

**AO EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**DIRETÓRIO ESTADUAL DO PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE DE SÃO PAULO (PSOL)**, partido político com representação na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, registrado no Tribunal Eleitoral, pessoa jurídica inscrita sob o CNPJ nº08.745.772/0001-64, com sede no endereço Alameda Barão de Limeira, 1412 - Campos Elíseos, São Paulo - SP, 01202-002, neste ato representado por sua procuradora que esta subscreve, vem, à presença de Vossa Excelência, ajuizar a presente

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL**

em face dos arts. 21, 22, 23, 24, 47, 48 e 50, da Lei Municipal nº 17.719/21 pelos motivos de inconstitucionalidade frente à Constituição Estadual de São Paulo, requerendo, desde já, a intimação do **VEREADOR PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**, por meio da Douta Procuradoria da Câmara Municipal de São Paulo e da **PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**, por meio da Douta Procuradoria Geral do Município, para que prestem informações.

**Preliminarmente**

**DA LEGITIMIDADE ATIVA**

Conforme previsão expressa do Art. 90, VI, da Constituição do Estado de São Paulo, é parte legítima para propositura de ADI em face de lei municipal os partidos políticos com representação na Câmara de Vereadores.

O PSOL é representado atualmente por seis mandatos de vereadores na Câmara Municipal de São Paulo, como é possível aferir pela listagem de gabinetes do *site* da casa legislativa<sup>1</sup>, comprovando-se a legitimidade ativa, portanto.

O PSOL também é representado na Assembleia Estadual de São Paulo por quatro deputados estaduais, conforme listagem no *site* da ALESP<sup>2</sup>.

**DA LEGITIMIDADE PASSIVA**

Trata-se de Lei do Município de São Paulo nº 17.719/21 decretada pela Câmara Municipal de São Paulo, promulgada pelo Exmo. Sr. Prefeito e publicada no Diário Oficial do Município de São

---

<sup>1</sup> Disponível em <<https://www.saopaulo.sp.leg.br/atividade-legislativa/gabinetes/>> acesso em 27 de outubro de 2021

<sup>2</sup> Disponível em <<https://www.al.sp.gov.br/deputado/lista/?filtroNome=&filtroAreaAtuacao=&filtroBaseEleitoral=&filtroP>

Paulo na data de 27 de novembro de 2021 (doc. 1), sendo, portanto, perfeitamente evidenciada a legitimidade passiva, conforme art. 90, *caput*, da Constituição do Estado de São Paulo.

## I. DA LEI OBJETO DA PRESENTE AÇÃO

Trata-se de Lei Municipal cujo objeto dispõe sobre Planta Genérica de Valores, alterações na legislação tributária municipal, Contragarantias em Operações de Crédito e Fundo Especial para a Modernização da Administração Tributária e da Administração Fazendária no Município de São Paulo.

Ocorre que tal norma dispõe sobre aumento e redução de alíquotas, assim como isenção tributária, além de diversos outros temas tributários desconexos, em afronta ao art. 150, parágrafo 6o, da Constituição Federal, reproduzida em art. 163, parágrafo 6o, da Constituição Estadual.

Além, referida Lei estabelece de forma inconstitucional o pagamento de aluguel para organizações de sociedade civil proprietárias dos imóveis em uso pelos contratos administrativos, contrariando art. 111 da Constituição Estadual.

Dado o panorama geral do objeto da presente ADI, passa-se a analisar especificamente cada tópico inconstitucional da lei.

## II. DAS LIMITAÇÕES DO ESTADO EM TRIBUTAR

O art. 163, II, IV e parágrafo 6o da Constituição Estadual trata das limitações referentes à limitação tributária do Estado, especificamente à vedação de tratamento desigual entre contribuintes, vedação ao confisco e obrigatoriedade de lei específica para determinadas concessões tributárias:

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

(...)

II - **instituir tratamento desigual entre contribuintes** que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;

(...)

IV - **utilizar tributo com efeito de confisco;**

(...)

§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.

Sendo que o mesmo conteúdo foi reproduzido em art. 131 da Lei Orgânica do Município de São Paulo:

Art. 131 - Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, **é vedado ao Município:**

(...)

II - **instituir tratamento desigual entre contribuintes** que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou funções por eles exercidas, independente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;

(...)

IV - **utilizar tributo com efeito de confisco;**

(...)

§ 6º - Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, **só poderá ser concedido mediante lei específica municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição.**

Diversos artigos da lei em questão infringem o artigo constitucional supracitado, como a seguir demonstrado.

### **III. DOS ARTIGOS INCONSTITUCIONAIS POR AFRONTA AO ART. 163, PARÁGRAFO 6º DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL**

Vejam, Excelências, que a Lei ora em análise concede inúmeras isenções e anistias tributárias em texto que não é específico sobre esta matéria, assim como transfere tal atribuição ao Poder Executivo, em afronta ao art. 163, parágrafo 6º da Constituição Estadual e do princípio da reserva legal, sendo estes especificamente os arts. 21, 22, 23, 24, 48 e 50, abaixo colacionados:

Art. 21. Os créditos tributários constituídos em face de **entidades religiosas e de entidades educacionais sem fins lucrativos**, objeto de contencioso administrativo ou judicial ou inscritos em dívida ativa, **poderão ser extintos mediante transação**, nos termos do art. 171 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional).

§ 1º **Caberá à Procuradoria Geral do Município a celebração de transação** sobre quaisquer créditos tributários constituídos em face de entidades religiosas, concedendo descontos sobre o valor total do crédito

apurado, observado o disposto no art. 11 , inciso IV da Lei nº 17.324, de 18 de março de 2020.

§ 2º As entidades educacionais de matriz confessional não serão consideradas entidades religiosas para os fins da transação autorizada por este artigo e regulada pelos seguintes.

**Art. 22. A celebração da transação de que trata o art. 21 competirá à Procuradoria Geral do Município** e observará, no que couber, o disposto na Seção III da Lei nº 17.324, de 18 de março de 2020, podendo contemplar os seguintes benefícios, ressalvado o disposto no § 1º do art. 21:

I - concessão de descontos sobre o valor principal, multas e juros moratórios, respeitado o limite máximo de 70% (setenta por cento) para pagamento à vista, e de 55% (cinquenta e cinco por cento) para pagamento parcelado, calculados sobre o valor total do crédito;

II - oferecimento de prazos e formas de pagamento diferenciados, incluídos o diferimento, moratória e parcelamento, observado o prazo máximo de 120 (cento e vinte) meses;

III - oferecimento, substituição ou alienação de garantias e de constrições.

§ 1º É permitida a cumulação dos benefícios previstos nos incisos I, II e III do caput deste artigo.

§ 2º Caso a transação preveja a realização de pagamento parcelado do crédito tributário, deverão ser observadas as regras estabelecidas no PPI 2021, desde que compatíveis com o disposto neste artigo.

§ 3º À transação pela qual se refere o caput deste artigo deverá corresponder a contrapartidas de interesse público **a serem regulamentadas pelo Poder Executivo.**

**Art. 48. Ficam integralmente anistiadas e remidas do pagamento de quaisquer indenizações e multas pelo uso e ocupação do solo das áreas que pertençam à Administração Pública Direta e Indireta**, feitos de maneira regular ou irregular, por agremiações carnavalescas, escolas de samba associadas à União das Escolas de Samba de São Paulo, escolas de samba associadas à Liga Independente das Escolas de Samba de São Paulo, até a data de entrada em vigor desta Lei, ficando vedada a cobrança de indenização pelo uso anterior à data de sua regularização.

§ 1º **A remissão e a anistia tratadas no caput deste artigo, incidem, inclusive, sobre os processos administrativos e judiciais**, ainda que estejam em fases de execução, de cumprimento de sentença ou transitados em julgado, bem como sobre os títulos executivos judiciais.

§ 2º Cumpre ao Executivo, pela unidade competente, requerer a desistência e promover o arquivamento de todos os processos administrativos e judiciais relativos à cobrança de indenização ou qualquer outra cobrança decorrente do uso e ocupação do solo de áreas públicas.

§ 3º Fica vedada a restituição de quaisquer quantias recolhidas a título de indenização ou multas punitivas tratadas neste artigo.

Tais artigos também vão de encontro ao art. 113 da ADCT, CF, de aplicação obrigatória em âmbito estadual e municipal, havendo inconstitucionalidade formal da não apresentação em projeto de lei da estimativa de impacto orçamentário e financeiro:

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.**

Além de ferir o princípio da isonomia por só abarcar somente determinados devedores, sem justificativa.

A jurisprudência deste Egrégio Tribunal é unânime sobre a inconstitucionalidade destes artigos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. **EMENDA À LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO QUE CRIA ISENÇÃO DE IMPOSTOS MUNICIPAIS** PARA PORTADORES DE MOLÉSTIA GRAVE. AUSÊNCIA DE LEI ESPECÍFICA COM FINALIDADE DE ESTABELECEER ISENÇÃO. **VIOLAÇÃO AO ART. 163, § 6º DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO.** AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

(TJ-SP - ADI: 21145274320148260000 SP 2114527-43.2014.8.26.0000, Relator: Márcio Bartoli, Data de Julgamento: 12/11/2014, Órgão Especial, Data de Publicação: 13/11/2014)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Bauru. Art. 46 e § 1º da Lei Municipal nº 5.631, de 22.08.08, que instituindo o Plano Diretor Participativo. **Concessão de isenção de IPTU** aos lotes oriundos de parcelamento de solo, pelo prazo de 2 anos contados do respectivo registro, e, quanto aos já comercializados, incidência do imposto somente após a alienação e entrega. Inadmissibilidade. Princípio da reserva legal. Necessária lei específica para concessão de isenção de imposto. **Flagrante afronta ao princípio da reserva legal (art. 163, § 3º, da Constituição Estadual)**, que exige lei específica para instituição de benefício fiscal. Princípio da isonomia. Ausente qualquer elemento apto a justificar a concessão do benefício apenas aos novos loteadores. Violação à isonomia (art. 163, II, da Constituição Estadual). § 2º remanescente. Disposição que não depende do caput do art. 46 para subsistir. Ausência de vício sequer apontado. Procedente a ação.

(TJ-SP - ADI: 21233702620168260000 SP 2123370-26.2016.8.26.0000, Relator: Evaristo dos Santos, Data de Julgamento: 24/08/2016, Órgão Especial, Data de Publicação: 25/08/2016)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Pretensão que envolve a Lei nº 4.913, de 11 de setembro de 2015, do município de Suzano, a qual autoriza o Poder Público "a conceder isenção do pagamento do IPTU aos imóveis que sediam instituições esportivas, culturais e de promoção social, sem fins lucrativos, conforme especifica" – Inexistência de ofensa às regras de iniciativa e de separação de poderes – Iniciativa do processo legislativo referente à matéria tributária que é concorrente entre os Poderes Executivo e Legislativo – Inconstitucionalidade – Configuração – Controle concentrado que possui causa de pedir aberta – **Inviabilidade da criação, pelo Poder Legislativo, de lei autorizativa para atuação do Poder Executivo – Texto que não cria a isenção e sim entrega a competência para tanto** – Poder regulamentar do Chefe do Executivo que é realizado através de decretos – Temas tributários benéficos, como a isenção de um imposto, que só podem ser feitos por lei específica – Reserva legal prevista no art. 163, § 6º, da Constituição Estadual – Ação procedente.

(TJ-SP - ADI: 22475172720168260000 SP 2247517-27.2016.8.26.0000, Relator: Alvaro Passos, Data de Julgamento: 22/03/2017, Órgão Especial, Data de Publicação: 24/03/2017)

Assim como jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

**Inconstitucionalidade, por contrariar o processo legislativo decorrente do art. 150, § 6º, da Constituição Federal** (onde se exige a edição de lei ordinária específica), bem como do princípio da independência dos Poderes (art. 2º), a anistia tributária concedida pelo art. 34, e seus parágrafos, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, de 1989, do Estado de Santa Catarina.

(STF - ADI: 155 SC, Relator: OCTAVIO GALLOTTI, Data de Julgamento: 03/08/1998, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 08-09-2000 PP-00003 EMENT VOL-02003-01 PP-00016)

#### **IV. DA INCONSTITUCIONALIDADE DO ANEXO I DA PRESENTE LEI**

Conforme art. 163, II, da Constituição Estadual, é vedado ao Poder Público tratar contribuintes de forma desigual.

Ocorre que, dos aumentos de IPTU alterados pelo anexo I da Lei, um imóvel residencial horizontal na periferia terá um aumento de 89,2%, enquanto uma casa com mais de 700m<sup>2</sup> no centro terá um desconto de 5,3%, sendo inegável a regressividade, conforme Nota Técnica

elaborada pelo Partido Autor e Bancada do Partido dos Trabalhadores na Câmara Municipal<sup>3</sup> e tabela abaixo colacionada:

**Tabela 1**  
**Variação da Planta Genérica de Valores**  
**Tipo 1 (residencial horizontal) e Padrão A (imóvel com até 80m<sup>2</sup> de construção)**  
**Município de São Paulo, 2017 - 2022**

| Legislação   | Exercício | Subdivisão da Zona Urbana |                  |                        |
|--|-----------|---------------------------|------------------|------------------------|
|  |           | Centro                    | Centro Expandido | Periferia              |
|  |           | 1 <sup>a</sup>            | 2 <sup>a</sup>   | Além da 2 <sup>a</sup> |
| Lei nº 16.768, de 21 de dezembro de 2017                     | 2018      | 1.099,00                  | 835,00           | 572,00                 |
| Decreto nº 58.592 de 27 de novembro de 2018 (3,5%)           | 2019      | 1.137,47                  | 864,23           | 592,02                 |
| Decreto nº 59.158 de 23 de dezembro de 2019 (3,5%)           | 2020      | 1.177,28                  | 894,47           | 612,74                 |
| Decreto nº 60.036 de 30 de dezembro de 2020 (0,0%)           | 2021      | 1.177,28                  | 894,47           | 612,74                 |
| Projeto de Lei nº 685/2021                                   | 2022      | 2.126,00                  | 1.524,00         | 1.159,00               |
| <b>Variação do PL 685/2021 em relação à última alteração</b> |           | <b>80,6%</b>              | <b>70,4%</b>     | <b>89,2%</b>           |

Fonte: Legislação referenciada

Elaboração: Liderança do PT na Câmara Municipal de São Paulo

<sup>3</sup> Disponível em

<<https://psolcamarasp.com.br/2021/11/nota-tecnica-conjunta-das-bancadas-do-pt-e-psol-sobre-o-pl-685-2021-que-aumenta-o-iptu-aos-mais-pobres/>> acesso em 27.11.2021

**TABELA VI - TIPOS E PADRÕES DE CONSTRUÇÃO  
VALORES UNITÁRIOS DE METRO QUADRADO DE CONSTRUÇÃO**

| TIPO | PADRÃO | VALOR - R\$               |      |            |
|------|--------|---------------------------|------|------------|
|      |        | Subdivisão da Zona Urbana |      |            |
|      |        | 1ª                        | 2ª   | Além da 2ª |
| 1    | A      | 2126                      | 1524 | 1159       |
| 1    | B      | 2387                      | 1686 | 1291       |
| 1    | C      | 2473                      | 1774 | 1383       |
| 1    | D      | 2524                      | 1980 | 1401       |
| 1    | E      | 2748                      | 2021 | 1445       |
| 1    | F      | 3092                      | 2091 | 1594       |
| 2    | A      | 2853                      | 1970 | 1550       |
| 2    | B      | 2925                      | 2005 | 1568       |
| 2    | C      | 2981                      | 2083 | 1643       |
| 2    | D      | 3043                      | 2177 | 1671       |
| 2    | E      | 3171                      | 2298 | 1710       |
| 2    | F      | 3660                      | 2548 | 1802       |
| 3    | A      | 2289                      | 1657 | 1337       |
| 3    | B      | 2465                      | 1877 | 1596       |
| 3    | C      | 2614                      | 1982 | 1729       |
| 3    | D      | 2933                      | 2135 | 1850       |
| 3    | E      | 3365                      | 2319 | 1997       |
| 4    | A      | 2682                      | 2052 | 1445       |
| 4    | B      | 2789                      | 2316 | 1828       |
| 4    | C      | 2821                      | 2512 | 2303       |
| 4    | D      | 3469                      | 2759 | 2513       |
| 4    | E      | 3790                      | 3239 | 2811       |
| 5    | A      | 1198                      | 1099 | 879        |
| 5    | B      | 1421                      | 1282 | 986        |
| 5    | C      | 1644                      | 1417 | 1183       |
| 5    | D      | 1931                      | 1658 | 1313       |
| 5    | E      | 2312                      | 1852 | 1559       |
| 6    | A      | 1047                      | 894  | 755        |
| 6    | B      | 1538                      | 1424 | 1201       |
| 6    | C      | 1932                      | 1723 | 1430       |
| 6    | D      | 2419                      | 2036 | 1579       |

Desta forma, é possível de se aferir nitidamente o caráter desigual do aumento de tributo, rechaçado pela jurisprudência deste Egrégio Tribunal:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE AJUIZADA PELO EXECUTIVO MUNICIPAL EM FACE DA LEI Nº 938 DE 12 DE SETEMBRO DE 2018, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, A QUAL DISPÕE "SOBRE A ISENÇÃO DA TAXA DE COLETA DE LIXO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS".**

**1) MATÉRIA TRIBUTÁRIA (ISENÇÃO FISCAL). COMPETÊNCIA CONCORRENTE. INTELIGÊNCIA DO ART. 24 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. REFLEXOS NO ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO. IRRELEVÂNCIA POR NÃO SE CONFUNDIR COM A COMPETÊNCIA DE LEGISLAR SOBRE LEI ORÇAMENTÁRIA. VÍCIO DE INICIATIVA NÃO CONFIGURADO. ENTENDIMENTO CONSAGRADO PELO E. STF (TESE Nº 682);**

**2) INOCORRÊNCIA DE CRIAÇÃO DE DESPESA SEM A CORRESPONDENTE PREVISÃO DE CUSTEIO. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO ART. 25 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL;**

**3) ISENÇÃO AOS IMÓVEIS PERTENCENTES ÀS LOJAS MAÇÔNICAS (INC. I, DO ART. 1º, DA LEI**

**IMPUGNADA), TODAVIA, QUE NÃO OBSERVA O PRINCÍPIO DA IGUALDADE (ART. 163, II, DA CONSTITUIÇÃO PAULISTA), AO PRETERIR DEMAIS INSTITUIÇÕES DA MESMA NATUREZA.**

Ação procedente em parte, para declarar a inconstitucionalidade apenas do inc. I do art. 1º da Lei nº 938, de 12 de setembro de 2018 do Município de Catanduva, com efeito ex tunc.

(TJ-SP - ADI: 22241032920188260000 SP 2224103-29.2018.8.26.0000, Relator: Cristina Zucchi, Data de Julgamento: 05/06/2019, Órgão Especial, Data de Publicação: 06/06/2019)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Bauru.** Art. 46 e § 1º da Lei Municipal nº 5.631, de 22.08.08, que instituindo o Plano Diretor Participativo. Concessão de isenção de IPTU aos lotes oriundos de parcelamento de solo, pelo prazo de 2 anos contados do respectivo registro, e, quanto aos já comercializados, incidência do imposto somente após a alienação e entrega. Inadmissibilidade. Princípio da reserva legal. Necessária lei específica para concessão de isenção de imposto. Flagrante afronta ao princípio da reserva legal (art. 163, § 3º, da Constituição Estadual), que exige lei específica para instituição de benefício fiscal. Princípio da isonomia. **Ausente qualquer elemento apto a justificar a concessão do benefício apenas aos novos loteadores. Violação à isonomia (art. 163, II, da Constituição Estadual).** § 2º remanescente. Disposição que não depende do caput do art. 46 para subsistir. Ausência de vício sequer apontado. Procedente a ação.

(TJ-SP - ADI: 21233702620168260000 SP 2123370-26.2016.8.26.0000, Relator: Evaristo dos Santos, Data de Julgamento: 24/08/2016, Órgão Especial, Data de Publicação: 25/08/2016)

Além do tratamento desigual entre contribuintes, pelo princípio da proporcionalidade e da razoabilidade, é fácil de se concluir o efeito de confisco deste aumento que chega à quase 90% em áreas mais pobres:

A identificação do efeito confiscatório deve ser feita em **função da totalidade da carga tributária**, mediante verificação da **capacidade de que dispõe o contribuinte** considerado o montante de sua riqueza (renda e capital) – para aportar e sofrer a incidência de todos os tributos que ele deverá pagar, dentro de determinado período, à mesma pessoa política que os houver instituído (a União Federal, no caso), condicionando-se, ainda, a **aferição do grau de insuportabilidade econômico-financeira**, à observância, pelo legislador, de padrões de razoabilidade destinados a neutralizar excessos de ordem fiscal eventualmente praticados pelo Poder Público. Resulta configurado o caráter confiscatório de determinado tributo, sempre que o **efeito cumulativo** – resultante das múltiplas incidências tributárias estabelecidas pela mesma entidade estatal – afetar, substancialmente, de maneira irrazoável, o patrimônio e/ou os rendimentos do contribuinte. (Grifos nossos.)

(ADC 8/MC, Ministro Celso de Mello)

Concluindo-se, portanto, pela inconstitucionalidade do anexo por ferir o princípio da igualdade e vedação ao confisco tributário.

## V. DA INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 47

Dispõe o art. 47 da Lei objeto desta ação:

**Art. 47.** Fica o Poder Executivo autorizado a efetuar o pagamento de aluguel de imóveis utilizados por organizações da sociedade civil na execução de objetos previstos em termo de colaboração, termos de parceria, convênios, ainda que o imóvel seja de propriedade da entidade parceira.

Vejam, Excelências, que a finalidade do artigo é **possibilitar o pagamento de aluguel pela prefeitura sobre imóveis de propriedade de organizações da sociedade civil.**

Conforme enciclopédia jurídica da PUC-SP<sup>4</sup>, pode-se conceituar o terceiro setor como entidade não lucrativa:

O Terceiro Setor, ainda que carente de uma definição legal, pode ser compreendido como o conjunto de **atividades voluntárias**, desenvolvidas por entidades privadas não governamentais e **sem ânimo de lucro**, realizadas em prol da sociedade, independentemente do Estado e mercado, embora com eles possa firmar parcerias e deles possa receber investimentos. É a sociedade civil organizada coletivamente para atuar sobre si mesma. Juridicamente, as formas com as quais a ação coletiva é concretizada são as associações, fundações e as organizações religiosas. Em 2013, data da última estatística percentual e número de instituições por natureza jurídica, contava-se com 391.582 associações, 8.123 fundações e 41.587 organizações religiosas.

E, mais especificamente, as organizações da sociedade civil da seguinte forma:

O inciso I do art. 2º da Lei 13.019/2014 define a organização da sociedade civil como a **entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus dirigentes ou quaisquer pessoas, resultados, rendas ou quaisquer parcelas de seu patrimônio e que as aplique integralmente na consecução do objeto social**, de forma imediata ou por meio de fundo patrimonial ou fundo de reserva (alínea “a”). O dispositivo ainda define como organização da sociedade civil as sociedades cooperativas voltadas ao interesse público e cunho social e à proteção dos vulneráveis, à geração de trabalho e renda e aos trabalhadores rurais ou capacitação de agentes técnicos rurais (alínea “b”), e as organizações religiosas que se dediquem

---

<sup>4</sup> Disponível em <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/33/edicao-1/terceiro-setor-e-o-direito-administrativo> acesso em 26.11.2021

às atividades e projetos de cunho social e de interesse público, não possuindo fins exclusivamente religiosos (alínea “c”).

A forma de financiamento de parcerias entre o Poder Público e organizações de sociedade civil pode se dar por meio de subvenções, auxílios e contribuições.

As subvenções sociais são transferências voluntárias para financiamento de despesas de custeio (manutenção) de entidades sem fins lucrativos que atuam nas áreas de assistência social, médica e educacional.

Diferentemente das subvenções, as quais são destinadas apenas às entidades que atuam nas áreas de assistência social, educação e saúde, os auxílios atingem um rol bastante amplo de entidades do terceiro setor, a exemplo, em âmbito federal, atualmente, podem receber auxílios as entidades que atuam nas áreas de educação, promoção e preservação ambiental, saúde, ciência e tecnologia, desenvolvimento de atividades esportivas de alto rendimento, assistência social, combate à pobreza e promoção de direitos humanos, entre outras, desde que preenchidos os requisitos legais.

As Contribuições são transferências voluntárias destinadas a cobrir tanto despesa de custeio quanto despesas de capital das entidades sem fins lucrativos.

Vejam, portanto, que o financiamento do Poder Público às organizações está vinculado aos custos necessários para execução de seu objeto, sendo vedado valores que extrapolam o custeio sob risco de **enriquecimento ilícito** destas organizações.

Sendo o imóvel de propriedade da organização social, não há de se falar de custeio com aluguel, sendo este dispêndio do erário voltado, portanto, apenas a um excedente de financiamento que pode ser comparável a um lucro inconstitucional da organização, violando art. 111 da Constituição Estadual, especificamente quanto aos **princípios da moralidade, razoabilidade, finalidade e interesse público**.

Artigo 111 - A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência.

Neste sentido, a jurisprudência:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA Improbidade administrativa – Conluio – Dolo - Contratos executados – Sanções – Adequação - Art. 9º da LIA - Art. 11º da LIA - Possibilidade: - São nulos os contratos propiciados por esquema ilícito e, mesmo que executados sem dano material ao erário, implicam na devolução do lucro ou proveito econômico gerado à contratada - As sanções estão adstritas à conduta eivada de improbidade de cada condenado.

(TJ-SP - AC: 10030436720178260248 SP Ram1003043-67.2017.8.26.0248, Relator: Teresa os Marques, Data de Julgamento: 28/06/2021, 10ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 30/07/2021)

APELAÇÃO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – DANO AO ERÁRIO – OCUPAÇÃO IMÓVEL. Ação proposta pelo Ministério Público contra ex-prefeitos de Severínia e empresa e sua empresária – Sustenta que a Municipalidade de Severínia é proprietária de imóvel, destinado para implantação de Distrito Industrial, mas cujo uso foi permitido pela empresa requerida pelo período de um ano, contado de 04/01/2008 – Após o transcurso de tal período, a empresa ré continuou a utilizar o imóvel, como legítima proprietária, utilizando-o para armazenar materiais de construção – Pretende o autor, portanto, a condenação à desocupação do imóvel, bem como condenação por atos de improbidade por enriquecimento ilícito. Sentença de parcial procedência. AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – DANO AO ERÁRIO – Para a caracterização de ato de improbidade administrativa que importe em dano ao erário, se faz necessária a prova do dano, embora prescindível a demonstração de dolo, uma vez que tal conduta admite a forma culposa – Comprovado nos autos a ocorrência do ato ímprobo de dano ao erário – Comprovado por via testemunhal que a ocupação pela empresa ré do bem imóvel de propriedade do Município Doutro – Dever do prefeito de zelar e administrar os bens públicos, principalmente aqueles que podem propiciar lucros à prefeitura proprietária – Inexistência de prova no sentido de que teria havido por parte do apelante qualquer ato no intuito de regularizar a ocupação indevida, fosse por meio de renovação da permissão, ou mesmo doação do terreno mediante escritura definitiva – Assim, ao permitir a continuidade da ocupação indevida da empresa ré no imóvel de propriedade do Município, permitiu o enriquecimento ilícito, por meio de esbulho, da empresa e empresária rés, motivo pelo qual sua conduta configura dano ao erário. DOLO – DEMONSTRADO - "Os atos de improbidade do art. 10, como está no próprio caput, são também punidos a título de culpa, mas deve estar presente na configuração do tipo a prova inequívoca do prejuízo ao erário" (STJ-RP 152/284: 2ª T., REsp 842.428) – A conduta do apelante se amolda à chamada Teoria da Cegueira Deliberada, também conhecida como Teoria do Avestruz – Tal teoria consiste no fato de o indivíduo ignorar deliberadamente o óbvio em seu cotidiano, com o fim de atribuir caráter de licitude à sua ação, uma vez que existe, potencialmente, o conhecimento da ilegalidade – Corréu assumiu o risco ao fechar os olhos para ato ilícito praticado, atribuindo, portanto, dolo à sua conduta. SANÇÕES – Princípios da proporcionalidade e da razoabilidade observados quando da aplicação das sanções previstas na LIA – A aplicação das sanções é imperativa, porém não é obrigatória a aplicação de todas em bloco – Precedentes do C. STJ – Manutenção da sanção imposta pelo juízo a quo. Sentença de parcial procedência mantida. Recurso não provido.

(TJ-SP - AC: 10019965820158260400 SP 1001996-58.2015.8.26.0400, Relator: Leonel Costa, Data de Julgamento: 26/05/2021, 8ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 26/05/2021)

Desta forma, comprovada a explícita inconstitucionalidade da norma em afronta ao art. 111, da Constituição Estadual.

## **VI. DA MEDIDA CAUTELAR**

Nos termos do Art. 10 a Lei 9.868/99, "*Salvo no período de recesso, a medida cautelar na ação direta será concedida por decisão da maioria absoluta dos membros do Tribunal, observado o disposto no art. 22, após a audiência dos órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou ato normativo impugnado, que deverão pronunciar-se no prazo de cinco dias.*"

No presente caso tais requisitos são perfeitamente caracterizados, vejamos:

A RELEVÂNCIA DA MATÉRIA resta caracterizada diante da demonstração inequívoca da inconstitucionalidade dos referidos artigos e dos impactos negativos em milhares de contribuintes da cidade de São Paulo, assim como o risco iminente de lesão ao erário.

Assim, conforme destaca a doutrina, não há razão lógica para aguardar o desfecho do processo, quando diante de direito inequívoco:

*"Se o fato constitutivo é incontroverso não há racionalidade em obrigar o autor a esperar o tempo necessário à produção da provas dos fatos impeditivos, modificativos ou extintivos, uma vez que o autor já se desincumbiu do ônus da prova e a demora inerente à prova dos fatos, cuja prova incumbe ao réu certamente o beneficia."* (MARINONI, Luiz Guilherme. Tutela de Urgência e Tutela da Evidência. Editora RT, 2017. p.284)

Já a URGÊNCIA fica caracterizada pelo possível dispêndio inconstitucional de recursos públicos, assim como a falta de recolhimento de tributos de forma inconstitucional, além do prejuízo causado a milhares de contribuintes enquanto não julgada a tutela final, isto é, a declaração de inconstitucionalidade dos artigos supracitados, ou seja, tal circunstância confere grave risco de perecimento do resultado útil do processo, conforme leciona Humberto Theodoro Júnior:

*"um risco que corre o processo principal de não ser útil ao interesse demonstrado pela parte", em razão do "periculum in mora", risco esse que deve ser objetivamente apurável, sendo que e a plausibilidade do direito substancial consubstancia-se no direito "invocado por quem pretenda segurança, ou seja, o "fumus boni iuris" (in Curso de Direito Processual Civil, 2016. I. p. 366).*

Por fim, cabe destacar que o presente pedido NÃO caracteriza conduta irreversível, não conferindo nenhum dano ao réu .

Diante de tais circunstâncias, é inegável a existência de fundado receio de dano irreparável, sendo imprescindível a SUSPENSÃO IMEDIATA dos efeitos da referida norma, nos termos do Art. 300 do CPC.

## **VII. DOS PEDIDOS**

Demonstrada a legitimidade e relevância da matéria constitucional, requer:

1. A concessão da medida cautelar para suspender os efeitos dos arts. arts.arts. 21, 22, 23, 24, 47, 48 e 50 da Lei Municipal de São Paulo nº 17.719/21, em sua totalidade ou de forma isolada;
2. A intimação do Presidente da Câmara Municipal de São Paulo e da Prefeitura Municipal de São Paulo para que prestem informações;
3. Seja ouvido o Procurador-Geral de Justiça, nos termos do Art. 90, §1º da Constituição Estadual de São Paulo;
4. Seja citado o Procurador-Geral do Estado para se manifestar, nos termos do art. 90, §2º da Constituição Estadual;
5. A procedência do pedido para que referidos artigos, em sua totalidade ou de forma isolada, sejam declarados inconstitucionais.

Nestes termos,  
Pede deferimento.

São Paulo, 27 de novembro de 2021

*Assinatura digital*

**MARCELA LUIZ CORREA DA SILVA**

OAB/SP 382.825