



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

**Registro: 2022.0001019277**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2028509-09.2020.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TABOÃO DA SERRA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE TABOÃO DA SERRA.

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

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), MATHEUS FONTES, AROLDO VIOTTI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, COSTABILE E SOLIMENE, ELCIO TRUJILLO, LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, TASSO DUARTE DE MELO, CAMILO LÉLLIS, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO E VIANNA COTRIM.

São Paulo, 7 de dezembro de 2022

**FÁBIO GOUVÊA**

**RELATOR**

**Assinatura Eletrônica**

Direta de Inconstitucionalidade nº



PODER JUDICIÁRIO  
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
 Órgão Especial

2028509-09.2020.8.26.0000

Autor: Prefeito do Município de Taboão da Serra  
 Réu: Presidente da Câmara Municipal de Taboão da Serra

Voto nº 50.165

Ação direta de inconstitucionalidade. Prefeito Municipal que pretende a declaração de inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 363, de 14 de novembro de 2019, do Município de Taboão da Serra, que dispõe sobre isenção tributária para templos de qualquer culto, acrescentando o art. 41-B ao Código Tributário de Taboão da Serra, instituído pela Lei Complementar nº 193, de 30 de setembro de 2009. Julgamento anterior deste Órgão Especial que afastou a preliminar de ilegitimidade passiva *ad causam* e julgou improcedente a ação. Supremo Tribunal Federal que deu provimento a recurso do douto Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo para cassar o v. Acórdão e determinar novo julgamento da ação, com observância da jurisprudência do Pretório Excelso. Vício de iniciativa que não se verifica. Tema nº 682 da Repercussão Geral. Imperioso o reconhecimento da inconstitucionalidade formal por violação ao art. 113 do ADCT da CF-88, que se aplica a todos os entes federativos, e não apenas à União. Concessão de benefício fiscal que não foi acompanhada de análise de impacto financeiro e orçamentário. Precedentes deste Órgão Especial. Preliminar afastada.



PODER JUDICIÁRIO  
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
 Órgão Especial

**Ação direta julgada procedente, com  
 efeitos ex tunc.**

Trata-se de ação direta ajuizada pelo Prefeito Municipal, buscando a declaração de inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 363, de 14 de novembro de 2019, do Município de Taboão da Serra, que dispõe sobre isenção tributária para templos de qualquer culto, acrescentando o art. 41-B ao Código Tributário de Taboão da Serra, instituído pela Lei Complementar nº 193, de 30 de setembro de 2009.

Alega o autor, em síntese, que a norma atacada - de iniciativa parlamentar - afronta os arts. 144 e 163, VI, *b* e *c*, e § 4º, e 174, §§ 2º e 6º, todos da Constituição do Estado de São Paulo, uma vez que a lei em questão buscou "*indevida extensão*" da imunidade prevista nos planos constitucionais federal e estadual, para contemplar também os proprietários de imóveis que estejam alugados ou cedidos, de qualquer modo, aos templos religiosos, com violação ao princípio da isonomia, haja vista que são o titular do direito de propriedade, e não o locatário, é o contribuinte do IPTU. Aduz, ainda, que a imunidade em questão diz respeito não ao local destinado às celebrações religiosas, mas sim à entidade mantenedora do templo. Sustenta, ainda, que não há indicação do impacto orçamentário decorrente da referida isenção, bem como que, por se tratar de "*lei benéfica de natureza tributária*", que importa renúncia de receita, sua iniciativa seria reservada ao Chefe do Poder Executivo.



PODER JUDICIÁRIO  
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
 Órgão Especial

Pelo despacho de fl. 20, o eminente Des. João Carlos Saletti determinou o processamento da presente ação direta.

Informações do Vereador Presidente da Câmara Municipal local às fls. 28/34, com preliminar de ilegitimidade passiva *ad causam*, sustentando a constitucionalidade da lei.

Embora citada, a douta Procuradora-Geral do Estado não se manifestou (fl. 75).

Parecer do douto Subprocurador-Geral de Justiça, Dr. Wallace Paiva Martins Junior, às fls. 92/100, opinando pela procedência da ação direta de inconstitucionalidade.

Na sessão do dia 29.07.2020, este Colendo Órgão Especial afastou a preliminar arguida e, no mérito, julgou a ação improcedente, em v. Acórdão assim ementado:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ILEGITIMIDADE PASSIVA - Presidente da Câmara Municipal - Inocorrência - Na ação direta de inconstitucionalidade, o Presidente da Câmara Municipal é solicitado a prestar informações como Chefe e Representante do Poder Legislativo local, não pessoal ou individualmente, tal qual estabelece a Lei nº 9.868/99, em seu art. 6º ("o relator pedirá informações aos órgãos ou às autoridades das quais emanou a lei ou o ato normativo impugnado") - Inexistência de litígio - A norma impugnada emanou do Poder Legislativo, cujo representante é o seu Presidente, tendo interesse jurídico na defesa da constitucionalidade do ato que editou - Preliminar rejeitada.



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

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Complementar nº 336/2019, de 14 de novembro de 2019, do Município de Taboão da Serra, que "dispõe sobre 'isenção tributária para templos de qualquer culto, acrescentando o artigo 41-B ao Código Tributário de Taboão da Serra, instituído pela Lei Complementar nº 193/2009, datada de 30 de setembro de 2009'" - INICIATIVA LEGISLATIVA - Lei que não tratou de nenhuma das matérias de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo - Ausência de vício de iniciativa - Orientação traçada pelo STF na Tese 682 de Repercussão geral no ARE 743.480-MG ("inexiste, na Constituição Federal de 1988, reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que concedam renúncia fiscal") - PRINCÍPIO DA ISONOMIA TRIBUTÁRIA - Ausência de ofensa ao princípio da isonomia tributária, porquanto a norma não visa instituir tratamento desigual entre os contribuinte do IPTU, mas tratamento isonômico entre as entidades religiosas de qualquer culto, independentemente de capacidade econômica - Lei que não tem caráter orçamentário, mas tributário, sui generis Inconstitucionalidade não configurada - RECEITA - Diminuição - Circunstância que não invalida a norma tributária, nem implica aumento de despesas - Não bastasse, a alegação de renúncia de receitas demanda análise de matéria de fato, o que é incabível em sede de ação direta de inconstitucionalidade - Precedentes - Inconstitucionalidade afastada.

Preliminar afastada e ação julgada improcedente.

Em seguida, o douto Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo interpôs recurso extraordinário (fls. 125/141), buscando a reforma do referido julgado, e alegando, em síntese, violação aos arts. 150, II e VI,



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
Órgão Especial

alínea *b*, e § 4º, da Constituição Federal, e 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

E, o Egrégio Supremo Tribunal Federal proferiu decisão cassando o v. Acórdão deste Tribunal e determinando que o julgamento da ação direta de inconstitucionalidade seja feito, com observância da jurisprudência do Pretório Excelso (fls. 161/170).

Certificado o trânsito em julgado, os autos foram remetidos a este Relator, em razão da aposentadoria do eminente Des. João Carlos Saletti (despacho da Presidência de fl. 172).

É o relatório.

Observo, de início, que a preliminar arguida restará rejeitada, nos mesmos termos em que já foi refutada no v. Acórdão cassado pelo Egrégio STF. Com efeito, no procedimento da ADI, o Vereador Presidente da Câmara Municipal presta informações na condição de chefe e representante do Poder Legislativo, que tem presumível interesse jurídico na defesa do ato normativo que editou (cf. art. 6º da Lei nº 9.868/99). Não se trata, portanto, de litígio intersubjetivo e o Presidente da Câmara não atua, ao prestar informações, em caráter individual ou pessoal, mas sim como representante do órgão legiferante.

Observo, no mais, que tal matéria sequer chegou a ser veiculada no recurso extraordinário dirigido ao STF e que resultou na cassação do aresto anteriormente lavrado.



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

Quanto ao mérito, entendo que a ação direta deve ser julgada procedente.

A lei municipal ora questionada em fiscalização abstrata de constitucionalidade foi publicada com o seguinte teor:

Art. 1º. Fica acrescido o artigo 41-B ao Código Tributário de Taboão da Serra, instituído pela Lei Complementar nº 193/2009, datada de 30 de setembro de 2009, com a redação que segue:

“Art. 41-B - Ficam isentos dos Impostos Predial e Territorial Urbano os imóveis utilizados como templo de qualquer culto, desde que: I - comprovada a atividade religiosa no imóvel na data do fato gerador; II - apresentado contrato de locação ou instrumento de cessão, comodato, ata notarial de usucapião ou equivalente.

§ 1º. A isenção aplica-se ao imóvel em sua totalidade, beneficiando as áreas cedidas ou utilizadas por terceiros e nas quais se desenvolvam atividades de natureza empresarial em conexão com a atividade religiosa ou social de cunho estritamente religioso.

§ 2º. A isenção de que trata o caput abrange o espaço integrado ao templo, as construções no mesmo terreno, desde que vinculadas à atividade de natureza social e de cunho estritamente religioso, inclusive instaladas em imóveis locados.

§ 3º. Para fazer jus à isenção de que trata o “caput” deste artigo, deverão ser apresentados pela interessada os seguintes elementos:

I - cópia do estatuto social e dos documentos de identificação do seu representante legal;



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

II - cópia do contrato de locação, ata notarial de usucapião ou instrumento equivalente, conforme inciso II do "caput" deste artigo;  
 III - programação dos cultos, a ser renovada anualmente, na forma do regulamento;

IV - declaração do responsável legal, sob as penas da lei, a respeito da existência de áreas alcançadas pelos § 1º e § 2º deste artigo, com a respectiva metragem.

§ 4º. Especificamente para os casos nos quais a requerente da isenção não detenha condições de apresentar os elementos referidos no § 3º deste artigo, o Poder Executivo poderá, caso necessário, estabelecer outros requisitos para a concessão do benefício."

Art. 2º. Ficam inalteradas as demais disposições de referida lei.

Art. 3º. As despesas decorrentes com a execução desta lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 4º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação".

No que diz respeito à alegada violação à iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, anoto que o tema já se encontra pacificado no Egrégio Supremo Tribunal Federal, que, no Tema nº 682 da Repercussão Geral (ARE nº 743.480, Rel. Min. Gilmar Mendes), fixou o seguinte entendimento: *"Inexiste, na Constituição Federal de 1988, reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que concedem renúncia fiscal"*.

De todo modo, a inconstitucionalidade formal está configurada pela manifesta ofensa ao art. 113 do ADCT (*"A proposição legislativa que*



PODER JUDICIÁRIO  
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
 Órgão Especial

*crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro” - Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016), conforme alegado pelo douto Procurador-Geral de Justiça nas razões do extraordinário.*

Com efeito, o Pretório Excelso já sedimentou posição no sentido de que, por se tratar de medida imprescindível ao equilíbrio fiscal e financeiro do Estado, o art. 113 do ADCT, incluído pela EC nº 95/2016, aplica-se a todos os entes federativos, e não apenas à União Federal. Trata-se de um novo requisito formal de validade das leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, assumindo caráter nacional (ADI nº 5.816, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 26.11.2019).

Vale ressaltar, ainda, que, conforme entendimento pacificado no âmbito do Egrégio STF, as normas relativas ao processo legislativo – como é o caso do art. 113 do ADCT – são de reprodução obrigatória nas Constituições Estaduais e, portanto, é possível que a análise da constitucionalidade de leis municipais seja levada a cabo por este Tribunal de Justiça com base em tal parâmetro.

Nesse sentido, tratando-se de requisito de validade formal de atos normativos que impliquem renúncia de receita – como é o caso da lei que concede isenção fiscal –, torna-se imperiosa a estimativa de impacto orçamentário e financeiro, o que não se verificou no caso sob análise.

Cito, a esse respeito, precedentes



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

recentes deste C. Órgão Especial:

"Ação direta de  
 inconstitucionalidade - Lei n° 3.875/2020 do  
 Município de Lorena Isenção fiscal de IPTU a  
 imóveis locados por templos religiosos -  
 Impossibilidade do exame abstrato de  
 inconstitucionalidade, perante o Tribunal de  
 Justiça do Estado, a partir de parâmetros de  
 controle contidos em legislação federal -  
 Impugnação que somente pode se dar em face da  
 Constituição do Estado, o que exclui a  
 objeção por descumprimento ou violação de  
 preceitos da Lei Orgânica Municipal, da  
 Constituição Federal ou infraconstitucionais  
 - Intenção do legislador municipal não foi  
 estender indevidamente a referida desoneração  
 aos proprietários de imóveis locados a  
 templos, mas sim beneficiar entidades  
 religiosas que, injustificadamente, estavam à  
 margem do privilégio constitucionalmente  
 reconhecido - Precedentes legislativos e  
 desta Corte - Falta, porém, de estimativa de  
 impacto orçamentário - Artigo 113 do ADTC,  
 aplicável aos Estados e Municípios - Revisão  
 do posicionamento adotado por este C. Órgão  
 Especial, na esteira dos recentes julgados da  
 Suprema Corte - Ação julgada procedente."  
**(ADI n° 2159783-96.2020.8.26.0000, Rel.  
 Des. Ademir Benedito, j. em 23.03.2022)**

"Ação Direta de  
 Inconstitucionalidade com pedido liminar -  
 Lei Complementar Municipal n° 912/2021 -  
 Concessão isenção de IPTU aos proprietários  
 de imóvel residencial com área construída de  
 até 100 m<sup>2</sup> - Alegação de  
 inconstitucionalidade fundada em norma  
 infraconstitucional, como a Lei Orgânica  
 Municipal ou a Lei de Responsabilidade  
 Fiscal, não merece cognição, uma vez que  
 apenas a Constituição Estadual deve ser  
 parâmetro de controle abstrato de normas, nos  
 termos do art. 125, § 2° da CF - Norma de



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

matéria tributária, e não orçamentária - Competência concorrente para legislar sobre matéria tributária - Inteligência da tese fixada pelo STF no julgamento do Tema nº 682 - Lei de iniciativa do Poder Legislativo que não viola o princípio da separação dos poderes - Art. 174, § 6º da Constituição Bandeirante que é inaplicável ao caso - Ação direta de inconstitucionalidade cuja causa petendi é aberta, o que possibilita a análise de outros aspectos constitucionais - Inobservância do disposto no art. 113 do ADCT - Inexistência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro da norma que estabelece renúncia de receita - Revisão de posicionamento do C. Órgão Especial, que passou a entender que o art. 113 do ADCT é norma de reprodução obrigatória, dirigida a todos os entes federativos - Vício de inconstitucionalidade que se verifica - Precedentes - Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar Municipal nº 912, de 08 de junho de 2021." **(ADI nº 2172140-74.2021.8.26.0000, Rel. Des. Luciana Bresciani, j. 26.01.2022)**

Destaco ainda que, no caso da ADI nº 2246409-55.2019 - que teve por objeto lei municipal que concedeu isenção de IPTU no Município de Nova Odessa aos imóveis em que estivessem instaladas clínicas veterinárias que prestassem atendimento a animais em situação de abandono ou atropelados - que, inicialmente, foi julgada improcedente por este Órgão Especial, após o exame dos recursos extraordinários pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal, que resultaram na cassação do v. Acórdão, o julgamento foi refeito e, no segundo momento, o ato normativo foi considerado inconstitucional, por violação ao supramencionado art. 113 do ADCT.



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
Órgão Especial

Portanto, tendo havido a concessão de benefício fiscal com inarredável repercussão sobre a arrecadação da Municipalidade, era imprescindível a realização da estimativa de impacto orçamentário durante o processo legislativo. Por tal razão, e considerando também a característica da causa de pedir aberta das ações do controle concentrado, de rigor o reconhecimento da incompatibilidade do Diploma Legal com o parâmetro de controle.

Bem configurada, destarte, a inconstitucionalidade nomodinâmica (formal) por violação ao art. 113 do ADCT da CF-88.

Por esses motivos, julgo procedente a presente ação direta para declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 363, de 14 de novembro de 2019, do Município de Taboão da Serra, com efeitos *ex tunc*.

**FÁBIO GOUVÊA**

Relator