



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

**Registro: 2022.0000262519**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2235924-25.2021.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITA 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: "POR MAIORIA DE VOTOS, JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE EM PARTE. VENCIDOS OS EXMOS. SRS. DES. LUCIANA BRESCIANI (COM DECLARAÇÃO), RICARDO ANAFE, GUILHERME STRENGER, XAVIER DE AQUINO, MOACIR PERES, EVARISTO DOS SANTOS, CAMPOS MELLO, TORRES DE CARVALHO, LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES E RUY COPPOLA.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

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

São Paulo, 6 de abril de 2022.

**JAMES SIANO**  
**RELATOR**  
**Assinatura Eletrônica**



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**VOTO Nº: 40031**  
**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº: 2235924-25.2021.8.26.0000**  
**COMARCA: São Paulo**  
**AUTOR (S): Prefeita do Município de Valinhos**  
**RÉU (S): Presidente da Câmara Municipal de Valinhos**  
 SGOF

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Pretensão de que seja declarada a inconstitucionalidade da Lei nº 6.139, de 27 de agosto de 2021, do Município de Valinhos, que “dispõe sobre isenção do pagamento do Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU, taxa de licença e de funcionamento e taxa de solo público do comércio ambulante durante as fases laranja, vermelha e roxa do Plano São Paulo”.

Arguição de ofensa aos princípios da razoabilidade, interesse público e eficiência; ausência de recursos disponíveis, planejamento e estudos orçamentários, em contrariedade à Lei de Responsabilidade Fiscal, além de violação ao princípio da isonomia tributária. Invocação dos artigos 25, 111, 144 e 163, II, da Constituição Estadual, e artigos 150, II, 163, I e II, e 165, § 9º, da Constituição Federal.

Verificação da constitucionalidade de leis e atos normativos é realizado em face da Constituição Estadual. Inteligência dos artigos 125, § 2º, da Constituição Federal e artigos 74, inciso VI, e 90 da Constituição Estadual.

Artigos 163, I e II, e 165, § 9º, da Constituição Federal apenas dispõem sobre postulados gerais a serem observados por Lei Complementar (Lei de Responsabilidade Fiscal). Impossibilidade de contrastar a norma impugnada com o aludido texto legal para fins de controle de constitucionalidade. Norma em discussão objetiva amenizar as consequências econômicas causadas pela pandemia de COVID-19 e no período mais agudo da crise sanitária. Observância do art. 167-D, caput, da Constituição Federal, que representa hipótese de exceção ao art. 113 do ADCT, o qual exige estudo de impacto orçamentário e financeiro quando da tramitação do projeto de lei que possa originar renúncia fiscal. Precedentes deste Órgão Especial.



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Incidência da Tese firmada pelo STF no Tema 682, pela técnica da repercussão geral, quando restou assentado que “inexiste, na Constituição Federal de 1988, reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que concedem renúncia fiscal”.

Inaplicabilidade do art. 25 da Constituição Estadual. Não se trata de criação de despesa, mas sim de renúncia de receita.

Opção política da Edilidade de auxiliar empresas locais por meio de isenção tributária incidente apenas para aquelas que tiveram suas atividades suspensas durante os períodos de maior agudeza das medidas restritivas. Inocorrente ofensa aos princípios da razoabilidade, interesse público e eficiência.

Isonomia tributária. IPTU. Fato gerador não está vinculado à atividade empresarial. Inúmeros outros contribuintes desse tributo, na condição de pessoas físicas, padeceram e ainda padecem das agruras decorrentes dos reflexos da pandemia, inclusive resultando em desemprego e falta de possibilidade de obtenção de renda. Ausente princípio constitucional que pudesse servir de “discriminen”.

Não se desigualava com plausibilidade a situação dos contribuintes isentos e aqueles não contemplados, segundo a finalidade perseguida pelo legislador de beneficiar apenas os comerciantes com atividades suspensas. Violação aos artigos 111 e 163, II, da Constituição Estadual no que tange à isenção do IPTU prevista no inciso I do art. 1º da lei combatida.

Ação parcialmente procedente.

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, proposta pela Prefeita do Município de Valinhos em face da Lei nº 6.139, de 27 de agosto de 2021, do Município de Valinhos, que *“dispõe sobre isenção do pagamento do Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU, taxa de licença e de funcionamento e taxa de solo público do comércio ambulante durante as fases laranja, vermelha e roxa do Plano São Paulo”*.

Sustenta a autora: (i) incompatibilidade da norma impugnada



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

com os artigos 25, 111, 144 e 163, II, da Constituição Estadual, como também em relação aos artigos 150, II, 163, I e II, e 165, § 9º, da Constituição Federal, por serem de observância e reprodução obrigatória por todos os entes federativos; (ii) violação dos princípios da razoabilidade, interesse público e eficiência; (iii) crise sanitária desautoriza renúncia de receita que serviria para prestação de serviços essenciais; (iv) vulneração ao devido processo legislativo, por falta de indicação dos recursos disponíveis para fazer frente ao gasto público criado (art. 25 da CE); (v) afronta à autonomia financeira municipal (art. 144 da CE); (vi) ausência de planejamento, estudos orçamentários e previsão de recursos disponíveis; (vii) ofensa aos artigos 163, I e II, e 165, §9º, da CF, por ausência de apresentação de estudo de impacto orçamentário financeiro, como exige o art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal); (viii) transgressão ao princípio da isonomia tributária estabelecido no art. 150, II, da CF e art. 163, II, da CE, porque a isenção do IPTU atinge apenas os contribuintes que são comerciantes e não os demais proprietários de bens imóveis que também podem ter sido prejudicados com as restrições impostas pelo Plano São Paulo de combate à COVID-19; (ix) inconstitucionalidade por arrastamento dos atos administrativos e infralegais que derivem da norma atacada; (x) requer a concessão de medida cautelar com a concessão de efeitos *ex tunc* para suspensão imediata da norma em discussão.

Determinado o processamento da ação, com a concessão da liminar requerida para *“para suspender a eficácia da norma impugnada (da Lei nº 6.139, de 27 de agosto de 2021, do Município de Valinhos), com concessão de excepcional efeito “ex tunc”, ou seja, a partir da promulgação da lei até o julgamento definitivo da causa, a fim de sustar consequências fáticas enquanto não dirimida a temática acerca de sua constitucionalidade”* (f. 41/49).

Tal decisão foi desafiada por agravo interno interposto pela Mesa Diretora da Câmara Municipal de Valinhos (f. 165/193), sendo que após contrarrazões (f. 202/211), o Relator exerceu o juízo de retratação para revogar a suspensão imposta à norma impugnada, tornando prejudicado o reclamo (f. 213/223).

A Câmara Municipal prestou informações (f. 61/82), sustentando: (i) ausência de ofensa aos princípios da razoabilidade, do interesse público



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

e da eficiência; (ii) regularidade do processo legislativo; (iii) lei destinada ao enfrentamento das consequências econômicas da pandemia; (iv) inócua afronta ao art. 25 da Constituição Estadual; (v) invoca o art. 167-D da Constituição Federal; (vi) inexistência de violação ao primado da isonomia tributária; (vii) observância do princípio da preservação da empresa.

A Procuradoria Geral do Estado, apesar de citada, deixou de se manifestar (f. 161).

A Procuradoria Geral de Justiça opinou pela parcial procedência do pedido, para declarar inconstitucional o inciso I do art. 1º da Lei nº 6.139, de 27 de agosto de 2021, do Município de Valinhos, que isenta os comerciantes do IPTU durante as fases laranja, vermelha e roxa do Plano São Paulo (f. 502/509).

É o relatório.

A ação é parcialmente procedente.

A pretensão é de que seja declarada a inconstitucionalidade da Lei nº 6.139, de 27 de agosto de 2021, do Município de Valinhos, que *“dispõe sobre isenção do pagamento do Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU, taxa de licença e de funcionamento e taxa de solo público do comércio ambulante durante as fases laranja, vermelha e roxa do Plano São Paulo”*.

A norma contestada assim dispõe:

**“LEI Nº 6.139, DE 27 DE AGOSTO DE 2021**

***Dispõe sobre isenção do pagamento do Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU, taxa de licença e de funcionamento e taxa de solo público do comércio ambulante durante as fases laranja, vermelha e roxa do Plano São Paulo.***

***Art. 1º. Esta Lei institui isenção dos seguintes tributos aos comerciantes que tiveram suas atividades suspensas durante***



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*as fases laranja, vermelha e roxa do Plano São Paulo:*

*I – Imposto Predial Territorial Urbano;*

*II – Taxa de Licença e de funcionamento;*

*III – Taxa de solo público do comércio ambulante; e*

*IV – ISSQN cobrado de forma fixa.*

*Parágrafo único. A isenção tratada no “caput” é estendida tanto ao comerciante proprietário do imóvel, quanto ao responsável tributário que comprove o recolhimento do tributo.*

*Art. 2º. A isenção de que trata esta Lei será proporcional ao período que perdurar as fases laranja, vermelha e roxa do Plano São Paulo, podendo ser renovado.*

*Art. 3º. Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário” (f. 21/22).*

Preconizam os preceitos constitucionais suscitados a título de confrontação com a lei em debate:

Constituição Estadual:

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

*Parágrafo único - O disposto neste artigo não se aplica a créditos extraordinários.*

*Artigo 111 - A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência. (NR)*

*Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa,*



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.*

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

**II** - *instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;*

Constituição Federal

**Art. 150.** *Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:*

**II** - *instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;*

**Art. 163.** *Lei complementar disporá sobre:*

**I** - *finanças públicas;*

**II** - *dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;*

**Art. 165.** *Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:*

**§ 9º** *Cabe à lei complementar:*

**I** - *dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;*

**II** - *estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.*

**III** - *dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a*



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*realização do disposto nos §§ 11 e 12 do art. 166. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019\)](#)*

De início, cabe observar que a verificação da constitucionalidade de leis e atos normativos é realizado em face da Constituição, no caso, a Carta Paulista, por força do preconizado nos artigos 125, § 2º, da Constituição Federal<sup>1</sup> e artigos 74, inciso VI, e 90 da Constituição Estadual<sup>2</sup>.

Incidente também o entendimento pacificado pela Excelsa Corte de que os Tribunais Estaduais podem realizar o controle concentrado de constitucionalidade de leis municipais e estaduais em face de princípios e normas da Constituição Federal, desde que sejam de reprodução obrigatória pela Carta Estadual.

Com efeito, o STF por meio do julgamento do RE nº 650898/RS, pela técnica da repercussão geral (Tema 484), assim fixou as balizas da aludida orientação:

*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*

A Carta Bandeirante, por força do preconizado em seu art. 144, impõe aos Municípios, de forma abrangente, que sejam observados os princípios constitucionais, de modo a autorizar o controle concentrado de constitucionalidade sob

---

<sup>1</sup> **Art. 125.** Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 1º A competência dos tribunais será definida na Constituição do Estado, sendo a lei de organização judiciária de iniciativa do Tribunal de Justiça.

§ 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.

<sup>2</sup> **Artigo 74** - Compete ao Tribunal de Justiça, além das atribuições previstas nesta Constituição, processar e julgar originariamente:

**VI** - a representação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, contestados em face desta Constituição, o pedido de intervenção em Município e ação de inconstitucionalidade por omissão, em face de preceito desta Constituição;

**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: (...)



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

tal enfoque.

Todavia, os invocados artigos 163, I e II, e 165, § 9º, da Constituição Federal apenas dispõem sobre postulados gerais a serem observados por Lei Complementar, notadamente, a Lei de Responsabilidade Fiscal, o que representaria ofensa meramente indireta ou reflexa ao texto constitucional, hipótese em que não se autoriza o controle de constitucionalidade.

Com efeito, descabido se afigura sustentar nesta sede a violação da norma impugnada em contraste com dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, porquanto, insuscetíveis de manejo como parâmetro de confrontação.

Pois bem. A lei vergastada cria isenção tributária em benefício dos empresários locais, que tiveram suas atividades suspensas, em relação ao IPTU, taxa de licenciamento e de funcionamento e taxa de solo público do comércio ambulante apenas durante os períodos de vigência das fases laranja, vermelha e roxa do Plano São Paulo de enfrentamento à pandemia de COVID-19.

Afigura-se que a norma em discussão se amolda ao disposto no art. 167-D, *caput*, da Constituição Federal, porque objetiva amenizar as consequências econômicas causadas pela calamidade imposta no período mais agudo da crise sanitária.

Preconiza o aludido dispositivo constitucional:

*Art. 167-D. As proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração, desde que não impliquem despesa obrigatória de caráter continuado, ficam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021\)](#)*

Assim sendo, resta configura hipótese de excepcionalidade que



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

não se submete ao disposto no art. 113 do ADCT<sup>3</sup>, o qual exige estudo de impacto orçamentário e financeiro quando da tramitação do projeto de lei que possa originar renúncia fiscal mesmo em relação aos Municípios (Cf. ADI nº 2086325-46.2020.8.26.0000, Rel. Des. FRANCISCO CASCONI, julgada em 29.09.2021),

Nesse sentido, precedentes deste Órgão Especial:

*Ação direta de inconstitucionalidade. Lei n. 2375/2021, do Município de Santa Cruz das Palmeiras, de iniciativa parlamentar, que “dispõe sobre a isenção de ISSQN aos profissionais e empresas que ficaram impedidos de prestar serviços durante a situação de emergência decretada para enfrentamento do COVID-19”. Ausência de vício de iniciativa. Tema n. 682 do Supremo Tribunal Federal. Inaplicabilidade do art. 113 do ADTC na espécie, dada a natureza excepcional da isenção, destinada ao enfrentamento de estado de calamidade. Emendas Constitucionais ns. 106 e 109. Adequação da espécie normativa, não se tratando de lei orçamentária, e impossibilidade de confronto com a Lei Orgânica do Município. Precedentes. Ação julgada improcedente (ADI nº 2111133-81.2021.8.26.0000, Rel. Des. CLAUDIO GODOY, j. 20.10.2021, g.n.).*

*ADI ajuizada pelo Prefeito Municipal de São José do Rio Preto. Lei Municipal, nº 13.372/2021, de iniciativa parlamentar, que determinou “a concessão de auxílio emergencial aos permissionários do serviço de transporte escolar, público e privado, em virtude dos impactos sociais e econômicos da pandemia da COVID-19”, além de*

<sup>3</sup> Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016\)](#)



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*outorgar isenção tributária durante a pandemia. Procedência parcial. Inconstitucionalidade da norma na parte em que concede benefício emergencial, impondo ao Executivo alteração da lei orçamentária anual, com afronta aos artigos 174, III e 176, I, da Constituição Estadual. Isenção tributária. Inexistência de reserva de iniciativa (Tema 682 de Repercussão Geral, STF). Incabível ao caso concreto o artigo 113, do ADCT, em razão do artigo 167-D da Constituição Federal. Ação parcialmente procedente. (ADI nº 2014681-81.2021..8.26.0000, Rel. Des. SOARES LEVADA, j. 18.08.2021, g.n.).*

No mais, reafirma-se a incidência da Tese firmada pelo STF no Tema 682, pela técnica da repercussão geral, quando restou assentado que “*inexiste, na Constituição Federal de 1988, reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que concedem renúncia fiscal*”.

A ausência de indicação específica da fonte de custeio é insuscetível de macular, por si só, o art. 25 da Constituição Estadual, uma vez que não se trata de criação de despesa, mas sim de renúncia de receita.

Ainda que houvesse implementação de despesa, poderia ocorrer apenas da norma se tornar inexecutável no exercício em que se iniciou sua vigência. Nesse sentido, precedente deste Órgão Especial:

*DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 4.126, de 10 de agosto de 2018, que “Institui o Plano Municipal para humanização do parto e dispõe sobre a administração de analgesia em partos naturais de gestantes da cidade de Mirassol e dá outras providências”. (...) **FALTA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA ESPECÍFICA: Não verificação. 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.***



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*Doutrina e jurisprudência, do STF e desta Corte. AÇÃO PROCEDENTE (ADI nº 2001373-71.2019.8.26.0000, Rel. Des. BERETTA DA SILVEIRA, julgada em 22.05.2019, g.n.).*

Vislumbra-se que houve a opção política de auxiliar empresas locais por meio de isenção tributária incidente apenas para aquelas que tiveram suas atividades suspensas durante os períodos de maior agudeza das medidas restritivas para contenção da grave crise sanitária decorrente da pandemia.

Embora represente redução da arrecadação em período de elevação do crescimento das despesas públicas para atendimento da população acometida pela COVID-19, tem-se que tal benefício não se revela irrazoável, ou contrário aos princípios do interesse público e da eficiência.

Como restou defendido pela Câmara Municipal, a norma almeja aliviar a carga tributária dos comerciantes, pelo período de suspensão forçada das suas atividades, em respeito ao princípio da preservação da empresa, a fim de que possam subsistir, mesmo quando momentaneamente restou vetado seu exercício.

O objetivo se volta em prol da sociedade e do próprio Município, porque se permite a redução do risco de empresas irem à bancarrota, o que seguramente causaria desemprego e menor arrecadação tributária em períodos vindouros.

A escolha do legislador municipal juridicamente não configura vulneração aos princípios suscitados. Ainda que possa ser discutível no âmbito político, decorre do cotejo da situação restritiva advinda da pandemia com o intento de garantir com mais eficácia a manutenção da atividade empresarial.

Com efeito, a isenção oferecida pela lei quanto à taxa de licenciamento e funcionamento, taxa de solo público do comerciante ambulante e ISSQN, a despeito de desagradar o Poder Executivo pela minoração da receita, goza de uma finalidade defensável, de apoio ao empresário quando impossibilitado de produzir ou prestar serviços, não sendo meramente o resultado de uma conduta legislativa irrefletida, que pudesse extrapolar os limites do razoável e, por consequência, do interesse público e da eficiência.



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

No entanto, possível inferir ofensa ao princípio da isonomia tributária especificamente no que tange ao IPTU, isenção prevista no inciso I do art. 1º da norma impugnada, uma que vez que a isenção ao abranger apenas comerciantes configura “*tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente*”, em transgressão ao art. 163, II, da Constituição Estadual (art. 150, II, da CF).

De antemão, cumpre salientar que o fato gerador do aludido imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana é “*a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município*”<sup>4</sup>, conforme dicção do art. 32 do Código Tributário Nacional.

A hipótese de incidência, portanto, não está vinculada à atividade empresarial e, por outro lado, inúmeros outros contribuintes desse tributo, na condição de pessoas físicas, padeceram e ainda padecem das agruras decorrentes dos reflexos da pandemia, inclusive resultando em desemprego e falta de possibilidade de obtenção de renda.

Não se vislumbra aplicação de princípio constitucional que pudesse servir de “discriminen”, ou seja, que desigualasse com plausibilidade a situação dos contribuintes isentos e aqueles não contemplados, segundo a finalidade perseguida pelo legislador de beneficiar apenas os comerciantes com atividades suspensas, quando seguramente outros contribuintes ficaram desprovidos de renda no período e sem condições de custeio das necessidades básicas de subsistência.

Irretorquível a Procuradoria Geral de Justiça ao pontificar:

*“Porém, a isenção outorgada a tributo de natureza real e direta, como o IPTU, não se arrima em elemento discriminador razoável porque aqueles que não exercem o comércio também foram abalados em sua renda (inclusive sob a sombra do desemprego e da redução salarial no setor privado) e o*

<sup>4</sup> **Art. 32.** O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*pressuposto da obrigação tributária não é a atividade econômica, mas, a propriedade, de tal sorte que sua concessão a específico segmento social não é proporcional e destoa da igualdade, constituindo discriminação ilícita, incompatível com os arts. 111 e 163, II, da Constituição Estadual, diferentemente da isenção de taxas de uso e de funcionamento e do ISSQN (tributo de natureza indireta)” (f. 241).*

Não se olvida do precedente citado nas informações prestadas pela Edilidade (f. 76), cuja ementa abaixo se reproduz:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - 'LEI COMPLEMENTAR Nº 573, DE 21 DE SETEMBRO DE 2018, DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO QUE 'ESTENDE O BENEFÍCIO DE ISENÇÃO DE IPTU PARA OS CASOS EM QUE O CÔNJUGE, DEPENDENTE LEGAL, ASCENDENTE OU DESCENDENTE EM LINHA RETA DE PRIMEIRO GRAU ENCONTREM-SE ACOMETIDOS POR CÂNCER, ALZHEIMER, PARKINSON, ESCLEROSE MÚLTIPLA OU ESCLEROSE LATERAL AMIOTRÓFICA, E DOMICILIE COM POSSUIDOR DE UM ÚNICO IMÓVEL, DESTINADO A SUA MORADIA, COM RENDA FAMILIAR DE ATÉ 03 (TRÊS) SALÁRIOS MÍNIMOS' - COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE - TEMA 682 DA REPERCUSSÃO GERAL (ARE nº 743.480 RG/MG) - INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA TRIBUTÁRIA E DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA - REFLEXOS NO ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO - IRRELEVÂNCIA - AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE”.*

*“Nada impede que o legislador adote critério relacionado a aspectos pessoais do contribuinte para fins de isenção, ainda que se trate de imposto real, na medida em que a faculdade de isentar decorre de decisão política do ente tributante para*



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*atender objetivos constitucionalmente consagrados, encontrando fundamento na falta de capacidade econômica do beneficiário”.*

*“Atos normativos que concedem benefícios fiscais não podem ser enquadrados entre as leis orçamentárias a que se refere o artigo 165 da Carta da República, ainda que acarretem inegável diminuição de receita” (ADI nº 2237494-51.2018.8.26.0000, Rel. Des. RENATO SARTORELLI, j. 20.02.2019, g.n.).*

Contudo, no caso sub judice, diferente do acórdão mencionado, não há *“objetivo constitucionalmente consagrado”*, nem fundamento que possa distinguir o comerciante com aquele outro contribuinte que se viu desempregado ou com redução dos ganhos salariais, para que fosse possível conferir supedâneo ao tratamento diferenciado no âmbito tributário.

Vale dizer, a falta de capacidade econômica durante o período de suspensão das atividades comerciais não se apresenta como fator distintivo, quando tal circunstância colheu outros contribuintes, inclusive, em detrimento de valores mais elevados como a preservação da própria vida e da saúde.

Presente, portanto, violação aos artigos 111 e 163, II, da Constituição Estadual no que tange à isenção do IPTU prevista no inciso I do art. 1º da lei combatida.

Ante o exposto, **julga parcialmente procedente** a ação para declarar a inconstitucionalidade do inciso I do art. 1º da Lei nº 6.139, de 27 de agosto de 2021, do Município de Valinhos, que isenta os comerciantes do IPTU durante as fases laranja, vermelha e roxa do Plano São Paulo.

**JAMES SIANO**  
Relator