



PARTIDO DOS TRABALHADORES  
DIRETÓRIO ESTADUAL DE SÃO PAULO

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR DESEMBARGADOR  
PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE  
SÃO PAULO – EGRÉGIO ÓRGÃO ESPECIAL**

**O DIRETÓRIO ESTADUAL DE SÃO PAULO DO PARTIDO DOS TRABALHADORES**, pessoa jurídica de direito privado inscrita no CNPJ/MF sob nº 50.866.821/0001-83, com sede na rua Caetano Pinto, 539, Brás, São Paulo/SP, CEP nº 03.041-000, neste ato representado, nos termos dos §§ 2º e 4º do artigo 2º de seu estatuto, pelo seu Presidente, Sr. **Luiz Marinho** nacionalidade, estado civil, profissão, portador da cédula de identidade RG n.º 12.700.114-1 SSP/SP, inscrito no CPF/MF sob nº 008.848.518-85, (tudo conforme os documentos anexos: Certidão da Assembleia Legislativa atestando a representatividade do Partido dos Trabalhadores – doc. 4; Estatuto do Partido dos Trabalhadores – doc. 2; certidão expedida pela Justiça Eleitoral quanto ao exercício da função de presidente – doc. 3), vem, respeitosamente, por seus advogados (doc. 1), à presença de Vossa Excelência, com fundamento nos artigos 74, inciso VI e 90, ambos da Constituição do Estado de São Paulo, na Lei Federal 9.868 de 10.11.1999 e nos artigos 229 a 231 do Regimento Interno deste Egrégio Tribunal, propor **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**, com pedido de **MEDIDA CAUTELAR**, contra a Lei Estadual 17.293, de 15 de outubro de 2020 (doc. 5), conforme as razões que seguem:



PARTIDO DOS TRABALHADORES  
DIRETÓRIO ESTADUAL DE SÃO PAULO

## I. DO FORO COMPETENTE

A Constituição do Estado de São Paulo assim estatui:

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

*[...]*

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

Desse modo, verifica-se que, ante a lesão a diversos dispositivos da Constituição Estadual perpetrados pela Lei 17.293 de 15 de outubro de 2020, a competência para processamento e julgamento da presente ação direta de inconstitucionalidade é originária do Tribunal de Justiça de São Paulo.

2

---

## II. DA LEGITIMIDADE ATIVA

Estabelece o art. 90, VI, da Constituição do Estado de São Paulo a legitimidade dos partidos políticos com representação na Assembleia Legislativa para o ajuizamento de ações diretas de inconstitucionalidade perante esse Egrégio Tribunal de Justiça.

No entanto, diferentemente das entidades sindicais ou de classe de atuação estadual, organizações que necessitam demonstrar interesse



jurídico para demandar objetivamente, já é antigo o entendimento do Supremo Tribunal Federal segundo o qual os partidos políticos, desde que possuam representação na Casa Legislativa, podem, em sede de controle abstrato, arguir, perante o órgão jurisdicional competente, a inconstitucionalidade de atos normativos estaduais, independentemente de seu conteúdo material, eis que não incide sobre as agremiações partidárias a restrição derivada do vínculo de pertinência temática (vide ADI 1.407 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 07/03/1996, P, DJ de 24/11/2000).

Desta feita, a legitimidade do autor para a propositura da presente ação não poderia ser mais evidente. Com efeito, deve esta ação ser conhecida e, posteriormente, provida, em virtude dos inúmeros vícios de inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 17.293/2020.

### **III. DO DIPLOMA IMPUGNADO - LEI ESTADUAL 17.293 DE 15.10.2020**

Decorrente da aprovação do projeto de Lei 529 de 2020, encaminhado pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado de São Paulo à Assembleia Legislativa por meio de sua mensagem nº A-021/2020, foi promulgada a Lei Estadual 17.293 aos 15 de outubro de 2020, publicada no Diário Oficial do Estado em 16 de outubro de 2020 e em vigor desde esta data.



A referida lei, nos termos de sua ementa, “Estabelece medidas voltadas ao ajuste fiscal e ao equilíbrio das contas públicas e dá providências correlatas”, sob o pretexto de criar medidas voltadas ao ajuste fiscal e ao equilíbrio das contas públicas, acabou por alterar dispositivos atinentes à legislação **complementar** paulista, o que visivelmente afronta o processo legislativo determinado pelo Constituinte Bandeirante.

Em uma breve síntese, o conteúdo deste ato contém de relevante para o presente caso o seguinte:

**Extinções de entidades, transferência do patrimônio para entidades e órgãos da Administração Pública Estadual e autorização para alienação desses bens imóveis.** Em seus artigos 1º e 2º. a lei 17.293, de 2020 extingue ou autoriza a extinção da Fundação Parque Zoológico de São Paulo, da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano de São Paulo – CDHU, da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo – EMTU, da Superintendência de Controle de Endemias – SUCEN, do Departamento Aeroviário do Estado de São Paulo – DAESP.

**Transferência do patrimônio das entidades extintas ao Poder Executivo** (artigos 3º, II) e autorização **genérica** para alienação dos bens imóveis transferidos (artigo 5º.)

**Utilização de superávit financeiro decorrente de Receitas próprias e da destinação de Recursos de Fundos Especiais.** No



artigo 14 e seguintes estabelece que o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial das autarquias, inclusive as de regime especial e fundações, será transferido ao Tesouro Estadual, excepcionando as Universidades Públicas Estaduais, a Fundação de amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – Fapesp e a Caixa Beneficente da Polícia Militar – CBPM.

**Alteração dos critérios para a concessão de isenção relativa ao Imposto sobre a propriedade de veículos automotores – IPVA** – restringindo o rol de deficiências passíveis da concessão de isenção de forma discricionária pelo Poder Executivo (artigo 21 que altera a redação do artigo 13 da Lei 13.296/2008), prevendo a possibilidade (discricionária) do Poder Executivo ampliar o rol de deficiências abarcadas pela isenção (artigo 21 que insere o artigo 13 A inserido na Lei 13.296/2008).

5

---

**Instituição de autorização legislativa para o Poder Executivo renovar ou reduzir benefícios fiscais relativos ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS** (artigo 22) condicionando a posterior “manifestação” do Poder Legislativo (artigo 23).

**Alterações de diversas leis complementares por intermédio de lei ordinária** (artigos 58, incisos II, III e IV, 42, inciso I, 60 e 68, incisos VII, VIII).



No mérito, o que se constata é o flagrante descumprimento de diversos dispositivos da Constituição do Estado de São Paulo perpetrados pela lei 17.293, conforme passamos a expor:

#### **IV. ARTIGOS 1º. E 2º. - VIOLAÇÃO DO ARTIGO 115 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL**

Os artigos 1º e 2º da Lei 17.293 de 2020, desrespeitam o disposto 115 da Constituição Estadual ferindo a Constituição Estadual – e, reflexamente, os incisos XIX e XX do art. 37 da Constituição Federal, pois extinguem ou autorizam a extinção da Fundação Parque Zoológico de São Paulo, da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano de São Paulo – CDHU, da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo – EMTU, da Superintendência de Controle de Endemias – SUCEN, do Departamento Aeroviário do Estado de São Paulo – DAESP.:

6

*“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*

*XIX – somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação;”<sup>1</sup>*

A Constituição Estadual, por sua vez, preconiza:

*“Art. 115. Para a organização da administração pública direta e*

---

<sup>1</sup> O “caput” e o inciso XIX do artigo 37 tem redação dada pela Emenda 19 de 4.6.1998.



PARTIDO DOS TRABALHADORES  
DIRETÓRIO ESTADUAL DE SÃO PAULO

*indireta, inclusive as fundações instituídas ou mantidas por qualquer dos Poderes do Estado, é obrigatório o cumprimento das seguintes normas:*

*XXI - a criação, transformação, fusão, cisão, incorporação, privatização ou extinção das sociedades de economia mista, autarquias, fundações e empresas públicas depende de prévia aprovação da Assembleia Legislativa;<sup>2</sup>*

Dos comandos constitucionais das cartas bandeirante e federal podemos inferir que a extinção de entidades descentralizadas deve: i. **ser precedida de lei autorizativa** e que ii. **essa lei deve ser específica.**

A lei 17.293 de 2020 em seus artigos 1º e 2º extingue ou autoriza a extinção das entidades, portanto o primeiro requisito resta observado. Contudo em relação à especificidade a lei não atende os comandos constitucionais. Específico é aquilo que tem a qualidade de ser próprio de alguma coisa, excluindo qualquer outra. É algo que se refere a cada caso, para aproveitar locução que se encontra no texto constitucional. Específico significa “de, ou próprio de espécie”, ou até mesmo “exclusivo, especial”<sup>3</sup>, ou seja, a lei autorizativa deve **veicular apenas uma autorização de cada vez, descendo às suas minúcias e abstendo-se de dispor sobre qualquer outro tema, principalmente sobre qualquer outra autorização.**

7

Ora, a Lei 17.293 de 2020 por óbvio não cumpre o requisito da especificidade, dada a diversidade de temas nela abarcados e por extinguir de uma só vez 5 entidades da administração descentralizada

---

<sup>2</sup> Percebe-se que o Constituinte derivado não adaptou a Constituição Estadual à reforma operada na Carta Política, o que, nada obstante, não cria embaraços à presente alegação.

<sup>3</sup> Aurélio Buarque de Holanda Ferreira. *Mini Aurélio – O Dicionário da Língua Portuguesa 2009*, p. 370.



(Fundação Parque Zoológico, CDHU, EMTU, SUCEN e DAESP). O correto atendimento do preceito constitucional deveria demandar várias leis, cada uma esmiuçando cada uma das entidades, detalhando o patrimônio de cada uma, que órgão da Administração Pública iria absorver suas atividades e com qual corpo técnico e operacional.

**V. ARTIGOS 1º., 2º. EXTINÇÃO DE ENTES DA ADMINISTRAÇÃO DESCENTRALIZADA SEM DEFINIÇÃO NA LEI DE QUAL ÓRGÃO OU ENTE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EXERCERÁ ESSAS ATIVIDADES – DESCONTINUIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO – VIOLAÇÃO DO ARTIGO 19, INCISO VI DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL**

As alterações propostas pelo substitutivo ao PL 529 de 2020 apresentadas pelo Relator Especial designado pela Presidência em substituição à Comissão de Constituição, Justiça e Redação cumuladas com as alterações acrescidas pelo roteiro de votação aprovado, que culminou com a edição da lei n. 17.293 de 15 de outubro de 2020, violam o princípio da legalidade, ao preverem extinção das empresas e entidades sem definir quais órgãos assumirão as funções, ficando claro que a matéria será destinada ao decreto mesmo não sendo matéria regulamentar, e portanto, fere o princípio da legalidade.

O princípio da legalidade também deve ser observado sob a ótica do Direito Administrativo. Consoante art. 37, caput do texto constitucional “*a Administração Pública Direta e Indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados e Distrito Federal e dos*



PARTIDO DOS TRABALHADORES  
DIRETÓRIO ESTADUAL DE SÃO PAULO

*Municípios, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)*”.

Enquanto o particular tem liberdade para fazer o que a lei não proíbe, a Administração Pública, ao contrário, somente pode fazer o que for expressamente autorizada pela lei. Desta forma, toda e qualquer atividade da Administração deve estar estritamente vinculada à lei, não cabendo aos agentes públicos realizarem atos ou atividades sem previsão legal e menos ainda fundamentando sua atuação em regulamento.

Na área da saúde a Superintendência de Controle de Endemias - SUCEN, entidade autárquica criada pelo Decreto-Lei 232, de 17 de abril de 1970, foi extinta por força do inciso I do artigo 2º. da Lei 17.293 de 2020.

9

---

As atividades desenvolvidas pela SUCEN são exercidas em área sensível da saúde. O Estado de São Paulo enfrentou recente epidemia de febre amarela, entre os anos de 2017 e 2018, e, como se não bastasse a epidemia do Coronavírus, nosso Estado enfrenta severa proliferação de dengue, ocupando o segundo lugar entre os estados da federação com mais casos. Boletim Epidemiológico divulgado pelo Ministério da Saúde informa que, entre 29 de dezembro de 2019 e 18 de julho deste ano foram notificados 905.912 casos de dengue no país, com óbitos de 433 pessoas. São Paulo é o segundo estado com mais registros de casos – 205.616 notificações e 108 mortes.

A SUCEN, desenvolve programas para:



PARTIDO DOS TRABALHADORES  
DIRETÓRIO ESTADUAL DE SÃO PAULO

- Controle de Dengue e de Febre Amarela
- Controle de Zika e Chikungunya
- Controle de Malária
- Controle de Doença de Chagas
- Controle de Leishmaniose
- Controle de Esquistossomose
- Assessoria a Municípios

Tem grande capilaridade no Estado, cobrindo os municípios paulistas por meio de uma estrutura distribuída entre 9 sedes regionais; 17 setores e 4 bases.

10

---

Outros entes serão extintos: Fundação Parque Zoológico de São Paulo (artigo 1º. Inciso I), Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano de São Paulo – CDHU, Departamento Aeroviário do Estado de São Paulo – DAESP e, por fim, extingue também o Instituto Florestal (artigo 64).

A extinção é apresentada em parâmetros genéricos.

Tais parâmetros correspondem a:



1. autorização legislativa para transferência das atribuições, obrigações e acervo a entidade e órgãos da Administração Pública Estadual a serem definidos pelo Poder Executivo - art. 3º, II;
2. autorização legislativa para sub-rogação de contrato de contratos administrativos - art. 3º. I;
3. autorização legislativa para sub-rogação de contratos de trabalho - art. 4º;
4. autorização legislativa para alienação dos bens imóveis afetos às entidades descentralizadas extintas -art. 5º.

A lei aprovada confere ao Poder Executivo a prerrogativa de decidir o destino dos serviços prestados dos entes extintos e dos bens públicos a eles vinculados.

No que se refere aos serviços de saúde pela Lei aprovada, o Poder Legislativo abriu mão de competência constitucional própria, permitindo que o Executivo modele como quiser atribuições antes desenvolvidas pelos entes extintos, com destaque para as atividades desenvolvidas pela Sucen.

A lei 17.293 de 2020 fere de morte a Constituição Federal (art. 24, inciso XII), assim como a LC 791/1995 (Código de Saúde do Estado de São Paulo), arts. 12, II, “b”, 20 e 24.

A CF/88, em seu artigo 24, XII atribui aos Estados competência para **legislar** sobre proteção e defesa da saúde. Daí que as decisões afetas ao tema devem derivar de lei em sentido estrito, competindo ao



Poder Legislativo exercer seu poder para a modelagem das matérias concernentes à saúde, máxime sobre o destino ou a alocação das atribuições sanitárias na estrutura administrativa do Estado.

Como ensina José Afonso da Silva, “Competência é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções.”<sup>4</sup>

**Definido na Constituição Federal como derivado de lei, o poder de definição do destino das atribuições da SUCEN é do Poder Legislativo Estadual, e não pode ser delegado ao Poder Executivo, como fez a Lei 17.293/20.**

A Lei Complementar n. 791/1995 (Código de Saúde do Estado de São Paulo), estabelece em seus artigos 12, II, “b”, 20 e 24 a necessidade de decisão legislativa e a impossibilidade de delegação dessa competência constitucional. A outorga legislativa prevista no inciso II do artigo 3º. da Lei 17.293/20 permitindo ao Governador a remodelação de serviços de saúde, afronta o Código de Saúde do Estado às bases do SUS que impõem a “descentralização das ações e dos serviços de saúde” (art. 12, II e 24) e a participação do setor privado em caráter tão somente complementar (art. 20, parágrafo 1º). Assim, ao deixar de especificar na lei aprovada como se dará a distribuição

---

<sup>4</sup> Silva, José Afonso da, in Curso de Direito Constitucional Positivo, 2007, São Paulo, Ed. Malheiros, 28ª. Edição, p. 478.



político-administrativa das atribuições do órgão, outorgando ao Executivo essa prerrogativa, há manifesta usurpação pelo Executivo de competência própria e indelegável do Legislativo estadual.

Ademais a matéria remete ao Código Estadual de Saúde fato que exige, para sua alteração, lei complementar e o quórum de maioria absoluta, como determina o artigo 23 da Constituição Estadual.

*“Artigo 23 - As leis complementares serão aprovadas pela maioria absoluta dos membros da Assembleia Legislativa, observados os demais termos da votação das leis ordinárias.*

*Parágrafo único - Para os fins deste artigo, consideram-se complementares:*

- 1 - a Lei de Organização Judiciária;*
- 2 - a Lei Orgânica do Ministério Público;*
- 3 - a Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado;*
- 4 - a Lei Orgânica da Defensoria Pública;*
- 5 - a Lei Orgânica da Polícia Civil;*
- 6 - a Lei Orgânica da Polícia Militar;*
- 7 - a Lei Orgânica do Tribunal de Contas;*
- 8 - a Lei Orgânica das Entidades Descentralizadas;*
- 9 - a Lei Orgânica do Fisco Estadual;*
- 10 - os Estatutos dos Servidores Cívicos e dos Militares;*
- 11 - o Código de Educação;*
- 12 - o Código de Saúde;*
- 13 - o Código de Saneamento Básico;*
- 14 - o Código de Proteção ao Meio Ambiente;*
- 15 - o Código Estadual de Proteção contra Incêndios e Emergências;*
- 16 - a Lei sobre Normas Técnicas de Elaboração Legislativa;*
- 17 - a Lei que institui regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;*
- 18 - a Lei que impuser requisitos para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios ou para a sua classificação como estância de qualquer natureza.*

Ademais, a ausência de indicação de qual setor da Administração Direta do Estado absorverá as atribuições dos entes



extintos, remetendo essa definição a decreto, (artigo 3, inciso II da lei) descumpre o comando constitucional da carta bandeirante segundo o qual compete à Assembleia Legislativa legislar acerca da criação de órgãos da administração pública. Assim estabelece a Constituição do Estado no artigo 19, inciso VI:

*Artigo 19 - Compete à Assembleia Legislativa, com a sanção do Governador, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, ressalvadas as especificadas no artigo 20, e especialmente sobre:  
VI - criação e extinção de Secretarias de Estado e órgãos da administração pública; (NR)*

**VI. ARTIGO 5º - DESCUMPRIMENTO DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 19, INCISO IV e 111 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO – AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA PARA ALIENACAO DE BENS IMÓVEIS DO ESTADO SEM A DESCRIÇÃO DOS BENS A SEREM ALIENADOS – INOBSERVÂNCIA AO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE**

A lei aprovada apresenta comando normativo vago e impreciso, autorizando o Estado de São Paulo a alienar os bens imóveis incorporados ao seu patrimônio em virtude da extinção das entidades descentralizadas bem como os bens imóveis cujo uso estivesse a elas outorgado. Não relaciona os bens, não indica localização, valores estimados, metragens, NADA. É um cartão de crédito sem limite de gastos.



PARTIDO DOS TRABALHADORES  
DIRETÓRIO ESTADUAL DE SÃO PAULO

*“Artigo 5º - Fica autorizada a alienação, pelo Estado de São Paulo:*

*I - dos bens imóveis incorporados ao seu patrimônio em razão da extinção das entidades descentralizadas a que se referem os artigos 1º e 2º desta lei;*  
*II - dos bens imóveis cujo uso tenha sido outorgado às entidades descentralizadas a que se referem os artigos 1º e 2º desta lei.”*

O inciso I do artigo 17 da Lei Federal 8666/93 condiciona a alienação de bens imóveis da Administração Pública à autorização legislativa. O espírito do legislador por certo não foi o de que o Poder Legislativo atuasse como mero homologador dos atos do Executivo mas sim o de, por força da imposição legal da lei de licitações, exercer seu papel de legislar e fiscalizar os atos do Poder Executivo, analisando quais são os bens que se autoriza a venda, onde estão localizados, seus valores, evitando com isso a dilapidação do patrimônio público. Essas informações não constam da Lei aprovada em relação aos bens imóveis das entidades da administração descentralizada que foram extintas, com exceção dos bens imóveis de propriedade do DER, DAEE e de alguns bens da Fazenda do Estado que foram relacionados nos Anexos I, II e III da Lei.

15

---

***Lei n. 8666/93,***

*Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:*

*I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:*



PARTIDO DOS TRABALHADORES  
DIRETÓRIO ESTADUAL DE SÃO PAULO

A Constituição do Estado de São Paulo, no inciso IV do artigo 19 estabelece que:

*Artigo 19 - Compete à Assembleia Legislativa, com a sanção do Governador, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, ressalvadas as especificadas no artigo 20, e especialmente sobre:*

...

*IV - autorização para a alienação de bens imóveis do Estado ou a cessão de direitos reais a eles relativos, bem como o recebimento, pelo Estado, de doações com encargo, não se considerando como tal a simples destinação específica do bem;*

A autorização legislativa genérica, sem especificar e determinar quais terrenos serão alienados, não cumpre o determinado pelo comando constitucional bandeirante pois não observa um dos princípios básicos que devem pautar os agentes públicos, o princípio da publicidade, insculpido no artigo 111 da Constituição do Estado:

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

**VII. ARTIGO 14 - VIOLAÇÃO DO ARTIGO 23 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL – VIOLAÇÃO DA SEGURANÇA JURÍDICA E DA EFICIÊNCIA**



É cediço que a segurança jurídica se trata de axioma explícito constante da Constituição da República como, por exemplo, a previsão contida no art. 5º, *caput* da Lei Magna, norma de repetição obrigatória nas Constituições Estaduais. Trata-se, em verdade, de vetor basilar do Estado Constitucional de Direito.

E como “densificação” do princípio da segurança jurídica, tem-se: (I) a necessidade de certeza, de conhecimento do Direito vigente, e de acesso ao conteúdo desse Direito; (II) a calculabilidade, isto é, a possibilidade de conhecer, de antemão, as consequências pelas atividades e pelos atos adotados; e (III) a estabilidade da ordem jurídica.

O fato é que a calculabilidade pode ficar comprometida com decisões políticas que inovam na autonomia das agências reguladoras, mas que não observam o devido processo legislativo (previsto no art. 5º, LIV, da CRFB/88, bem como nos arts. 4º e 23 da Constituição de São Paulo). Ora, previsibilidade e confiança podem restar, na prática, eliminadas, cedendo à surpresa e inventividade *a posteriori*, com nítida violação do regramento constitucional aludido.

Veja, a essência da segurança jurídica se traduz no direito à estabilidade mínima da ordem jurídica, que é realizado, em especial, pela existência de cláusulas acolhidas pela Constituição (do Estado e/ou da República), dotadas de supremacia.

Nesse sentido, a segurança jurídica tem por escopo atender, em parte, àquele mínimo de continuidade (e identidade) da ordem jurídica



vigente, apesar das constantes edições e revogações de atos normativos que se verificam no Brasil e no Estado de São Paulo.

Destarte, pode-se afirmar que, assim como a segurança jurídica se projeta para o passado (irretroatividade das leis e das emendas à Constituição), ela também se lança para o futuro, **com a pretensão de estabilidade mínima do Direito e com seus institutos destinados a alcançar esta finalidade, como a manutenção da autonomia das agências reguladoras previstas em lei complementar e não passíveis de esvaziamento por lei ordinária.**

Evidentemente que não se deve confundir a estabilidade com o estancamento do ordenamento. Não há e nunca houve um direito à petrificação da ordem jurídica vigente. Mas não se pode falar em proteção da confiança do cidadão e das entidades descentralizadas da Administração Pública, como integrante da segurança jurídica a ser tutelada pelo Estado, sem a certeza da projeção de uma estabilidade mínima da ordem jurídica, consistente, por exemplo, nas limitações materiais ao legislador quanto àquilo que se pode veicular por lei ordinária e o que se deve normatizar por lei complementar.

Ocorre que a Lei Estadual nº 17.293/2020, de caráter ordinário, traz em seu texto regras que afrontam o que disposto na legislação complementar das agências reguladoras paulistas, colocando-as em situação financeira absurdamente desfavorável. Isso porque o referido instrumento normativo **compromete de maneira significativa a autonomia da ARSESP e da ARTESP**, pois reduz substancialmente



os respectivos recursos financeiros, que têm a finalidade de custear as suas atividades principais de regulação e fiscalização de serviços públicos e infraestrutura, dispensando inclusive a deliberação dos órgãos colegiados dessas entidades sobre esse assunto, pondo em risco a própria capacidade operacional, o que vai de encontro com a *mens legis* que instituíram as agências reguladoras.

Nesse diapasão, veja a exposição de motivos do Governador do Estado de São Paulo quando do envio do PLC n° 48/2007, que acabou se convertendo na Lei Complementar que criou a ARSESP:

*Transformar a CSPE em ARSESP significa alterar a natureza de autarquia para a de autarquia de regime jurídico especial. As características deste regime são mandato fixo e estabilidade de seus diretores, independência decisória, autonomia administrativa, orçamentária e financeira e demais condições que tornem efetiva sua autonomia no âmbito da administração pública.*

*A opção por mais autonomia à entidade autárquica tem dois propósitos fundamentais. **Em primeiro lugar, visa a assegurar a estabilidade das normas e atos regulatórios produzidos pela autarquia, conferindo segurança jurídica às relações de prestação dos serviços travadas sob a esfera de competências.** De fato, a experiência brasileira mais recente e a literatura especializada têm demonstrado que tanto usuários como prestadores de serviços são beneficiados, quando a prestação de serviços de infraestrutura de longo prazo (como*



*são os casos de saneamento e de energia) fica submetida a decisões de caráter técnico e menos vulnerável a interferências de ocasião advindas da esfera política. **O afastamento de ingerências políticas indevidas favorece a estabilidade das regras e a sustentabilidade econômico-financeira da prestação dos serviços.***

*[...]*

*Trata-se, portanto, da opção pelo formato institucional que fortalece, a um só tempo, os instrumentos da democracia e os mecanismos da eficiência no exercício da administração pública.*

Após a leitura do excerto supracitado, percebe-se que não só a segurança jurídica se encontra agredida, como também a **eficiência administrativa**, norma prevista no art. 111 da Constituição do Estado de São Paulo, visto que a escolha do regime de autarquia especial reforça a tecnicidade das decisões, desde que haja autonomia, técnica, orçamentária e financeira para tanto, afugentando intromissão inadequada e inconveniente por parte da Administração Direta.

Importante ainda destacar, acerca do papel das Agências Reguladoras no ordenamento jurídico brasileiro, o pronunciado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal na ADI 4874/DF:

*O Plenário registrou que o advento das agências reguladoras setoriais representa inegável aperfeiçoamento da arquitetura institucional do Estado de Direito contemporâneo*



*no sentido do oferecimento de uma resposta da Administração Pública para fazer frente à complexidade das relações sociais verificadas na modernidade. A exigência de agilidade e flexibilidade cada vez maiores do Estado diante das ininterruptas demandas econômicas e sociais que lhe são direcionadas levou à emergência de estruturas administrativas relativamente autônomas e independentes — as chamadas agências — dotadas de mecanismos aptos e eficazes para a regulação de setores específicos, o que inclui a competência para editar atos qualificados como normativos. Nesse contexto, o escopo do modelo regulatório adotado no Brasil não se reduz à regulação concorrencial, não se limitando à correção das chamadas “falhas de mercado”. Pelo contrário, incorpora também instrumentos necessários para o atingimento de objetivos gerais de interesse público: regulação social, e não apenas econômica.<sup>5</sup>*

Ora, se for mantido o regramento previsto no art. 14 da Lei Ordinária Estadual nº 17.293/2020, que determina a transferência do superávit FINANCEIRO das autarquias em regime especial para a Administração Direta, haverá sérios problemas de caixa para as respectivas entidades, principalmente em vista do fato de que as agências reguladoras (ARTESP e ARSESP) têm seus recursos provenientes exclusivamente da remuneração pelas suas atividades de regulação e fiscalização de serviços públicos e infraestrutura e de

---

<sup>5</sup> Informativo 889, fev/2018. Direito Administrativo - Agência Reguladora. Agências Reguladoras e Função Normativa.



aplicações financeiras, não recebendo qualquer repasse da Fazenda Estadual.

E aqui um ponto é digno de nota: num primeiro momento, pode-se entender que apenas o resultado do ano (montante de receitas que superarem as despesas) irá para a conta única do Tesouro Estadual. Todavia, essa é a definição de *superávit orçamentário* (e não do *superávit financeiro*, termo utilizado na lei aparentemente inconstitucional). Assim, a definição de SUPERÁVIT FINANCEIRO resta especificado pelo próprio legislador, consoante se infere do art. 43, § 2º, da Lei Nacional nº 4.320/64:

*Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.*

22

---

Observe que **ativos** e **passivos** financeiros são elementos do **patrimônio** dessas entidades, sendo o *superávit financeiro* representado basicamente por recursos que estão no caixa E em aplicações financeiras de disponibilidade imediata. Isso faz com que o impacto de tal medida seja abruptamente maior do que se imagina, pois refere-se a **todos os recursos disponíveis** no caixa das agências reguladoras, e não “somente” ao excedente do exercício gerado na execução do orçamento.

Porém, cabe lembrar ainda que, no caso da ARTESP, parte dos recursos financeiros não se encontra livre para uso, pois são



provenientes de garantias relacionadas a contratos de concessões rodoviárias.

Para mais, com o aumento da abrangência de atuação das agências em decorrência da transferência das atividades das empresas estatais e autarquias que foram extintas (vide art. 35, incs. I e II, da Lei Ordinária Estadual nº 17.293/2020), certamente haverá aumento na realização de gastos, não sendo possível afirmar que o possível aumento das receitas compensarão a redução dos recursos do superávit financeiro. De mais a mais, ditas entidades vêm apresentando queda em suas receitas, por conta da Emenda à Constituição da República nº 93, de 8 de setembro de 2016, que prevê a **desvinculação de 30% das receitas dos Estados e Municípios** (art. 76-A do ADCT da CRFB/88).

23

---

Todos os fatores apresentados trarão sérias limitações para que as agências reguladoras possam realizar suas atividades, transgredindo a eficiência administrativa explicitamente prevista no art. 111 da Constituição do Estado de São Paulo, bem como a segurança jurídica inculpada no art. 5º, *caput* da CRFB/88, visto que o direito à estabilidade máxima da ordem jurídica e da ordem constitucional restou violada.

## **VIII. INCONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 21- violação do princípio da legalidade e isonomia**

O artigo 21 promoveu duas alterações na Lei 13.296 de 2008 concernentes às deficiências passíveis de isenção do Imposto sobre a



Propriedade de Veículos Automotores. Na primeira, excluiu os deficientes no inciso III do artigo 13 retirando da isenção as deficiências visual, mental, intelectual ou autista. Pelo artigo 13 A, inserido pelo mesmo artigo 21, essas deficiências, para isenção, deixaram de ser de concessão obrigatória, para serem facultativas, dependendo de juízo de conveniência e oportunidade e critérios e condições estabelecidos pelo Poder Executivo.

O artigo 21 inseriu à Lei 13.296/2008 o artigo 13-A que autoriza o Poder Executivo a conceder *na forma e condições estabelecidas pela Secretaria da Fazenda e Planejamento, a isenção de IPVA para um único veículo de propriedade de pessoa com deficiência física, visual, mental, intelectual, severa ou profunda, ou autista, que impossibilite a condução do veículo. É flagrante a inconstitucionalidade delegação da competência de concessão de isenção fiscal ao Poder Executivo.*

A restrição da inclusão social de deficientes promovida pelo artigo 21, ao retirar da isenção legal, o deficiente visual e o autista, produziu verdadeira injustiça e retrocesso social aos direitos de inclusão.

A legislação alterada pelo artigo 21 do Lei impugnada assegurava em sua redação anterior, a isenção de um único veículo, de propriedade de pessoa com deficiência física, visual, mental severa ou profunda, ou autista; (NR) nos termos do inciso **III do artigo 13 da Lei 13.296 de 2008, na redação dada pela Lei n.º 16.498, de 18/07/2017**



Como se depreende do teor da redação do artigo 21 da lei impugnada, a isenção atualmente beneficia exclusivamente os deficientes físicos portadores de **deficiência física severa ou profunda**, deixando de contemplar os deficientes visual, mental, intelectual ou autista.

## SEÇÃO VI

### *Do Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA*

*Artigo 21 - Fica inserido o artigo 13-A e passam a vigorar, com a redação que se segue, os dispositivos adiante indicados da Lei nº 13.296, de 23 de dezembro de 2008:*

*I - o inciso III do artigo 13:*

*“III - de um único veículo, de propriedade de pessoa com deficiência física severa ou profunda que permita a condução de veículo automotor especificamente adaptado e customizado para sua situação individual.”*

*(NR)*

*II - o artigo 13-A:*

*“Artigo 13-A - Fica o Poder Executivo autorizado a conceder, na forma e condições estabelecidas pela Secretaria da Fazenda e Planejamento, isenção de IPVA para um único veículo de propriedade de pessoa com deficiência física, visual, mental, intelectual, severa ou profunda, ou autista, que impossibilite a condução do veículo.*

*§ 1º - O veículo objeto da isenção deverá ser:*

*1. conduzido por condutor autorizado pelo beneficiário ou por seu tutor ou curador;*

*2. vetado;*

*3. vistoriado anualmente pelo DETRAN/SP, na forma disposta em regulamento.*



§ 2º - Para fins do item 1 do § 1º deste artigo, na forma e condições estabelecidas pela Secretaria da Fazenda e Planejamento:

1. poderão ser indicados até 3 (três) condutores autorizados, sendo permitida sua substituição;
2. vetado.

§ 3º - Detectada fraude na obtenção da isenção, o valor do imposto, com os acréscimos legais, relativo a todos os exercícios isentados será cobrado do beneficiário ou da pessoa que tenha apresentado declaração falsa em qualquer documento utilizado no processo de concessão do benefício.

§ 4º - As isenções concedidas, especialmente aquelas que forem objeto de denúncia de fraude, serão auditadas na forma e condições estabelecidas pela Secretaria da Fazenda e Planejamento.

§ 5º - O proprietário de veículo adquirido anteriormente a publicação desta lei com benefício da isenção do IPVA deverá, para manutenção do benefício, efetuar o recadastramento do veículo para atendimento ao disposto nos §§ 1º e 2º neste artigo.” (NR)

III - o artigo 17:

“Artigo 17 - O contribuinte ou o responsável efetuará anualmente o pagamento do imposto, na forma estabelecida pelo Poder Executivo.” (NR);

IV - o artigo 18:

“Artigo 18 - Verificado que o contribuinte ou responsável deixou de recolher o imposto no prazo legal, no todo ou em parte, a autoridade administrativa tributária procederá à cobrança do imposto ou da diferença apurada.

Parágrafo único - Diferença, para os efeitos deste artigo, é o valor do imposto e seus acréscimos legais, que restarem devidos após imputação efetuada mediante distribuição proporcional do valor recolhido entre os componentes do débito.” (NR);

V - o artigo 27:



PARTIDO DOS TRABALHADORES  
DIRETÓRIO ESTADUAL DE SÃO PAULO

*“Artigo 27 - O imposto não recolhido no prazo determinado nesta lei estará sujeito a multa de mora calculada sobre o valor do imposto e correspondente a 0,33% (trinta e três centésimos por cento) por dia de atraso, computada a partir do primeiro dia após o vencimento do prazo para recolhimento do débito, até o limite de 20% (vinte por cento).” (NR);*

O tratamento não é isonômico e discrimina o deficiente visual, mental, intelectual e os autistas.

Ademais, em respeito ao princípio da simetria invocamos a Lei Federal 13.146 – Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência) que não distingue os deficientes por tipo e grau de deficiente.

Cumprе trazer ao bojo da discussão recente posicionamento do Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 30 que reconheceu aos deficientes auditivos o direito à isenção do IPI:

24/08/2020 PLENÁRIO AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 30 DISTRITO FEDERAL RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI REQTE.(S) :PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA INTDO.(A/S) :PRESIDENTE DA REPÚBLICA PROC.(A/S)(ES) :ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO INTDO.(A/S) :CONGRESSO NACIONAL PROC.(A/S)(ES) :ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO AM. CURIAE. :DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO PROC.(A/S)(ES) :DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade por omissão parcial. Inertia deliberandi. Configuração. Direito Tributário. IPI. Aquisição de veículos automotores. Isenção prevista no art. 1º, IV, da Lei nº 8.989/95. Políticas públicas de natureza constitucional. Omissão quanto a pessoas com deficiência



PARTIDO DOS TRABALHADORES

DIRETÓRIO ESTADUAL DE SÃO PAULO

*auditiva. Ofensa à dignidade da pessoa humana e aos direitos à mobilidade pessoal, à acessibilidade, à inclusão social e à não discriminação. Direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais. Procedência. 1. A inertia deliberandi pode configurar omissão passível de ser reputada inconstitucional no caso de os órgãos legislativos não deliberarem dentro de um prazo razoável sobre projeto de lei em tramitação. Precedente: ADI nº 3.682/DF. 2. A isenção do IPI de que trata o art. 1º, IV, da Lei nº 8.989/95 foi estabelecida como uma forma de realizar políticas públicas de natureza constitucional, consistentes no fortalecimento do processo de inclusão social das pessoas beneficiadas, na facilitação da locomoção dessas pessoas e na melhoria das condições para que elas exerçam suas atividades, busquem atendimento para suas necessidades e alcancem autonomia e independência. 3. Estudos demonstram que a deficiência auditiva geralmente traz diversas dificuldades para seus portadores, como comprometimento da coordenação, do ritmo e do equilíbrio, que prejudicam sua locomoção. 4. O poder público, ao deixar de incluir as pessoas com deficiência auditiva no rol daquele dispositivo, promoveu políticas públicas de modo incompleto, ofendendo, além da não discriminação, a dignidade da pessoa humana e outros direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, como os direitos à mobilidade pessoal com a máxima independência possível, à acessibilidade e à inclusão social. Tal omissão constitui violação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada conforme o art. 5, § 3º, da CF/88. Necessidade do controle jurisdicional. 5. Aplicar o benefício fiscal em prol dos deficientes auditivos resultaria, entre outras benéficas consequências, na facilitação de sua mobilidade pessoal - com a isenção do tributo, esse seria o efeito esperado, pois eles poderiam adquirir automóveis mais baratos. O automóvel pode, inclusive, facilitar que crianças com deficiência auditiva tenham acesso a programas de treinamento destinados ao desenvolvimento da coordenação, do ritmo, do equilíbrio etc. 6. Ação direta de inconstitucionalidade por omissão julgada procedente, declarando-se a inconstitucionalidade por omissão da Lei nº 8.989, de 24 de fevereiro de 1995, determinando-se a aplicação de seu art. 1º, inciso IV, com a redação dada pela Lei nº 10.690/03, às pessoas com deficiência auditiva, enquanto perdurar a omissão legislativa. Fica estabelecido o prazo de 18 (dezoito) meses, a contar da data da publicação do acórdão, para que o Congresso Nacional adote as medidas legislativas necessárias a suprir a omissão. ACÓRDÃO Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão virtual do Plenário de 14 a 21/8/20, na conformidade da ata do julgamento, por maioria, em julgar*



PARTIDO DOS TRABALHADORES  
DIRETÓRIO ESTADUAL DE SÃO PAULO

*procedente o pedido formulado na ação, declarando a inconstitucionalidade por omissão da Lei nº 8.989, de 24 de fevereiro de 1995.*

*Por fim, acordam, ainda, em estabelecer o prazo de 18 (dezoito) meses, a contar da data da publicação do acórdão, para que o Congresso Nacional adote as medidas legislativas necessárias a suprir a omissão legislativa, nos termos do voto do Relator, Ministro Dias Toffoli (Presidente). Vencido o Ministro Marco Aurélio. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica, o Ministro Celso de Mello. Brasília, 24 de agosto de 2020. Ministro Dias Toffoli Presidente*

O artigo 21 da lei impugnada promove exclusão de deficientes, fere a isonomia entre os deficientes, além de delegar poder discricionário ao Poder Executivo definir critérios para a isenção, violando o princípio da reserva legal, segundo o qual os benefícios fiscais devem ser concedidos mediante lei.

29

---

## **IX. INCONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 24 – VIOLAÇÃO DO ARTIGO 163 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL**

O artigo 24, cuja íntegra passamos a transcrever, contraria frontalmente o disposto no artigo 163 § 6, da Constituição do Estado, quando condiciona à posterior ratificação, pelo Poder Legislativo, dos benefícios fiscais concedidos.

*Artigo 24 - Fica o Poder Executivo autorizado a:*



PARTIDO DOS TRABALHADORES  
DIRETÓRIO ESTADUAL DE SÃO PAULO

*I - renovar os benefícios fiscais que estejam em vigor na data da publicação desta lei, desde que previstos na legislação orçamentária e atendidos os pressupostos da Lei Complementar federal nº 101, de 04 de maio de 2000;*

*II - reduzir os benefícios fiscais e financeiros-fiscais relacionados ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e da cesta básica para as famílias de baixa renda, quando por elas adquiridos, na forma, prazos e condições a serem estabelecidos em regulamento, observado, no que couber, os termos da Lei 12.685, de 28 de agosto de 2007.*

**Artigo 24-A – A partir da publicação desta lei, os novos benefícios fiscais e financeiros-fiscais somente serão concedidos após manifestação do Poder Legislativo.**

**§ 1º - No prazo de 15 (quinze) dias contados da publicação, no Diário Oficial do Estado, de decreto do Poder Executivo ratificando os convênios aprovados pelo Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, a Assembleia Legislativa manifestar-se-á sobre a sua implementação no âmbito do Estado de São Paulo.**

**§ 2º - Havendo concordância do Poder Legislativo ou, em caso de ausência de manifestação no prazo assinalado no § 1º deste artigo, o Poder Executivo fica autorizado a implementar os convênios aprovados, desde que haja previsão da despesa na Lei Orçamentária Anual e sejam atendidos os requisitos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.**

**Artigo 24-B - Fica acrescentado, com a redação que se segue, o artigo 66-H à Lei n.º 6.374, de 1º de março de 1989:**



PARTIDO DOS TRABALHADORES  
DIRETÓRIO ESTADUAL DE SÃO PAULO

*“Artigo 66-H - O complemento do imposto retido antecipadamente deverá ser pago pelo contribuinte substituído, observada a sua regulamentação pelo Poder Executivo, quando:*

*I - o valor da operação ou prestação final com a mercadoria ou serviço for maior que a base de cálculo da retenção;*

*II - da superveniente majoração da carga tributária incidente sobre a operação ou prestação final com a mercadoria ou serviço.*

*Parágrafo único - Fica o Poder Executivo autorizado a instituir regime optativo de tributação da substituição tributária, para segmentos varejistas, com dispensa de pagamento do valor correspondente à complementação do imposto retido antecipadamente, nas hipóteses em que o preço praticado na operação a consumidor final for superior à base de cálculo utilizada para o cálculo do débito de responsabilidade por substituição tributária, compensando-se com a restituição do imposto assegurada ao contribuinte.” (NR).*

31

---

O artigo 163 § 6º. da Carta Constitucional reza que “qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderão ser concedidos mediante LEI ESTADUAL ESPECÍFICA, que regule EXCLUSIVAMENTE as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição...”(G.N.). Portanto, proposição legislativa que verse acerca desse tema deve ser apresentada de forma exclusiva, e não da forma como foi encaminhada, integrando proposição que versa sobre diversos temas.



PARTIDO DOS TRABALHADORES  
DIRETÓRIO ESTADUAL DE SÃO PAULO

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

...

*§6º - Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderão ser concedidos mediante lei estadual específica, **que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no artigo 155, § 2º, XII, “g”, da Constituição Federal.***

Igualmente restou inobservado dispositivo da Lei Complementar 101/2000. Vejamos. A LRF estabelece em seu artigo 14 que no caso de renúncia de receita deve ser apresentada a estimativa do impacto orçamentário-financeiro. A proposição apresentada pelo Senhor Governador nada menciona acerca desse impacto.

32

---

*Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: [\(Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001\)](#) [\(Vide Lei nº 10.276, de 2001\)](#) [\(Vide ADI 6357\)](#)*

*I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;*



*II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.*

*§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.*

*§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.*

*§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:*

*I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos [incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição](#), na forma do seu [§ 1º](#);*

*II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.*

No tocante ao ICMS, o artigo 24, o qual, em síntese, autoriza o Poder Executivo a renovar e reduzir benefícios fiscais do ICMS, considera benefício fiscal a alíquota fixada em patamar inferior a 18% (dezoito por cento). Com isso, o Poder Executivo tem a faculdade de majorar as alíquotas do ICMS que estão abaixo de 18%.

É flagrante a inconstitucionalidade. O artigo 150, inciso I, da Constituição Federal cumulado com o artigo 163 § 6º. da Constituição



Estadual, dispõem acerca do princípio da estrita legalidade tributária, o qual só permite a instituição ou majoração de tributo por meio de lei. Dessa forma, se é necessário o aumento do ICMS no estado de São Paulo, é necessário que o Poder Executivo apresente um projeto de lei visando a alteração do artigo 34 da Lei 6.374/89, em cada patamar de alíquota para cada produto ou serviço que está previsto nos incisos e parágrafos desse dispositivo.

Ao pretender substituir o parlamento paulista na função legislativa e permitir que as alíquotas do ICMS sejam alteradas pelo Poder Executivo, o projeto de lei representa uma violação clara ao princípio da separação de poderes (art. 2º da CF).

O artigo 24 da Lei Estadual combatida, reforça a prática de realização de políticas de benefícios fiscais sem transparência e controle da sociedade, tal qual já são realizadas pelo estado por meio de atos infralegais que não estão relacionadas à alíquota (Ex: redução de base de cálculo, crédito presumido, diferimento).

Vale dizer que o texto do artigo 24 causa muita insegurança jurídica, já que apresenta incerteza do que pode ser alterado na legislação do imposto, ficando a cargo do Chefe do Poder Executivo as alterações, de acordo com a oportunidade e a conveniência da administração pública tributária.

Por fim, destaca-se que parcela significativa dos itens relacionados no artigo 34 da Lei 6.374/89, que estão abaixo da alíquota



de 18%, são essenciais para o consumo, tais como aves, gado bovino, suíno, caprino ou ovino , ovo , farinha de trigo , escova de dente , medicamentos genéricos , fármacos de soluções parenterais , preservativos etc. Considerando que o ICMS é um imposto sobre o consumo e a sua carga é suportada pelo consumidor final, a majoração de alíquota afetará a renda de pessoas que estão em condições de pobreza, ampliando as dificuldades enfrentadas por essa parcela da população que já está em condições alarmantes em razão dos efeitos negativos da crise econômica decorrente da pandemia da Covid-19.

**X. ARTIGO 68 – REVOGA DISPOSITIVOS DE LEIS COMPLEMENTARES - DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – MATÉRIA RESERVADA À LEI COMPLEMENTAR – VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 21 e 23 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL– PRINCÍPIO DO PARALELISMO DAS FORMAS**

35

---

A Lei 17.293/20, em seu artigo 68, sendo uma lei ordinária, altera 5 (cinco) leis complementares: a Lei Complementar 914/02, a Lei Complementar 1010/07, a Lei Complementar 1227/13, a Lei Complementar 1270/15 e a Lei Complementar 1280/16.

A questão que se apresenta é a impossibilidade de Lei Complementar ser alterada por Lei Ordinária.

Sendo a Lei Complementar proposição legislativa que exige, por força constitucional quórum de aprovação especial e competência



exclusiva para legislar sobre determinadas matérias, sua alteração somente pode ser efetivada por intermédio de uma lei de mesmo escalão ou hierarquicamente superior, posto que lei com um quórum qualificado de aprovação não deve ser alterada por outra lei cuja aprovação depende de quórum simples.

A pirâmide hierárquica se divide da seguinte forma:

- Constituição Federal e suas Emendas;
- Leis Complementares;
- Leis ordinárias, delegadas, medidas provisórias e decretos legislativos;
- Constituições Estaduais e suas Emendas
- Leis Complementares às suas Constituições Estaduais;
- Leis Estaduais;
- Leis Municipais.

Dispõe o artigo 21 da Constituição Estadual:

*Artigo 21 - O processo legislativo compreende a elaboração de:*

*I - emenda à Constituição;*

*II - lei complementar;*

*III - lei ordinária;*

*IV - decreto legislativo;*

*V - resolução.*



PARTIDO DOS TRABALHADORES  
DIRETÓRIO ESTADUAL DE SÃO PAULO

Temos, desta forma, inconstitucionalidade formal da Lei decorrente do Projeto de Lei 529/20 posto que incompatível com a hierarquia das normas estabelecida pelo artigo 21 da Constituição do Estado de São Paulo, alterando dispositivos de lei complementar por lei ordinária, com clara afronta à Carta Constitucional Estadual (art. 23), gerando insegurança jurídica aos cidadãos. Ressalta-se ser este o entendimento deste Eg. Tribunal:

*(...)Não fosse isso suficiente, simples lanço na legislação impugnada revela inconstitucionalidade também por tratamento de matéria reservada à disciplina por lei complementar, a teor do artigo 23, parágrafo único, item 10 da Constituição Estadual e, não se descure, quando a Constituição exige lei complementar para disciplinar determinada matéria, essa disciplina só pode ser feita por essa modalidade normativa (ADI 2436-MC, rel. Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, j. em 30.5.2001, DJ 9.5.2003).(...)*

*(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2001234-56.2018.8.26.0000; Relator (a): Borelli Thomaz; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 04/04/2018; Data de Registro: 06/04/2018)*

Ainda, no mesmo sentido esta Eg. Corte já decidiu pela impossibilidade de lei ordinária tratar – ainda que reflexamente e aprovada à unanimidade pelo Poder Legislativo local – de matéria reservada à lei complementar, nos seguintes termos:



PARTIDO DOS TRABALHADORES  
DIRETÓRIO ESTADUAL DE SÃO PAULO

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Pretensão que envolve a Lei nº 2.639, de 08 de setembro de 2016, e a Lei nº 2.640, de 08 de setembro de 2016, que dispõem, respectivamente, sobre o "Plano de Carreira e de Remuneração para os Integrantes do Quadro do Magistério Público Municipal da Estância Climática de Caconde e dá outras providências" e acerca do "Plano de Empregos e Salários da Prefeitura da Estância Climática de Caconde, institui nova Tabela Salarial, reenquadramento e dá outras providências" – Inconstitucionalidade – Configuração – Leis ordinárias que trazem matéria reservada à lei complementar – Ofensa ao art. 23, parágrafo único, item 10, da Constituição do Estado de São Paulo – Natureza das normas que figura como de regulamentação de regime jurídico de servidores públicos municipais – Inexistência de hierarquia entre ambas as espécies normativas, mas necessária a obediência de todas as exigências especiais previstas no texto constitucional para a aprovação de cada uma – Votação unânime de lei ordinária que não supre o vício, porquanto a lei complementar possui dois requisitos cumulativos, um quanto ao quórum de aprovação e outro sobre a matéria – Ação procedente.*

*(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2007878-49.2017.8.26.0000; Relator (a): Alvaro Passos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 17/05/2017; Data de Registro: 18/05/2017)*

Além disso, foi apresentada ao Presidente da Assembleia Legislativa questão de ordem suscitando esclarecimentos acerca da aplicação do disposto no artigo 135 inciso I do Regimento Interno em



relação à admissibilidade do Projeto de Lei 529 de 2020 de autoria do Senhor Governador e que estabelece medidas voltadas ao ajuste fiscal e ao equilíbrio das contas públicas e dá providências correlatas.

O Regimento Interno estabelece em seu artigo 135 inciso I as situações que impedem a admissão das proposições, dentre elas quando a proposição for manifestamente inconstitucional.

A lei afronta disposições inconstitucionais relacionadas à forma, pois altera ou revoga através de lei ordinária, vários artigos de leis complementares assim estabelecidas por imposição constitucional. Vejamos:

#### **artigo 42, inciso I (alteração tácita)**

*Artigo 42 - A transação terá por objeto obrigação tributária ou não tributária de pagar, aplicando-se:*

*I - à dívida ativa inscrita pela Procuradoria Geral do Estado, nos termos do artigo 36 da Lei Complementar nº 1.270, de 25 de agosto de 2015;*

A Constituição do Estado definiu em seus arts. 23, parágrafo único, inciso III, e 24, § 2º, inciso III, que a atuação da Procuradoria do Estado seria disciplinada por Lei Complementar. A ampliação de suas atribuições deve ser pela mesma forma.



**artigo 58 incisos II, III e IV;**

*Artigo 58 - Os dispositivos adiante indicados passam a vigorar com a seguinte redação:*

*II - o artigo 3º da **Lei Complementar nº 1.227**, de 19 de dezembro de 2013:*

*"Artigo 3º - A diária de que trata esta lei complementar tem natureza indenizatória, não será incorporada aos vencimentos para nenhum efeito, bem como não será considerada para cálculo de quaisquer vantagens pecuniárias, não incidindo sobre ela os descontos previdenciários, de assistência médica ou de natureza tributária." (NR)*

*III - o artigo 3º da **Lei Complementar nº 1.280**, de 13 de janeiro de 2016 passa a vigorar com a seguinte redação:*

*"Artigo 3º - A diária de que trata esta lei complementar tem natureza indenizatória, não será incorporada aos vencimentos para nenhum efeito, bem como não será considerada para cálculo de quaisquer vantagens pecuniárias, não incidindo sobre ela os descontos previdenciários, de assistência médica ou de natureza tributária." (NR)*

*IV - o inciso V do artigo 4º da **Lei Complementar nº 914**, de 14 de janeiro de 2002 passa a vigorar com a seguinte redação:*

*"Artigo 4º - .....*

*.....*

*V – gerenciar os contratos de prestação de serviços públicos de transporte, inclusive do transporte de passageiros.*

*....." (NR)*



### **artigo 60 “caput”;**

*Artigo 60 - O Capítulo IV – das Disposições Finais e Transitórias da Lei Complementar nº 1.010, de 01 de junho de 2007, passa a vigorar acrescido do Artigo 44-A com a seguinte redação:*

*“Artigo 44-A - Enquanto não for editada a lei específica que regulará o Sistema de Proteção Social dos Militares a que se refere o artigo 24-E do Decreto-lei nº 667, de 2 de julho de 1969, com as alterações inseridas pela Lei federal nº 13.954, de 16 de dezembro de 2019, será mantida na SPPREV a gestão da pensão e da inatividade militar.”(NR)*

### **artigo 68 incisos VIII e IX**

*Artigo 68 - Ficam revogados:*

*VIII - o § 1º do artigo 1º da Lei Complementar nº 914, de 14 de janeiro de 2002;*

*IX – a alínea “b” do inciso VI do artigo 14 da Lei Complementar nº 1.025, de 7 de dezembro de 2007;*

Os artigos acima mencionados contrariam o que estabelece o artigo 23 da Carta Constitucional do Estado de São Paulo posto que pretendem alterar leis complementares por intermédio de lei ordinária.

**Artigo 23** - As leis complementares serão aprovadas pela maioria absoluta dos membros da Assembleia Legislativa, observados os demais termos da votação das leis ordinárias.  
**Parágrafo único** - Para os fins deste artigo, consideram-se



*complementares:*

- 1 - a Lei de Organização Judiciária;*
- 2 - a Lei Orgânica do Ministério Público;*
- 3 - a Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado;*
- 4 - a Lei Orgânica da Defensoria Pública;*
- 5 - a Lei Orgânica da Polícia Civil;*
- 6 - a Lei Orgânica da Polícia Militar;*
- 7 - a Lei Orgânica do Tribunal de Contas;*
- 8 - a Lei Orgânica das Entidades Descentralizadas;*
- 9 - a Lei Orgânica do Fisco Estadual;*
- 10 - os Estatutos dos Servidores Cíveis e dos Militares;*
- 11 - o Código de Educação;*
- 12 - o Código de Saúde;*
- 13 - o Código de Saneamento Básico;*
- 14 - o Código de Proteção ao Meio Ambiente;*
- 15 - o Código Estadual de Proteção contra Incêndios e Emergências;*
- 16 - a Lei sobre Normas Técnicas de Elaboração Legislativa;*
- 17 - a Lei que institui regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;*
- 18 - a Lei que impuser requisitos para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios ou para a sua classificação como estância de qualquer natureza.*

Não se admite a alteração de lei complementar por intermédio de lei ordinária. A Lei Complementar é a via pela qual deve-se legislar sobre determinados assuntos elencados no artigo 23 e, para aprovação, deve contar com o voto da maioria absoluta dos membros do parlamento, enquanto que o quórum de aprovação de uma lei ordinária é o de maioria simples.

Desta forma, em caso de proposição que pretenda alterar leis complementares, essas alterações devem ser feitas por leis hierarquicamente superiores ou do mesmo escalão, pois uma lei que tem quórum especial de aprovação não pode ser alterada por outra cujo quórum de aprovação seja simples.



## XI. DO PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR

Desta forma é imperioso que, de forma imediata e emergencial, seja retirada a vigência destes dispositivos citados. A plausibilidade das razões jurídicas invocadas e a aparência de bom Direito, estão cabalmente demonstradas nas razões aduzidas, havendo possibilidade de prejuízo caso aguarde-se o julgamento de mérito, uma vez que até lá as medidas previstas no ato impugnado, apesar de seus vícios, podem ser concluídas, dificultando, ou até mesmo impossibilitando, o ressarcimento dos danos coletivos que daí advirão.

E, como assentado por este Egrégio Tribunal, uma vez que a medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade constitui “pretensão que há de ser formulada no bojo da própria ação”<sup>6</sup>, requer-se, primeiro, a concessão de **MEDIDA CAUTELAR**, para suspender liminarmente a vigência dos dispositivos indicados.

Posto isso, ante a demonstração de que dispositivos da Lei Estadual 17.293 de 15 de outubro de 2020 não se compatibilizam com o preconizado pela Constituição Estadual, requer o autor que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo determine a suspensão de vigência dos seguintes dispositivos:

---

<sup>6</sup> Medida Cautelar Inominada n. 11.885-0, Rel. Des. Oliveira Costa, j. 3.4.1991.



**a)** Os artigos 1º e 2º da Lei Estadual não se compatibilizam com os artigos 19, inciso VI e 115 da Constituição Estadual, pois em se tratando de extinção de entidades deveria haver leis específicas e individualizando uma a uma as entidades a serem extintas e ainda, a omissão da lei acerca do órgão da administração pública estadual que assumirá as atribuições das entidades extintas pode ensejar fundado risco de descontinuidade de serviços públicos de caráter essencial;

**b)** O artigo 5º. da Lei Estadual não se compatibiliza com o artigo 19, inciso IV da Constituição Estadual por carecer de detalhamento dos bens a serem alienados;

**c)** O artigo 14 da lei estadual não se compatibiliza com o artigo 23 da Constituição Estadual pois a transferência do superávit financeiro da Artesp e da Arsesp ao Tesouro altera as leis orgânicas das agências que preveem que o patrimônio das agências é constituído pelo saldo dos exercícios financeiros transferidos para suas contas;

**d)** O artigo 21 da lei estadual não se compatibiliza com o artigo 163 da Constituição Estadual que exige lei específica para dispor acerca da concessão de benefícios fiscais e condiciona o benefício a critério e discricionariedade do Poder Executivo;



PARTIDO DOS TRABALHADORES  
DIRETÓRIO ESTADUAL DE SÃO PAULO

e) O artigo 24 da lei estadual não se compatibiliza com o artigo 163 da Constituição Estadual que exige lei específica para dispor acerca de renúncia fiscal;

f) O artigo 68 da lei estadual não se compatibiliza com os artigos 21 e 23 da Constituição Estadual posto que altera dispositivos de lei complementar por intermédio de lei ordinária

## XII. Pedidos finais

Diante do exposto, requer-se:

- a) a confirmação da liminar, com a procedência do pedido, declarando a inconstitucionalidade da Lei Ordinária nº 17.293/2020 do Estado de São Paulo, nos artigos dos artigos 1.º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6.º, 7º, 8º, 9º, 21, 24, 42 inciso I, 48, 58, incisos II, III e IV, 60 “caput”, 68, “caput” e incisos VIII e IX, da Lei Ordinária nº 17.293/2020 do Estado de São Paulo.
- b) a declaração de inconstitucionalidade do art. 14 da Lei Ordinária nº 17.293/2020 do Estado de São Paulo, ainda que apenas em relação às autarquias em regime especial, como a ARSESP e a ARTESP, em verdadeiro exercício de *interpretação conforme com redução de texto*;
- c) a intimação dos Exmos. Srs. Governador do Estado de São Paulo e Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, a fim de que prestem



PARTIDO DOS TRABALHADORES  
DIRETÓRIO ESTADUAL DE SÃO PAULO

as informações que entenderem adequadas ao julgamento desta ação;

d) a intimação dos Exmos. Srs. Procurador-Geral do Estado e Procurador-Geral de Justiça para se manifestarem nos autos.

Dá-se à causa, o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), protestando pela juntada de documentos suplementares, se necessário.

Termos em que  
pede deferimento.

Michel Bertoni Soares  
OAB/SP nº 308.091