



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ SP

PALÁCIO DA LIBERDADE



EMENDA

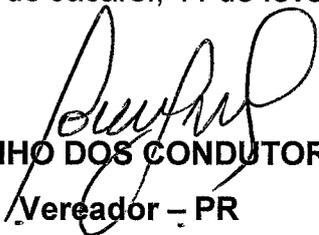
Ao Projeto de Lei do Executivo nº 003/2019, que autoriza o Serviço Autônomo de Água e Esgoto do Município de Jacareí a conceder remissão dos valores referentes a tarifa de água e coleta de esgoto, nas condições que estabelece,

EMENDA Nº 01

Artigo 1º Inclui o artigo 2º a propositura, conforme redação adiante, e renumera os subsequentes.

Artigo 2º A remissão prevista no artigo 1º é extensível as entidades declaradas, por Lei, de utilidade pública, bem como as entidades religiosas de qualquer natureza, desde que devidamente constituídas nos termos da Lei Civil.

Câmara Municipal de Jacareí, 11 de fevereiro de 2019.


PAULINHO DOS CONDUTORES
Vereador - PR



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ - SP
PALÁCIO DA LIBERDADE



PROJETO DE LEI DO EXECUTIVO Nº 03, DE 28.01.2019.

ASSUNTO: EMENDA Nº 01 AO PROJETO DE LEI - AUTORIZA O SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO DO MUNICÍPIO DE JACAREÍ A CONCEDER REMISSÃO DOS VALORES REFERENTE A TARIFA DE ÁGUA E COLETA DE ESGOTO, NAS CONDIÇÕES QUE ESTABELECE.

AUTORIA DA EMENDA: VEREADOR SR. PAULINHO DOS CONDUTORES.

PARECER Nº 33 - RRV - SAJ - 02/2019

I- RELATÓRIO

Trata-se de Emenda ao Projeto de Lei, **cujo objetivo é estender o benefício da remissão (perdão) das tarifas de água e esgoto às entidades declaradas por lei como de utilidade pública, bem como, às entidades religiosas devidamente constituídas.**

A presente Emenda ao Projeto foi remetida a essa *Secretaria* para estudo jurídico.

É a síntese do necessário. Passamos a análise e manifestação.

II - FUNDAMENTAÇÃO

A Emenda nº 01 ao PL, **no nosso entendimento**, e **salvo melhor juízo**, não merece ser acolhida **por conter vício de iniciativa**. Senão vejamos.

A tarifa de água e esgoto (*preço público*) não possui natureza tributária, e sim, natureza contratual (*entre a Administração Pública - SAAE e consumidor/usuário - munícipe*).

Diferentemente da **taxa (que é um tributo)**, a **tarifa** visa custear um serviço público, no caso, **o de fornecimento de água e esgoto**, consoante disposição constitucional. (artigo



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ - SP
PALÁCIO DA LIBERDADE



175 da Constituição Federal e diversos dispositivos da Constituição Estadual) Assim sendo, qualquer isenção concedida e referente a ela (*tarifa ou preço público*) constitui ato da Administração Pública, *ou seja, ato de gestão administrativa.*

Diante disso, e de acordo com o artigo 40, inciso V, da Lei Orgânica Municipal, a iniciativa legislativa para tanto é *do Chefe do Poder Executivo (Prefeito).*

Corroborando o entendimento acima, *pedimos vênia* para fazer parte desse parecer, cópia de pareceres ministeriais em ADI's e cópia de decisão proferida em sede de controle abstrato (ADI), que esclarecem com simplicidade, a competência da iniciativa legislativa no caso de concessão de isenção tarifária em serviços de água e esgoto ou sua proibição.

III - CONCLUSÃO

Posto isto, e tendo em vista todo o acima exposto, *entendemos, s.m.j.*, que a presente Emenda nº 01 *não poderá prosseguir, devendo ser ARQUIVADA, nos termos do RI.*

Antes, porém, deve ser objeto de análise das **Comissões Permanentes de Constituição e Justiça e Finanças e Orçamentos.**

Sem mais para o momento, é este o nosso entendimento, sub censura.

Jacareí, 18 de fevereiro de 2019.

Renata Ramos Vieira

Consultor Jurídico-Legislativo

OAB/SP nº 235.902

PARECER EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Processo nº 0269094-37.2012.8.26.0000

Requerente: Prefeito Municipal de Macatuba

Requerido: Presidente da Câmara Municipal de Macatuba

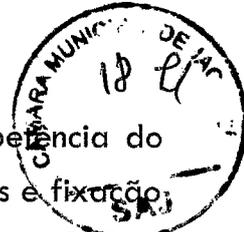
Ementa:

- 1) Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 2.469, de 12 de novembro de 2012, do Município de Macatuba, de iniciativa parlamentar, que *“Regulamenta a cobrança sobre serviços prestados do consumo de água no Município de Macatuba”*.
- 2) Irregularidade na representação processual. O chefe do Executivo, detentor de legitimidade ativa *‘ad causam’* e de capacidade postulatória para o ajuizamento de ação direta, não subscreveu a petição inicial nem outorgou o instrumento procuratório com poderes específicos.
- 3) É de competência privativa do Poder Executivo a fixação de regras relativas a forma de cobranças de tarifas de serviço público. Violação ao princípio da separação dos poderes (arts. 5º, 47, II e XIV, 117, 120, 122, e 144 da Constituição Estadual).

Colendo Órgão Especial

Senhor Desembargador Relator

Tratam estes autos de ação direta de inconstitucionalidade, tendo como alvo a Lei nº 2.469, de 12 de novembro de 2012, do Município de Macatuba, de iniciativa parlamentar, que *“Regulamenta a cobrança sobre serviços prestados do consumo de água no Município de Macatuba”*.



Sustenta o requerente que a lei é inconstitucional por usurpação da competência do chefe do executivo, uma vez que regulamentou matéria relativa a serviços públicos e fixação de tarifas e preços públicos, cuja iniciativa é privativa do Chefe do Executivo. Daí, a afirmação de ofensa ao disposto nos arts. 5º, 25, 47, II e XIV, 120, 144 e 159 da Constituição Estadual.

Foi deferido o pedido de liminar (fl. 57).

Citado regularmente (fl. 66), o Procurador-Geral do Estado declinou de realizar a defesa do ato normativo impugnado, afirmando tratar de matéria de interesse exclusivamente local (fls. 68/70).

Notificado, o Presidente da Câmara Municipal prestou informações (fls. 72/74).

Nestas condições vieram os autos para manifestação desta Procuradoria Geral de Justiça.

PRELIMINARMENTE

A petição inicial é subscrita apenas por procurador do município (fl. 13), **com mandato outorgado pelo Município de Macatuba** (fl. 14).

A legitimidade ativa pertence ao Prefeito do Município (art. 90, II, Constituição Estadual), bem como a capacidade postulatória, como decidido pelo Supremo Tribunal Federal:

“O Governador de Estado é detentor de capacidade postulatória *intuitu personae* para propor ação direta, segundo a definição prevista no artigo 103 da Constituição Federal. A legitimação é, assim, destinada exclusivamente à pessoa do Chefe do Poder Executivo estadual, e não ao Estado enquanto pessoa jurídica de direito público interno, que sequer pode intervir em feitos da espécie” (ADI(AgRg)1.797-PE, DJ de 23.2.01; ADI (AgRg) 2.130-SC, Celso de Mello, j. de 3.10.01, Informativo 244; ADI (EMBS.) 1.105-DF, Maurício Corrêa, j. de 23.8.01; ADI 1814-DF, Rel. Min. Maurício Corrêa, 13-11-2001, DJ 12-12-2001).

Consoante explica a doutrina, “os legitimados para a ação direta referidos nos itens I a VII do art. 103 da CF dispõem de capacidade postulatória plena, podendo atuar no âmbito da ação direta sem o concurso de advogado” (Ives Gandra da Silva Martins e Gilmar Ferreira Mendes. *Controle concentrado de constitucionalidade*, São Paulo: Saraiva, 2007, 2ª ed., p. 246).



Este Colendo Órgão Especial em decisão recente sufragou este entendimento, conforme se verifica pela seguinte ementa:

“Ação direta objetivando a inconstitucionalidade de dispositivos da Lei Complementar Municipal n. 2.220, de 20 de outubro de 2011. O chefe do Executivo, detentor de legitimidade ativa ‘ad causam’ e de capacidade postulatória para o ajuizamento de ação direta, não subscreveu a petição inicial nem outorgou o instrumento procuratório. Irregularidade da representação. Ocorrência. Precedentes deste Colendo Órgão Especial. Julga-se extinta a ADIN sem resolução do mérito com fundamento no artigo 267, IV do Código de Processo Civil, ficando revogada a liminar concedida anteriormente” (ADIN nº 0030396-43.2012.8.26.000, Rel. Des. Guerrieri Resende, j. 17 de outubro de 2012)

No caso dos autos, figurou no polo ativo o Prefeito Municipal, porém a inicial foi assinada por procurador, com poderes outorgados pelo Município.

Assim sendo, requeiro seja o autor intimado para regularização de sua representação processual ou subscrição da petição inicial, no prazo legal, sob pena de indeferimento, aviando, desde já, nas hipóteses de inércia ou recusa, a extinção sem resolução do mérito.

NO MÉRITO

Procede o pedido.

A Lei nº 2.469, de 12 de novembro de 2012, do Município de Macatuba, de iniciativa parlamentar, promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal, após rejeição do veto do Executivo tem a seguinte redação:



Verifica-se que a Lei Municipal impugnada disciplinou a forma de cobrança da tarifa de consumo de água no Município, extinguindo a cobrança pelos critérios taxas mínima e comercial, estabelecendo ainda que as propostas de aumento da referida tarifa e de qualquer outro serviço prestado pelo SISAM deveriam ser deliberados pela Câmara Municipal.

A matéria disciplinada pela Lei, fixação de regras para o cálculo de tarifa de serviço público, encontra-se no âmbito de competência do Poder Executivo.

Assim sendo, o ato normativo impugnado, de iniciativa parlamentar, é verticalmente incompatível com nosso ordenamento constitucional por conter vício de iniciativa e por violar o princípio da separação de poderes, previsto nos arts. 5º, 47, II e XIV, da Constituição do Estado, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da Carta Paulista, os quais dispõem o seguinte:

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

Art. 47 – Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

II – exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;



XIV – praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

Art. 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.”

Importante ressaltar que acerca dos serviços públicos dispõe a Constituição Estadual que:

Artigo 119 - Os serviços concedidos ou permitidos ficarão sempre sujeitos à regulamentação e fiscalização do Poder Público e poderão ser retomados quando não atendam satisfatoriamente aos seus fins ou às condições do contrato.

Parágrafo único - Os serviços de que trata este artigo não serão subsidiados pelo Poder Público, em qualquer medida, quando prestados por particulares.

Artigo 120 - Os serviços públicos serão remunerados por tarifa previamente fixada pelo órgão executivo competente, na forma que a lei estabelecer.

Cabe privativamente ao Poder Executivo a regulamentação, quer dos serviços públicos, quer do regime tarifário estabelecido para sua contraprestação.

Ao prever a competência do órgão executivo competente para fixação da tarifa, tal inclui alterações, isenções, forma de cálculo, etc., e, portanto, a regulamentação da forma de cálculo e a extinção de modalidade de cobrança por taxas mínimas e comercial por ato normativo do Poder Legislativo, de iniciativa parlamentar, viola a cláusula da separação de poderes constante do art. 5º da Constituição Estadual.

Trata-se de reserva de ato da Administração à luz do art. 47, II e XIV, da Constituição do Estado, corroborado pelos arts. 119, 120 e 122, da Carta Política Paulista, todos aplicáveis aos Municípios por obra do art. 144 da Constituição Estadual.

O Executivo não deve sofrer indevida interferência em sua primacial função de administrar (planejamento, direção, organização e execução das atividades da Administração).

Assim, quando o Poder Legislativo edita regulamentando, ainda que parcialmente, forma de cálculo de tarifa de serviço público, extinguindo algumas modalidade de



cobrança, como ocorre, no caso em exame, invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do Administrador Público, violando o princípio da separação de poderes.

É pacífico na doutrina, bem como na jurisprudência, que ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público.

Se a Constituição Estadual reserva a fixação da tarifa ao órgão executivo competente, na forma que a lei estabelecer, não é dado ao Poder Legislativo se imiscuir nessa seara para regulamentar a cobrança do consumo de água com fixação da forma de seu cálculo.

No Município de Macatuba, o SISAM (Sistema de Saneamento Ambiental de Macatuba) é a Secretaria responsável pelo gerenciamento de todo o serviço público de distribuição e tratamento da água, do tratamento do esgoto.

Assim, é este órgão que detém informações e dados técnicos que permitem aferir a mais adequada forma de tarifação, razão pela qual a iniciativa para a regulamentação da matéria é do Poder Executivo.

A regulamentação tarifária pelo Poder Legislativo, bem como a abolição do critério de cobrança por taxas mínima e comercial, compromete o equilíbrio econômico financeiro que deve ostentar a remuneração do serviço público industrial ou comercial (art. 117, Constituição Estadual), além de violar a cláusula da separação de poderes (art. 5º, Constituição Estadual), pela invasão da esfera reservada de ato da Administração que lhe foi conferida para gestão do serviço público direta ou indiretamente executado.

A inconstitucionalidade transparece exatamente pelo divórcio da iniciativa parlamentar da lei local com esses preceitos da Constituição Estadual.

A propósito do tema vale conferir algumas decisões desse Colendo Órgão Especial:

Ação Direta de Inconstitucionalidade – Lei Complementar n. 534/10 - Município de Catanduva - Limitação da tarifa de água e esgoto – Origem parlamentar - Iniciativa reservada ou exclusiva do Chefe do Poder Executivo - Violação à Constituição Estadual, arts. 5º, 47, II, 120 e 144 - Inconstitucionalidade formal - Ação Direta de Inconstitucionalidade – Lei impugnada - Implicação negativa na arrecadação - Renúncia à receita - Gastos não previstos - Ausência de previsão de fontes - Violação ao art. 25 da Constituição Estadual - Inconstitucionalidade Material – Pedido Procedente (ADIn n. 0297508-16.2010.8.26.0000, Rel. Des. Roberto Bedaque, j. 02 de março de 2011)



Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal alterando a forma de remuneração do serviço de água e esgoto concedidos por iniciativa legislativa de vereador. Inadmissibilidade. Violação do princípio da independência e harmonia dos Poderes Públicos. Iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo. Violação dos arts. 5º, 47, inc. II e XIV, 117, 119 e 120, c.c. art. 144, da Constituição do Estado de São Paulo. Procedência decretada. (ADIn n. 0091132-95.2010.8.26.0000, Rel. Des. Boris Kauffmann, j. 13 de outubro de 2010)

Inconstitucionalidade. Ação Direta. Lei nº 11.492/07 do Município de Ribeirão Preto, que dispõe sobre o valor máximo para tarifação referente a corte e religação do fornecimento de água no Município, pelo DAERP, conforme especifica e dá outras providências. Norma de iniciativa parlamentar. Matéria relativa à organização administrativa e execução de serviços públicos, atribuição exclusiva do Prefeito. Ofensa ao princípio da separação de poderes. Ação julgada procedente. (ADIn n. 9046800-55.2008.8.26.0000, Rel. Des. Penteado Navarro, j. 01 de abril de 2009)

“Ação direta de inconstitucionalidade - Lei do Município de Andradina, de iniciativa parlamentar, que concedeu isenção de tarifa de água e esgoto a aposentados - Violação à separação de Poderes - Matéria referente à tarifa e preço público pela remuneração dos serviços que é de competência do Executivo (art. 120, da CE) - Vício de iniciativa caracterizado - Ação procedente, para reconhecer a inconstitucionalidade da Lei 2.733, de 19 de setembro de 2011, do Município de Andradina. (TJSP, ADI 0256692-55.2011.8.26.0000, Rel. Des. Enio Zuliani, v.u., 23-05-2012).

Está, portanto, evidente que a iniciativa em regulamentar a forma de cobrança pelos serviços de fornecimento de água é do Poder Executivo.

A propósito, oportuno ressaltar que nos termos do parágrafo único do art. 159 da Constituição Estadual: *Os preços públicos serão fixados pelo Executivo, observadas as normas gerais de Direito Financeiro e as leis atinentes à espécie”.*

Diante do exposto, aguarda-se seja o pedido julgado procedente para declarar a inconstitucionalidade Lei nº 2.469, de 12 de novembro de 2012, do Município de Macatuba.

São Paulo, 8 de abril de 2013.



Sérgio Turra Sobrane
Subprocurador-Geral de Justiça
Jurídico

aca



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

PROCESSO N.º 70068837863 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE BAGÉ

REQUERIDA: CÂMARA DE VEREADORES DE BAGÉ

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATORA: DESEMBARGADORA MARILENE
BONZANINI**

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Bagé. Impugnação ao artigo 1º da Lei Municipal n.º 5.483, de 27 de abril de 2015, de Bagé, que dá nova redação ao artigo 4º e ao artigo 7º da Lei Municipal n.º 3.962/2002, que cria taxas e regulamenta os serviços executados pelo DAEB e dá outras providências. 1. Preliminares: a) Inicial não firmada pelo Chefe do Executivo Municipal de Bagé, ao mesmo tempo em que o instrumento de mandato acostado não confere poderes especiais para propositura de ação direta de inconstitucionalidade e, tampouco, especifica a norma a ser impugnada. Mera irregularidade que não acarreta, de pronto, a extinção do feito. Adequada a concessão de prazo para a regularização. Necessidade do reconhecimento da existência de questão prejudicial ao exame do mérito, devendo proceder-se ao julgamento simultâneo deste feito e da Ação Direta de Inconstitucionalidade autuada sob o n.º 70067793042, na



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

esteira do que dispõe o parágrafo 3º do artigo 55 do novo Código de Processo Civil. Modificação de competência. b) Necessidade do reconhecimento da existência de questão prejudicial ao exame do mérito, devendo proceder-se ao julgamento simultâneo deste feito e da Ação Direta de Inconstitucionalidade autuada sob o n.º 70067793042 pelo Juízo prevento, na esteira do que dispõem o parágrafo 3º do artigo 55 e o artigo 58, ambos do novo Código de Processo Civil. Modificação de competência. 2. Mérito. Iniciativa Parlamentar. Criação de hipótese de isenção de cobrança de taxa de água e esgoto. Natureza tarifária da cobrança. Precedentes do Supremo Tribunal Federal e dessa Corte de Justiça. Vício de iniciativa. Ofensa ao artigo 2º da Carta Magna e aos artigos 8º, 10, 60, inciso II, alínea “d”, e 82, inciso VII, todos da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade material. A Lei Municipal só pode contemplar as isenções já consagradas nas Cartas da República e do Estado. A concessão de benefícios depende de lei de iniciativa do Executivo, porque implica alteração do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos com o Poder Público ou da prestação dos serviços públicos diretamente por este, afrontando o disposto no artigo 163, parágrafo 4º, da Constituição Estadual. PARECER PELA FIXAÇÃO DE PRAZO PARA QUE O PROPONENTE REGULARIZE SUA REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL, PELA REUNIÃO DE PROCESSOS, FULCRO NO PARÁGRAFO 3º DO ARTIGO 55 E NO ARTIGO 58, AMBOS DO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL, DIANTE DE QUESTÃO PREJUDICIAL, E, NO MÉRITO, PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

1. Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo **Prefeito Municipal de Bagé**, buscando ver declarada a inconstitucionalidade do artigo 1º da Lei Municipal n.º 5.483, de 27 de abril de 2015, *que dá nova redação ao artigo 4º e ao artigo 7º da Lei Municipal n.º 3.962/2002, que cria taxas e regulamenta os serviços executados pelo DAEB e dá outras providências*. Referiu o autor, em síntese, que a norma impugnada viola as previsões contidas nos artigos 60, inciso II, alínea “d”, e 82, incisos II e VII, ambos da Constituição Estadual, e no artigo 27 da Lei Orgânica do Município de Bagé. Aduziu que a matéria regulada pela norma guerreada está entre aquelas em que a iniciativa é privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, tendo sido, contudo, proposta ao arrepio da ordem constitucional, já que o respectivo projeto nasceu de iniciativa legislativa. Colacionou precedentes jurisprudenciais e ressaltou que há afronta, também, ao princípio da separação entre os poderes estatais, na forma do artigo 10 da Constituição da Província, visto que o artigo legal atacado estabelece isenções, ferindo a reserva de ato da administração, culminando em impacto orçamentário e violando, também, o preconizado pelo artigo 149 da Carta Estadual. Requereu a prolação, em caráter liminar, de decisão a fim de suspender a eficácia da Lei Municipal n.º 5.483, de 27 de abril de 2015, de Bagé. No mérito, postulou a procedência do pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei n.º 5.483/2015, do Município de Bagé (fls. 02-16 e documentos das fls. 17-45).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

A liminar pretendida foi indeferida (fls. 48-51), sem que houvesse interposição de recurso, nos termos da certidão da fl. 62.

O Procurador-Geral do Estado, citado (fl. 60, verso), preliminarmente, suscitou a conveniência de ver procedida a modificação de competência, diante da regra contida no artigo 55, parágrafo 3º, do Código de Processo Civil, tendo em vista a tramitação da Ação Direta de Inconstitucionalidade autuada sob o n.º 70067793042. Asseverou que dita Ação Direta de Inconstitucionalidade foi proposta contra a Lei n.º 5.553, de 16 de novembro de 2015, do Município de Bagé, *que institui a Conta de Água Justa e Transparente – Tarifa de Água e Esgoto e regulamenta 08 serviços prestados pelo DAEB e dá outras providências*. Esclareceu que o referido diploma legal prevê, em seu artigo 16, a revogação da Lei Municipal n.º 3.962, de 26 de dezembro de 2002, de Bagé, que é exatamente a Lei alterada pela Lei Municipal n.º 5.483/2015, ora guerreada. Em razão disso, destacou que, a despeito de não haver identidade de pedidos ou de causa de pedir, a reunião dos feitos se mostra recomendável ao julgamento, na medida em que a Lei Municipal ora atacada tem por objeto a alteração da Lei n.º 3.962, de 26 de dezembro de 2002, de Bagé, mas que foi revogada pela Lei Municipal n.º 5.553, de 16 de dezembro de 2015, daquela comuna, que, como visto, também é objeto de controle de constitucionalidade. Gizou que houve o deferimento de decisão de caráter liminar nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade de n.º 70067793042, diante do vislumbre de vícios de iniciativa e



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

material, por tratar de matéria de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. No mérito, procedeu à defesa formal da norma impugnada e defendeu sua manutenção no ordenamento jurídico, com lastro na presunção de constitucionalidade derivada da independência e harmonia entre os poderes estatais (fls. 65-68).

A Câmara Municipal de Bagé, notificada (fl. 61), deixou transcorrer *in albis* o prazo legal para manifestação, nos termos da certidão da fl. 73.

Vieram os autos com vista ao Procurador-Geral de Justiça (fl. 73).

É, em síntese, o relatório.

2. Inicialmente, releva anotar que o instrumento de mandato judicial acostado à fl. 17, em que se consignou como outorgante o Município de Bagé, encontra-se firmado pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, sendo que a peça vestibular nomina o Senhor Prefeito Municipal de Bagé como o proponente da ação.

Consoante autoriza o inciso III do parágrafo 2º do artigo 95 da Constituição Estadual, a autoridade legitimada à promoção do controle de constitucionalidade pela via da ação direta é o Prefeito Municipal, não o Município.

De outra feita, cumpre destacar a ausência, no instrumento de mandato juntado (fl. 17), de descrição minudenciada dos poderes especiais e específicos para impugnar, por meio da



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

propositura de ação direta de inconstitucionalidade, a norma objeto da pretensão declaratória.

Assim, a despeito de configurar mera irregularidade, que, em homenagem ao princípio da instrumentalidade das formas, não elide a possibilidade de exame do mérito da pretensão, tal questão merece ser sanada por via da juntada de nova procuração, de molde a atender, a contento, os requisitos expressos no texto constitucional¹, na Lei Federal n.º 9.868/99, bem como na lei processual civil².

Já se decidiu:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DEFEITO NA REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL SANADO. JUNTADA DE PROCURAÇÃO COM PODERES ESPECIAIS E ESPECÍFICOS NO PRAZO CONCEDIDO. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. EMENDA PARLAMENTAR. CONCESSÃO DE DESCONTO NO VALOR DE IPTU. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. COMPETÊNCIA COMUM OU CONCORRENTE. INOCORRÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA. 1. Tendo o proponente promovido a regularização da representação processual no prazo oportunizado, com a juntada de instrumento de mandato com outorga de poderes especiais e específicos para impugnar, por meio da propositura de ação direta de inconstitucionalidade, a norma objeto desta ação, dá-se por sanado o defeito inicialmente constatado, na esteira da jurisprudência do Egrégio Supremo Tribunal Federal e também deste Tribunal de Justiça. 2. De acordo com o entendimento sufragado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a competência para legislar sobre matéria tributária é concorrente, de forma que, tanto o Poder Legislativo quanto o Executivo são competentes para propor lei concedendo benefício de ordem fiscal, ainda que tal lei

¹ **Constituição Estadual:**

Artigo 95, parágrafo 2º, inciso III.

² **Novo Código de Processo Civil:**

Artigos 103 e seguintes.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

cause eventual repercussão em matéria orçamentária. Desse modo, o dispositivo legal impugnado, oriundo de lei de iniciativa do Poder Executivo Municipal, que foi emendada pelo Legislativo e promulgada por este último, não padece de inconstitucionalidade, haja vista a competência comum para legislar sobre matéria tributária. JULGARAM IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70063508758, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em 31/08/2015)

Nesse contexto, deverá o autor ser intimado para que, em prazo a ser fixado pelo Juízo, regularize sua representação processual, acostando instrumento de procuração em nome do Chefe do Poder Executivo do Município de Bagé, constitucionalmente legitimado à demanda, contendo os poderes especiais para a impugnação da norma hostilizada.

3. De outra feita, é dever registrar que assiste razão à douta Procuradoria-Geral do Estado, no que respeita à questão relativa à conveniência de ver promovida a reunião de processos, diante da regra contida no artigo 55, parágrafo 3º, do Código de Processo Civil³, tendo em vista a tramitação da Ação Direta de Inconstitucionalidade autuada sob o n.º 70067793042.

³ **Novo Código de Processo Civil:**

Art. 55. Reputam-se conexas 2 (duas) ou mais ações quando lhes for comum o pedido ou a causa de pedir.

§ 1º Os processos de ações conexas serão reunidos para decisão conjunta, salvo se um deles já houver sido sentenciado.

§ 2º Aplica-se o disposto no caput:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Efetivamente, trata-se de questão prejudicial, visto que a existência da aludida Ação Direta de Inconstitucionalidade voltada contra a Lei Municipal n.º 5.553, de 16 de novembro de 2015, de Bagé, que, muito embora não guarde identidade com esta demanda, configura a situação contemplada pelo parágrafo 3º do artigo 55 do novo Código de Processo Civil, na medida em que seu julgamento poderá gerar risco de prolação de decisões conflitantes ou contraditórias, no caso de serem decididos separadamente, ainda que não haja conexão entre os feitos.

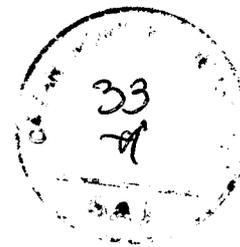
Vale esclarecer que a Lei n.º 5.553, de 16 de novembro de 2015, do Município de Bagé, *que institui a Conta de Água Justa e Transparente – Tarifa de Água e Esgoto e regulamenta 08 serviços prestados pelo DAEB e dá outras providências*, em seu artigo 16, prevê a expressa revogação da Lei Municipal n.º 3.962, de 26 de dezembro de 2002, de Bagé, que, por seu turno, é justamente a Lei alterada pela Lei Municipal n.º 5.483/2015, ora guerreada.

Assim, não fosse a existência da Ação Direta de Inconstitucionalidade autuada sob o n.º 70067793042, a presente demanda deveria ser extinta, sem julgamento de mérito, por carência de ação, visto que lei posterior, ou seja, a Lei Municipal n.º 5.553, de 16 de novembro de 2015, de Bagé, em seu artigo 16, revogou expressamente a Lei Municipal n.º 3.962, de 26 de dezembro de

I - à execução de título extrajudicial e à ação de conhecimento relativa ao mesmo ato jurídico;

II - às execuções fundadas no mesmo título executivo.

§ 3º Serão reunidos para julgamento conjunto os processos que possam gerar risco de prolação de decisões conflitantes ou contraditórias caso decididos separadamente, mesmo sem conexão entre eles.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

2002, que é justamente a norma modificada pela Lei Municipal n.º 5.483, de 27 de abril de 2015, de Bagé, ora impugnada.

Nessa esteira, eventual julgamento de procedência da aludida ação direta, em que, inclusive, já há deferimento de pedido liminar de suspensão cautelar da eficácia da Lei Municipal n.º 5.553/15⁴, acarretará o efeito repristinatório da Lei Municipal n.º 5.483/15, de Bagé, assim como a necessidade de se proceder ao exame de mérito do presente feito.

Em razão disso, merece ser reconhecida a existência de questão prejudicial ao julgamento de mérito, determinando-se a reunião dos presentes autos e daqueles de n.º 70067793042, para que se proceda ao seu julgamento simultâneo pelo Juízo prevento⁵, em homenagem ao princípio da segurança jurídica, evitando-se o risco de prolação de decisões conflitantes ou contraditórias.

4. A Lei Municipal n.º 5.483, de 27 de abril de 2015, de Bagé, foi vazada nos seguintes termos:

LEI MUNICIPAL Nº 5.483, DE 27/04/2015

Dá nova redação ao art. 4º e ao art. 7º da Lei Municipal n.º 3.962/2002, que cria taxas e regulamenta os serviços executados pelo DAEB e dá outras providências.

⁴ Decisão proferida nos autos do Processo n.º 70067793042, em 07/01/2016, da lavra da Relatora Desembargadora Denise Oliveira Cezar.

⁵ Novo Código de Processo Civil:

Art. 58. A reunião das ações propostas em separado far-se-á no juízo prevento, onde serão decididas simultaneamente.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

*A CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE BAGÉ,
Estado do Rio Grande do Sul.*

FAZ SABER quer conforme dispõe o Art. 70, parágrafos 3º e 7º da Lei Orgânica do Município, o Vereador DIVALDO VIEIRA LARA, Presidente deste Legislativo, PROMULGA a seguinte;

LEI:

Art. 1º O art. 4º e o art. 7º da Lei Municipal nº 3.962/2002, que cria taxas e regulamenta os serviços executados pelo DAEB e dá outras providências, passam a ter a seguinte redação:

"Art. 4º Para os imóveis não edificados, localizados em quaisquer das Zonas Fiscais não será cobrada a taxa de água e esgoto.

"Art. 7º As taxas de serviços, de instalação, ligações de água e esgoto, expedição de certidões, ficam acrescidas de 10% (dez por cento) sobre o valor praticado em dezembro de 2002, todavia as taxas de serviços de corte e religação de água e aferição de hidrômetros não serão cobradas desde que solicitadas pelo contribuinte, uma vez por ano, caso contrário incidirá na referida cobrança de taxa destes serviços." (NR)

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

5. O diploma legal guerreado possui flagrante vício formal de inconstitucionalidade.

Com efeito, o Poder Legislativo do Município de Bagé editou norma sobre matéria estranha à sua iniciativa legislativa, ou seja, sobre matéria que diz respeito à hipótese de isenção da



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br



cobrança de taxa de água e esgoto, para imóveis não identificados, localizados em quaisquer das zonas do Município de Bagé, bem como de isenção da cobrança, uma vez ao ano, dos serviços de corte e religação de água e aferição de hidrômetros, cuja disciplina é de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo.

No caso, não havia espaço para a iniciativa do Poder Legislativo, porquanto, na melhor exegese dos artigos 60, inciso II, alínea “d”, e 82, inciso VII, da Constituição Estadual, aplicável, aos Municípios, por força do disposto no artigo 8º, *caput*, da Constituição Estadual, incumbe ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, a iniciativa de leis que versem sobre a criação, estruturação, atribuições, organização e funcionamento dos órgãos da Administração Pública, *in verbis*:

Art. 8º - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

Art. 60 - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

[...]

II - disponham sobre:

[...]

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

Art. 82 – Compete ao Governador, privativamente:

[...]

VII – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Refere o artigo 175 da Constituição Federal incumbir ao Poder Público, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, a prestação dos serviços públicos, devendo a lei, dentre outros assuntos, dispor sobre a política tarifária (inciso III do seu parágrafo único).

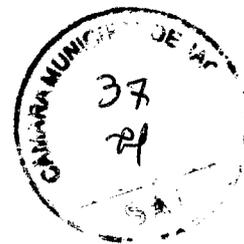
A Constituição Estadual, em seu artigo 163, mais ou menos repete tal comando, dando a incumbência ao Estado, mas nada referindo expressamente quanto à necessidade de regulação da sua política tarifária por intermédio de lei.

Entretanto, quer parecer que a imperiosidade de regulação do assunto no plano legal não pode importar transferência dos assuntos administrativos de um Poder ao outro, pois que impertinente qualquer espécie de ingerência na execução de seus atos próprios e, muito menos ainda, nos atos de natureza decisória. Nesse diapasão, importa consignar que o regramento levado a cabo pela Câmara de Edis representa obstáculo à disposição, que compete ao Chefe do Executivo, acerca da organização e do funcionamento da Administração Municipal, como estatui o inciso VII do artigo 82 da Constituição Estadual, na medida em que a questão toda gira em volta da efetiva possibilidade de execução e custo dos serviços na forma como impõem os edis.

Em outras palavras, incumbindo ao Estado a prestação dos serviços públicos (especialmente ao Executivo), quer direta, quer indiretamente, por meio de concessões/permissões, como registra o artigo 163 da Constituição Estadual, dependendo da pertinência da forma como tal assunto for tratado - e sem se falar,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br



obviamente, que lhe pertence a iniciativa legislativa visando à organização e ao funcionamento dos serviços que presta -, poderá dizer respeito ao funcionamento da própria Administração, tema que, como é cediço, é afeito à seara do Executivo, nos termos da previsão contida no artigo 82, VII, da Carta da Província.

Ora, se a tarifa se presta, como é indisputável, à remuneração dos serviços prestados em prol dos cidadãos, dos munícipes, ou seja, para o custeio dos serviços postos à disposição da coletividade pelo Poder Público, ainda que por intermédio de empresas concessionárias ou permissionárias desse serviço público, e se a tarifa deve representar dita remuneração, parece claro que, se o diploma legal consagra desvirtuamento desse custeio, ele representa, sim, ingerência na própria organização da Administração, sendo de todo criticável, por terminar não possibilitando ao Executivo a prestação a contento dos serviços públicos, a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro que as contratações administrativas ou que a exploração direta devem necessariamente resguardar, prejudicando-lhe ou impedindo-lhe, em suma, o cumprimento de seu mister constitucional de prestar aqueles serviços públicos de modo adequado e de conformidade com a sua política.

Ademais, o Supremo Tribunal Federal já pacificou o entendimento no sentido de que a cobrança pelos serviços de fornecimento de água e de tratamento de esgoto é de natureza tarifária, pois paga-se na proporção do consumo e, dessa forma, não se trata de taxa, espécie tributária, remunerada pelo serviço colocado à disposição do contribuinte. Portanto, não versando a matéria



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

debatida nos presentes autos da hipótese de taxa propriamente dita, não se está diante de matéria tributária, o que permitiria a iniciativa do Poder Legislativo.

É a jurisprudência remansosa da Corte Suprema:

Agravo regimental no agravo regimental no recurso extraordinário. Inovação recursal. Impossibilidade. Serviços de esgoto. Natureza jurídica. Tarifa. Precedentes. 1. Não se admite, no agravo regimental, a inovação de fundamentos. 2. A jurisprudência da Corte firmou-se no sentido de que o valor cobrado dos usuários pelos serviços de esgoto tem natureza jurídica de preço público, não de taxa. 3. Agravo regimental não provido. (STF, RE 600237 Agr-Agr / SP, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Julgamento: 17/03/2015, Segunda Turma)

ÁGUA E ESGOTO – TARIFA VERSUS TAXA. A jurisprudência do Supremo é no sentido de haver, relativamente ao fornecimento de água e tratamento de esgoto, o envolvimento de tarifa e não de taxa. AGRAVO – ARTIGO 557, § 2º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL – MULTA. Surgindo do exame do agravo o caráter manifestamente infundado, impõe-se a aplicação da multa prevista no § 2º do artigo 557 do Código de Processo Civil. (STF, AI 753964 AgR / RJ, Relator: Min. MARCO AURÉLIO, Julgamento: 15/10/2013, Primeira Turma)

Agravo regimental nos embargos de declaração no recurso extraordinário. Constitucional. Serviços de água e esgoto. Natureza jurídica. Tarifa. Precedentes. 1. A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que o valor cobrado dos usuários pelos serviços de água e esgoto têm natureza jurídica de preço público, não de taxa. 2. Os fundamentos da agravante, insuficientes para modificar a decisão ora agravada, demonstram apenas inconformismo e resistência em pôr termo ao processo, em detrimento da eficiente prestação jurisdicional (RE nº 408.537-AgR, Relator o Ministro Cezar Peluso, DJ 6/3/08). 3. Agravo regimental não provido. (STF, RE 581085 ED-Agr / MS, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Julgamento: 25/09/2012, Primeira Turma)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

No mesmo sentido foi o posicionamento adotado pelo Tribunal Pleno dessa Corte de Justiça, ao analisar a cobrança pelo serviço de água e esgoto, prestado pelo Departamento Municipal de Água e Esgoto – DMAE, em Porto Alegre.

Eis as ementas:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N.º 476/02. VÍCIO DE INICIATIVA. DISTINÇÃO ENTRE TAXA E PREÇO PÚBLICO. A cobrança dos serviços de água e esgoto é efetivada em razão do consumo e não pelo serviço posto à disposição, hipótese em que se trata de taxa. "In casu", clara está a natureza tarifária da cobrança. A norma que confere atribuições ao DMAE (Departamento de Água e Esgotos de Porto Alegre) é de iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo local. A lei revela-se de precária viabilidade executória, visto que não fixou "alíquotas"; não estabeleceu "base de cálculo"; não definiu "contribuintes"; não descreveu o "fato gerador" e não estabeleceu prazo de regulamentação. E reservada ao Chefe do Poder Executivo a competência para o exame de certas matérias, porque só ele reúne as condições objetivas de avaliar os efeitos que as liberalidades ou restrições produzirão sobre as contas públicas, sob sua guarda e responsabilidade. E o caso versado. Inteligência dos arts. 2º e 29 da Carta Política da República e arts. 5º, 8º, 10, 60, II, let-d e 82, VII, da Constituição Estadual. Ação procedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70005643143, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Clarindo Favretto, Julgado em 24/11/2003)

ACÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. NATUREZA TRIBUTÁRIA, OU NÃO, DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PELO DMAE, DE PORTO ALEGRE, RELATIVOS AO ABASTECIMENTO DE ÁGUA E REMOÇÃO DE ESGOTO. SERVICOS SEM CARATER DE TRIBUTO, PODENDO, PORTANTO, SER REAJUSTADO ATRAVÉS DE DECRETO DO CHEFE DO PODER



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

EXECUTIVO. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70006107791, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alfredo Guilherme Englert, Julgado em 08/09/2003)

Nessa trilha, o conteúdo da normativa questionada é de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo, não podendo, a Câmara de Vereadores, tomar a si a elaboração de projetos que visem dispor sobre essa matéria, sob pena de, em caso de usurpação de iniciativa, eivar de inconstitucionalidade o texto legal daí decorrente.

Sobre o tema, calha colacionar o entendimento de Hely Lopes Meirelles⁶:

A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e quantitativamente o poder de emenda, para que não se desfigure nem se amplie o projeto original; só o autor pode oferecer modificações substanciais, através de mensagem aditiva. No mais, sujeita-se a tramitação regimental em situação idêntica a dos outros projetos, advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto.

De outra banda, a lei objurgada positiva flagrante desrespeito ao princípio da harmonia e independência entre os poderes, consignado no artigo 10 da Constituição Estadual.

Nesse diapasão, vale dizer que quis o constituinte estadual, nos moldes do regramento constitucional federal, permitir,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

por meio de reserva expressa, quanto à deflagração do processo legislativo em certas matérias, a própria materialização do princípio da independência e da harmonia entre os poderes.

Portanto, ao legislador municipal inexiste liberdade absoluta ou plenitude legislativa, face às limitações impostas pelo ordenamento constitucional.

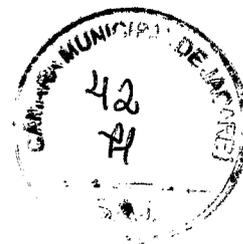
A iniciativa para a propositura legislativa – transposta, no caso em exame, ao Prefeito Municipal – é condição de validade do próprio processo legislativo, do que resulta, uma vez não observada, a ocorrência de inconstitucionalidade formal, nos termos do já realçado.

Não obstante os vícios já destacados, a Lei n.º 5.483, de 27 de abril de 2015, do Município de Bagé, também padece do vício de inconstitucionalidade de natureza material.

A norma impugnada, ao dispor sobre hipótese de isenção da tarifa de água e esgoto, ensejou potencial desequilíbrio econômico-financeiro nos serviços públicos prestados pelo Departamento de Água e Esgoto de Bagé, estipulando benefícios a usuários sem que houvesse a correspondente e imediata previsão de readequação do valor das tarifas, maculando a garantia fixada no artigo 163, § 4º, da Carta Estadual.

Esse, de resto, o entendimento desse Tribunal de Justiça:

6 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 676.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. MUNICÍPIO DE PANAMBI. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE A PROIBIÇÃO DE COBRANÇA DE TAXA DE RELIGAÇÃO DO FORNECIMENTO DE ÁGUA. USURPAÇÃO DE FUNÇÃO CONFERIDA EXCLUSIVAMENTE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA. DESEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO FIRMADO ENTRE O MUNICÍPIO E A CORSAN. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. 1. A preliminar arguida foi omissa em indicar dispositivo da Constituição Estadual que é maculado pela legislação objurgada, a saber, artigo 163, §4º, também aponta ofensa ao artigo 8º da Carta Estadual, que, por si só, autoriza o controle de constitucionalidade pela via da ação direta no âmbito do Tribunal de Justiça Gaúcho, motivo pelo qual não merece guarida a prefacial de impossibilidade jurídica do pedido. 2. A Lei Municipal 3.417/2012 que dispõe sobre a proibição de cobrança de taxa de religação do fornecimento de água, no caso de corte por inadimplência, em todos os imóveis situados no Município de Panambi, apresenta inconstitucionalidade por vício de iniciativa (vício formal), porquanto o Poder Legislativo do Município editou norma sobre matéria cuja disciplina é de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, violando os arts. 8º, 60, II, "d", e 82, VII, da Constituição Estadual. A norma ainda padece de inconstitucionalidade material, pois ensejou a alteração do equilíbrio econômico-financeiro do contrato firmado entre o Município de Panambi e a CORSAN, maculando o art. 163, parágrafo 4º, da Constituição Estadual. PRELIMINAR REJEITADA. ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70056193238, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Barcelos de Souza Junior, Julgado em 28/07/2014)

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Novo Hamburgo. Lei nº 867/2003, que proíbe a Companhia Municipal de Saneamento, de efetuar o corte, por falta de pagamento, do fornecimento residencial de água em dias específicos, com proposta e aprovação pelo Legislativo. Serviços municipais, com vedações e encargos a órgãos municipais. Inconstitucionalidade por vício de iniciativa. Não



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

cabe à Edilidade praticar atos ou intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo e que pedem providências administrativas especiais. O desvirtuamento de tarifa, que custeia serviços postos à disposição da coletividade pelo poder público, interfere na atividade do Executivo, com prejuízo do equilíbrio econômico e financeiro, que deve existir nos negócios administrativos. Precedentes jurisprudenciais. Ofensa ao art. 82, II e VII da Carta Estadual. Procedência. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70006610091, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: VASCO DELLA GIUSTINA, Julgado em 03/11/2003)

Desse modo, o ato normativo guerreado apresenta vícios de inconstitucionalidade de ordem formal e material, por ofensa aos artigos 8º, 10, 60, inciso II, alínea “d”, 61, inciso I, 82, incisos III e VII, e 163, parágrafo 4º, todos da Constituição Estadual.

6. Pelo exposto, o PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL manifesta-se:

1) preliminarmente:

1. a) pela fixação de prazo a fim de que o proponente regularize sua representação processual, sob pena de extinção do feito sem resolução de mérito; e

1. b) pelo reconhecimento da existência de questão prejudicial ao julgamento de mérito, para o fim de ver determinada a reunião destes autos e dos da Ação Direta de Inconstitucionalidade que tramita sob o n.º 70067793042, sob a relatoria da



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br



Desembargadora Denise Oliveira Cezar, para que se proceda ao julgamento simultâneo das demandas pelo Juízo prevento;

2) no mérito, pela procedência do pedido veiculado, na esteira dos argumentos traçados.

Porto Alegre, 22 de junho de 2016.

PAULO EMILIO J. BARBOSA,

Procurador-Geral de Justiça, em exercício.

LFCL/KMS



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



Registro: 2015.0000649033

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2081567-97.2015.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS, é requerido PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE GUARULHOS.

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 JOSÉ RENATO NALINI (Presidente), FRANCISCO CASCONI, PAULO DIMAS MASCARETTI, ARANTES THEODORO, TRISTÃO RIBEIRO, ANTONIO CARLOS VILLEN, ADEMIR BENEDITO, LUIZ ANTONIO DE GODOY, NEVES AMORIM, BORELLI THOMAZ, JOÃO NEGRINI FILHO, SÉRGIO RUI, VICO MAÑAS, EROS PICELI, ELLIOT AKEL, GUERRIERI REZENDE, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, FERREIRA RODRIGUES, PÉRICLES PIZA, MÁRCIO BARTOLI E JOÃO CARLOS SALETTI.

São Paulo, 12 de agosto de 2015.

LUIZ AMBRA

RELATOR

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



Direta de Inconstitucionalidade nº 2081567-97.2015.8.26.0000

Autor: Prefeito do Município de Guarulhos

Requerido: Presidente da Câmara Municipal de Guarulhos

Comarca: São Paulo

Voto nº 26745

Ação direta de inconstitucionalidade – Lei 7372/15, do Município de Guarulhos, proibindo cobrança de taxa de esgoto em imóveis inabitados, sem fornecimento de água – Ilegalidade afirmada pelo Prefeito, já que haveria invasão de competência e minoração de receita – Cobrança sobre os imóveis inabitados, todavia, flagrantemente ilegal, de acordo com o entendimento desta Corte - E, em havendo simples reparação de ilegalidade, seja o serviço remunerado por preço ou por taxa, a regra da invasão de competência pode validamente deixar de ser aplicada pela Câmara Municipal – Ação improcedente.

Direta de inconstitucionalidade da lei municipal nº 7372/15 (de 12.3.15), de Guarulhos, por vício de iniciativa. Proibindo a cobrança de taxa de esgoto em imóveis inabitados, sem fornecimento de água. Com pedido de liminar (fl. 1), denegado a fls. 67/69. A denegação objeto de agravo regimental (fls. 90/112), improvido pelo acórdão de fls. 118/121.

Advieram informações, a fls. 82/88. A Procuradoria Geral do Estado externando desinteresse (fls. 78/80). A douta Procuradoria de Justiça, a fls. 127/139, se manifestando pela procedência.

É o relatório.

Meu voto julga improcedente a presente ação, *data venia* da manifestação em contrário da douta Procuradoria de Justiça. Fazendo-o, reafirma as considerações inicialmente expendidas, a fls. 67/69, quando da negativa da liminar que se pleiteara.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



A Procuradoria externou parecer contrário, ao fundamento de que no caso haveria cobrança de preço público e não de taxa (fl. 127, item 3, ementa). E que teria havido invasão da competência privativa do Executivo em legislar a respeito de sua criação (ou proibição) e cobrança.

Ninguém discute que a competência para legislar a respeito, aqui, seria privativa do Chefe do Poder Executivo. Só que o problema é outro. Isto é, de acordo com o entendimento tranquilo da Seção de Direito Público, externado no despacho inicial, a cobrança em tais condições – imóveis desabitados, sem ligação de água – seria ilegal, não haveria causa eficiente para a cobrança. Quer se trate de taxa, quer de preço, não se tributa o nada.

A lei 7372, como então assinalado, proíbe a cobrança da taxa (tarifa, na realidade, isso ficou bem claro no despacho inicial a fl. 67, *tarifa* é sinônimo de *preço público*) de esgoto pelo Serviço Autônomo de Água e Esgoto - SAEE, quando incida sobre imóveis desabitados, onde não haja o fornecimento de água. Pela razão óbvia de que, nada consumindo, nada esgotarão.

Dir-se-á que, em se tratando de taxa, nos termos do Código Tributário Nacional o não uso não inibirá o pagamento, decorrendo o gravame de serviço prestado ou meramente posto à disposição do contribuinte usuário.

Aqui, entretanto, a sistemática é outra, como em hipótese idêntica decidiu a 29ª Câmara de Direito Privado, por acórdão de 29.4.15, de que relator o Desembargador Francisco Thomaz na Apelação 0004225-66.2011.8.26.0038, de Araras. Com arrimo no STJ, onde



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



pacificado o entendimento a respeito. Isto é:

“Processo Civil. Recurso especial representativo de controvérsia. Artigo 543-C, do CPC. Tributário. Execução Fiscal. Crédito não tributário. Fornecimento de serviço de água e esgoto. Tarifa/Preço Público. Prazo prescricional. Código Civil. Aplicação.

*1. A natureza jurídica da remuneração dos serviços de água e esgoto, prestados por concessionárias de serviço público, é de tarifa ou preço público, consubstanciando, assim, **contraprestação de caráter não tributário**, razão pela qual **não se subsume ao regime jurídico tributário estabelecido para as taxas** (Precedentes do Supremo Tribunal Federal: RE 447.536 ED, Rel. Ministro Carlos Velloso, Segunda Turma, julgado em 28.05.2005, DJ 26.8.2005; AI 516402 AgR, Rel. Ministro Gilmar Mendes, Segunda Turma, julgado em 30.9.2008, DJe-222 DIVULG 20.11.2008 PUBLIC 21.11.2008; e RE 544289 AgR, rel. Ministro Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, julgado em 26.05.2009, DJe-113 DIVULG 18.6.2009 PUBLIC 19.6.2009. Precedentes do Tribunal de Justiça: EREsp 690.609/RS, Rel. Ministra Eliana Calmon, Primeira Seção, julgado em 26.3.2008, DJe 7.4.2008; REsp 928.267/RS, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Seção, julgado em 12.8.2009, DJe 21.8.2009; e EREsp 1.018.060/RS, Rel. Ministro Castro Meira, Primeira Seção, julgado em 9.9.2009, DJe 18.9.2009).”*

Daí a conclusão do julgado, a partir de tais premissas:

“Portanto, a apelante não poderia exigir o pagamento de tarifa de água e esgoto, vez que não prestou os serviços à autora. Também não se aplica o artigo 13 da Lei Municipal da Autarquia 937/71, pois a natureza jurídica da remuneração dos serviços de água e esgoto prestados por concessionária de serviço público ou autarquia é de tarifa ou preço público, não ostentando caráter tributário, nem se sujeitando ao regime jurídico das taxas”.

Se, a partir daí, o proprietário do imóvel optar por não requerer sua conexão à rede pública de água e esgoto, ainda quando esta passe defronte a seu imóvel, segundo esse entendimento não haverá razão para a cobrança em exame. Daí a negativa de liminar, que ora se procede.

Dir-se-á que se trataria de questão meramente



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



administrativa, e administrar se constituiria em prerrogativa privativa do Chefe do Executivo. A isenção implicando em renúncia de receita, e paralelo aumento da despesa, para cobrir o *furo* resultante. Como está na petição inicial, mas o raciocínio correto não seria esse.

Para coibir ***ilegalidade*** administrativa, a rigor, o vício de iniciativa legislativa não incidiria. Idêntica a situação àquela assinalada no *Direito Municipal Brasileiro*, de Hely Lopes Meirelles, na 17ª edição revisada por Adilson Abreu Dallari para sua adequação ao direito vigente.

À página 633 tratando da “*função de controle e fiscalização*” do Poder Legislativo, sobre o Executivo, deixa claro a ele tocar a ***sustação do que eventualmente possa ser ilegal***. E o princípio há que ser levado às últimas consequências, por “*sustação*” há que entender a supressão, por imperativo de lógica, de tudo quanto afronte o direito positivo em vigor.

Quer dizer (ob. e pg. cits.):

“A função de controle e fiscalização da Câmara Municipal mereceu do constituinte de 1988 destaque idêntico ao da função legislativa, na medida em que o art. 29, XI, da CF as coloca dentre os preceitos obrigatórios a serem observados na elaboração das leis orgânicas municipais.

Há de se destacar, aqui, o poder de “sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”, previsto expressamente na Constituição Federal como uma das competências exclusivas do Congresso Nacional (art. 49, V), ressaltando a grande ênfase que o constituinte de 1988 deu ao Poder Legislativo.”

Aqui, guardadas as devidas proporções, a situação é a mesma. Para corrigir ilegalidades, a iniciativa do Legislativo se justifica, ainda que se trate de matéria da competência privativa do Executivo, no passado votada e objeto de aprovação.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



Isso posicionado, meu voto julga improcedente a ação.

Luiz Ambra
Relator



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



Registro: 2015.0000375426

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Agravo Regimental nº 2081567-97.2015.8.26.0000/50000, da Comarca de São Paulo, em que é agravante **PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS**, é agravado **PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE GUARULHOS**.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "NEGARAM PROVIMENTO AO AGRAVO REGIMENTAL. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores **JOSÉ RENATO NALINI** (Presidente), **FRANCISCO CASCONI**, **PAULO DIMAS MASCARETTI**, **ARANTES THEODORO**, **TRISTÃO RIBEIRO**, **ADEMIR BENEDITO**, **NEVES AMORIM**, **BORELLI THOMAZ**, **JOÃO NEGRINI FILHO**, **SÉRGIO RUI**, **FRANÇA CARVALHO**, **ARTUR MARQUES**, **EROS PICELI**, **ELLIOT AKEL**, **XAVIER DE AQUINO**, **ANTONIO CARLOS MALHEIROS**, **MOACIR PERES**, **FERREIRA RODRIGUES**, **PÉRICLES PIZA**, **JOÃO CARLOS SALETTI** e **ROBERTO MORTARI**.

São Paulo, 27 de maio de 2015.

LUIZ AMBRA

RELATOR

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



Agravo Regimental nº 2081567-97.2015.8.26.0000/50000

Agravante: Prefeito do Município de Guarulhos
Agravado: Presidente da Câmara Municipal de Guarulhos
Comarca: São Paulo
Voto nº 26148

Agravo regimental contra negativa de liminar em ação direta de inconstitucionalidade – Lei 7372/15, do Município de Guarulhos, proibindo cobrança de taxa de esgoto em imóveis inabitados, sem fornecimento de água – Matéria que, em princípio, diria respeito à alçada legislativa privativa do Prefeito Municipal – Jurisprudência tranquila, entretanto, de que em situações dessa ordem, a cobrança realmente se faz indevida – Descabe cogitar de invasão de competência quando o Legislativo simplesmente venha a corrigir ilegalidade perpetrada pelo Executivo – Quer dizer, contra a ilegalidade não existe invasão de competência – Regimental improvido.

Direta de inconstitucionalidade da lei municipal nº 7372/15 (de 12.3.15), de Guarulhos, por vício de iniciativa. Proibindo a cobrança de taxa de esgoto em imóveis inabitados, sem fornecimento de água. Com pedido de liminar (fl. 1), a fls. 67/69 denegado. Contra a denegação interposto o presente regimental. Esse o breve relatório.

Meu voto improvê o regimental. Até onde foi dado aferir, a lei municipal impugnada se limitou a corrigir flagrante ilegalidade perpetrada pelo Chefe do Poder Executivo. E em se tratando de ato ilegal, há convir, de natureza administrativa ou não, segundo o melhor não há cogitar de vício de iniciativa.

Quer dizer, o Prefeito não tem, ao menos em tese, o monopólio de legislador sobre o ilícito.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



A lei 7372 proíbe a cobrança da taxa (tarifa, na realidade) de esgoto pelo Serviço Autônomo de Água e Esgoto - SAAE, quando incida sobre imóveis desabitados, onde não haja o fornecimento de água. Pela razão óbvia de que, nada consumindo, nada esgotarão.

Dir-se-á que, em se tratando de taxa, nos termos do Código Tributário Nacional o não uso não inibirá o pagamento, decorrendo o gravame de serviço prestado ou meramente posto à disposição do contribuinte usuário.

Aqui, entretanto, a sistemática é outra, como em hipótese idêntica decidiu a 29ª Câmara de Direito Privado, por acórdão de 29.4.15, de que relator o Desembargador Francisco Thomaz na Apelação 0004225-66.2011.8.26.0038, de Araras. Com arrimo no STJ, onde pacificado o entendimento a respeito. Isto é:

“Processo Civil. Recurso especial representativo de controvérsia. Artigo 543-C, do CPC. Tributário. Execução Fiscal. Crédito não tributário. Fornecimento de serviço de água e esgoto. Tarifa/Preço Público. Prazo prescricional. Código Civil. Aplicação.

*1. A natureza jurídica da remuneração dos serviços de água e esgoto, prestados por concessionárias de serviço público, é de tarifa ou preço público, consubstanciando, assim, **contraprestação de caráter não tributário**, razão pela qual **não se subsume ao regime jurídico tributário estabelecido para as taxas** (Precedentes do Supremo Tribunal Federal: RE 447.536 ED, Rel. Ministro Carlos Velloso, Segunda Turma, julgado em 28.05.2005, DJ 26.8.2005; AI 516402 AgR, Rel. Ministro Gilmar Mendes, Segunda Turma, julgado em 30.9.2008, DJe-222 DIVULG 20.11.2008 PUBLIC 21.11.2008; e RE 544289 AgR, rel. Ministro Ricardo Lewandovski, Primeira Turma, julgado em 26.05.2009, DJe-113 DIVULG 18.6.2009 PUBLIC 19.6.2009. Precedentes do Tribunal de Justiça: EREsp 690.609/RS, Rel. Ministra Eliana Calmon, Primeira Seção, julgado em 26.3.2008, DJe 7.4.2008; REsp 928.267/RS, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Seção, julgado em 12.8.2009, DJe 21.8.2009; e EREsp 1.018.060/RS, Rel. Ministro Castro Meira, Primeira Seção, julgado em 9.9.2009, DJe 18.9.2009).”*

Daí a conclusão do julgado, a partir de tais premissas:



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



“Portanto, a apelante não poderia exigir o pagamento de tarifa de água e esgoto, vez que não prestou os serviços à autora. Também não se aplica o artigo 13 da Lei Municipal da Autarquia 937/71, pois a natureza jurídica da remuneração dos serviços de água e esgoto prestados por concessionária de serviço público ou autarquia é de tarifa ou preço público, não ostentando caráter tributário, nem se sujeitando ao regime jurídico das taxas”.

Se, a partir daí, o proprietário do imóvel optar por não requerer sua conexão à rede pública de água e esgoto, ainda quando esta passe defronte a seu imóvel, segundo esse entendimento não haverá razão para a cobrança em exame. Daí a negativa de liminar, que ora se procede.

Dir-se-á que se trataria de questão meramente administrativa, e administrar se constituiria em prerrogativa privativa do Chefe do Executivo. A isenção implicando em renúncia de receita, e paralelo aumento da despesa, para cobrir o *furo* resultante. Como está na petição inicial, mas o raciocínio correto não seria esse.

Para coibir ***ilegalidade*** administrativa, a rigor, o vício de iniciativa legislativa não incidirá. O que, de qualquer modo, a este Órgão cumprirá a final decidir, em Colegiado.

Daí a manutenção da negativa de liminar, pelo meu voto.

Luiz Ambra
Relator



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



Projeto de Lei nº 003/2019

EMENTA: *Emenda Parlamentar (nº 01) que amplia o alcance do projeto originário, de autoria do Poder Executivo, que autoriza o Serviço Autônomo de Água e Esgoto do Município de Jacareí, a conceder remissão referente a tarifa de água e coleta de esgoto, nas condições em que específica. Parecer jurídico pela impossibilidade. Rejeição. Distinção entre iniciativa do projeto e poder de emenda. Constitucionalidade. Legalidade. Precedentes do TJSP. Prosseguimento.*

DESPACHO

Rejeito o parecer de nº 033 – RRV – SAJ – 02/2019 (fls. 15/16) pela fundamentação adiante exposta.

FUNDAMENTAÇÃO

Ao contrário do que constou no parecer não aprovado, a competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo para deflagrar o respectivo processo legislativo, vem claramente delineada pela Lei Orgânica do Município de Jacareí, que estabelece:

Artigo 40 - São de iniciativa exclusiva do **Prefeito** as leis que disponham sobre:

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS 56



II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade, aposentadoria e vencimentos;

III - criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da Administração Pública;

IV - matéria orçamentária, e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios e subvenções;

V – concessões e serviços públicos.

Parágrafo Único - Não será admitido aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, ressalvado o disposto no inciso IV, primeira parte.

Como se vê, a Lei Orgânica delimita os assuntos em que a INICIATIVA é exclusiva do Prefeito. Ou seja, situações em que somente o Chefe do Poder Executivo pode iniciar o respectivo processo legislativo.

Todavia, uma vez iniciado o processo legislativo pelo respectivo legitimado, é assegurado ao Parlamentar o legítimo direito de emenda. Sendo que a única restrição a tal prerrogativa é aquela estabelecida pelo próprio parágrafo único do citado dispositivo, *não se pode aumentar a despesa*.

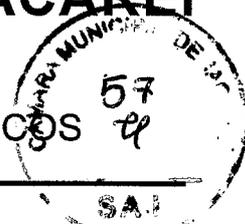
E nesse contexto, **não** há que se falar em aumento de despesa, ante a definição legal de despesa, conforme Lei nº 4.320/1964.

Partindo dessa premissa verifica-se que o entendimento lançado no parecer não aprovado é equivocado, bem como os julgados trazidos ao processo legislativo em exame, pois tratam de iniciativa para o projeto, e não do poder de Emenda em si.



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



Referidos julgados versam sobre leis cujo processo legislativo foi iniciado pelo Parlamentar, em usurpação a competência do Prefeito, o que não se ajusta ao caso em exame, onde o processo legislativo começou por iniciativa do Prefeito.

Acaso prevalecesse o equivocado entendimento lançado pela parecerista, ao Parlamentar seria vedada a apresentação de emendas a quaisquer projetos oriundos do Executivo. O que evidentemente **não** é o caso, mormente ante recentes exemplos em que os Parlamentares desta Casa Legislativa apresentaram inúmeras emendas em propositura iniciada pelo Executivo (PLE nº 002/2019 – altera estrutura da Secretaria de Saúde).

Como a atividade legislativa é típica do Poder Legislativo, somente em situações excepcionais e restritas, lhe é mitigada tal competência. Deste modo, a regra do artigo 40 da LOM deve ser taxativa e restritivamente interpretada, sob pena de cerceamento à atividade precípua do Parlamento.

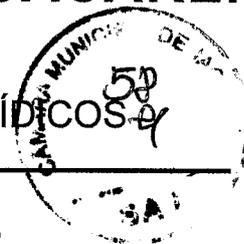
Assim, com a devida vênia, não há, na regra do processo legislativo, impedimento para que, pela via legislativa, se imponha alterações na propositura de iniciativa do Prefeito, salvo no caso claramente excepcionado, o que, repise-se, **não** é o caso.

Por derradeiro, colaciono adiante recente julgado do Tribunal de Justiça de São Paulo contemplando o mesmo contexto ao que ora se analisa:



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



1-AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. §§ 1º e 2º, da lei complementar n. 308, de 17 de abril de 2.018, do Município de Palmital. Emenda parlamentar. Lei tributária benéfica. Isenção de tributo. Iniciativa parlamentar. Irrelevância de impacto financeiro-orçamentária.

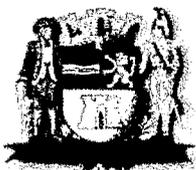
2-Emenda parlamentar, em projeto de lei de iniciativa do Executivo, por meio da qual se concedeu isenção de IPTU a imóveis utilizados para exploração extrativa vegetal, agrícola e agroindustrial.

3-Inocorrência de inconstitucionalidade nomodinâmica, ou seja, ausência de ofensa a vício de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Inteligência da Constituição Estadual do Estado de São Paulo e da iterativa jurisprudência do E. STF e deste C. Órgão Especial. Ausência, outrossim, de violação do Pacto Federativo e do princípio constitucional da separação de poderes. Em se tratando de leis municipais de natureza tributária e não orçamentária, a competência é concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo.

4-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.

5-Pacífico o entendimento do C. STF no sentido de que a norma de isenção de Imposto tem natureza tributária, e não orçamentária, sendo a iniciativa de competência concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo.



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



6-A questão já foi objeto de Tese de Repercussão Geral – TEMA 682, ARE 743.480, Rel. Min. GILMAR MENDES, assim definido: “Inexiste, na Constituição Federal de 1988, reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que concedem renúncia fiscal.”

7-A lei de iniciativa parlamentar que outorga isenção tributária de IPTU não invade competência privativa do Chefe do Executivo. Consiste em lei tributária benéfica e, portanto, assunto afeto à iniciativa concorrente. Inocorrência de violação dos arts. 5º, 47, II, XI e XIV, 174, 175 e 176, I, da Constituição Estadual.

8-Não se infere qualquer ofensa ao art. 25 da Constituição Estadual, vez que não há, no caso, qualquer criação ou aumento de despesa pública, mas mera renúncia de receitas derivadas.

9- Por fim, tocante ao princípio da isonomia, a desigualdade na lei se produz quando a norma distingue de forma não razoável ou arbitrária um tratamento específico a pessoas diversas. Para que as diferenciações normativas possam ser consideradas não discriminatórias, torna-se indispensável que exista uma justificativa objetiva e razoável, de acordo com critérios e juízos valorativos genericamente aceitos, cuja exigência deve aplicar-se em relação à finalidade e efeitos da medida considerada, devendo estar presente por isso uma razoável relação de proporcionalidade entre os meios empregados e a finalidade perseguida, sempre em conformidade com os direitos e garantias constitucionalmente protegidos.

10-Ação Julgada Improcedente. (TJSP. Órgão Especial. ADIn nº 2164028-242018.8.26.0000. Rel. Des. Alex Zilenovski. Julgado em 07/11/2018)

CONCLUSÃO

Ante o exposto, **não** vislumbrando no texto apresentado pela Emenda nº 01, vício de inconstitucionalidade ou ilegalidade

Página 5 de 6



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



que impeça o regular prosseguimento da propositura acessória, conclui-se que a mesma reúne condições de válido prosseguimento.

Das comissões

A emenda, conforme determina o artigo 31 do Regimento Interno, deverá ser previamente apreciada pelas Comissões de:

- 1) Constituição e Justiça (art. 33, RI)
- 2) Finanças e Orçamento (art. 34, RI)

Da votação

Não ocorrendo a hipótese prevista pelo artigo 45 do RI e, sendo o projeto encaminhado ao Plenário, sujeitar-se-á a apenas um turno de discussão e votação e dependerá do voto favorável da maioria simples para sua aprovação, sendo o voto, nominal, conforme determina o artigo 122, § 1º combinado com artigo 124, §§ 2º e 3º, inciso III, todos do Regimento Interno.

É o parecer *sub censura*.

Ao Setor de Propositura para prosseguimento.

Jacareí, 19 de fevereiro de 2019.

Jorge Alfredo Cespedes Campos
Secretário-Diretor Jurídico


Renata Ramos Vieira
Consultor Jurídico
OAB/SP 235.902
19.03.19

Página 6 de 6



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



Registro: 2018.0000889793

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2164028-24.2018.8.26.0000, 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. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PEREIRA CALÇAS (Presidente), GERALDO WOHLERS, ELCIO TRUJILLO, CRISTINA ZUCCHI, ARTUR MARQUES, PINHEIRO FRANCO, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, PÉRICLES PIZA, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, SALLES ROSSI, RICARDO ANAFE, ALVARO PASSOS, BERETTA DA SILVEIRA E ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ.

São Paulo, 7 de novembro de 2018

ALEX ZILENOVSKI

RELATOR

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



VOTO Nº 22719

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 2164028-24.2018.8.26.0000

COMARCA: Palmital

REQUERENTE: Prefeito do Município de Palmital

REQUERIDO: Presidente da Câmara Municipal de Palmital

1-AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. §§ 1º e 2º, da lei complementar n. 308, de 17 de abril de 2.018, do Município de Palmital. Emenda parlamentar. Lei tributária benéfica. Isenção de tributo. Iniciativa parlamentar. Irrelevância de impacto financeiro-orçamentária.

2-Emenda parlamentar, em projeto de lei de iniciativa do Executivo, por meio da qual se concedeu isenção de IPTU a imóveis utilizados para exploração extrativa vegetal, agrícola e agroindustrial.

3-Inocorrência de inconstitucionalidade nomodinâmica, ou seja, ausência de ofensa a vício de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Inteligência da Constituição Estadual do Estado de São Paulo e da iterativa jurisprudência do E. STF e deste C. Órgão Especial. Ausência, outrossim, de violação do Pacto Federativo e do princípio constitucional da separação de poderes. Em se tratando de leis municipais de natureza tributária e não orçamentária, a competência é concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo.

4-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.

5-Pacífico o entendimento do C. STF no sentido de que a norma de isenção de Imposto tem natureza tributária, e não orçamentária, sendo a iniciativa de competência concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo.

6-A questão já foi objeto de Tese de Repercussão Geral - TEMA 682, ARE 743.480, Rel. Min. GILMAR MENDES, assim definido: "Inexiste, na Constituição Federal de 1988, reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que concedem renúncia fiscal."

7-A lei de iniciativa parlamentar que outorga isenção tributária de IPTU não invade competência privativa do Chefe do Executivo. Consiste em lei tributária benéfica e, portanto, assunto afeto à iniciativa concorrente. Inocorrência de violação dos arts. 5º, 47, II, XI e XIV, 174, 175 e 176, I, da Constituição Estadual.

8-Não se infere qualquer ofensa ao art. 25 da Constituição



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



Estadual, vez que não há, no caso, qualquer criação ou aumento de despesa pública, mas mera renúncia de receitas derivadas.

9- Por fim, tocante ao princípio da isonomia, a desigualdade na lei se produz quando a norma distingue de forma não razoável ou arbitrária um tratamento específico a pessoas diversas. Para que as diferenciações normativas possam ser consideradas não discriminatórias, torna-se indispensável que exista uma justificativa objetiva e razoável, de acordo com critérios e juízos valorativos genericamente aceitos, cuja exigência deve aplicar-se em relação à finalidade e efeitos da medida considerada, devendo estar presente por isso uma razoável relação de proporcionalidade entre os meios empregados e a finalidade perseguida, sempre em conformidade com os direitos e garantias constitucionalmente protegidos.

10-Ação Julgada Improcedente.

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Ilustríssimo Prefeito do Município de Palmital em que pretende a declaração de inconstitucionalidade dos §§ 1º e 2º, do artigo 1º, da Lei Complementar nº 308, de 17 de abril de 2018, cujos teores ora se transcreve:

Artigo 1º - Ficam alterados o artigo 1º e a área 01 da Lei Complementar nº 260 de 20 de maio de 2014 alterada pela Lei Complementar nº 268 de 30 de junho de 2014, que passam a ter a seguinte redação:

"Art. 1º Fica alterada a descrição do perímetro urbano da cidade sede do Município de Palmital - SP, passando a ter área correspondente a 8.959.128,40m² iguais a 895,91284 ha, iguais a 370,2119 alqueires sendo constituído pelas metragens limites e confrontações a seguir descritas:- ÁREA 01: 8.229.947,00 m² = 822,9947 ha = 340,0804 alqueires

DESCRIÇÃO: Tem seu início no marco 01, localizado na margem direita da estrada que demanda ao distrito de Sussui (a 30, 00 metros a esquerda da Rua das Dálías, Jardim das Flores), segue acompanhando a margem direita da Estrada Municipal PMT 070, no sentido ao Distrito de Sussui, com Rumo 35º 15' NW na extensão de 416,00 metros até encontrar o marco 02; deflete em ângulo à direita e segue acompanhando a curva da faixa de domínio do Anel Viário, com quem confronta numa distância de 4.085,43 metros, até encontrar o marco 06, localizado junto à



divisa do DER - Departamento de Estradas de Rodagem, na Rodovia Nelson Leopoldina SP-375 (lado esquerdo no sentido Palmital - SP-270); do marco 06, deflete à direita e segue numa distância de 1.152,39 metros com Rumo 24º 59' SW, dividindo com DER - Departamento de Estradas de Rodagem até encontrar o marco 13 na divisa com o DER - Departamento de estradas de Rodagem - SP-375; do marco 13, segue numa distância de 2.109,54 metros com Rumo 24º 48' SW, dividindo com DER - Departamento de estradas de Rodagem até encontrar o marco 14; deflete à direita e segue pela margem esquerda da estrada municipal PMT-454 (sentido bairro-centro), numa distância de 950,37 metros com Rumo 59º 47' NW, até encontrar o marco 15, confrontando com propriedades de Sidnei Brasilino Boso e de Adernar Vetore, do marco 15, deflete à esquerda e segue, numa distância de 366,23 metros com Rumo 22º 29' SW, até encontrar o marco 16; deflete à direita e segue numa distância de 277,38 metros com Rumo 69º 03' NW, até encontrar o marco 17; deste, segue numa distância de 201,70 metros com Rumo 69º 03' NW, até encontrar o marco 18, confrontando nestes trechos com a propriedade de Adernar Vetore; faz ângulo à esquerda e segue numa distância de 220,85 metros com Rumo 20º 43' NE, até encontrar o marco 19, confrontando com a Rua Canaan Tannus, do marco 19 deflete à direita e segue numa distância de 310,00 metros com rumo 63º36' NW até encontrar o marco 20; deste segue na distância de 423,69 metros com Rumo 58º42' NW até encontrar o marco 21, localizado na Estrada que demanda ao Bairro da Espanholada, confrontando do marco 19 ao 21 com Philomeno Leone; do marco 21 deflete à direita e segue numa distância de 848,75 metros com Rumo 51º03' NE até encontrar o marco 22, na Rua João Izidoro Leandro; do marco 22, deflete à esquerda e segue acompanhando a Rua João Izidoro Leandro, numa distância de 742,00 metros com Rumo 71º 06' NW, até encontrar o marco 23, dividindo do marco 21 ao 23 com Fazenda Calil João; deflete à direita e segue numa distância de 183,00 metros com Rumo 21º 57' NE, até encontrar o marco 24, localizado junto ao portão da Fazenda Oriente na Rua Leonelo Cobianchi, defletindo novamente à direita caminha 184,76 metros com Rumo 29º31' NE, até encontrar o marco 25, dividindo com a Fazenda Oriente; do marco 25, deflete à direita e segue numa distância de 340,00 metros com Rumo 45º 22' NE, dividindo com Fazenda Oriente, até encontrar o marco inicial OI, na margem direita da Estrada municipal PMT-070, que demanda ao Distrito de Sussuí.

§1º - O imposto não é devido pelos proprietários, titulares



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



de domínio útil ou possuidores a qualquer título de imóvel localizado na zona urbana, que seja utilizado, comprovadamente, em exploração extrativa vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial.

§2º - O parágrafo primeiro não se aplica em relação às taxas instituídas pela municipalidade.

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

Afirma o requerente que ele próprio apresentou à Câmara Municipal de Palmital o Projeto de Lei Complementar nº 001/2018, alterando o artigo 1º e a área 01 da Lei Complementar nº 260, de 20 de maio de 2014, alterada pela Lei Complementar nº 268, de 30 de junho de 2014, em razão de futuros empreendimentos, objetivando o parcelamento de solo no Município de Palmital, bem como levando em conta que a área acrescida fará com que o perímetro urbano tenha como limite a parte do anel viário que se encontra pavimentada.

Assevera que, no Projeto de Lei Complementar nº 001/2018, encaminhado à Câmara Municipal pelo próprio requerente, não constavam os §§ 1º e 2º sobreditos.

Não obstante, Vereadores apresentaram à Câmara Municipal a Emenda nº 04, de 23 de março de 2018, a fim de incluir no artigo 1º, do Projeto de Lei em questão, os §§ 1º e 2º, que ao final, foi aprovado pela Câmara Municipal de Palmital (Lei Complementar nº 308, de 17 de abril de 2018).

Aduz que, na condição de Prefeito do Município de Palmital, vetou os §§ 1º e 2º, do artigo 1º, da Lei Complementar nº 308/2018. Porém, a Câmara Municipal de Palmital rejeitou o veto parcial do Poder Executivo.

Afirma que, diante da rejeição do veto, por Despacho Normativo nº 01/2018, o requerente, na qualidade de Prefeito, negou eficácia e execução aos §§ 1º e 2º, do artigo 1º, da Lei Complementar nº 308/2018.

Sustenta o requerente que a iniciativa para propositura da lei em questão é exclusiva do Chefe do Poder Executivo, uma vez que haverá diminuição de receitas, não havendo qualquer análise do impacto orçamentário, padecendo a lei



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



complementar, assim, de vício formal.

Acena para usurpação de competência e violação à separação de poderes, e que essa supressão de receitas desencadeará desequilíbrio nas contas do município, impactando diretamente a gestão municipal e a prestação dos serviços públicos, com afronta aos princípios da administração pública.

Reitera que a leis impugnadas padecem de vício formal, porquanto tratam de matéria de organização da Administração Pública, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

Aponta que houve violação aos artigos 5º, 47, incisos II, XI e XIV, 111, 144, 174 e 175, todos da Constituição Bandeirante:

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

(...)

Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

XI - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

(...)

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.

(...)

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.

(...)



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



Artigo 174 - Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão, com observância dos preceitos correspondentes da Constituição Federal:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

(...)

Artigo 175 - Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais, bem como suas emendas, serão apreciados pela Assembléia Legislativa.

A medida liminar foi indeferida, eis que em análise perfunctória este Relator não vislumbrou os requisitos autorizadores da concessão.

Citado regularmente, o Procurador-Geral do Estado declinou de realizar a defesa do ato normativo impugnado, afirmando tratar de matéria de interesse exclusivamente local (fls. 105/106).

O Presidente da Câmara Municipal de Palmital apresentou informações (fls. 109/121), defendendo a constitucionalidade da lei sub judice e a regularidade do respectivo processo legislativo, sob o fundamento de que a iniciativa legislativa em matéria tributária é concorrente, não se exigindo a demonstração de ausência de impacto orçamentário.

Aduz que as matérias tributárias, sem nenhuma exceção no âmbito estadual ou municipal, inserem-se na regra geral da iniciativa das Leis, ou seja, apresentam a competência de iniciativa ampla, cabendo, pois, a qualquer membro do legislativo, ao Chefe do Executivo e, até mesmo, aos cidadãos.

Ressalta que o Colendo Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de que o ato de legislar sobre Direito Tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara - especialmente



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



para os fins de instauração do respectivo processo legislativo - ao ato de legislar sobre o orçamento público; tudo a demonstrar a constitucionalidade dos §§ 1º e 2º, do artigo 1º, da Lei Complementar Municipal nº 308/18.

Regularmente processada a presente ação, por sua improcedência, foi o parecer da Douta Procuradoria Geral de Justiça de fls. 125/132.

É o relatório.

A presente ação deve ser julgada improcedente.

Leciona J. J. Canotilho que *"[d]uas ideias básicas continuam a estar subjacentes à separação funcional dos órgãos constitucionais. Um, é da ordenação de funções através de uma ajustada atribuição de competências expressa na fixação clara de regras processuais e na vinculação à forma jurídica dos poderes a quem é feita essa atribuição. Nessa perspectiva, ou seja, como racionalização, estabilização e delimitação do poder estadual, a separação dos poderes é um princípio organizatório fundamental da Constituição. (...) O carácter constitutivo da separação constitucional de competências justifica os termos restritivos das delegações de competências dos órgãos de soberania (cfr. art. 114.72). A delegação indiscriminada de competências constituiria uma porta aberta para a dissolução da ordenação democrática das funções, constitucionalmente estabelecida (cfr. infra, Parte IV, Padrão III). Através da criação de uma estrutura constitucional com funções, competências e legitimação de órgãos, claramente fixada, obtém-se um controlo recíproco do poder (checks and balances) e uma organização jurídica de limites dos órgãos do poder".¹*

De outra banda, Hely Lopes Meirelles ensina acerca da natureza jurídica e função do Poder Legislativo Municipal, em especial da Câmara de Vereadores: *"[a] função legislativa, que é a principal, resume-se na votação de leis e estende-se a todos os assuntos da competência do Município (CF, art. 30), desde que a Câmara respeite as reservas constitucionais da União (arts. 22 e 24) e as do Estado-membro (arts. 24 e 25). Advertimos que a Câmara Municipal não pode legislar sobre*

1 Gomes Canotilho, José Joaquim. Direito Constitucional. 6ª ed. Coimbra: Almedina, 1993, pag. 365/366.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



direito privado (civil e comercial), nem sobre alguns dos ramos do direito público (constitucional, penal, processual, eleitoral, do trabalho etc.), sobrando-lhe as matérias administrativas, tributárias e financeiras de âmbito local, asseguradas expressamente pelo art. 30, da CF. Vale ressaltar que essa competência do Município para legislar “sobre assuntos de interesse local” bem como a de “suplementar a legislação federal e estadual no que couber” – ou seja, em assuntos em que predomine o interesse local – ampliam significativamente a atuação legislativa da Câmara de Vereadores”²

A par dos ensinamentos de Canotilho e Hely Lopes Meirelles, observa-se que, no caso em apreço, não houve, de fato, norma que ofendesse o princípio da separação dos poderes, ou, usurpação das regras de competência do Prefeito Municipal, porquanto matérias de natureza tributária, de interesse local, estão incluídas na competência da Câmara Municipal.

Com vistas à teoria da separação dos poderes, idealizada por Montesquieu, e ao artigo 2º, da Constituição da República: “[s]ão Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

Tais Poderes, dentro da organização político-administrativa do Estado, exercem funções típicas e atípicas, sendo certo que ao Poder Executivo (Federal) cabe, no exercício de suas funções típicas, a prática dos atos de chefia de Estado, chefia de governo e atos de administração.

Já no que concerne às funções atípicas do Executivo, estas são exercidas excepcionalmente e devem ser interpretadas restritivamente. Dentre essas funções atípicas está a função legislativa.

E o artigo 24, § 2º, da Constituição Bandeirante, aplicável aos Municípios com esteio no artigo 144, do mesmo diploma e no artigo 29, da Constituição Federal, preceitua que são de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo:

² Meirelles, Hely Lopes. *Direito Municipal brasileiro*. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2017, pag. 645/646.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



- 1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;
- 2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX;
- 3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;
- 4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- 5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;
- 6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.

Note-se, em tempo, que a matéria (isenção tributária) veiculada na norma impugnada não consta do rol supracitado.

Como já afirmado alhures, não se vislumbra, no caso, o alegado vício formal de iniciativa da norma municipal supramencionada.

Lembremos que a Constituição define o processo formal de elaboração das leis que estritamente deve ser seguido para que tenham validade, bem como a observância de limites materiais no conteúdo ali inserido. É o que se chama de parâmetros formal e material.

Tocante ao vício formal da gênese legal, também conhecida como (inconstitucionalidade) nomodinâmica, afere-se inobservância de regra de competência legislativa, ou da não observância do devido processo legislativo, tal como a incompetência de determinado ente para tratar de tema específico. Nesta, podem ocorrer tanto vícios formais subjetivos - que digam respeito à pessoa que



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



tenha a competência para legislar sobre determinada matéria, como também, vícios formais objetivos, consubstanciados no próprio processo legislativo.

Neste passo, a lição de André Ramos Tavares:³

“De outro prisma, é possível afirmar que quase sempre a inconstitucionalidade material é uma questão puramente de Direito, porque se cinge estritamente à análise jurídica da compatibilidade entre conteúdos normativos. Já a inconstitucionalidade formal poderá requerer a análise de circunstâncias fáticas, porque só assim poder-se-á aferir o atendimento ou não do comando constitucional. Aqui haverá a típica função judicial de subsunção dos fatos à norma, de que fala CARL SCHMITT. Evidentemente que em certos casos a própria lei ou ato normativo carregará “sinais” de inconstitucionalidade formal, como ocorre quando um órgão legislativo de uma entidade federativa invade seara própria de outra esfera federativa.

Ainda é possível fazer outra ligação, embora do mesmo ângulo acima apresentado, no sentido de corresponder a inconstitucionalidade material a uma questão de nomoestática, enquanto a inconstitucionalidade formal se refere a uma problemática de nomodinâmica. Relembrando os conceitos, enquanto no primeiro caso há uma avaliação de normas entre si, no segundo caso, a inconstitucionalidade decorre da incompatibilidade entre um processo (real) de produção jurídica e um conteúdo (normativo) que regula o processo.”

In casu, não restou demonstrada a violação ao princípio constitucional da separação dos Poderes, tampouco aos dispositivos da Constituição do Estado de São Paulo, porquanto a competência para iniciar processo legislativo sobre matéria tributária não é privativa do Poder Executivo. Frise-se, ainda, que a matéria veiculada na lei municipal impugnada encerra isenção tributária, que não deve ser confundida com matéria orçamentária.

Nessa esteira a jurisprudência do E. Supremo Tribunal Federal:

³ Curso de direito constitucional / André Ramos Tavares. – 10. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2012, p.231/232



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. É CONCORRENTE A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA 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. Relatório

1. Recurso extraordinário interposto com base no art. 102, inc. III, alínea a, da Constituição da República contra o seguinte julgado do Tribunal de Justiça de São Paulo:

“Ação Direita de Inconstitucionalidade – Art. 1º da Lei Complementar n. 330/2004, que acrescentou parágrafo único ao artigo 19 da Lei Municipal n. 1.890/93 (Código Tributário Municipal) - Dispositivo decorrente de emenda parlamentar, vetada pelo Chefe do Executivo, que concedeu isenção de IPTU aos proprietários de um único imóvel, construído para sua moradia, cujo valor venal seja igual ou inferior a R\$ 10.000,00 - Matéria tributária relativa a benefício que afeta o orçamento do Município, pois implica em renúncia de receita fiscal - Iniciativa de lei reservada ao Chefe do Poder Executivo - Inconstitucionalidade manifesta - Afronta aos artigos 5º; 47, inc. XI e XVII; 144 e 174, inc. II, III e §



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



6º, todos da Constituição Estadual – Ação procedente” (fl. 212 – grifos nossos).

2. O Recorrente alega que o Tribunal a quo teria contrariado os arts. 2º, 29, 61, § 1º, 84, inc. III e XXIII, e 165 da Constituição da República. Argumenta que “a iniciativa do processo legislativo tendente à promulgação de leis tributárias, no sistema constitucional inaugurado pela Constituição de 1988 é concorrente. Ao contrário do que decidiu a r. decisão ora combatida, a matéria examinada é de natureza tributária e não deve ser confundida com matéria orçamentária” (fl. 239).

Requer o provimento do recurso extraordinário, para que seja julgado improcedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 1º da Lei Complementar municipal n. 330/2004.

Apreciada a matéria trazida na espécie,

DECIDO.

3. Razão jurídica assiste ao Recorrente.

4. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que a competência para iniciar processo legislativo sobre matéria tributária não é privativa do Poder Executivo.

Confiram-se, a propósito, os seguintes julgados:

“ADI - LEI N. 7.999/85, DO ESTADO DO RIO



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



GRANDE DO SUL, COM A REDAÇÃO QUE LHE DEU A LEI N. 9.535/92 - BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO - MATÉRIA DE INICIATIVA 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, Tribunal Pleno, DJ 27.4.2001 – grifos nossos).

E “I. Ação direta de inconstitucionalidade: L. est. 2.207/00, do Estado do Mato Grosso do Sul (redação do art. 1º da L. est. 2.417/02), que isenta os aposentados e pensionistas do antigo sistema estadual de previdência da contribuição destinada



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



*ao custeio de plano de saúde dos servidores Estado: inconstitucionalidade declarada. II. Ação direta de inconstitucionalidade: conhecimento. (...) III. **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**” (ADI 3.205, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ 17.11.2006 – grifos nossos).*

E ainda:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 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. 1. A lei instituidora de incentivo fiscal para as empresas que contratarem apenados e egressos no Estado do Espírito Santo não consubstancia matéria orçamentária. Assim, não subsiste a alegação, do requerente, de que a iniciativa seria reservada ao Chefe do Poder Executivo.**” (ADI 3.809, Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, DJe 14.9.2007 – grifos nossos). Dessa orientação divergiu o acórdão recorrido.*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



5. *Ressalto, por oportuno, que, em se tratando de recursos extraordinários interpostos contra decisões de tribunais estaduais em controle abstrato de constitucionalidade, é possível o provimento por decisão do Relator desde que “o litígio constitucional já tenha sido definido pela jurisprudência prevalecte no âmbito deste Tribunal” (AI 348.800, Rel. Min. Celso de Mello, Informativo n. 566).*

6. *Pelo exposto, dou provimento ao recurso extraordinário (art. 557, § 1º-A, do Código de Processo Civil e art. 21, § 2º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal.*

(STF, RE 541273/SP, Rel. Min. Cármen Lúcia, publicação 11/06/2010).

E ainda:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 553/2000, DO ESTADO DO AMAPÁ. DESCONTO NO PAGAMENTO ANTECIPADO DO IPVA E PARCELAMENTO DO VALOR DEVIDO. BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. AUSÊNCIA DE VÍCIO FORMAL.

1. Não ofende o art. 61, § 1º, II, b da Constituição Federal lei oriunda de projeto elaborado na Assembléia Legislativa estadual que trate sobre matéria tributária, uma vez que a aplicação deste dispositivo está circunscrita às iniciativas



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



privativas do Chefe do Poder Executivo Federal na órbita exclusiva dos territórios federais. Precedentes: ADI nº 2.724, rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 02.04.04, ADI nº 2.304, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 15.12.2000 e ADI nº 2.599-MC, rel. Min. Moreira Alves, DJ 13.12.02.

2. A reserva de iniciativa prevista no art. 165, II da Carta Magna, por referir-se a normas concernentes às diretrizes orçamentárias, não se aplica a normas que tratam de direito tributário, como são aquelas que concedem benefícios fiscais. Precedentes: ADI nº 724-MC, rel. Min. Celso de Mello, DJ 27.04.01 e ADI nº 2.659, rel. Min. Nelson Jobim, DJ de 06.02.04.

3. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga improcedente.

(STF, ADI 2464, rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, j. 11/04/2017).

Aliás, da mesma forma vem decidindo esse E. Órgão Especial:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 9.102/2016, do Município de Presidente Prudente, que “dispõe sobre a isenção de pagamento de IPTU para portadores de neoplasia maligna (CÂNCER) ou síndrome da imunodeficiência adquirida (AIDS)” Alegação de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



ofensa ao princípio da separação de poderes Inocorrência. Pacífico o entendimento do C. STF no sentido de que a norma de isenção de Imposto Territorial Urbano (IPTU) tem natureza tributária, e não orçamentária, sendo a iniciativa de competência concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo. Inocorrência, igualmente, de interferência indevida nas prerrogativas do Poder Executivo, em que pese a lei impugnada, dispondo sobre isenção de pagamento de IPTU, tenha reflexo orçamentário. Dificuldades anunciadas pelo proponente para o cumprimento da lei não justificam a declaração de inconstitucionalidade . Dificuldades de ordem material ou gerencial para a consideração de cada um dos casos de pedidos de isenção, para verificar se preenchidos os requisitos da lei e assim concretizar a isenção estabelecida, constituem consequência natural do processo de isenção, que se concretiza com o reconhecimento administrativo de preencher o interessado os requisitos previstos na lei, o que é inevitável Ausência de inconstitucionalidade. Ação julgada improcedente. (TJSP, ADI nº 2207308-16.2016.8.26.0000, Rel. Des. João Carlos Saletti, Órgão Especial, j. 28/06/2017).

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei do município de Presidente Prudente que prevê isenção tributária aos contribuintes do IPTU,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



nas hipóteses de aposentados e pensionistas de baixa renda, proprietários de um único imóvel residencial, utilizado para sua própria residência. 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. Ofensa à separação de poderes. Isenção tributária. Inocorrência. Ausência de ofensa à regra contida no art. 25 da Constituição do Estado. A falta de previsão orçamentária não implica na existência de vício de constitucionalidade, mas, apenas, a inexecutabilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada. Possibilidade de remanejamento ou complementação orçamentária, bem como postergação do planejamento dos novos gastos para o exercício orçamentário subsequente. Ação julgada improcedente.

(TJSP, ADI nº 2071988-57.2017.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli, Órgão Especial, j. 26/07/2017).

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 4.724/15 (“Dispõe sobre a concessão de incentivos fiscais e econômicos a novas empresas industriais, comerciais, agroindustriais, tecnológicas e prestadoras de serviço no Município de Lençóis Paulista”). Inconstitucionalidade não configurada. Matéria cuja iniciativa não é reservada ao Chefe do Poder Executivo.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



Iniciativa concorrente. Ação direta de inconstitucionalidade. Imposição, nos artigos 4º, incisos II, V e VI e 14 da referida Lei 4.724/15, de obrigações à Administração Municipal. Descabimento. Competência exclusiva do Poder Executivo. Vício nessa iniciativa. Desrespeito aos artigos 5º, caput, 47, incisos II e XIX, alínea 'a' e 144 da Constituição do Estado.

Ação procedente em parte, declarada a inconstitucionalidade dos artigos 4º, incisos V e VI e 14 da Lei 4.724, de 25 de fevereiro de 2015, do Município de Lençóis Paulista, com efeitos a partir de 120 dias da data do julgamento.

(TJSP, ADI nº 2039980-95.2015.8.26.0000, Rel. Des. Borelli Thomaz, Órgão Especial, j. 1º/07/2015).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 8.875/2015 DO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE PRUDENTE - ATO NORMATIVO DE AUTORIA PARLAMENTAR CONCEDENDO BENEFÍCIO FISCAL DE NATUREZA TRIBUTÁRIA - IPTU ECOLÓGICO - COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE - PRECEDENTES DO E. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DESTES C. ÓRGÃO ESPECIAL REFLEXOS NO ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO - IRRELEVÂNCIA - NORMA QUE NÃO CRIA OBRIGAÇÕES OU AUMENTO DE DESPESA AO PODER PÚBLICO - AFRONTA AO ARTIGO 5º E 47, INCISOS II E XIV, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - NÃO RECONHECIMENTO - AÇÃO JULGADA



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



IMPROCEDENTE, CASSADA A LIMINAR.

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". (TJSP, ADI nº 2273836-66.2015.8.26.0000, Rel. Des. Renato Sartorelli, Órgão Especial, j. 06/04/2016).

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. (TJSP, ADI nº 2023248-39.2015, Rel. Des. Tristão Ribeiro, Órgão Especial, j. 10/06/2015)."

Dessa feita, verifica-se que os §§ 1º e 2º, do artigo 1º, da Lei Complementar nº 308, de 17 de abril de 2018, impugnados não tratam de matéria



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



orçamentária, mas sim de matéria tributária, cuja competência para início do processo legislativo é concorrente entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo.

Aliás, a questão já foi objeto de Tese de Repercussão Geral - **TEMA 682**, ARE 743.480, Rel. Min. GILMAR MENDES, assim definido: ***"Inexiste, na Constituição Federal de 1988, reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que concedem renúncia fiscal."***

Decidiu-se sobre a questão, em sede de repercussão geral, no ARE nº 743.480 DJe de 19.11.13 Rel. Min. GILMAR MENDES, nos seguintes termos:

"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. Recurso provido. Reafirmação de jurisprudência."

Destarte, não há falar em inconstitucionalidade formal do ato normativo impugnado.

Há a considerar, ainda, como oportunamente mencionado pela douta Procuradoria Geral de Justiça, que *"o fato de interferir na execução orçamentária, importando em diminuição de receita, não invalida a norma tributária benéfica, não decorrendo daí violação ao princípio da independência entre os Poderes (arts. 5º e 47, XIV, da CE).*

A lei de iniciativa parlamentar apenas disciplinou, nos limites de sua competência legislativa concorrente, hipóteses e condições para a concessão de isenção fiscal, sendo irrelevante que a sua aplicação possa repercutir no orçamento do município, não havendo violação, também, ao art. 176, I, da CE.

Embora o ato normativo impugnado possa trazer algum reflexo na programação orçamentária, não diz respeito a plano plurianual, às diretrizes



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



orçamentárias e a orçamentos anuais, matérias de reserva legislativa do Executivo (art. 165 da CF e art. 174 da CE)."

Note-se, ainda, que não se vislumbra ofensa ao princípio da isonomia pelo fato de que a isenção de imposto beneficia somente parcela dos municípios.

Nota-se que a lei vergastada, por emenda parlamentar concedeu isenção de IPTU a imóveis utilizados para exploração extrativa vegetal, agrícola e agroindustrial. Afere-se pelos dados do IBGE⁴ que a principal atividade econômica do Município de Palmital é justamente a agropecuária, daí a pertinência do benefício concedido pela alteração legislativa ao setor como meio de estímulo às atividades desenvolvidas de relevante importância econômica para o Município, especialmente, para aquelas propriedades que, doravante, serão consideradas integradas ao perímetro urbano de Palmital.

De acordo com Alexandre de Moraes: *"A Constituição Federal de 1988 adotou o princípio da igualdade de direitos, prevendo a igualdade de aptidão, uma igualdade de possibilidades virtuais, ou seja, todos os cidadãos têm o direito de tratamento idêntico pela lei, em consonância com os critérios albergados pelo ordenamento jurídico. Dessa forma, **o que se veda são as diferenciações arbitrárias, as discriminações absurdas**, pois, o tratamento desigual dos casos desiguais, na medida em que se desigualem, é exigência tradicional do próprio conceito de Justiça, pois o que realmente protege são certas finalidades, somente se tendo por lesado o princípio constitucional quando o elemento discriminador não se encontra a serviço de uma finalidade acolhida pelo direito, sem que se esqueça, porém, como ressalvado por Fábio Konder Comparato, que as chamadas liberdades materiais têm por objetivo a igualdade de condições sociais, meta a ser alcançada, não só por meio de leis, mas também pela aplicação de políticas ou programas de ação estatal.*

(...)

O princípio da igualdade consagrado pela constituição opera em dois

4

<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/palmital/pesquisa/38/47001?tipo=ranking&indicador=47006>



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



planos distintos. De uma parte, frente ao legislador ou ao próprio executivo, na edição, respectivamente, de leis, atos normativos e medidas provisórias, impedindo que possam criar tratamentos abusivamente diferenciados a pessoas que se encontram em situações idênticas. Em outro plano, na obrigatoriedade ao intérprete, basicamente, a autoridade pública, de aplicar a lei e atos normativos de maneira igualitária, sem estabelecimento de diferenciações em razão de sexo, religião, convicções filosóficas ou políticas, raça, classe social.

A desigualdade na lei se produz quando a norma distingue de forma não razoável ou arbitrária um tratamento específico a pessoas diversas. Para que as diferenciações normativas possam ser consideradas não discriminatórias, torna-se indispensável que exista uma justificativa objetiva e razoável, de acordo com critérios e juízos valorativos genericamente aceitos, cuja exigência deve aplicar-se em relação à finalidade e efeitos da medida considerada, devendo estar presente por isso uma razoável relação de proporcionalidade entre os meios empregados e a finalidade perseguida, sempre em conformidade com os direitos e garantias constitucionalmente protegidos.

(...)

Sobre o princípio da igualdade, indispensável recordarmos a lição de San Tiago Dantas:

'Quanto mais progridem e se organizam as coletividades, maior é o grau de diferenciação a que atinge seu sistema legislativo. A lei raramente colhe no mesmo comando todos os indivíduos, quase sempre atende a diferenças de sexo, de profissão, de atividade, de situação econômica, de posição jurídica, de direito anterior; raramente regula do mesmo modo a situação de todos os bens, quase sempre se distingue conforme a natureza, a utilidade, a raridade, a intensidade de valia que ofereceu a todos; raramente qualifica de um modo único as múltiplas ocorrências de um mesmo fato, quase sempre os distingue conforme as circunstâncias em que se produzem, ou conforme a repercussão que têm no interesse geral. Todas essas situações, inspiradas no agrupamento natural e racional dos indivíduos e dos fatos, são essenciais ao processo



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



legislativo, e não ferem o princípio da igualdade. Servem, porém, para indicar a necessidade de uma construção teórica, que permita distinguir as leis arbitrárias das leis conforme o direito, e eleve até esta alta triagem a tarefa do órgão do Poder Judiciário.'

*É esta a direção interpretativa do princípio da igualdade na doutrina e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal."*⁵

Conforme preceituam Luiz Alberto David Araujo e Vidal Serrano Nunes Júnior, "A constatação da existência de discriminações, por conseguinte, não é suficiente para a definição de respeito ou ofensa ao princípio da isonomia, pois, como se viu, em determinadas situações a discriminação empreendida, longe de contraditar, realiza o preceito constitucional em estudo.

O princípio da isonomia ver-se-á implementado, então, quando reconhecidos e harmonizados os seguintes elementos:

- a) Fator adotado como critério discriminatório;*
- b) Correlação lógica entre o fator discriminatório e o tratamento jurídico atribuído em face da desigualdade apontada;*
- c) Afinidade entre a correlação apontada no item anterior e os valores protegidos pelo nosso ordenamento constitucional"*⁶

Além disso, no constitucionalismo moderno "a função de impulso e a natureza dirigente do princípio da igualdade aponta para as leis como um meio de aperfeiçoamento da igualdade através da eliminação das desigualdades fácticas" (J.J. Gomes Canotilho, Constituição dirigente e vinculação do legislador. Contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas, 2ª ed., Coimbra editora, 2001, p. 383).

⁵ Moraes, Alexandre de; Direito Constitucional, 13ª ed., São Paulo- Editora Atlas.

⁶ Araujo, Luiz Alberto David, e Júnior, Vidal Serrano Nunes, Curso de Direito Constitucional, 9ª ed., Editora Saraiva.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo.



Nessa toada, imperioso destacar que os §§ 1º e 2º, do artigo 1º, da Lei Complementar nº 308, de 17 de abril de 2018, de iniciativa parlamentar, que outorga isenção tributária de IPTU não invade competência privativa do Chefe do Executivo. Consiste em lei tributária benéfica e, portanto, assunto afeto à iniciativa concorrente, incorrendo, assim, afronta aos arts. 5º, 47, II, XI e XIV, 174, 175 e 176, I, da Constituição Estadual. Lembrando, ainda, inexistir qualquer ofensa ao art. 25 da Constituição Estadual, vez que não há, no caso, qualquer criação ou aumento de despesa pública, mas mera renúncia de receitas derivadas.

Ante o exposto, pelo meu voto, JULGO IMPROCEDENTE a presente ação direta de inconstitucionalidade, cassando o Despacho Normativo nº 01/2018, do Senhor Prefeito do Município de Palmital, que negou eficácia e execução aos §§ 1º e 2º, do artigo 1º, da Lei Complementar nº 308/2018.

ALEX ZILENOVSKI
Relator