



PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR nº 06 /2017.

**“DISPÕE SOBRE A ISENÇÃO DE TRIBUTOS MUNICIPAIS
PARA AS ORGANIZAÇÕES RELIGIOSAS DA FORMA
COMO ESPECÍFICA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.**

Art. 1º - Esta lei complementar concede isenção dos tributos que especifica às organizações religiosas estabelecidas no Município.

Art. 2º - Entidade Religiosa é pessoa jurídica de direito privado, nos termos do inciso IV do artigo 44 do código civil, que esteja devidamente constituída no registro cartorial, com inscrição no CNPJ da Receita Federal, e tenha no seu estatuto finalidades e atividades próprias à divulgação de sua fé e doutrina, sem fins lucrativos, realizadas através de cultos, liturgias, catequese e ensinamentos doutrinários e ações benemerentes ou de cunho assistencial.

Parágrafo Único – A organização religiosa não poderá, para os benefícios desta lei complementar, distribuir quaisquer recursos financeiros a título de salários aos seus diretores e ou associados.

Art. 3º - Todo imóvel de propriedade de organização religiosa fica isento do pagamento de Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana.

Parágrafo Único - Não se concederá isenção ao imóvel de organização religiosa, que comprovadamente, seja alugado a terceiros e a destinação dos recursos não seja aplicada nas suas atividades religiosas.

Art. 4º - Todo imóvel adquirido por organização religiosa fica isento do pagamento de Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis por ato entre pessoas vivas.

Parágrafo Único – A isenção do ITBI não ocorrerá quando de eventual alienação de imóvel por parte de Organização Religiosa.

Art. 5º - Todo imóvel de propriedade de organização religiosa fica isento do pagamento de qualquer taxa ou contribuição de melhoria municipal, nos mesmos termos do disposto no artigo 3º.

Art. 6º - Fica concedida isenção de Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana aos imóveis locados por organizações religiosas para realização de suas atividades precípuas.



Câmara Municipal de Bertioga

Estado de São Paulo

Folhas 03
Proc. 415/14

Paragrafo Único – A isenção também será concedida em casos de comodato ou cessão de uso do imóvel para organização religiosa.

Art. 7º - A concessão do benefício previsto nesta Lei Complementar dependerá de requerimento subscrito pela organização religiosa interessada, que deverá ser feito anualmente até o mês de setembro, mediante a apresentação dos seguintes documentos em cópias autenticadas ou originais obtidos pela internet:

- a) Estatuto Social;
- b) CNPJ;
- c) Ata de eleição do responsável, estando no exercício do cargo no momento do pleito;
- d) Escritura pública ou contrato que demonstre a propriedade ou o domínio da organização religiosa sobre o imóvel;
- e) Contrato de Locação, de cessão de uso ou de comodato, assinado pelo proprietário do imóvel, nos termos dos cadastros municipais;
- f) Documentos pessoais do Representante Legal;
- g) Comprovante de endereço do imóvel a que se destina a isenção;
- h) Declaração a organização religiosa que o imóvel se destina à celebração de cultos, divulgação e aprendizado da doutrina religiosa, locação ou qualquer outra forma de captação de recursos para custeio de suas finalidades estatutárias.

Paragrafo Único – A isenção após seu deferimento será renovada de ofício pela Municipalidade.

Art. 8º - Caberá a organização religiosa que efetuar a locação de um imóvel ou celebrar qualquer tipo de ajuste para o uso de imóvel de outrem, informar, no prazo de 10 dias, acerca do término da locação ou cessão, para que o IPTU volte a ser cobrado, de forma proporcional aos meses restantes para o final do ano, no primeiro mês seguinte ao final do ajuste.

Paragrafo Único – A Organização Religiosa também informará no prazo de dez dias, quando der destinação diversa das suas finalidades estatutárias, aos imóveis de sua propriedade, domínio ou uso.

Art. 9º - Esta Lei Complementar entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 10 - Revogam-se as disposições em contrário.



MENSAGEM JUSTIFICATIVA

A constituição Federal protege a liberdade e o exercício de todas as espécies de religião, garantindo na forma do artigo 5, inciso VI, a proteção aos locais de cultos e liturgias.

A imunidade tributária sobre os templos de qualquer culto é garantida na Carta Magna em seu artigo 150, inciso VI, alínea B.

Entretanto o § 4º do referido artigo dispõe que a imunidade em questão abrange o patrimônio, a renda e os serviços das entidades religiosas, esquecendo-se os constituintes das relações jurídicas privadas que transferem a essas entidades o encargo financeiro dos tributos.

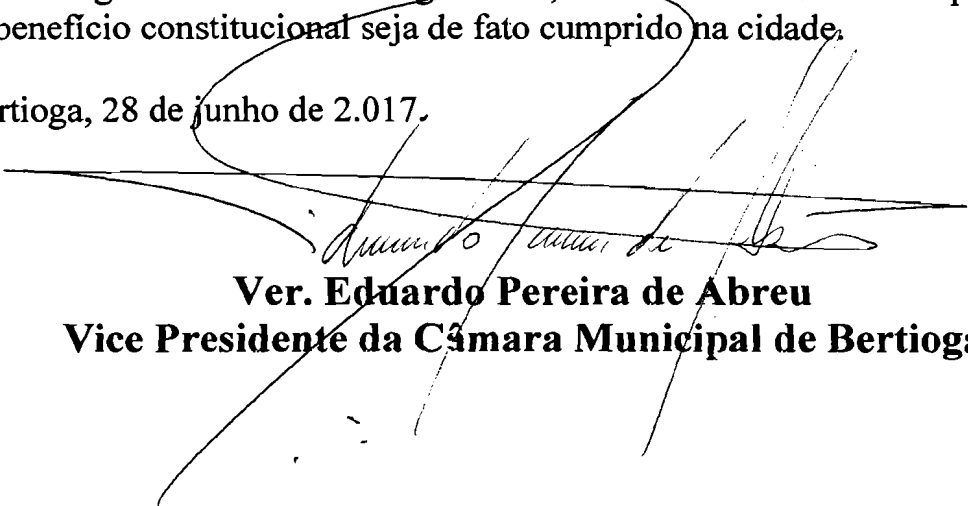
No caso da instituição religiosa ser a locatária do imóvel utilizado para a realização de cultos, ou ainda em outros tipos de contrato onde se transfere o uso do imóvel para a entidade, é comum, carrear a aquela o pagamento dos tributos.

Existe tramitação de PEC na Câmara dos Deputados, que já foi aprovada no Senado, visando estender a imunidade da forma como a prevista nesta propositura.

A proposta já vem sendo aprovada em vários municípios, e agora poderá Bertioga estender o benefício fiscal às suas organizações religiosas.

Além de garantir o direito de igualdade, a referida norma vem amparar que o benefício constitucional seja de fato cumprido na cidade.

Bertioga, 28 de junho de 2017.


Ver. Eduardo Pereira de Abreu
Vice Presidente da Câmara Municipal de Bertioga

CÂMARA MUNICIPAL DE BERTIOGA

Protocolo... 861
Data 28 / 06 / 2017
Hora 10:25
Funcionário B. B. B.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

05
915/18

Registro: 2016.0000829171

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2144657-45.2016.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SUZANO, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SUZANO.

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

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

São Paulo, 9 de novembro de 2016.

BERETTA DA SILVEIRA
RELATOR
Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

06
915/14

Direta de Inconstitucionalidade nº 2144657-45.2016.8.26.0000

Autor: Prefeito do Município de Suzano

Réu: Presidente da Câmara Municipal de Suzano

Comarca: São Paulo

Voto nº 39114

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 4.965, de 31 de março de 2016, que autoriza o Poder Executivo local a conceder isenção ou remissão de IPTU a imóveis edificados que tenham sido atingidos por enchentes ou alagamentos. Lei autorizativa ou de delegação que, muito embora não verse sobre matéria orçamentária, mas tributária, não encontra sentido no ordenamento jurídico, vez que o Prefeito não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva ou mesmo concorrente competência, circunstância que lhe dá roupagem manifestamente inconstitucional. Câmara Municipal que, além disso, exorbitou de sua competência normativa ao criar obrigações para a atuação da Administração Pública local, em termos funcionais-procedimentais e temporais. Violação flagrante à separação de Poderes (art. 5º, CE). Inconstitucionalidade declarada Precedentes do STF e deste Colegiado. AÇÃO PROCEDENTE.

Cuida-se de **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** proposta pelo **PREFEITO MUNICIPAL DE SUZANO** em face do **PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL** daquela localidade, tendo por objeto a edição da Lei Municipal nº 4.965, de 31 de março de 2016, a qual, após a derrubada do veto do Alcaide, autorizou-o a conceder isenção ou remissão do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) incidente sobre os imóveis edificados atingidos por enchentes e alagamentos.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

08
415/18

Sustenta o autor, em apertada síntese, que o ato normativo impugnado desvela-se inconstitucional, por vício de iniciativa (que, no caso, seria privativa do Executivo Municipal) e, ainda, porque a norma em comento tratou o tema de modo genérico, sem qualquer estimativa dos custos dela decorrentes.

Deferida a liminar suspensiva da eficácia da lei impugnada (fls. 124/125), o Presidente da Câmara Municipal de Suzano prestou informações (fls. 142/143).

A d. Procuradoria-Geral do Estado externou seu desinteresse jurídico por participar neste feito, visto que a defesa do ato impugnado seria de interesse exclusivamente local (fls. 132/134).

A seu turno, a d. Procuradoria-Geral de Justiça, em seu parecer, opinou fosse julgada improcedente a demanda (fls. 199/207).

É O RELATÓRIO.

A presente demanda traz questionamento quanto à validade constitucional do texto da Lei Municipal nº 4.965, de 31 de março de 2016 – a qual autorizou o Poder Executivo de Suzano a conceder isenção ou remissão do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) incidente sobre os imóveis edificados atingidos por enchentes e alagamentos.

Dispõe a referida lei que:

“Art. 1º. Fica o Poder Executivo autorizado a conceder isenção ou remissão do



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

08
415/14

Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) incidente sobre imóveis edificados atingidos por enchentes e alagamentos causados pelas chuvas ocorridas no Município de Suzano, a partir de 1º de dezembro de 2015.

§ 1º. Os benefícios a que se refere o 'caput' do art. 1º observarão limite a ser estabelecido pelo Executivo Municipal a ser regulamentado através de decreto municipal.

§ 2º. Os benefícios serão concedidos somente em relação ao crédito tributário relativo ao exercício de 2016.

Art. 2º. A decisão da autoridade administrativa que conceder a remissão prevista no art. 1º implicará a restituição das importâncias recolhidas a título de IPTU, na forma regulamentar.

Art. 3º. Para efeito de concessão dos benefícios de que trata esta Lei Complementar, serão elaborados, pela Defesa Civil Municipal, relatórios com relação dos imóveis edificados afetados por enchentes e alagamentos.

§ 1º. Consideram-se, para os efeitos desta Lei Complementar, imóveis atingidos por enchentes e alagamentos aqueles edificados que sofreram danos físicos ou nas instalações elétricas ou hidráulicas, decorrentes da invasão irresistível



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

09
615/12

das águas.

§ 2º. Serão considerados também, para os efeitos desta Lei Complementar, os danos com a destruição de alimentos, móveis ou eletrodomésticos.

§ 3º. Os relatórios elaborados pela Defesa Civil Municipal, na forma regulamentar, serão encaminhados à Secretaria Municipal de Finanças, que os adotará como fundamento para os despachos concessivos dos benefícios.

§ 4º. Não será concedido o benefício de que trata a presente Lei Complementar nos casos em que o relatório da Defesa Civil Municipal identificar culpa ou dolo do contribuinte na ocorrência do dano.

Art. 4º. Para que sejam concedidos os benefícios de que trata a presente Lei Complementar não poderão ser constatadas pendências junto ao Fisco Municipal, com relação ao imóvel atingido.

Art. 5º. Os benefícios de que trata a presente Lei serão concedidos unicamente ao titular do imóvel afetado.

Art. 6º. O Poder Executivo regulamentará esta Lei Complementar, no que couber, no prazo de 30 (trinta) dias, contados da data de sua publicação.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

10
415/12

Art. 7º. As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

Art. 8º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação”.

O pedido inicial é de ser julgado procedente.

Por primeiro, impende anotar, que a lei em comento, diversamente do sustentado pela parte autora, não ostenta cunho orçamentário, mas meramente tributário.

A propósito, desde há muito já se encontra consolidada a lição de **José Afonso da Silva** (**Curso de Direito Constitucional Positivo**. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 671) no sentido de conceituar o **orçamento público** como sendo “[...] o processo e o conjunto integrado de documentos pelos quais se elaboram, se expressam, se aprovam, se executam e se avaliam os planos e programas de obras, serviços e encargos governamentais, como estimativa da receita e fixação das despesas de cada exercício financeiro”.

A norma ora impugnada, à evidência, não trata de qualquer desses temas ligados ao orçamento; ela meramente veicula uma autorização legislativa ao Poder Executivo quanto à eventual dispensa de exigência de valores devidos, na atualidade ou no futuro, sob a rubrica de IPTU.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

11
915/18

Enquadra-se, pois, no âmbito das leis tributárias.

Nesse sentido, aliás, já se manifestou o Colendo
Supremo Tribunal Federal:

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

Cumpra, assim, apenas examinar se, à luz das regras tributárias, teria havido violação de qualquer dos limites constitucionais por parte do Legislativo Municipal - sendo igualmente despidendo, do ponto de vista temático, qualquer disposição normativa específica acerca do impacto orçamentário decorrente de sua implementação.

Mas, ainda que assim não o fosse, não haveria nenhum vício dessa estirpe na lei impugnada, pois mostra-se possível, em tese, a inclusão de benefício no orçamento municipal anual mediante a indicação de fonte de custeio genérica (tal como a instituída na redação final do artigo 7º da referida lei).

Precedentes mais recentes deste Colendo Órgão Especial vêm adotando esse entendimento: ADI nº 2110879-55.2014.8.26.0000 - V.U. - j. em 12.11.2014 - Rel. Des. **Márcio Bártoli**; ADI nº 2181349-14.2014.8.26.0000 - V.U. - j. em 08.04.2015 - Rel.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

12
415/18

Des. José Damiano Pinheiro Machado Cogan; ADI nº 2017167-40.2016.8.26.0000 – V.U. – j. em 27.07.2016, Rel. Des. Evaristo dos Santos; ADI nº 2035546-29.2016.8.26.0000 – V.U. – j. em 27.07.2016, Rel. Des. Evaristo dos Santos.

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

O Egrégio Supremo Tribunal Federal, instado a manifestar-se sobre o cotejo do atual artigo 61, § 1º, inciso II, alínea b, da Constituição da República de 1988 para com o artigo 57, inciso I, da Carta Política de 1969, reconheceu que, no hodierno sistema constitucional, **não se repetiu** a cláusula que garantia ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa *privativa* da propositura de leis em tema tributário – exceção feita aos tributos que se verificarão nos Territórios Federais.

Destarte, no atinente às normas de direito tributário, a *iniciativa* é concorrente entre os Poderes Executivo e Legislativo.

A propósito:

“PROCESSO LEGISLATIVO. MATÉRIA
TRIBUTÁRIA. INEXISTÊNCIA DE RESERVA DE INICIATIVA.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

13
41514

PREVALÊNCIA DA REGRA GERAL DA INICIATIVA CONCORRENTE QUANTO À INSTAURAÇÃO DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS. LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA INICIATIVA PARLAMENTAR. RECONHECIDO E PROVIDO - Sob a égide da Constituição republicana de 1988, também o membro do Poder Legislativo dispõe de legitimidade ativa para iniciar o processo de formação das leis, quando se tratar de matéria de índole tributária, não mais subsistindo, em consequência, a restrição que prevaleceu ao longo da Carta Federal de 1969. Precedentes” (STF – RE nº 328.896/SP – Decisão Monocrática do Rel. Min. Celso de Mello, datada de 09.10.2009, grifos nossos).

No mesmo sentido, várias outras decisões (monocráticas e colegiadas) da Suprema Corte: ADI nº 2.392-MC/ES, Rel. Min. **Moreira Alves**; ADI nº 2.464-MC/AP, Rel. Min. **Ellen Gracie**; ADI nº 3.205/MS, Rel. Min. **Sepúlveda Pertence**; AI nº 431.044/SP, Rel. Min. **Gilmar Mendes**; RE nº 309.425-AgR/SP, Rel. Min. **Carlos Velloso**; RE nº 341.882/SP, Rel. Min. **Carlos Velloso**; RE nº 362.573-AgR/MG, Rel. Min. **Eros Grau**.

Por *simetria*, semelhante tratamento de iniciativa das leis de índole tributária haveria de se aplicar aos *Estados* (artigo 25 da Constituição da República) e aos *Municípios* (artigo 144 da Constituição Bandeirante).

Aliás, há algum tempo este Colendo Órgão Especial reviu sua anterior posição (expressa, por exemplo, na ADI nº 9052455-08.2009.8.26.0000, Rel. Designado Des. **Palma Bisson**), de modo a alinhar-se à posição do Pretório Excelso, reconhecendo a iniciativa



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

14
475/14

concorrente do Executivo e do Legislativo quanto a normas tributárias, ainda que benéficas.

A respeito do tema:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI COMPLEMENTAR Nº 375/2015 DO MUNICÍPIO DE TAUBATÉ - ATO NORMATIVO DE AUTORIA PARLAMENTAR CONCEDENDO BENEFÍCIO FISCAL DE NATUREZA TRIBUTÁRIA - ISENÇÃO DE IPTU INCIDENTE SOBRE IMÓVEL RESIDENCIAL USUFRUÍDO OU DE PROPRIEDADE DE APOSENTADOS OU PENSIONISTAS COM RENDA BRUTA MENSAL PESSOAL OU CONJUGAL ATÉ O TETO PREVIDENCIÁRIO - COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE - PRECEDENTES DO E. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DESTE C. ÓRGÃO ESPECIAL - REFLEXOS NO ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO - IRRELEVÂNCIA - NORMA QUE NÃO CRIA OBRIGAÇÕES OU AUMENTO DE DESPESA AO PODER PÚBLICO - AFRONTA AOS ARTIGOS 25 E 174, PARÁGRAFOS 2º E 6º, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - NÃO RECONHECIMENTO - AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. Por se tratar de limitações ao poder de instauração do processo legislativo, as hipóteses previstas no texto constitucional devem ser interpretadas restritivamente, inexistindo óbice à 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” (TJ/SP – Órgão Especial – ADI nº 2246229-78.2015.8.26.0000 – Rel. Renato Sartorelli – j. em 27.04.2016 – V.U.).



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Folhas 15
Proc. 915/14

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Complementar 238/2014 (Acrescenta dispositivo na Lei nº 1.672/1968 Código Tributário Municipal concedendo isenção de IPTU para um único imóvel utilizado por portadores de câncer). Inconstitucionalidade não configurada. Matéria cuja iniciativa não é reservada ao Chefe do Poder Executivo. Iniciativa concorrente. Ação improcedente” (TJ/SP – Órgão Especial – ADI nº 2119167-55.2015.8.26.0000 – Rel. Des. Borelli Thomaz – j. em 11.11.2015 – V.U.).

“DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 3.085/2014, do Município de Monte Alto - Lei de iniciativa parlamentar que trata da concessão de benefícios de parcelamento aos contribuintes de tributos gerais do município de Monte Alto, com débitos inscritos em Dívida Ativa Tributária e não Tributárias - Redução do valor mínimo de cada parcela de 10% para 5% do salário mínimo vigente - Natureza tributária de lei que concede benefício fiscal - Vício de iniciativa de que não se cogita - Competência legislativa concorrente - Precedentes do STF e do Órgão Especial desta Corte” (TJ/SP – Órgão Especial – ADI nº 2215648-17.2014.8.26.0000 – Rel. Des. Luiz Antonio de Godoy – j. em 11.03.2015 – V.U.).

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



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

16
915/14

Possibilidade - Competência é concorrente em se tratando de matéria tributária, artigos 61 da Constituição Federal e 24 da Constituição Bandeirante Precedentes do STF - Ação improcedente” (TJ/SP – Órgão Especial – ADI nº 0175323-68.2013.8.26.0000 – Rel. Des. Samuel Júnior – j. em 02.04.2014 – V.U.).

E, em data recente, esse entendimento foi reiterado, em votação unânime, por este Colegiado, ao ensejo do julgamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade afeta à relatoria do i. Des. **Tristão Ribeiro**:

*“DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 5.073/2015, de iniciativa da Câmara de Vereadores, que institui o sistema de reuso de água de chuva. Vício de iniciativa. Inocorrência. Lei que estabelece isenção tributária, matéria de competência concorrente. Precedentes. Inconstitucionalidade da lei não reconhecida. Ação improcedente” (TJ/SP – Órgão Especial – ADI nº 2246217-64.2015.8.26.0000 – Rel. Des. **Tristão Ribeiro** – j. em 27.07.2016 – V.U.). Anote-se que, em particular neste precedente, o artigo 4º da lei questionada tinha também nítido caráter autorizativo. Reproduzo o dispositivo: “Art. 4º O Executivo Municipal, como forma de incentivo ao cumprimento da presente Lei, fica autorizado a conceder incentivo fiscal aos proprietários de imóveis já edificadas que optarem pelo programa e aos proprietários de novos imóveis em cujos projetos de construção, constar previsão de projeto de reuso de águas pluviais.”*

Conquanto possa a Câmara Municipal conceder isenção tributária mediante lei de sua iniciativa, **há um problema**



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

18
915/18

insuperável na lei ora em questão. Trata-se das chamadas leis autorizativas.

A doutrina costuma questionar a natureza jurídica das chamadas **leis de delegação** ou **autorização**, pelas quais o órgão legislativo habilita ou autoriza o órgão executivo a emanar atos normativos com força de lei.

Está superada a velha doutrina germânica segundo a qual estas leis deveriam ser qualificadas como meramente formais. Elas não continham verdadeiras normas jurídicas, isto é, normas gerais e abstratas, válidas no confronto de todos os sujeitos. Permaneciam com um conteúdo meramente interno, insusceptível de ser invocado perante os juízes e praticamente submetido ao jogo das forças políticas.

O que importa, pelas leis de autorização, é saber qual a verdadeira natureza jurídica da autorização. Trata-se de *transferência* de poderes de um órgão para outro? Haverá verdadeira transferência de competências ou apenas uma delegação de matérias?

A delegação é uma *delegação de matérias*, abandonando o parlamento matérias que fazem parte da sua competência reservada à regulamentação do Executivo. O Executivo ao legislar sobre matérias reservadas do parlamento age em nome próprio.

As leis de autorização têm um caráter *normativo-material*. Não se trata, pois, de simples “*normas sobre a produção jurídica*” ou de normas “*organizatório-competenciais*”. Embora possuam uma força ativa atenuada, pois a sua dinâmica densificadora depende da emanção de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

18
915112

decreto legislativo regional *autorizador*, elas contêm ou podem conter disposições de caráter material – inovador ou simplesmente revogatório –, alterando o ordenamento pré-existente. Por outro lado, o caráter de materialidade das leis de autorização conexiona-se com os seus *efeitos externos*, pois a autorização legislativa deve tornar previsível e transparente para o cidadão as hipóteses em que o Governo fará uso da autorização e ainda o conteúdo que, com fundamento na autorização, virão a ter normas autorizadas.

O destinatário das autorizações legislativas é o *Governo*, entendendo-se como o Poder Executivo.

Pontua Sérgio Resende de Barros:

“Fixar competência dos Poderes constituídos, determinando-os ou autorizando-os, cabe ao Poder Constituinte no texto da constituição por ele elaborada. A ordem constitucional é que fixa as competências legislativa, executiva e judiciária. Pelo que, se uma lei estabelece o que o Constituinte já estabeleceu, pretendendo determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional. Não é só inócua ou rebarbativa. É inconstitucional, porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir, ferindo a constituição por ele estatuída. Ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinativa sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares. Vale dizer, a natureza teleológica da lei o fim: seja determinar, seja autorizar não inibe o vício de iniciativa. A inocuidade da lei não lhe retira a inconstitucionalidade. A iniciativa da lei, mesmo sendo só para autorizar, invade competência constitucional privativa”. Segue o autor,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

19
915/18

demonstrando as incongruências que uma norma dita autorizativa pode acarretar: "De mais a mais, a inconstitucionalidade aqui se traduz em verdadeiros disparates. Veja-se. O poder de autorizar implica o de não autorizar. Ambos são frente e verso da mesma competência. Exemplo: se ex vi do inc. I do art. 51 da Constituição a Câmara dos Deputados pode autorizar o impeachment, óbvio que também pode não autorizar. Do mesmo modo, autorizar convive necessariamente com o não-autorizar no art. 49, II, III, IV in fine, XV, XVI, no art. 52, V, e noutros dispositivos da Constituição Federal. Em suma, toda competência de autorizar implica a de não autorizar. Assim, se a 'lei' pudesse 'autorizar', também poderia 'não autorizar' o Executivo a agir dentro de sua competência constitucional, o que seria um disparate: uma absurda inconstitucionalidade. O disparate cresce quando se pondera que, para o agente público, a autorização constitui um poder-dever, cujo descumprimento o sujeita a penas. Autorizado a tomar providência de interesse público, se não a toma, incorre em falta administrativa e, conforme o caso, em crime de responsabilidade, passível de acarretar perda do cargo. No caso, o cargo de Chefe do Poder Executivo, no qual este participou, pela sanção ou veto, da elaboração da lei em que se fundou a sua própria perda. O que abre válvulas para que, ao fim de uma gestão, surjam leis autorizativas para prejudicar ou 'preparar' a seguinte. Tais dislates, com visíveis invasões de competência, ferem frontalmente a separação de poderes estatuídas pela Constituição. Note-se: a afronta à separação de poderes só não existiria se a própria Constituição, como faz nos incisos II e III do art. 49, expressamente arrolasse na competência de um Poder, o Legislativo, o poder de autorizar o outro Poder, o Executivo, a praticar tais ou quais atos determinados. Mas aí a autorização por ser competência exclusiva do Legislativo seria editada por decreto legislativo ou por resolução. Nunca por lei, pois esta passa pela sanção ou veto do Chefe do Executivo e não faz o menor sentido este consentir ou vetar uma autorização a si mesmo, agindo em causa própria.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

20
415/18

Realmente disparatadas são tais 'leis'. Não é para isso que existem o Legislativo e o Executivo como Poderes do Estado. Nem muito menos a lei como ato complexo cuja produção envolve a manifestação de vontade desses dois Poderes. Cumpre ao Judiciário, enfim, se requerida a sua manifestação, sanar essa inconstitucionalidade flagrante, a dita 'lei autorizativa'. (BARROS, Sérgio Resende de. Leis autorizativas: Revista da AJURIS. Ano XXVI. n° 78, junho de 2000, pp. 275/9).

Desse modo, admitir a existência das chamadas “leis autorizativas” traria como consequência lógica permitir ao Poder Legislativo desautorizar o Poder Executivo a, até mesmo, praticar atos de administração, criando impasses políticos intoleráveis nos municípios, em prejuízo da população local.

Ademais, como já ressaltado quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 0198766-82.2012.8.26.0000 por este Órgão Especial:

“Na linguagem legislativa autorizar tem o sentido de ordenar, e eventual desatendimento a essa quase imposição poderia, inclusive, ensejar o reconhecimento de uma postura omissiva do administrador por não praticar o ato autorizado. Vasco Della Giustina, ensina 'não ser possível interpretar autorização como mero sinônimo de opção para cumprir ou não a lei, tendo o substantivo o sentido e o alcance de uma determinação ou imposição, não podendo falar-se em lei inócua ou decorativa, ainda que dela não decorrer ônus para o Poder Executivo Municipal.” (Rel. Itamar Gaino j. 27.03.2013; Direta de Inconstitucionalidade n° 2013429-78.2015.8.26.0000, Rel. Des. Márcio



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

21
515/18

Bártoli, j. 29.04.2015).

Pelo princípio da legalidade insculpido no artigo 5º, II3, da Constituição Federal, a atuação de toda autoridade pública deve se submeter à **soberania da lei**. Leia-se em **Gilmar Ferreira Mendes e André Rufino do Vale** que *“a ideia expressa no dispositivo é a de que somente a lei pode criar regras jurídicas (Rechtsgesetze - Leis), no sentido de interferir na esfera jurídica dos indivíduos de forma inovadora. Toda novidade modificativa do ordenamento jurídico está reservada à lei. É inegável, nesse sentido, o conteúdo material da expressão 'em virtude de lei' na Constituição de 1988. A lei é a regra de direito (Rechtssatz – Sentença Judicial) ou norma jurídica (Rechtsnorm -- Estado de Direito) que tem por objeto a condição jurídica dos cidadãos, ou seja, que é capaz de interferir na esfera jurídica dos indivíduos, criando direitos e obrigações”* (Comentários à Constituição do Brasil, Ed. Saraiva, São Paulo, 2013, p. 244).

José Afonso da Silva ensina sobre o conceito de lei: “Emile Bouvier e Gaston Jè estudaram o problema com proficiência; negando o conceito formal de lei, buscam firmar a definição verdadeira de lei. Criticam várias definições. Acham que a lei deve ser definida tendo em vista sua função e seus caracteres, visto que as definições correntes não distinguem a lei pelo seu aspecto funcional; não dizem o que é lei em sentido substancial e independentemente de qualquer forma, ou seja, de qualquer voto das assembleias que se chamam Poder Legislativo. (...) Então, estabelecem inicialmente os caracteres da lei para depois formularem o que chamam de verdadeira definição de lei. Esta é um preceito jurídico; é dotada de generalidade, de obrigatoriedade e de permanência ('La loi est permanente tant que les donnés du problème qu'elle régit sont les mêmes' –



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

22
915/19

tradução livre: “A lei é permanente, desde que os problemas dados que se rege são os mesmos”); e, finalmente, para extremar a lei do regulamento, do ponto de vista da função, destacam o caráter de originalidade da lei.” (Processo Constitucional de Formação das Leis, 2ª ed.; Malheiros Editores, São Paulo, p. 25.)

Este Colendo Órgão Especial já deitou vozes sobre o assunto. Verifica-se em trecho do V. Acórdão na ADI nº 2137157-59.2015.8.26.0000, pela relatoria do eminente Desembargador MÁRCIO BARTOLI, j. 21 de outubro de 2015, V.U.:

“É certo, portanto, que em nosso Estado de Direito exige-se lei, dotada de obrigatoriedade insita, para a criação de novos direitos e obrigações no ordenamento jurídico, ainda que tal lei se destine à realização de políticas públicas e à implementação de programas visando à justiça social. No presente caso, contudo, a lei impugnada **não cria objetivos, diretrizes e parâmetros para a efetivação de uma política pública, mas sim autoriza, ou delega ao Poder Executivo a criação do programa de capacitação profissional, de sorte que transferiu o exercício da típica função de inovar no ordenamento jurídico à Administração Municipal, a quem caberá, em verdade, instituir as regras locais delineadoras da política. Reitera-se que é competência do Poder Legislativo, ao criar a lei, estabelecer os direitos e obrigações inovadores no ordenamento - de forma abstrata porém com caráter de obrigatoriedade - delimitando, assim, o âmbito e os limites a serem observados pelo Poder Executivo no exercício do Poder regulamentar.**

Parece claro que a simples natureza “autorizativa”



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

23
415118

da lei não encontra sentido no ordenamento jurídico, vez que o Prefeito não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva ou mesmo concorrente competência, circunstância que lhe traz a roupagem manifestamente inconstitucional. Confira-se, ainda, a respeito: STF ADI 1136-7, Rel. Min. **Eros Grau**, j. em 16/08/2006).

A inconstitucionalidade da norma impugnada não reside somente no aspecto acima colocado.

Há mais.

Vislumbram-se vícios ainda em dois outros pontos da lei mitigada, nos quais a Câmara de Vereadores veio a, indevidamente, impor obrigações ao Poder Executivo mediante a normatização *do modo e do tempo* em que deveriam se verificar seus juízos de *conveniência e oportunidade* quanto à isenção ou remissão tributárias ali facultadas.

Isso sucedeu nos artigos 3º e 6º da Lei Municipal nº 4.965, de 31 de março de 2016, *in verbis*:

“Art. 3º. Para efeito de concessão dos benefícios de que trata esta Lei Complementar, serão elaborados, pela Defesa Civil Municipal, relatórios com relação dos imóveis edificados afetados por enchentes e alagamentos.

§ 1º. Consideram-se, para os efeitos desta Lei Complementar, imóveis atingidos por enchentes e alagamentos aqueles edificados que sofreram danos físicos ou nas instalações



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

24
415/18

elétricas ou hidráulicas, decorrentes da invasão irresistível das águas.

§ 2º. Serão considerados também, para os efeitos desta Lei Complementar, os danos com a destruição de alimentos, móveis ou eletrodomésticos.

§ 3º. Os relatórios elaborados pela Defesa Civil Municipal, na forma regulamentar, serão encaminhados à Secretaria Municipal de Finanças, que os adotará como fundamento para os despachos concessivos dos benefícios.

§ 4º. Não será concedido o benefício de que trata a presente Lei Complementar nos casos em que o relatório da Defesa Civil Municipal identificar culpa ou dolo do contribuinte na ocorrência do dano.

[...] *Art. 6º. O Poder Executivo regulamentará esta Lei Complementar, no que couber, no prazo de 30 (trinta) dias, contados da data de sua publicação”.*

Em suma, o Legislativo Municipal, ao arrepio de qualquer manifestação prévia do Prefeito, **determinou** a forma como se procederia à aferição administrativa do enquadramento dos imóveis supostamente alcançados pela norma mitigada, impondo a atuação de órgãos



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

25

415/12

específicos da Administração Pública Local (Defesa Civil e Secretaria Municipal de Finanças).

E desceu-se, inclusive, à minúcia de estabelecer que o relatório a ser elaborado pela Defesa Civil serviria de único fundamento à ulterior decisão favorável, pela isenção ou remissão, a ser tomada pela Secretaria de Finanças (artigo 3º, com ênfase a seu parágrafo 3º).

Mais. Ainda se definiu a obrigação do Executivo Municipal regulamentar a referida lei, no que cabível, dentro do prazo de 30 (trinta) dias, contados da data da publicação da lei.

Cabe evidentemente ao Prefeito, na estrita medida dos interesses da Edilidade e no tempo que lhe for necessário, tanto a disciplina regulamentar específica (indicando o procedimento administrativo a ser tomado para a obtenção do benefício permitido pela lei), como o juízo de *oportunidade e conveniência* de, em face da realidade social e financeira do Município, conceder ou não a isenção e/ou a remissão do tributo municipal ali referido.

Flagrante, pois, também nesses dois dispositivos a propalada violação à regra constitucional da independência dos Poderes constituídos do Estado (artigo 5º da Constituição Bandeirante). Aliás, como bem destacou a parte a autora, nesses dois dispositivos “*a Lei combatida cria obrigações por parte do Poder Executivo, que somente ele, dentro de sua competência e discricionariedade, poderia dispor*” (fls. 09).

De rigor, portanto, a declaração de sua invalidade,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

26
615/14

também nesse particular.

Ante o exposto, **JULGA-SE PROCEDENTE, A AÇÃO**, para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 4.965, de 31 de março de 2016, do Município de Suzano.

BERETTA DA SILVEIRA
Relator