



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2022.0000168516

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2297290-02.2020.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MAUÁ, é réu MESA DA CÂMARA MUNICIPAL DE MAUÁ.

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

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, CLAUDIO GODOY, MOREIRA VIEGAS, COSTABILE E SOLIMENE, TORRES DE CARVALHO, LUCIANA BRESCIANI, ELCIO TRUJILLO, DÉCIO NOTARANGELI, AROLDI VIOTTI, POÇAS LEITÃO, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, EVARISTO DOS SANTOS, FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO E CAMPOS MELLO.

São Paulo, 9 de março de 2022.

VIANNA COTRIM
RELATOR

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2297290-02.2020.8.26.0000
SEÇÃO DE DIREITO PRIVADO – 26ª CÂMARA

AUTOR: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MAUÁ
 RÉU: MESA DA CÂMARA MUNICIPAL DE MAUÁ
 COMARCA: SÃO PAULO

EMENTA: 1. Ação Direta de Inconstitucionalidade - LEI Nº 5.440, DE 09 DE JANEIRO DE 2019, do Município de Mauá, que “DISPÕE SOBRE A ISENÇÃO DO PAGAMENTO DA TAXA DE SEPULTAMENTO DA PESSOA QUE TIVER DOADO, POR ATO PRÓPRIO OU POR MEIO DE SEUS FAMILIARES OU RESPONSÁVEIS, SEUS ÓRGÃOS OU TECIDOS CORPORAIS PARA FINS DE TRANSPLANTE MÉDICO NO MUNICÍPIO DE MAUÁ E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

2. Lei de natureza tributária. Inexistência de reserva de iniciativa legislativa. Tema 682 de repercussão geral.

3. Inocorrência de criação ou aumento de despesa pública, não se visualizando, portanto, ofensa aos princípios administrativos insculpidos no art. 111, da Constituição Estadual.

4. Configuração de vício formal, em atenção ao conceito de causa petendi aberta, por violação ao processo legislativo constitucionalmente previsto, cuja reprodução é obrigatória no âmbito municipal - Processo legislativo que deve ser instruído com a estimativa do impacto orçamentário e financeiro nas hipóteses em que a proposição preveja renúncia de receita, em obséquio ao artigo 113 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal.

5. Entendimento do Plenário do Supremo Tribunal Federal timbrando que “a Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2297290-02.2020.8.26.0000
SEÇÃO DE DIREITO PRIVADO – 26ª CÂMARA

atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos” (ADI 5816/RO - sic).

6. Procedência da ação.

VOTO Nº 48.561

Ação ajuizada pelo Prefeito Municipal de Mauá, em face da Lei nº 5.440, de 09 de janeiro de 2019, daquela localidade, que *“dispõe sobre a isenção do pagamento da taxa de sepultamento da pessoa que tiver doado, por ato próprio ou por meio de seus familiares ou responsáveis, seus órgãos ou tecidos corporais para fins de transplante médico no Município de Mauá e dá outras providências”*, de iniciativa parlamentar, apontando-se na inicial violação aos arts. 5º, 47, II, XI, XIV e XVIII, 111 e 144, da Constituição Estadual.

O autor defende, em síntese, que o ato normativo apresenta vício de iniciativa e viola o postulado da separação dos poderes, eis que a iniciativa parlamentar interfere na esfera de atribuições conferidas pelo Poder Constituinte ao Chefe do



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2297290-02.2020.8.26.0000
SEÇÃO DE DIREITO PRIVADO – 26ª CÂMARA

Poder Executivo, de modo que o Legislativo atuou de forma exorbitante aos limites definidos para o exercício de suas prerrogativas institucionais.

Sustenta, outrossim, que a aprovação do diploma legal, de iniciativa viciada, cria despesas ao erário municipal sem que fossem indicadas as fontes de receita para custeá-los, cria obrigações que ferem princípios administrativos como a legalidade e, sobretudo, a eficiência na gestão da coisa pública e na prestação dos serviços públicos, porque prejudicam setores que demandam maiores investimentos como saúde e educação.

Indeferida a liminar para suspender o ato normativo (fls. 23) e ofertadas as informações, o Presidente da Câmara Municipal de Mauá relatou o processo legislativo de aprovação da lei impugnada.

Silente a Procuradoria Geral do Estado a douta Procuradoria Geral de Justiça apresentou parecer a fls. 44/64 opinando pelo decreto de procedência pela inobservância do artigo 113 do ADTC, considerada a causa aberta da ação direta.

É o relatório.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2297290-02.2020.8.26.0000
SEÇÃO DE DIREITO PRIVADO – 26ª CÂMARA

A Lei nº 5.440/19 do Município de Mauá, de iniciativa parlamentar, foi promulgada pela Câmara Municipal após o transcurso *in albis* do prazo legal para sanção do Chefe do Executivo e assim prevê:

ARTIGO 1º. Os doadores de órgãos ou tecidos, cujo óbito venha a ocorrer no Município de Mauá, ficam isentos do pagamento da taxa de sepultamento, nos cemitérios deste Município.

§1º Fará jus à isenção de que trata o “caput” do artigo anterior, a pessoa que tiver doado, por ato próprio ou por meio de seus familiares ou responsáveis, seus órgãos ou tecidos corporais para fins de transplante médico.

§2º Serão concedidos todos os incentivos da presente lei, independentemente de os órgãos terem sido efetivamente utilizados para os fins de transplante.

Art. 2º Os Hospitais e Unidades Básicas de Saúde, deverão afixar, nas entradas ou nas áreas de atendimento ao público, em local de fácil visualização, material informativo (placa ou cartaz), contendo a seguinte inscrição:

ISENÇÃO DE TAXA DE SEPULTAMENTO, NOS CEMITÉRIOS
MUNICIPAIS é dispensada do pagamento de taxa de



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2297290-02.2020.8.26.0000
SEÇÃO DE DIREITO PRIVADO – 26ª CÂMARA

sepultamento a pessoa que tiver doado, por ato próprio ou por seus familiares ou responsáveis, seus órgãos corporais ou tecidos para fins de transplante médico.

Art. 3º Os hospitais e as unidades básicas de saúde acima referidas, deverão providenciar a instalação das placas de que trata o artigo anterior, no prazo de 30 (trinta) dias contados da data da publicação desta Lei.

Art. 4º Ocorrendo a doação de órgãos ou tecido corporal, a unidade hospitalar competente emitirá atestado específico confirmando a doação para fins de transplante.

Art. 5º As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Inicialmente, em relação à competência para edição de leis de ordem tributária, já se manifestou a Suprema Corte, com repercussão geral:

“Tributário. Processo legislativo. Iniciativa de lei.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2297290-02.2020.8.26.0000
SEÇÃO DE DIREITO PRIVADO – 26ª CÂMARA

2. Reserva de iniciativa em matéria tributária. Inexistência. 3. Lei municipal que revoga tributo. Iniciativa parlamentar. Constitucionalidade. 4. Iniciativa geral. Inexiste, no atual texto constitucional, previsão de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo em matéria tributária. 5. Repercussão geral reconhecida. 6. Recurso provido. Reafirmação de jurisprudência”.
(ARE 743480/MG Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes J. 10.10.2013 - Tema n. 682).

Com efeito, em se tratando de taxa, a respectiva isenção não está entre as matérias sujeitas à iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, de sorte que não prospera a alegação de violação ao princípio da separação de poderes (ou divisão funcional do poder) contida no art. 5º da Constituição Estadual (que reproduz o art. 2º da Constituição Federal) nem à reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo (arts. 24, § 2º, Constituição Estadual; art. 61, § 1º, II, Constituição Federal).

Cuidando-se de lei tributária benéfica, inexistente reserva de iniciativa do Poder Executivo, tampouco, por consequência, qualquer ofensa ao princípio da separação de poderes.

No mesmo sentido tem reiteradamente decidido este Egrégio Órgão Especial.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2297290-02.2020.8.26.0000
SEÇÃO DE DIREITO PRIVADO – 26ª CÂMARA

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei n. 4.371/2021, do Município de São Manuel, de iniciativa parlamentar, que estipula desconto de 100% do IPTU para imóveis em que instaladas clínicas veterinárias que prestem atendimento a animais em situação de abandono e/ou atropelados. Ausência de iniciativa reservada para edição de leis de ordem tributária. Tema n. 682 do STF. Vício neste ponto então incorrente. Previsão de fonte de custeio. Questão de inexecutabilidade no mesmo exercício financeiro. Falta, porém, de estimativa de impacto orçamentário. Artigo 113 do ADTC, aplicável aos Estados e Municípios. Posição que passou a ser adotada pelo Órgão Especial, na esteira de precedentes da Suprema Corte. Causa aberta. Ação julgada procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2086319-05.2021.8.26.0000; Relator (a): Claudio Godoy; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 26/01/2022; Data de Registro: 28/01/2022)

O dispositivo impugnado não viola, portanto, a independência e separação dos poderes (*“Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”*).

Entretanto, considerada a causa aberta na ação direta, possível o reconhecimento de outras incompatibilidades constitucionais da lei combatida, independentemente daquelas arguidas (**STF, ADin n. 3.576-2/RS, Tribunal Pleno, rel. Min. Ellen**



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2297290-02.2020.8.26.0000
SEÇÃO DE DIREITO PRIVADO – 26ª CÂMARA

Gracie, j. 22.11.2006), ressaltando-se a inobservância, na espécie, do preceito do artigo 113 do ADTC.

Sobre o tem a posicionou-se este C. Órgão

Especial:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI Nº 12.058, DE 28 DE AGOSTO DE 2019, DO MUNICÍPIO DE SOROCABA/SP, QUE 'DISPÕE SOBRE INCENTIVOS E BENEFÍCIOS FISCAIS PARA MELHORIAS NOS BAIROS E LOGRADOUROS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS' CONCESSÃO DE INCENTIVO FISCAL CONSISTENTE NO ABATIMENTO DO IPTU DE PESSOAS FÍSICAS E JURÍDICAS QUE APOIEM (MEDIANTE DOAÇÃO OU PATROCÍNIO) PROJETOS DE MELHORIA NOS BAIROS E LOGRADOUROS PÚBLICOS, A SEREM PROMOVIDOS POR ASSOCIAÇÕES DE MORADORES LOCAIS, LIMITANDO A DEDUÇÃO A 10% (DEZ POR CENTO) DO VALOR DEVIDO INICIATIVA ORIUNDA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL VIABILIDADECOMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE ENTRE OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO PARA EDIÇÃO DE NORMA TRIBUTÁRIA PRECEDENTES DO C. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (TEMA Nº 682) ARTIGO 6º, TODAVIA, QUE POR ESTABELECE OBRIGAÇÕES AO EXECUTIVO LOCAL (CRIAÇÃO DE COMISSÃO PARA APRECIÇÃO DOS PROJETOS), VIOLA A RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO (ARTIGO 47, INCISOS II E XIV, DA CE),



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2297290-02.2020.8.26.0000
SEÇÃO DE DIREITO PRIVADO – 26ª CÂMARA

MALFERINDO CONSEQUENTEMENTE O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES MÁCULA TAMBÉM VERIFICADA NO ARTIGO 8º, POR SER INVIÁVEL A INSTITUIÇÃO DE PRAZO PARA O EXECUTIVO REGULAMENTAR A NORMA OFENSA AO PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL (ARTIGO 163, §6º, DA CE) NÃO CARACTERIZADA LEI QUE ESTABELECE OS ELEMENTOS ESSENCIAIS PARA CONCESSÃO DO BENEFÍCIO FISCAL VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA NÃO AFETAÇÃO (OU NÃO VINCULAÇÃO) TRIBUTÁRIA (ARTIGO 176, INCISO IV, DA CE) RECONHECIDA INSTITUIÇÃO DE INCENTIVO QUE ENSEJOU VINCULAÇÃO DE PARCELA DA ARRECADAÇÃO DO IPTU PELO MUNICÍPIO, FORA DAS EXCEÇÕES CONSTITUCIONALMENTE PERMITIDAS EXAME DE CONFORMIDADE AO ARTIGO 113 DO ADCT POSSIBILIDADE, À LUZ DO PRINCÍPIO DA 'CAUSA PETENDI' ABERTA DISPOSITIVO QUE EXIGE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO EM PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS QUE CRIEM RENÚNCIA DE RECEITA POSICIONAMENTO DO C. ÓRGÃO ESPECIAL QUE TEM AFASTADO SUA INCIDÊNCIA AOS MUNICÍPIOS RECENTES JULGADOS DO C. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, TODAVIA, REAFIRMANDO SUA PARAMETRICIDADE A TODOS OS ENTES FEDERADOS QUANTO AO PROCESSO DE PRODUÇÃO NORMATIVA, A JUSTIFICAR ACOLHIMENTO DA TESE PRETENSÃO INICIAL PROCEDENTE." (ADI n. 2086325-46.2020.8.26.0000, rel. Des. Francisco Casconi, j. 29.09.2021).

No mesmo sentido, destacou a d.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2297290-02.2020.8.26.0000
SEÇÃO DE DIREITO PRIVADO – 26ª CÂMARA

Procuradoria Geral da Justiça em seu parecer (fls. 56 e ss.):

A norma impugnada previu, portanto, **renúncia de receita**, conforme, aliás, é o ensino doutrinal:

*“Exprime a expressão **renúncia de receita a desistência do direito sobre determinado tributo**, por abandono ou desistência expressa do ente federativo competente para sua instituição. De sorte que **'importa sempre num abandono ou numa desistência voluntária, pela qual o titular de um direito deixa de usá-lo ou anuncia que não o que utilizar'**. Nesse caso, a renúncia de corre da concessão de inventivos fiscais”. (Carlos Valder Nascimento, Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal, 7ª edição, Editora Saraiva, 2014, pág. 139 – grifos acrescentados)*

Ou seja, a **Lei nº 5.440, de 09 de janeiro de 2019, do Município de Mauá** acarretou renúncia de receita do Município.

Por isso, **o processo legislativo deveria ter observado o disposto no art. 113 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional nº 95/2.016**, assim redigido:

A proposição legislativa que crie ou altere



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2297290-02.2020.8.26.0000
SEÇÃO DE DIREITO PRIVADO – 26ª CÂMARA

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

...

Dos documentos constantes dos autos – notadamente as informações prestadas pelo Presidente da Câmara Municipal de Mauá relatando o processo legislativo de aprovação da lei impugnada (fls. 37/41) – depreende-se que **não há prova** da observância dessa regra constitucional, e que deve ser **elemento obrigatório integrante de seu processo legislativo.**

Assim, patente a **inconstitucionalidade formal da lei municipal, por afronta ao disposto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, aplicável por força da remissão promovida pelos arts. 144 e 297 da Constituição Estadual.**

Neste quadro, não há como deixar de declarar a inconstitucionalidade por inobservância da exigência de estimativa de impacto orçamentário no processo legislativo.

Pelo exposto, por esses fundamentos, julgo



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2297290-02.2020.8.26.0000
SEÇÃO DE DIREITO PRIVADO – 26ª CÂMARA

procedente a presente ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 5.440, de 09 de janeiro de 2019, do Município de Mauá, nos termos do voto, comunicando-se, oportunamente, à Prefeitura e à Câmara Municipal nos termos do artigo 25 da Lei n 9.868/99.

VIANNA COTRIM
RELATOR