

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

**Registro: 2022.0000428549**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2254427-94.2021.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SANTA BRANCA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BRANCA.

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

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, AROLDO VIOTTI, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, COSTABILE E SOLIMENE, TORRES DE CARVALHO, LUCIANA BRESCIANI, ELCIO TRUJILLO, LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES E FERREIRA RODRIGUES.

São Paulo, 1º de junho de 2022.

**EVARISTO DOS SANTOS**  
**RELATOR**  
Assinatura Eletrônica

# PODER JUDICIÁRIO

## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ADIn nº 2.254.427-94.2021.8.26.0000 – São Paulo

Voto nº **45.654**

Autor: PREFEITO MUNICIPAL DE SANTA BRANCA

Réu: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BRANCA

(Lei nº 1.740/21)

### **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

*Santa Branca. Lei nº 1.740, de 09.09.21, de iniciativa parlamentar, concedendo anistia às multas aplicadas por infrações às disposições constantes do Decreto nº 12, de 22.01.21, impostas para enfrentamento da pandemia do COVID-19.*

*Organização administrativa. Cabe ao Executivo a gestão administrativa. Desrespeito aos princípios constitucionais da 'reserva de administração' e da separação dos poderes, especificamente quanto ao poder de polícia sanitária em momento de crise sanitária mundial. A norma invade, inequivocamente, seara privativa do Executivo. Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 47, inciso XIV e 144 da Constituição Estadual).*

*Observância ao art. 113 do ADCT. Inocorrência. Obrigação de estimativa de impacto orçamentário e financeiro nos casos em que a lei implique renúncia de receita. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal, aplicando o art. 113, do ADCT, a todos os entes federativos. Revisão do posicionamento deste C. Órgão Especial adotando a linha superiormente fixada.*

*Ação procedente.*

**1.** Trata-se de **ação direta de inconstitucionalidade** do Prefeito Municipal de Santa Branca tendo por objeto a **Lei nº 1.740, de 09.09.2021, do Município de Santa Branca**, de iniciativa parlamentar, concedendo anistia às multas aplicadas por infração às disposições constantes do Decreto nº 12, de 22.01.21, impostas para enfrentamento da pandemia do COVID-19.

Sustentou, em resumo, a inconstitucionalidade da norma impugnada. Violado o princípio da separação dos poderes. Houve inequívoca intromissão do Poder Legislativo no tocante ao poder de polícia sanitária de competência do Poder Executivo. Medidas adotadas visaram diminuir a disseminação do vírus e proteger a saúde da população. Anistia concedida acaba por esvaziar o trabalho técnico dos órgãos competentes que tanto se empenharam na execução de medidas para conter a pandemia no município. Além do mais, benefício desestimula o cumprimento das normas municipais

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

pelos particulares e premia aqueles que desrespeitaram as restrições impostas, provocando um sentimento de frustração aos que fielmente cumpriram as normas impostas. Violados os princípios da razoabilidade e segurança jurídica. Mencionou jurisprudência. Ausente demonstrativo de impacto financeiro. Daí a liminar e declaração de inconstitucionalidade (fls. 01/19).

Concedida a liminar (fls. 62/63), vieram informações do Presidente da Câmara Municipal (fls. 71/79). Deixou de se manifestar a Procuradoria Geral do Estado (fl. 85). Manifestou-se a Douta Procuradoria pela procedência da ação (fls. 90/103).

É o relatório.

**2. Procedente a ação.**

Trata-se de **ação direta de inconstitucionalidade** do Prefeito Municipal de Santa Branca tendo por objeto a **Lei nº 1.740, de 09.09.21, do Município de Santa Branca**, de iniciativa parlamentar, concedendo anistia às multas aplicadas por infração às disposições constantes do Decreto nº 12, de 22.01.21, impostas para enfrentamento da pandemia do COVID-19.

Com o seguinte teor a norma impugnada:

*“Art. 1<sup>o</sup> Esta Lei destina-se a promover a anistia de condutas de créditos não tributários do Município, exclusivamente do exercício de 2021, em razão da situação de calamidade pública decorrentes da pandemia Covid-19, por meio de anistia, nos termos que especifica.”*

*“Art. 2<sup>o</sup> Ficam anistiadas, de maneira limitada, as multas por infração às disposições do Decreto Municipal nº 12, de 22 janeiro de 2021, que estabelece medidas complementares para enfrentamento da pandemia do COVID-19, nos termos do artigo 182 da Lei Federal nº 5.172, de 25 de outubro de 1996.”*

*“§ 1<sup>o</sup> A anistia prevista no 'caput' deste artigo será concedida mediante requerimento do interessado, protocolado na Prefeitura, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da publicação desta Lei.”*

*“§ 2<sup>o</sup> Ficam excluídas da anistia prevista no 'caput' deste artigo as multas aplicadas em reincidência.”*

*“Art. 3<sup>o</sup> Fica vedada a restituição de importâncias já pagas.”*

*“Art. 4<sup>o</sup> A presente Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.” (fl. 48).*

Sustentou o autor, a intromissão do Legislativo em atos típicos de

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

organização administrativa, a violação aos princípios da razoabilidade e segurança jurídica e ausência de demonstrativo do impacto financeiro.

Com razão.

**a) Quanto à separação dos poderes.**

A **Lei Municipal nº 1.740/21**, de autoria parlamentar, fere a **independência e separação dos poderes** (“*Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*”) e configura **inadmissível** invasão do Legislativo na esfera Executiva.

No âmbito local, observa com a síntese dos doutos, **HELLY LOPES MEIRELLES**:

*“Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos – e convém se repita – que o Legislativo provê in genere, o Executivo in specie: a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. **Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.**”* (destaquei e grifei – “Direito Municipal Brasileiro” – Editora JusPODIVM e Malheiros Editores – 2021 - 19ª edição – Cap. XI – item 1.2 – p. 498).

No caso em questão, a lei objurgada interfere na **organização administrativa**, ao anistiar, vale dizer, perdoar condutas consideradas infratoras das normas sanitárias impostas em razão da pandemia do COVID-19.

Como é sabido, os inúmeros os casos de infectados pelo COVID-19 que levaram a óbito milhares de pessoas, demandou a adoção pelos Governos Federal, Estadual e Municipal de diversas medidas sanitárias visando ao controle e à redução do contágio. Dentre elas, o isolamento social apontando por estudos científicos como medida eficaz na redução do incremento da doença, foi amplamente adotado. Nesse contexto, a fim de cumprir prontamente a medida, necessário se fez, quando o contágio se apresentava

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

em números alarmantes, a restrição do funcionamento de setores do comércio com a imposição de penalidades aos infratores das medidas impostas.

Providência decorreu do poder de polícia sanitária conferido ao Município dentro de sua competência suplementar (art. 30, VII da CF).

Assim, a anistia das multas impostas por infração às medidas sanitárias impostas em razão da pandemia do COVID-19 pelo Poder Legislativo implica em inequívoca interferência em atos de gestão do Poder Executivo adotados em momento de crise sanitária visando preservar a vida e a saúde. Daí a falta de razoabilidade da norma impugnada.

Em recentes julgados este **Eg. Órgão Especial**, reputou **inconstitucional** interferência do Poder Legislativo no âmbito administrativo, quanto a normas de igual teor:

*“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei n. 13.666/2020, de iniciativa parlamentar, que dispõe ficarem 'anistiadas as multas aplicadas no período compreendido de 16 de março de 2020 e 31 de maio de 2020, que tenham como base os Decretos Municipais de enfrentamento ao COVID-19 no âmbito do Município de São José do Rio Preto SP'. **Indevida invasão, e em momento de grave crise, no exercício do poder administrativo de polícia sanitária, a que inerente a necessária imposição de sanção. Reserva da administração, ademais da competência executiva para gestão de recursos não tributários, extrafiscais, e além ainda do princípio da razoabilidade, que se desatende, também, pela normatização questionada.** Artigos 47, I, II e XIV, e III, da Constituição do Estado. Ação julgada procedente.” (destaquei e grifei – ADIn nº 2.284.269-56.2020.8.26.0000 – v.u.j. fr 04.08.21 – Rel. Des. **CLÁUDIO GODOY**).*

*“ADI ajuizada pelo Prefeito do Município de Registro. Lei Municipal, de iniciativa parlamentar, que **anistia multas impostas pelo Executivo em razão do descumprimento de normas de combate à pandemia. Inadmissibilidade. Indevida invasão, e em momento de grave crise, no exercício do poder administrativo de polícia sanitária, a que inerente a necessária imposição de sanção. Reserva da administração, ademais da competência executiva para gestão de recursos não tributários, extrafiscais, e além ainda do princípio da razoabilidade, que se desatende, também, pela normatização questionada.** Artigos 47, I, II e XIV, e III, da Constituição do Estado. Ação julgada procedente.” (destaquei e grifei – ADIn*

# PODER JUDICIÁRIO

## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

nº 2.056.304-53.2021.8.26.0000 – v.u.j. de 18.08.21 – Rel. Des. **SOARES LEVADA**).

Inequívoca a invasão na seara privativa do Executivo.

Haveria, em outros termos, ofensa ao **princípio constitucional da 'reserva de administração'**. Ele, segundo o **Pretório Excelso**, “... *impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo.*” (RE nº 427.574-ED – j. de 13.12.11 – Rel. Min. **CELSO DE MELLO** – DJE de 13.02.12 e ADI nº 3.343 – j. de 01.09.11 – Plenário – Rel. p/ o Ac. Min. **LUIZ FUX** - DJE de 22.11.11).

Daí o reconhecimento do vício de inconstitucionalidade, por afronta aos **arts. 5º, 47, inciso XIV e 144 da Constituição Estadual**.

### **b) Quanto ao impacto financeiro.**

Evidenciada, além do mais, infringência ao **art. 113, do ADCT**, incluída pela EC nº 95/16, para o controle da validade de normas que acarretam desoneração fiscal, como é o caso.

Com o seguinte teor o preceito constitucional:

*“Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.”*

Conforme recente orientação firmada pelo **Eg. Supremo Tribunal Federal**, o art. 113, do ADCT, é de observância obrigatória a todos os entes federados:

**“O ARTIGO 113 DO ADCT DIRIGE-SE A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA LEI IMPUGNADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. 1. A jurisprudência desta Casa firmou-se no sentido de que a ausência de dotação orçamentária prévia apenas impede a aplicação da legislação que implique aumento de despesa no respectivo exercício financeiro, sem que disso decorra a declaração de sua inconstitucionalidade. Precedentes. Ação direta não conhecida quanto à suposta**

## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

violação do artigo 169, § 1º, da Constituição Federal. 2. **O artigo 113 do ADCT estende-se a todos os entes federativos.** Precedentes. 3. A normas impugnadas tratam de Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração dos Servidores da Agência de Defesa Agropecuária do Estado de Roraima”, instituindo mobilidade na carreira, prevendo cargos de provimento efetivo e em comissão, remuneração para o regime de plantão, progressão horizontal e vertical, concessão de adicionais de interiorização, de qualificação, de fiscalização e de penosidade, além de fixar o vencimento básico, e normas conexas à sua efetivação. A lei, porém, não foi instruída com a devida estimativa do seu impacto financeiro e orçamentário. 4. Considerando que a norma produziu efeitos e permitiu o pagamento de verbas de natureza alimentar e considerando a dúvida inicial quanto ao alcance da norma da Constituição Federal, presentes os requisitos do art. 27 da Lei n.º 9.868/99, de modo que, a fim de preservar a segurança jurídica, propõe-se a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade a partir da data da publicação da ata do presente julgamento. 5. Ação direta parcialmente conhecida e, na parte conhecida, pedido julgado procedente, a fim de declarar inconstitucionais os artigos 4º, incisos II e IV; 6º, parágrafo único; 8º; 10 a 13; 19 a 21; 26; 28 a 30; 32 a 34; 36; 37; 39 a 49; 55 a 57; e os Anexos I a III, todos da Lei n.º 1.238, de 22 de janeiro de 2018, do Estado de Roraima, com efeitos *ex nunc*.” (destaquei e grifei – ADI n.º 6.118/RO – Dje de 06.10.21 – Rel. Min. **EDSON FACHIN**).

“EMENTA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO. LEI Nº 1.293, DE 29 DE NOVEMBRO DE 2018, DO ESTADO DE RORAIMA. ISENÇÃO DO IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE DE VEÍCULOS AUTOMOTORES (IPVA) PARA PESSOAS PORTADORAS DE DOENÇAS GRAVES. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 150, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS – ADCT. O **ARTIGO 113 DO ADCT DIRIGE-SE A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. RENÚNCIA DE RECEITA SEM ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA LEI IMPUGNADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA.** AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO ARTIGO 150, II, DA CARTA MAGNA: CARÁTER EXTRAFISCAL DA ISENÇÃO COMO CONCRETIZAÇÃO DA IGUALDADE MATERIAL. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA CONHECIDA E JULGADA PROCEDENTE. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. 1. A Lei n.º 1.293/2018 do Estado de Roraima gera renúncia de receita de forma a acarretar impacto orçamentário. **A ausência de prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário, nos termos do art. 113 do ADCT, aplicável a todos os entes federativos, implica inconstitucionalidade formal.** 2. A previsão de incentivos

# PODER JUDICIÁRIO

## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*fiscais para atenuar situações caracterizadoras de vulnerabilidades, como ocorre com os portadores de doenças graves, não agride o princípio da isonomia tributária. Função extrafiscal, sem desbordar do princípio da proporcionalidade. Previsão abstrata e impessoal. Precedentes. Ausência de inconstitucionalidade material. 3. O ato normativo, não obstante viciado na sua origem, acarretou a isenção do IPVA a diversos beneficiários proprietários de veículos portadores de doenças graves, de modo a inviabilizar o ressarcimento dos valores. Modulação dos efeitos da decisão para proteger a confiança legítima que resultou na aplicação da lei e preservar a boa-fé objetiva. 4. Ação direta conhecida e julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 1.293, de 29 de novembro de 2018, do Estado de Roraima, com efeitos ex nunc a contar da data da publicação da ata do julgamento.” (destaquei e grifei – ADI nº 6.074/RO – Dje de 08.03.21 – Rel. Min. ROSA WEBER).*

Assim, este **Eg. Órgão Especial** revisou sua anterior posição, adequando-a aos parâmetros superiormente traçados:

*“Exame de conformidade ao artigo 113 do ADCT possibilidade, à luz do princípio da 'causa petendi' aberta. Dispositivo que exige estimativa de impacto orçamentário e financeiro em proposições legislativas que criem renúncia de receita posicionamento do c. Órgão Especial que tem afastado sua incidência aos Municípios. Recentes julgados do c. Supremo Tribunal Federal, todavia, reafirmando sua parametricidade a todos os entes federados quanto ao processo de produção normativa, a justificar acolhimento da tese – pretensão inicial procedente.” (ADIn nº 2.086.325-46.2020.8.26.0000 – v.u. j. de 29.09.21 – Rel. Des. FRANCISCO CASCONI).*

Daí a ocorrência do **vício**, verificada patente renúncia de receita – anistia de multas – desacompanhada de estudo de impacto orçamentário no processo legislativo (fls. 29/48).

Nesse sentido parecer da Douta Procuradoria:

*“... ato normativo impugnado instituiu uma renúncia de receita (conforme o art. 159, da Constituição Estadual), ainda que limitada a infrações decorrentes de decreto específica e mediante requerimento do interessado. Por isso, o processo legislativo deveria ter observado o disposto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, incluído pela Emenda Constitucional n. 95/2016, verbis:”*

*“Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória*

# PODER JUDICIÁRIO

## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.”*

*“Entretanto, no caso, não foi elaborada estimativa da renúncia da receita gerada pela norma, consoante se observa do processo legislativo juntado ao feito (fls. 29/51) e das informações da Câmara Municipal (fls. 77/79).”*

*(...)*

*“Frise-se que é inaplicável ao caso em testilha o art. 167-D da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional n. 109, de 15 de março de 2021, porque a anistia é voltada a créditos não tributários.”*

*“Dissociou-se, pois, da hipótese de incidência daquela norma constitucional, que excetua a observância das limitações quanto à 'concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita' às proposições legislativas com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração, requisitos não observados pelo legislador do Município de Santa Branca.”*

*“Assim, patente a inconstitucionalidade formal da lei municipal, por afronta ao disposto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, aplicável por força da remissão promovida pelos arts. 144 e 297 da Constituição Estadual.” (grifei e destaquei, além dos grifos no original – fls. 101/103).*

Diante do aludido vício de inconstitucionalidade, julgo **procedente** a ação, para o fim de **invalidar** a Lei nº 1.740, de 09.09.21, do Município de Santa Branca, por afronta aos **arts. 113 do ADCT e 5º, 47, inciso XIV e 144 da Constituição Estadual**.

**3. Julgo procedente a ação.**

**EVARISTO DOS SANTOS**  
**Relator**  
**(assinado eletronicamente)**