



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

**Registro: 2022.0000406274**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2246409-55.2019.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE NOVA ODESSA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE NOVA ODESSA.

**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), MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, AROLDO VIOTTI, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, COSTABILE E SOLIMENE, LUCIANA BRESCIANI, ELCIO TRUJILLO, LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA E XAVIER DE AQUINO.

São Paulo, 25 de maio de 2022.

**DAMIÃO COGAN**  
**RELATOR DESIGNADO**  
**Assinatura Eletrônica**



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

2

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 2246409-55.2019.8.26.0000

AUTOR: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE NOVA ODESSA

RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE NOVA ODESSA

SÃO PAULO

VOTO Nº **47374**

Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 3.301, de 25 de outubro de 2019, do Município de Nova Odessa. Renúncia de receita em IPTU. Necessidade de estimativa do impacto orçamentário e financeiro. Violação ao artigo 113, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Norma de reprodução obrigatória, dirigida a todos os entes federativos. Precedentes deste C. Órgão Especial e do C. Supremo Tribunal Federal. Ação procedente.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, proposta pelo Prefeito do Município de Nova Odessa, em face da Lei nº 3.301, de 25 de outubro de 2019, do Município de Nova Odessa, que estabelece desconto de 100% (cem por cento) no pagamento do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) aos imóveis em que estejam instaladas clínicas veterinárias que prestem atendimentos aos animais em situação de abandono e/ou atropelados.

Sustenta violação aos artigos 5º, 47, incisos II, IIV e XIX, “a”, 144, 174 e 176, da Constituição Estadual.

Entende que há vício formal de iniciativa porque a lei impugnada concede isenção tributária, tratando de matéria que afeta diretamente o orçamento municipal, posto que implica em renúncia de receita e somente poderia ser sido instituída por projeto de lei de iniciativa do executivo municipal, não cabendo ao legislativo interferir em matéria que cause impacto orçamentário.



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

3

Aduz que a lei não indica recursos cuja existência poderia fazer frente a diminuição de receita, tampouco traz indicação de outros recursos próprios para atender o déficit que instituiu.

Acrescenta ainda existência de vício material por inexistência de estudo de impacto orçamentário que a legislação acarretaria ao ente público.

Pontua que foram inobservadas as exigências dispostas no artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), afrontando o princípio da legalidade, vez que a concessão de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro com o objetivo de evitar desequilíbrio orçamentário e impor limites e condições para a hipótese.

Pleiteia seja declarada a inconstitucionalidade da lei (fls. 01/64).

O pedido de liminar foi deferido pelo saudoso Desembargador Antonio Carlos Malheiros (fls. 66).

Prestou informações o Presidente da Câmara Municipal pugnando pela improcedência da ação (fls. 76/82).

A D. Procuradoria-Geral do Estado deixou transcorrer “in albis” o prazo para manifestação (certidão de fls. 193).

A D. Procuradoria Geral de Justiça manifestou-se pela procedência da ação para que se reconheça vício formal, por violação ao processo legislativo constitucionalmente previsto, cuja reprodução é obrigatória no âmbito municipal, por força do disposto no artigo 144, da Carta Paulista, vez que o processo legislativo deve ser instruído



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

4

com a estimava do impacto orçamentário e financeiro nas hipóteses em que a proposição preveja renúncia de receita, com incidência do disposto no artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (fls.196/204).

Este C. Órgão Especial, por maioria de votos, julgou a ação improcedente, em voto vencedor de lavra do E. Desembargador Moacir Peres, vencido o então Desembargador Relator (fls. 218/232).

Interposto recurso extraordinário pelo Sr. Prefeito do Município de Nova Odessa pretendendo a reforma do V. Acórdão para reconhecer a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 3.301/2019, por violação aos artigos 144, 174, “caput” e §6º, 176, I e II, da Constituição do Estado de São Paulo, normas de reprodução obrigatória, e artigo 113, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT (fls. 235/285).

Interposto também recurso extraordinário pela D. Procuradoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo pretendendo: a) fixação de tese de repercussão geral afirmando a obrigatoriedade de observância por todos os entes federativos do disposto no art. 113 do ADCT; b) provimento do recurso, a fim de reformar o acórdão proferido para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 3.301, de 25 de outubro de 2019, do Município de Nova Odessa, por impor renúncia de receita sem o acompanhamento da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, norma essa de processo legislativo, em patente violação ao art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal (fls. 289/300).

Parecer da Procuradoria-Geral de Justiça pelo provimento dos recursos (fls. 339/350).



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

5

O Supremo Tribunal Federal deu provimento aos recursos extraordinários interpostos pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo e pelo Prefeito de Nova Odessa, para cassar o acórdão recorrido e determinar o retorno dos autos a este Tribunal de Justiça para que julgue a ação direta de inconstitucionalidade considerando a orientação jurisprudencial daquela Corte (fls. 357/377), em decisão de Relatoria da Exma. Ministra Rosa Weber:

“DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. IPTU. ISENÇÃO. ANÁLISE DE IMPACTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. INEXISTÊNCIA. ART. 113 DO ADCT. OBRIGAÇÃO DIRIGIDA A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. DISSONÂNCIA DO ACÓRDÃO RECORRIDO COM A JURISPRUDÊNCIA CRISTALIZADA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS AOS QUAIS SE DÁ PROVIMENTO.

Vistos etc.

Contra o acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, manejam recurso extraordinário o Prefeito do Município de Nova Odessa e o Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo.

Insurgem-se contra o entendimento da Corte de origem quanto à constitucionalidade da Lei nº 3.301/2019, do Município de Nova Odessa, de origem parlamentar, que estabeleceu isenção tributária relativa ao Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). Aparelhados os recursos na violação do art. 113 do ADCT da Constituição Federal.

Sustentam, em síntese, a inconstitucionalidade da norma impugnada em razão da ausência de apresentação da estimativa de impacto financeiro e orçamentário quando do processo legislativo que aprovou a Lei Municipal nº 3.301/2019, em desalinho com o art. 113 do ADCT da Constituição Federal. Defendem o cabimento do apelo extremo ante o caráter obrigatório do parâmetro de constitucionalidade indicado.

Em contraminuta, a recorrida requer a negativa de provimento do apelo.

É o relatório.

Decido.

Preenchidos os pressupostos extrínsecos.



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

6

Da detida análise dos fundamentos adotados pelo Tribunal de origem, por ocasião do julgamento do apelo manejado na instância ordinária, em confronto com as razões veiculadas nos extraordinários, concluo assistir razão aos recorrentes.

Ao julgamento da ação direta de inconstitucionalidade, a Corte de origem consignou que, do processo legislativo, não constou a estimativa do impacto financeiro e orçamentário. Em continuação, julgou improcedente a ação direta e atestou a constitucionalidade da Lei nº 3.301/2019, do Município de Nova Odessa, ao fundamento da “Inocorrência de vício decorrente da ausência da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”, ante a “Inaplicabilidade do artigo 113 do ADCT aos Municípios”. Transcrevo a ementa do acórdão recorrido:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 3.301, DE 25 DE OUTUBRO DE 2019, DO MUNICÍPIO DE NOVA ODESSA. DESCONTO DE 100% (CEM POR CENTO) NO PAGAMENTO DO IMPOSTO PREDIAL TERRITORIAL URBANO (IPTU) AOS IMÓVEIS EM QUE ESTEJAM INSTALADAS CLÍNICAS VETERINÁRIAS QUE PRESTEM ATENDIMENTOS AOS ANIMAIS EM SITUAÇÃO DE ABANDONO E/OU ATROPELADOS. i. VÍCIO DE INICIATIVA INEXISTENTE. Inexistência de reserva de iniciativa em matéria tributária, em caso semelhante que também se referia a lei tributária benéfica. Precedentes. ii. **INOCORRÊNCIA DE VÍCIO DECORRENTE DA AUSÊNCIA DA ESTIMATIVA DO SEU IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. Inaplicabilidade do artigo 113 do ADCT aos Municípios. Precedentes.** Ação julgada improcedente, revogada a liminar concedida.”

O entendimento adotado no acórdão recorrido diverge da jurisprudência firmada neste Supremo Tribunal Federal, no sentido de que o art. 113 do ADCT tem caráter nacional e irradia obrigações a todos os entes federativos. Nesse sentido:

“CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE DE IGREJAS E TEMPLOS DE QUALQUER CRENÇA. ICMS. TRIBUTAÇÃO INDIRETA. GUERRA FISCAL. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL E ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. ART. 113 DO ADCT (REDAÇÃO DA EC 95/2016). EXTENSÃO A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A imunidade de templos não afasta a incidência de tributos sobre operações em que as entidades imunes figurem como contribuintes de fato. Precedentes. 2. A norma estadual, ao pretender ampliar o alcance da imunidade prevista na Constituição, veiculou benefício fiscal em matéria de ICMS, providência que, embora não viole o art. 155, § 2º, XII, 'g', da CF – à luz do precedente



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

7

da CORTE que afastou a caracterização de guerra fiscal nessa hipótese (ADI 3421, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 5/5/2010, DJ de 58/5/2010) –, exige a apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro no curso do processo legislativo para a sua aprovação. **3. 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 atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos.** 4. Medida cautelar confirmada e Ação Direta julgada procedente” (ADI 5816, Relator Ministro Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe de 26.11.2019, destaquei).

Nesse mesmo sentido me pronunciei ao julgamento da ADI 6102, da minha lavra, Tribunal Pleno, DJe 10.02.2021, cuja ementa transcrevo:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO FINANCEIRO. LEI Nº 1.237, DE 22 DE JANEIRO DE 2018, DO ESTADO DE RORAIMA. PLANO DE CARGOS, CARREIRAS E REMUNERAÇÕES DOS SERVIDORES PÚBLICOS EFETIVOS DA ÁREA ADMINISTRATIVA DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE RORAIMA – UERR. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 169, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS – ADCT. A AUSÊNCIA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NÃO IMPLICA INCONSTITUCIONALIDADE. IMPEDIMENTO DE APLICAÇÃO DA LEI CONCESSIVA DE VANTAGEM OU AUMENTO DE REMUNERAÇÃO A SERVIDORES PÚBLICOS NO RESPECTIVO EXERCÍCIO FINANCEIRO. NÃO CONHECIMENTO DA AÇÃO DIRETA QUANTO À SUPOSTA VIOLAÇÃO DO ARTIGO 169, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. **O ARTIGO 113 DO ADCT DIRIGE-SE A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA LEI IMPUGNADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.** CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. 1. A jurisprudência desta Casa firmou-se no sentido de que a ausência de dotação orçamentária prévia apenas impede a aplicação da legislação que implique aumento de despesa no respectivo exercício financeiro, sem que disso decorra a declaração de sua inconstitucionalidade. Precedentes. Ação



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

8

direta não conhecida quanto à suposta violação do artigo 169, § 1º, da Constituição Federal. 2. **O artigo 113 do ADCT tem caráter nacional e irradia obrigações a todos os entes federativos. Precedentes.** 3. A Lei nº 1.237/2018 do Estado de Roraima cria e altera despesas obrigatórias de forma a gerar impacto orçamentário. A ausência de prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário, nos termos do art. 113 do ADCT, aplicável a todos os entes federativos, implica inconstitucionalidade formal. 4. O ato normativo, não obstante viciado na sua origem, acarretou o pagamento a servidores. O caráter alimentício das verbas auferidas demonstra a inviabilidade de ressarcimento dos valores. Modulação dos efeitos da decisão para proteger a confiança legítima que resultou na aplicação da lei e preservar a boa-fé objetiva. 5. Conhecimento parcial da ação direta e, na parte conhecida, julgado procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei nº 1.237, de 22 de janeiro de 2018, do Estado de Roraima, com efeitos ex nunc a contar da data da publicação da ata do julgamento” (ADI 6102, da minha lavra, Tribunal Pleno, DJe 10.02.2021).

Por seu turno, a existência de precedentes firmados pelo Supremo Tribunal Federal autoriza o julgamento imediato de causas que versem o mesmo tema, consoante se denota dos seguintes julgados:

“AGRAVO REGIMENTAL EM RECLAMAÇÃO. SISTEMÁTICA DA REPERCUSSÃO GERAL. SUSPENSÃO NACIONAL DOS PROCESSOS. SUPERVENIÊNCIA DO JULGAMENTO DE MÉRITO. JULGAMENTO IMEDIATO AUTORIZADO. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. A Corte possui o entendimento de que a existência de precedente firmado pelo Plenário autoriza o julgamento imediato de causas que versem sobre o mesmo tema, independentemente da publicação ou do trânsito em julgado do leading case. 2. Agravo regimental a que se nega provimento” (Rcl 34434 AgR, Relator(a): Edson Fachin, Segunda Turma, DJe 16.4.2021). “AGRAVO INTERNO. RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL. RE 592.581-RG (TEMA Nº 220). PENDÊNCIA DE EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO PARADIGMA. IRRELEVÂNCIA. JULGAMENTO IMEDIATO DA CAUSA. PRECEDENTES. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. A existência de precedente firmado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal autoriza o julgamento imediato de processos sobre o mesmo tema, independentemente do trânsito em julgado do paradigma. Precedentes. 2. Agravo interno conhecido e não provido, com aplicação da penalidade prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC/2015, calculada à razão





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

9

de 1% (um por cento) sobre o valor arbitrado à causa, se unânime a votação” (Rcl 38051 AgR, da minha lavra, Primeira Turma, DJe 31.8.2020).

Ante o exposto, forte no art. 21, §§ 1º e 2º, do RISTF, **dou provimento ao recurso extraordinário para cassar o acórdão recorrido e determinar o retorno dos autos à Corte de origem, para que essa julgue a ação direta de inconstitucionalidade considerada a orientação jurisprudencial acima exposta.**

Publique-se.

Brasília, 24 de maio de 2021.”

Dessa decisão foram opostos embargos de declaração pela Procuradoria-Geral de Justiça pretendendo que não fosse determinada a devolução do processo ao Tribunal de origem para novo julgamento, mas sim fosse dado provimento ao recurso extraordinário para declarar a inconstitucionalidade da lei local, o que foi rejeitado (fls.363/366).

Interposto pela Procuradoria-Geral de Justiça agravo regimental desta decisão insistindo na desnecessidade da remessa à origem para julgamento da ação direta de inconstitucionalidade, não foi provido (fls. 367/377).

Ocorreu o trânsito em julgado em 11.03.2022 (fls. 378/379).

Foram os autos remetidos a este Relator.

É o relatório.

A Lei n. 3.301, de 25 de outubro de 2019, do Município de Nova Odessa, assim estabelece:

“Lei nº 3.301, de 25 de outubro de 2019.



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

10

Autor: Vereador Claudio José Schooder

“Estabelece desconto de 100% (cem por cento) no pagamento do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) aos imóveis em que estejam instaladas clínicas veterinárias que prestem atendimento aos animais em situação de abandono e/ou atropelados”

Vagner Barilon, Presidente da Câmara Municipal de Nova Odessa, Estado de São Paulo;

Faço saber que a Câmara Municipal manteve e eu, na qualidade de presidente, nos termos do §5º do art. 53 da Lei Orgânica do Município, promulgo a seguinte lei:

**Art. 1º - Fica estabelecido o desconto de 100% (cem por cento) no pagamento do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) aos imóveis em que estejam instaladas clínicas veterinárias que prestem atendimento aos animais em situação de abandono e/ou atropelados.**

Art. 2º. A Municipalidade deverá proceder ao desconto à época do lançamento do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), independentemente de requerimento do contribuinte.

Art. 3º. As despesas decorrentes da execução da presente lei correrão por conta de verbas próprias, consignadas no orçamento, suplementadas se necessário.

Art. 4º. Esta lei será regulamentada por Decreto pelo Poder Executivo Municipal.

Art. 5º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.”

Não se verifica a inconstitucionalidade formal da lei por vício de iniciativa alegada pelo autor, vez que a competência legislativa para a matéria é concorrente.

Para poder examinar-se a questão da iniciativa das leis tributárias, vejamos algumas disposições na Constituição Estadual/SP:

**“Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.**



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

11

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

I – **sistema tributário** estadual, instituição de impostos, taxas, contribuições de melhoria e contribuição social;

**Artigo 24** - A iniciativa das **leis** complementares e **ordinárias** cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

**Artigo 144** - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por **Lei Orgânica**, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.”

Sobre a questão de iniciativa de leis, na jurisprudência do

C. Supremo Tribunal Federal encontramos, entre outros julgados:

“PROCESSO LEGISLATIVO – MATÉRIA TRIBUTÁRIA – INICIATIVA – RESERVA – AUSÊNCIA. **Inexiste reserva de iniciativa de projetos de lei versando matéria tributária, a teor do disposto no artigo 61, § 1º, da Constituição Federal, aplicável aos Estados por força da simetria.** Precedente: recurso extraordinário com agravo nº 743.480, relator o ministro Gilmar Mendes, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 20 de outubro de 2013, submetido à sistemática da repercussão geral – Tema nº 682.” (STF, ADI 5768, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 11/09/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-211 DIVULG 26-09-2019 PUBLIC 27-09-2019)

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei n. 15.054/2006 do Estado do Paraná que restabelece benefícios fiscais no âmbito dos programas Bom Emprego, Paraná Mais Emprego e Desenvolvimento Econômico, Tecnológico e Social do Paraná (PRODEPAR). 3. **Vício de iniciativa. Matéria tributária. Inexistência de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo. Precedentes.** 4. **Violação do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Afronta ao art. 163, I, da Constituição Federal. Impossibilidade de adoção de dispositivos infraconstitucionais como parâmetro de**



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

12

**controle. Precedentes.** 5. Inexistência de violação à isonomia. 6. Causa de pedir aberta. Ofensa à alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição (“guerra fiscal”). Concessão unilateral de benefício fiscal no âmbito do ICMS. Inconstitucionalidade. Precedentes. 7. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (STF, ADI 3796, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 08/03/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-168 DIVULG 31-07-2017 PUBLIC 01-08-2017)

Extrai-se de tal julgado a doutrina de José Maurício Conti sobre a iniciativa de lei em matéria de Direito Financeiro:

“Ratificando argumentos desenvolvidos no item anterior, sendo a iniciativa legislativa geral a regra, e a iniciativa reservada exceção, **não há como reconhecer ser privativa do Chefe do Executivo a iniciativa legislativa das leis que instituem benefícios fiscais.**

O art. 61, § 1º, II, b, não admite outra interpretação que não a de sua aplicação apenas e tão somente no âmbito dos Territórios. Não se pode, pois, com fundamento no referido texto constitucional, atribuir iniciativa legislativa privativa ao Chefe do Poder Executivo para leis de matéria tributária.

*Não havendo outro dispositivo constitucional ou legal que torne expressa a reserva de iniciativa, prevalece a regra, que é iniciativa legislativa geral.*

Mesmo assim, é interessante discorrer sobre a iniciativa legislativa em matéria tributária quando a questão envolve os *benefícios fiscais em geral pelo fato de que eles se equiparam aos gastos públicos, pois importam em redução de receita. Ou seja, a concessão de um benefício fiscal é, em certa medida, uma despesa pública. [...]*

Sendo assim, ***não obstante o impacto orçamentário causado pela concessão de benefícios fiscais, conclui-se serem também de iniciativa geral as leis tributárias que tratam desta e das demais modalidades de gasto tributário.*** (CONTI, José Maurício. Iniciativa legislativa em matéria financeira. In: Fernando Facury Scaff; Jose Mauricio Conti (Org). Orçamentos Públicos e Direito Financeiro. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 283-307.)

Assim, restou assentada a seguinte tese da inexistência



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

13

de reserva de iniciativa do Executivo em matéria tributária pelo C. Supremo Tribunal Federal – Tema 682 da sistemática de repercussão geral: **“Tributário. Processo legislativo. Iniciativa de lei. 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.”** (STF, proferida no processo paradigma ARE 743.480 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 10/10/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-228 DIVULG 19-11-2013 PUBLIC 20-11-2013).

Por outro lado, o V. Acórdão cassado, por unanimidade, julgou improcedente a ação, afastando a incidência do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República, aplicando uma interpretação restritiva, sob o argumento de que a disposição não se aplicaria aos Municípios, por entender que sua incidência seria restrita apenas à União ao “Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União” delineado pelo art. 106 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (*Art. 106. Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos arts. 107 a 114 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Incluído pela EC 95/2016*) (fls.218/227).

Determina o artigo 113, do ADCT: **“Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do**



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

14

seu impacto orçamentário e financeiro. (Incluído pela EC 95/2016)”

Tal posicionamento adotado anteriormente por este C. Órgão Especial, entretanto, contraria o entendimento do C. Supremo Tribunal Federal no sentido de que, tratando-se de regra do processo legislativo, é de reprodução obrigatória para todos os entes federados, aplicando-se, pois, também aos Municípios.

Nesse sentido o julgado do C. Supremo Tribunal Federal, estabelecendo que, em que pese a Emenda Constitucional 95/2016 estabeleça cominações específicas para o âmbito da União, sobressai seu preponderante caráter nacional, especialmente no tocante às normas de processo legislativo e orçamentário traduzida pelo artigo 113, do ADCT:

**“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 atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos.”** ([ADI 5.816](#), rel. min. Alexandre de Moraes, j. 5-11-2019, P, DJE de 26-11-2019).

Por essa razão, como requisito adicional para validade formal das leis em que há renúncia de receita, é premente necessidade de estimativa do impacto orçamentário e financeiro, nos moldes impostos pelo dispositivo do ADCT, o que não ocorreu, *in casu*.

Com efeito, como restou bem assentado na declaração de voto do Relator vencido, saudoso Desembargador Antonio Carlos



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

15

Malheiros: “devem ser observadas as regras constitucionais referentes ao processo legislativo. De fato, as normas da Constituição Federal, alusivas ao processo legislativo são de observância, absorção e reprodução obrigatória pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, incidindo, no caso, o disposto no artigo 144 da Constituição Bandeirante que assim dispõe: Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organização por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

Neste sentido, não há como a edilidade local deixar de observar o comando constitucional federal que dispõe a obrigatoriedade proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, contido no art. 113, e que falece na norma municipal, ora em exame.”

Este C. Órgão Especial já vem decidindo nessa esteira, revendo posicionamento adotado anteriormente, conforme recentes julgados:

“Ação direta de inconstitucionalidade - Lei nº 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.**” (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade



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

16

2159783-96.2020.8.26.0000; Relator (a): Ademir Benedito; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 23/03/2022; Data de Registro: 25/03/2022)

“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 estimava 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 atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos" (ADI 5816/RO - sic). 6. Procedência da ação.” (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2297290-02.2020.8.26.0000; Relator (a): Vianna Cotrim; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 09/03/2022; Data de Registro: 10/03/2022)

“Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido liminar - Lei Complementar Municipal nº 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, § 2º da CF - Norma de 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 –





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

17

**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.” (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2172140-74.2021.8.26.0000; Relator (a): Luciana Bresciani; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 26/01/2022; Data de Registro: 28/01/2022)**

“**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 5.936/2019, DO MUNICÍPIO DE VALINHOS – INICIATIVA PARLAMENTAR – REDUÇÃO DE BASE DE CÁLCULO DE TAXA DE LICENÇA PARA APROVAÇÃO DE PROJETOS DE OBRAS E REGULARIZAÇÃO DE CONSTRUÇÕES – AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO – OFENSA AO ART. 113 DO ADCT E ART. 144 CE - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – RECONHECIMENTO. 1. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Municipal 5.936, de 27 de novembro de 2019, do Município de Valinhos. Redução de base de cálculo de taxa de licença para aprovação de projetos de obras e regularização de construções. Vício de iniciativa inexistente (Tema nº 682 do STF). 2. **Processo legislativo. Renúncia de receita. Necessidade de estimativa do impacto orçamentário e financeiro. Afronta ao artigo 113 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal. Norma de reprodução obrigatória, dirigida a todos os entes federativos.** Parâmetro de controle concentrado de constitucionalidade (Tema nº 484 do STF). Necessidade de equilíbrio orçamentário que se estende a todos os entes federados, e com maior intensidade nos Municípios, que possuem alternativas menores de receita. Existência de vício formal. Inconstitucionalidade reconhecida. Ação procedente.” (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2281123-41.2019.8.26.0000; Relator (a): Décio Notarangeli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 26/01/2022; Data de Registro: 27/01/2022)**

Assim, havendo efetiva concessão de benefício fiscal com impacto sobre a arrecadação do ente político, necessária a formalização de estimativa de impacto orçamentário previamente a votação do texto definitivo e encaminhamento à sanção pelo Poder Executivo, mostrando-se imperiosa a declaração de



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

18

inconstitucionalidade da norma por vício formal.

Isso posto, **julga-se procedente a presente ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 3.301, de 25 de outubro de 2019, do Município de Nova Odessa.**

*José **Damião Pinheiro Machado Cogan***  
*Desembargador Relator*