, § 1º, I), que se estende aos Estados-membros no que diz respeito à Polícia Militar. Embora não seja possível afirmar que inexistem normas desse tipo implícitas na Constituição Federal, sua identificação não é tarefa simples.

18. Por fim, fazem parte do último grupo de normas de observância obrigatória os princípios estabelecidos. Sua identificação exige maior esforço interpretativo, comparada à dos demais grupos mencionados, já que os princípios estabelecidos além de não expressamente indicados são normas limitadoras que não se restringem à disciplina de natureza organizacional ou institucional. São exemplos de normas desse último grupo os princípios da Administração Pública (art. 37, caput), os princípios da ordem econômica (art. 170) e os direitos fundamentais. Portanto, a ideia de princípios estabelecidos é remanescente e mais ampla, podendo as normas que recaem nesse grupo ser tanto expressas como implícitas" (STF, ADI 4.362-DF, Tribunal Pleno, 09-08-2017, m.v.)."

13. Nesses termos, verifique-se que a Lei Municipal questionada reduziu drasticamente - em 80% - taxa prevista para emissão de licença relativa à aprovação e regularização de projetos para execução de obras, edifícios, casas, barracões, galpões, piscinas etc. (cf. fl. 31), em



prol de "entidades sem fins econômicos que comprove (sic) exercício de sua atividade por mais de dois anos no Município". É evidente a interferência direta na receita municipal, receita pública (Constituição Estadual, artigo 159) à qual se renunciou.

14. Tendo havido renúncia, corretos o autor e o Ministério Público ao defenderem que o processo legislativo deveria ter necessariamente obedecido ao disposto no artigo 113 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional nº 95/2016:

"A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro". (grifei)

15. A extensão dessa norma a todos os entes federados já foi objeto de v. acórdão do E. STF:

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

1. A imunidade de templos não afasta a incidência de tributos sobre operações em que as entidades imunes figurem como contribuintes de fato. Precedentes.

2. A norma estadual, ao pretender ampliar o alcance da imunidade prevista na Constituição, veiculou benefício fiscal em matéria de ICMS, providência que, embora não viole o art. 155, § 2º, XII, "g", da CF - à luz do precedente da CORTE que afastou a caracterização de guerra fiscal nessa hipótese (ADI 3421, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 5/5/2010, DJ de 58/5/2010) -, exige a apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro no curso do processo legislativo para a sua aprovação.

3. A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirigi-se a todos os níveis federativos.

4. Medida cautelar confirmada a Ação Direta julgada procedente." (STF, ADI 5816/RO, Ministro Relator Alexandre de Moraes, 05-11-2019 - g. n.)."

16. Pareceram-me pertinentes também os argumentos contidos na ADI nº 70078689817, julgada pelo E. Órgão Especial do Rio Grande do Sul: *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. NORMA MUNICIPAL CONCESSIVA DE DESCONTO NO IPTU. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. AUSÊNCIA DE VÍCIO FORMAL.*



RENÚNCIA DE RECEITA FISCAL. AUSÊNCIA DA ESTIMATIVA DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DO EQUILÍBRIO DA EQUAÇÃO DE RECEITAS E DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS. PRECEDENTES. 1. É pacífico o entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de que a norma de isenção de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) tem natureza tributária, e não orçamentária, sendo a iniciativa de competência concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo. 2. **A proposição legislativa que disponha sobre descontos no IPTU deve ser acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro da renúncia fiscal daí decorrente, mormente porque a isenção não pode implicar redução das receitas previstas no orçamento, de forma a colocar em risco o equilíbrio da frágil equação de receitas e despesas orçamentárias** (art. 14 da LC nº 101/2001, art. 163 e seguintes da CF/88, art. 113 do ADCT e art. 8º 19 da CE/89). 3. Ausente a estimativa do impacto orçamentário-financeiro do benefício fiscal ora questionado, deve ser reconhecida a inconstitucionalidade da norma isencional, tendo em vista que não é possível aferir se os descontos no IPTU afetarão as metas de resultados fiscais previstas na lei de diretrizes orçamentárias, cumprindo destacar, a par disso, que tampouco se fez qualquer previsão de arrecadação compensatória. Violação do princípio da razoabilidade (art. 19 da CE/89). Precedente desta E. Corte. JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO. UNÂNIME.

17. Comungando a mesma noção, de necessidade de estimativa prévia do impacto decorrente de diminuição de receita municipal em caso de isenções, também já se decidiu neste Colendo Órgão Especial o quanto segue:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 7.510/11, DO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE PRUDENTE, QUE ALTERA LEI DE "ZONA AZUL" PARA INSTITUIR ESTACIONAMENTO ROTATIVO GRATUITO - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - INVASÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. 1. A lei acrescenta artigo à lei de "Zona Azul" do Município para instituir o estacionamento rotativo gratuito por 15 minutos, com demarcação de vagas, o que configura matéria tipicamente administrativa. Em outras palavras, sendo o objeto da lei de índole estritamente administrativa, caberia somente ao Prefeito deflagrar o respectivo processo legislativo. **2. Tratando-se de isenção, inegavelmente há renúncia a receita municipal, sendo certo que no caso dos autos não há qualquer disposição a respeito dos recursos disponíveis que fariam frente a essa diminuição.** 3. Ação procedente.

(TJ-SP - ADI: 538404220118260000 SP 0053840-42.2011.8.26.0000, Relator: Artur Marques, Data de Julgamento: 02/05/2012, Órgão Especial, Data de Publicação: 15/05/2012)

18. Também aí está presente a ideia central, de que não haja surpresa ao Executivo decorrente de receitas tidas como certas, receitas provenientes de impostos isentos, enfraquecendo a força do erário municipal.

19. O equilíbrio orçamentário e financeiro não é princípio (ou regra,



para os que não vislumbram o princípio do equilíbrio orçamentário na Constituição Federal) desejável somente em face das contas da União, mas deve estender-se necessariamente aos Estados e Municípios; quanto a estes, e com o respeito devido, a imposição de estudos sobre o impacto orçamentário e financeiro mostra-se ainda mais relevante, diante das reduzidas alternativas de que dispõe o erário municipal para obtenção de receitas. Ou seja, uma renúncia fiscal determinada por meio de Câmara Municipal e imposta ao Executivo pode desequilibrar as contas públicas e desestabilizar o próprio funcionamento regular e estável da máquina administrativa, além de conduzir ao descumprimento de suas metas fiscais. A mesma teleologia estará presente para os três entes federados, indistintamente.

20. Concorde-se que por uma interpretação sistemática, de simples remissão do artigo 113 do ADCT no enquadramento do chamado Novo Regime Fiscal (EC nº 95, de 15.12.2016), as disposições mencionam somente a União, mas por uma interpretação teleológica, finalística, não se vislumbra como se possam excluir os demais entes federados, mormente os municípios, que como regra geral possuem condições econômico-financeiras muito mais precárias e instáveis e, por isso, muito mais necessitados das estimativas do impacto orçamentário e financeiro decorrente das renúncias fiscais – muitas vezes concedidas pelo Legislativo Municipal por meros interesses políticos e/ou eleitorais, sem considerar o custo e as consequências ao erário e à própria administração municipal, ao ser desfalcada de verbas antes esperadas e tidas como certas.

21. Por outro lado, a razoabilidade também estará ausente se uma Câmara Municipal priva de receitas o Prefeito sem informar previamente o impacto dessa medida nos cofres municipais. Princípio que deve ser analisado pelas ideias de moderação, de proporção entre meios e fins, de bom senso. Como ensina Fábio Corrêa Souza de Oliveira (*Por uma teoria dos princípios: o princípio constitucional da razoabilidade*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2003):

O razoável é conforme a razão, racionável. Apresenta moderação, lógica, aceitação, sensatez. A razão enseja conhecer e julgar. Expõe o bom senso, a justiça, o equilíbrio. Promove a explicação, isto é, a conexão entre um efeito e uma causa. É contraposto ao capricho, à arbitrariedade. Tem a ver com a prudência, com as virtudes morais, com o senso comum, com valores superiores propugnado em data comunidade.

22. Ora, não se afigura razoável, “data venia”, privar o Executivo



municipal de receitas, ao bel-prazer do Legislativo, sem que se estime o impacto que isso causará ao erário e ao cumprimento das metas fiscais e monetárias traçadas pela administração.

23. Sendo assim, não há como validar-se a lei municipal, inconstitucional por não ter atendido a tais requisitos, como sintetizado muito clara e objetivamente pelo ínclito Subprocurador-Geral de Justiça, Dr. Wallace Paiva Martins Júnior, a fl. 144:

“Dos documentos constantes dos autos (fls. 18/28), bem como das informações prestadas pela Câmara Municipal (fls. 47/61) - depreende-se que **não há prova** da observância dessa regra constitucional, o que deve ser **elemento obrigatório integrante de seu processo legislativo**.

Assim, patente a inconstitucionalidade formal da lei municipal, por afronta ao disposto no artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, aplicável por força da remissão promovida pelos artigos 144 e 297 da Constituição Estadual.”

24. Por fim, o pedido de “arrastamento” a outras normas deve ser certo e determinado e não genérico, como formulado, pelo que não é de ser deferido. Não é caso, outrossim, de modulação temporal”.

No mesmo sentido, há precedente na jurisprudência

recente do Colegiado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 12.058, DE 28 DE AGOSTO DE 2019, DO MUNICÍPIO DE SOROCABA/SP, QUE 'DISPÕE SOBRE INCENTIVOS E BENEFÍCIOS FISCAIS PARA MELHORIAS NOS BAIROS E LOGRADOUROS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS' – CONCESSÃO DE INCENTIVO FISCAL CONSISTENTE NO ABATIMENTO DO IPTU DE PESSOAS FÍSICAS E JURÍDICAS QUE APOIEM (MEDIANTE DOAÇÃO OU PATROCÍNIO) PROJETOS DE MELHORIA NOS BAIROS E LOGRADOUROS PÚBLICOS, A SEREM PROMOVIDOS POR ASSOCIAÇÕES DE MORADORES LOCAIS, LIMITANDO A DEDUÇÃO A 10% (DEZ POR CENTO) DO VALOR DEVIDO – 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 (TEMA Nº 682) – ARTIGO 6º, TODAVIA, QUE POR ESTABELECE OBRIGAÇÕES AO EXECUTIVO LOCAL (CRIAÇÃO DE COMISSÃO PARA APRECIACÃO DOS PROJETOS), VIOLA A RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO (ARTIGO 47, INCISOS II E XIV, DA CE), MALFERINDO CONSEQUENTEMENTE O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – MÁCULA TAMBÉM VERIFICADA NO ARTIGO 8º, POR SER INVIÁVEL A INSTITUIÇÃO DE PRAZO



PARA O EXECUTIVO REGULAMENTAR A NORMA – OFENSA AO PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL (ARTIGO 163, §6º, DA CE) NÃO CARACTERIZADA – LEI QUE ESTABELECE OS ELEMENTOS ESSENCIAIS PARA CONCESSÃO DO BENEFÍCIO FISCAL – VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA NÃO AFETAÇÃO (OU NÃO VINCULAÇÃO) TRIBUTÁRIA (ARTIGO 176, INCISO IV, DA CE) RECONHECIDA – INSTITUIÇÃO DE INCENTIVO QUE ENSEJOU VINCULAÇÃO DE PARCELA DA ARRECADAÇÃO DO IPTU PELO MUNICÍPIO, FORA DAS EXCEÇÕES CONSTITUCIONALMENTE PERMITIDAS – EXAME DE CONFORMIDADE AO ARTIGO 113 DO ADCT – POSSIBILIDADE, À LUZ DO PRINCÍPIO DA 'CAUSA PETENDI' ABERTA – DISPOSITIVO QUE EXIGE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO EM PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS QUE CRIEM RENÚNCIA DE RECEITA – POSICIONAMENTO DO C. ÓRGÃO ESPECIAL QUE TEM AFASTADO SUA INCIDÊNCIA AOS MUNICÍPIOS – RECENTES JULGADOS DO C. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, TODAVIA, REAFIRMANDO SUA PARAMETRICIDADE A TODOS OS ENTES FEDERADOS QUANTO AO PROCESSO DE PRODUÇÃO NORMATIVA, A JUSTIFICAR ACOLHIMENTO DA TESE – PRETENSÃO INICIAL PROCEDENTE" (ADI nº 2086325-46.2020.8.26.0000, Rel. Des. Francisco Casconi, j. 29/09/2021).

Assim, mostra-se presente o vício de inconstitucionalidade formal decorrente de drástica redução (80%) da taxa que resulta na renúncia de parcela considerável da arrecadação tributária do Município, ausente estimativa de impacto orçamentário e financeiro da proposição legislativa.

Por essas razões, julga-se procedente a ação direta para reconhecer a inconstitucionalidade da Lei nº 5.936/2019, do Município de Valinhos, por afronta ao artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, aplicável por força dos artigos 144 e 297 da Constituição Estadual, sem modulação de efeitos por não vislumbrar na espécie razões de segurança jurídica ou excepcional interesse social.

DÉCIO NOTARANGELI

Relator