



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

Registro: 2022.0000043396

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2111117-30.2021.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO MUNICIPAL DE SANTA CRUZ DAS PALMEIRAS - JOSÉ CRECENTINO BUSSAGLIA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA CRUZ DAS PALMEIRAS.

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

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), LUCIANA BRESCIANI, ELCIO TRUJILLO, DÉCIO NOTARANGELI, 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 E COSTABILE E SOLIMENE.

São Paulo, 26 de janeiro de 2022.

TORRES DE CARVALHO
 RELATOR
 Assinatura Eletrônica



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

Voto nº ADI-0125/21

ADI nº 2111117-30.2021 – Órgão Especial

Autor: Prefeito Municipal de Santa Cruz das Palmeiras

Réu: Presidente da Câmara Municipal de Santa Cruz das Palmeiras

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Santa Cruz das Palmeiras. LM nº 2.374/21. Isenção do IPTU dos imóveis onde estão instalados bares e restaurantes durante a decretação de emergência para enfrentamento da Covid-19. –

1. Estimativa de impacto orçamentário. Pandemia de Covid-19.

Os art. 3º da EC nº 106/20, que cuidou do chamado 'orçamento de guerra', e art. 167-D da CF, incluído pela EC nº 109/21, dispensam a observância das limitações legais quanto à concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita para as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia de Covid-19, com vigência e efeitos restritos à sua duração, desde que não impliquem despesa obrigatória de caráter continuado. O objeto da LM nº 2.374/21 de Santa Cruz das Palmeiras se amolda à essa hipótese. Inaplicação dos art. 113 do ADCT, art. 174, 'caput' e § 6º e 176, I e II à espécie. –

2. Lei ordinária. Hierarquia das normas. O § 6º do art. 150 da CF exige para a concessão de isenção tributária apenas a edição de lei específica que observe a regulamentação estabelecida no Código Tributário Municipal, sendo despidendo que o órgão legiferante o faça por meio de lei complementar. A LM nº 2.374/21 não altera a LCM nº 142/13 e não cuida de qualquer das hipóteses elencadas no art. 146 da CF. Precedente do Órgão Especial. –

3. Lei de Responsabilidade Fiscal. Violação. O § 2º do art. 125 da CF admite a representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos em face da Constituição Estadual, sendo inviável a apreciação em cotejo com normas infraconstitucionais. No julgamento da ADI nº 6.357-MC-Ref, Pleno, 13-5-2020, Rel. Alexandre de Moraes, o Supremo Tribunal Federal conferiu interpretação conforme à Constituição Federal aos art. 14, 16, 17 e 24 da LRF para, durante a emergência em saúde pública de importância



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

nacional e o estado de calamidade pública decorrente da pandemia de Covid-19, afastar a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento da calamidade gerada pela disseminação do novo coronavírus. O excepcional afastamento desses dispositivos não conflita com a prudência fiscal e o equilíbrio orçamentário, senão prestigia a proteção da vida, da saúde e da subsistência dos afetados pela crise sanitária. – Ação direta de inconstitucionalidade improcedente.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito Municipal de Santa Cruz das Palmeiras em face do Presidente da Câmara Municipal de Santa Cruz das Palmeiras tendo por objeto a LM nº 2.374/21 de 10-5-2021, que isenta do IPTU, durante a vigência do decreto de emergência para enfrentamento da pandemia de Covid-19, os imóveis onde instalados bares e restaurantes. O autor alega inexistir estimativa do impacto orçamentário e financeiro decorrente da isenção tributária, conforme previsto no art. 113 do ADCT; o 'caput' e § 6º do art. 174 da CE exigem que o projeto de lei orçamentária, de iniciativa do Poder Executivo, seja acompanhado de demonstrativo dos efeitos decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia; o início de qualquer programa, projeto ou atividade não incluídos na lei orçamentaria anual é vedado pelo art. 176, I da CE. A LM nº 2.374/21 insere novos beneficiados no art. 223 do Código Tributário Municipal; a alteração de seus dispositivos somente pode ser realizada por meio de lei complementar, nos termos do art. 55, parágrafo único, I da Lei Orgânica do Município; há violação à hierarquia das leis. Inexiste nas leis orçamentarias previsão da renúncia fiscal estabelecida pela LM nº 2.374/21; os efeitos da lei violam a Lei de Responsabilidade Fiscal e carrearão apontamentos do TCE e Ministério Público, inclusive com risco de caracterização de crime de responsabilidade e improbidade administrativa.



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

Pede, liminarmente, a suspensão da vigência da LM nº 2.374/21; no mérito, requer a declaração de sua inconstitucionalidade.

Suspendi a vigência e eficácia da LM nº 2.374/21 de 10-5-2021 de Santa Cruz das Palmeiras até o julgamento desta ação (fls. 74/75).

O Presidente da Câmara Municipal prestou informações (fls. 81/98); diz que a alegada afronta ao art. 113 do ADCT foi rejeitada pelo Órgão Especial em caso análogo; o demonstrativo dos efeitos da renúncia de receita é exigido apenas nos projetos de lei orçamentária; os art. 174, III, § 6º e 176, I da CE não cuidam de matéria tributária; o autor sequer apontou dispositivo da Constituição Estadual que vede a concessão de isenção tributária por meio de lei ordinária; a LM nº 2.364/21 não altera o Código Tributário Municipal; a Constituição Federal não exige edição de lei complementar para a concessão de isenção tributária, bastando que seja lei específica para esse fim; a observância dos art. 14, 16, 17 e 24 da LRF é excepcionalmente mitigada durante o estado de calamidade pública causado pela pandemia de Covid-19, nos termos da decisão proferida na ADI nº 6.357-DF, STF, Rel. Alexandre de Moraes; a EC nº 106/20 flexibiliza regras fiscais, administrativas e financeiras durante esse período; propostas parlamentares e atos de governo relacionados ao combate da pandemia que aumentem despesas de forma não permanente ou reduzam receitas estão dispensados das formalidades legais. Junta documentos (fls. 99/361). Pede a revogação da liminar e a improcedência da ação.

A Procuradoria-Geral do Estado não se manifestou (fls. 366). A Procuradoria-Geral de Justiça opina pela improcedência da ação (fls. 369/377).



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

É o relatório.

2. LM nº 2.374/21. A LM nº 2.374/21 de 10-5-2021 do município de Santa Cruz das Palmeiras isenta do IPTU, durante a vigência do decreto de emergência para enfrentamento da pandemia de Covid-19, os imóveis onde instalados bares e restaurantes. Transcrevo-a em sua integralidade (fls. 19):

Art. 1º - Ficam isentos do pagamento de IPTU os imóveis no município de Santa Cruz das Palmeiras - SP onde tenham instalados bares e restaurantes durante todo o período de validade do Decreto nº 16 de 24 de março de 2020 para enfrentamento da pandemia do COVID-19.

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

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

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

3. Estimativa de impacto orçamentário. Pandemia de Covid-19. O art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, incluído pela EC nº 95/16 de 15-12-2016, exige que a proposição legislativa que estabeleça renúncia de receita, hipótese da LM nº 2.374/21 de Santa Cruz das Palmeiras, seja acompanhada de estimativa do impacto orçamentário e financeiro, como sustenta o autor da ação com respaldo em conhecidos precedentes deste Órgão Especial e do Supremo Tribunal Federal.



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

No entanto, os art. 3º da EC nº 106/20 de 7-5-2020, o chamado 'orçamento de guerra', e art. 167-D da Constituição Federal, incluído pela EC nº 109/21 de 15-3-2021, dispensam a observância das limitações legais na concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita para as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia de Covid-19, com vigência e efeitos restritos à sua duração, desde que não impliquem despesa obrigatória de caráter continuado. É o caso dos autos, em que a lei impugnada concede benefício de natureza tributária limitado ao período de vigência do DM nº 16/20 de 24-3-2020, com o propósito de enfrentar as consequências econômicas da pandemia de Covid-19 e sem a criação de despesa obrigatória de caráter continuado; por isso, excepcionalmente neste momento, não se exige estimativa do impacto orçamentário e financeiro para a edição de lei que tenha por objeto renúncia fiscal.

O 'caput' e § 6º do art. 174 da CE, por sua vez, exigem que o projeto de lei orçamentária, de iniciativa do Poder Executivo, seja acompanhado de demonstrativo dos efeitos decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia; mas o dispositivo constitucional é de aplicação restrita aos projetos de lei orçamentária, de que não cuida a LM nº 2.374/21. Ademais, de programa, projeto ou atividade igualmente não cuida a lei impugnada, senão de isenção tributária; e sua edição não implica realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais, razões pelas quais que ao caso não se amoldam as vedações dos incisos I e II do art. 176 da CE.



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

4. Lei ordinária. Hierarquia das normas. O autor também alega que a LM n° 2.374/21 insere novos beneficiados no art. 223 do Código Tributário Municipal; e, por isso, a isenção tributária deveria ter sido objeto de lei complementar, sob pena de violação à hierarquia das normas.

No entanto, o § 6° do art. 150 da CF, longe de exigir que isenções tributárias sejam concedidas por meio de lei complementar, exige apenas que o benefício seja previsto em lei federal, estadual ou municipal específica que observe a regulamentação estabelecida na lei complementar afeta à matéria, isto é, o Código Tributário Municipal. A lei impugnada não altera a LCM n° 142/13 e não cuida de qualquer das hipóteses elencadas no art. 146 da CF. É entendimento já exposto por este Órgão Especial na apreciação da alegada inconstitucionalidade da LM n° 2.375/21 do mesmo município de Santa Cruz das Palmeiras, que isentou do ISSQN os profissionais e as sociedades empresárias impedidos de prestar serviços durante a emergência decretada para enfrentamento da pandemia de Covid-19:

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 (Prefeito Municipal v. Presidente da Câmara Municipal de Santa Cruz das Palmeiras, ADI n° 2111133-81.2021, Órgão Especial, 20-10-2021, Rel. Claudio Godoy, julgaram improcedente a ação, v.u.).



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

5. Lei de Responsabilidade Fiscal. Violação. Por fim, o autor alega que a edição da LM nº 2.374/21 viola dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal; mas o § 2º do art. 125 da CF, aplicável aos municípios por força do art. 144 da CE, estabelece que o controle concentrado de constitucionalidade de leis ou atos normativos ocorre em face da Constituição Estadual, sendo inviável a apreciação da constitucionalidade de lei local em cotejo com normas infraconstitucionais, com é o caso da LCF nº 101/00 e da Lei Orgânica do Município.

Ademais, ainda que assim não fosse, no julgamento da ADI nº 6.357-MC-Ref, Pleno, 13-5-2020, Rel. Alexandre de Moraes, o Supremo Tribunal Federal, referendando a medida cautelar anteriormente concedida, conferiu interpretação conforme à Constituição Federal aos art. 14, 16, 17 e 24 da LRF e art. 114, 'caput' e § 14 da LDO/2020 para, durante a emergência em saúde pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente da pandemia de Covid-19, afastar a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento da calamidade gerada pela disseminação do novo coronavírus; e a aplicabilidade da decisão foi estendida a todos os entes federativos que tenham decretado estado de calamidade pública, como fez o município de Santa Cruz das Palmeiras por meio do DM nº 16/20. No entender do Pretório Excelso, o excepcional afastamento desses dispositivos da LRF não conflita com a prudência fiscal e o equilíbrio orçamentário, senão prestigia a proteção da vida, da saúde e da subsistência dos afetados pela crise sanitária. Em suma, sequer por esse prisma assiste razão ao autor.



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

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

TORRES DE CARVALHO
Relator