



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

**Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2025313-94.2021.8.26.0000**

**VOTO Nº 34398**

**Registro: 2021.0000723573**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2025313-94.2021.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ITÁPOLIS, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ITÁPOLIS.

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

O julgamento teve a participação dos Exmo. Desembargadores LUIS SOARES DE MELLO (Presidente), JACOB VALENTE, JAMES SIANO, CLAUDIO GODOY, MOREIRA VIEGAS, COSTABILE E SOLIMENE, TORRES DE CARVALHO, LUCIANA BRESCIANI, ELCIO TRUJILLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, DÉCIO NOTARANGELI, RICARDO ANAFE, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, FERRAZ DE ARRUDA E ADEMIR BENEDITO.

São Paulo, 1º de setembro de 2021.

CRISTINA ZUCCHI  
RELATOR  
Assinatura Eletrônica



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

**Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2025313-94.2021.8.26.0000**

**VOTO Nº 34398**

Autor: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ITÁPOLIS

Réu: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ITÁPOLIS

EMENTA:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL Nº 3.672, DE 16 DE DEZEMBRO DE 2020, DO MUNICÍPIO DE ITÁPOLIS, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE DISPÕE SOBRE PAGAMENTO DE DÉBITOS POR MEIO DE CARTÃO DE DÉBITO E CRÉDITO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. NORMA IMPUGNADA QUE DISPÕE SOBRE PAGAMENTO DE DÉBITOS TRIBUTÁRIOS, INSTITUINDO NOVA FORMA DE EXTINGUI-LOS (ALÉM DAQUELAS JÁ PREVISTAS NO ARTIGO 162 DO CTN), OU SEJA, ATRAVÉS DE CARTÃO DE CRÉDITO OU DÉBITO. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. QUESTÃO DEFINIDA PELO C. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, EM REGIME DE REPERCUSSÃO GERAL, COM FIXAÇÃO DA TESE Nº 682. PRECEDENTES DESTES C. ÓRGÃO ESPECIAL. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. RESSALVA, PORÉM, QUE DEVE SER FEITA EM RELAÇÃO: 1) À DETERMINAÇÃO CONTIDA NO § 2º DO ART. 1º DA NORMA IMPUGNADA, A QUAL INCLUI O PARCELAMENTO DOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. MATÉRIA RELATIVA A REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS, NO CASO, DOS PROCURADORES DO MUNICÍPIO, CUJA INICIATIVA É EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, NOS TERMOS DO ARTIGO 24, § 2º, 1, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES; 2) À DETERMINAÇÃO CONTIDA NO ART. 3º DA NORMA IMPUGNADA, PARA QUE O SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO DE ITÁPOLIS TAMBÉM FIQUE OBRIGADO A OFERECER A FORMA DE PAGAMENTO POR CARTÃO DE CRÉDITO OU DÉBITO. MATÉRIA QUE DIZ RESPEITO A REGIME TARIFÁRIO DE SERVIÇO PÚBLICO (ART. 190, 120 E 159, TODOS DA CONSTITUIÇÃO PAULISTA), CUJA



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

**Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2025313-94.2021.8.26.0000**

**VOTO Nº 34398**

ATRIBUIÇÃO É DE COMPETÊNCIA DE ÓRGÃO ADMINISTRATIVO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO MUNICIPAL, SUBORDINADO AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, A QUEM CABE A REGULAMENTAÇÃO DO PAGAMENTO DE PREÇO PÚBLICO (TARIFA) PELA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO. VIOLAÇÃO, NESSA PARTE, AOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO, ALÉM DE PODER VIR A AFETAR O EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO DE CONCESSÃO JÁ FIRMADO. AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS II, XIV E XIX, LETRA 'A', 144 E 117, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. ACOLHO PARCIALMENTE O PEDIDO INICIAL E CONCLUO SEREM INCONSTITUCIONAIS A EXPRESSÃO “E HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS” CONTIDA NO § 2º DO ART. 1º, BEM COMO O ART. 3º, DA LEI Nº 3672/20 DO MUNICÍPIO DE ITÁPOLIS, PREVALECENDO, CONFORME OS PARÂMETROS CONSTITUCIONAIS, O RESTANTE DA LEI IMPUGNADA. EFEITO *EX TUNC*.

Ação procedente em parte.

O Prefeito do Município de Itápolis ajuizou a presente ação direta de inconstitucionalidade, com pedido liminar, objetivando a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 3.672, de 16 de dezembro de 2020, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre pagamento de débitos por meio de cartão de débito e crédito e dá outras providências (fls. 02/03).

Aduz o requerente que a norma impugnada cuida de matéria tipicamente administrativa reservada ao Poder Executivo, de tal sorte que a sua iniciativa pelo Poder Legislativo viola o princípio da Separação dos Poderes (artigos 5º, 47, II e XIV, e 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo). Alega ainda que a norma é inconstitucional, pois cria despesa sem precedente na



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

**Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2025313-94.2021.8.26.0000**

**VOTO Nº 34398**

previsão orçamentária. Por fim, aduz que a previsão de parcelamento de honorários de procuradores municipais pela norma impugnada ofende o disposto nos arts. 85, §§ 14 e 19 e 827 do Código de Processo Civil, art. 24 da Lei Federal nº 8.906/94 c/c art. 1º da Lei Municipal nº 9.402/81, arts. 37, XV e 61, § 1º, II, “a” e “c” da Constituição Federal e art. 37, § 2º, II, da Lei Orgânica Municipal.

Diante disso, requereu, liminarmente, a suspensão da vigência e eficácia da Lei nº 3.672, de 16 de dezembro de 2020, até o final julgamento desta ação, sob o argumento de que restou devidamente demonstrado o *fumus boni juris*, ante a patente inconstitucionalidade da norma impugnada, e que o *periculum in mora* decorre “*da ideia de que sem a imediata suspensão da vigência e eficácia do preceito legal questionado, subsistirá a sua aplicação, com a possível realização de despesas que dificilmente poderão ser revertidas aos cofres públicos, na hipótese provável de procedência da ação direta.*”

Pelo despacho de fls. 26/27, a liminar foi deferida.

Citada, a dd. Procuradoria-Geral do Estado deixou transcorrer o prazo *in albis* sem manifestação (fls. 144).

Requisitadas informações ao Sr. Presidente da Câmara Municipal de Itápolis, estas foram prestadas às fls. 36/47, oportunidade em que, em síntese, defendeu a constitucionalidade da norma impugnada, sustentando que não houve avanço sobre matéria de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, mas apenas ampliação da forma de pagamento, pelo contribuinte, de débitos municipais, com opção de que sejam realizados por meio de cartão de débito ou crédito.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

**Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2025313-94.2021.8.26.0000**

**VOTO Nº 34398**

O i. Procurador-Geral de Justiça manifestou-se às fls. 147/154, pela procedência parcial da ação. Constatou da ementa do parecer:

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.672, DE 16 DE DEZEMBRO DE 2020, DO MUNICÍPIO DE ITÁPOLIS, QUE “DISPÕE SOBRE O PAGAMENTO DE DÉBITOS POR MEIO DE CARTÃO DE DÉBITO E CRÉDITO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”. INICIATIVA PARLAMENTAR. RECOLHIMENTO DE TRIBUTOS POR MEIO DE CARTÃO DE DÉBITO E CRÉDITO. SEPARAÇÃO DE PODERES. PROCESSO LEGISLATIVO. INICIATIVA PARLAMENTAR. PAGAMENTO. FORMA. INEXISTÊNCIA DE RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO OU INICIATIVA LEGISLATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA. TEMA DE REPERCUSSÃO GERAL 682. RESSALVA. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. NORMA QUE TRATA DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES E, PORTANTO, DE INICIATIVA RESERVADA. ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO. PAGAMENTO POR MEIO DE CARTÃO DE DÉBITO E CRÉDITO. ATOS DE GESTÃO E DIREÇÃO SUPERIOR. PROCEDÊNCIA PARCIAL.

1. Inexistência de reserva da Administração ou de reserva de iniciativa legislativa para disciplina da forma de pagamento de tributo, na conformidade do Tema 682 de repercussão geral.

2. Impossibilidade, todavia, da inclusão de honorários advocatícios no parcelamento tributário, porque a remuneração de funções e empregos públicos na administração está inserida na iniciativa legislativa reservada do Chefe do Poder Executivo, impossibilitada a alteração por meio de lei de iniciativa parlamentar (art. 24, § 2º, 1, da Constituição Estadual).

3. Dispositivo determinando que o Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Itápolis também fica obrigado a oferecer ao consumidor inadimplente, a possibilidade de pagamento, por meio de cartão de débito ou crédito, das faturas em atraso.

Iniciativa parlamentar que invade a reserva da Administração para prática de atos de direção superior e gestão e disciplina de sua organização e funcionamento, vulnerando o princípio de divisão funcional do poder (arts. 5º, 24, § 2º, 2, 47, II, XIV e XIX, a, da Constituição Estadual).



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

**Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2025313-94.2021.8.26.0000**

**VOTO Nº 34398**

4. Parcial procedência do pedido.”.

**É o relatório.**

De proêmio, deve ser apontado que o controle de constitucionalidade, pela via de ação, só se justifica e é viável quando se tratar de revisão da constitucionalidade da norma impugnada em face de dispositivos constitucionais que consubstanciem parâmetros da constitucionalidade estabelecida pelo sistema vigente. E, *in casu*, no âmbito da ação direta de inconstitucionalidade, só é possível a averiguação da compatibilidade entre a lei municipal analisada e o parâmetro constitucional estadual.

Da mesma forma, nos termos do art. 125, § 2º, da Constituição Federal, não cabe o exercício do controle de constitucionalidade de leis e demais atos normativos municipais em face da Constituição Federal, mas tão somente em face da Constituição Estadual, salvo quando se trate de norma de observância obrigatória.

Nesta feita, fica afastada a análise da constitucionalidade da norma impugnada tendo como parâmetro os arts. 85, §§ 14 e 19 e 827 do Código de Processo Civil, art. 24 da Lei Federal nº 8.906/94 c/c art. 1º da Lei Municipal nº 9.402/81, arts. 37, XV e 61, § 1º, II, “a” e “c” da Constituição Federal e art. 37, § 2º, II, da Lei Orgânica Municipal, apontados pelo requerente na inicial.

Feita tal premissa, passa-se à análise do mérito.

A Lei nº 3.672, de 16 de dezembro de 2020, do Município de Itápolis, que dispõe sobre o pagamento de débitos por meio de cartão de débito e



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

**Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2025313-94.2021.8.26.0000**

**VOTO Nº 34398**

crédito e dá outras providências, tem a seguinte redação:

“Art. 1º Os débitos tributários, constituídos ou não, inscritos ou não na dívida ativa, poderão ser quitados pelos contribuintes por meio de cartão de débito e/ou crédito.

§ 1º Na modalidade crédito, os débitos poderão ser parcelados.

§ 2º Os valores referentes ao principal, multa, juros e honorários advocatícios poderão ser incluídos no parcelamento, a critério do contribuinte.

§ 3º Os débitos que são originários de cobrança judicial e ou protesto de títulos excluem-se desse dispositivo.

Art. 2º O pagamento, por meio de cartão de débito ou de crédito, será realizado a partir das informações constantes dos boletos gerados pelo sistema informatizado de cobrança.

Art. 3º Fica o Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Itápolis também obrigado a oferecer ao consumidor inadimplente, a possibilidade de pagamento, por meio de cartão de débito ou crédito, das faturas em atraso, assim restabelecendo imediatamente possíveis interrupções dos serviços essenciais por falta de pagamento.

Art. 4º Nos pagamentos realizados através de cartão de débito ou crédito fica autorizado o acréscimo de custos operacionais e administrativos ao valor principal da cobrança, de modo a não causar perda na arrecadação por parte da administração direta ou indireta do Município de Itápolis.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor sessenta dias após a sua publicação.”. (n/ grifos)

O autor sustenta afronta, em síntese, ao princípio da Reserva da Administração. Pondera que cabe exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa da lei que cuida da organização e do funcionamento da Administração Municipal.

No caso vertente, a norma impugnada dispõe sobre pagamento de débitos tributários, instituindo nova forma de extingui-los (além





**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

**Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2025313-94.2021.8.26.0000**

**VOTO Nº 34398**

daquelas já previstas no artigo 162 do CTN<sup>1</sup>), ou seja, através de cartão de crédito ou débito.

Trata-se, pois, de norma que dispõe sobre matéria tributária (parcelamento e extinção de crédito tributário), a qual não se inclui dentre aquelas reservadas à iniciativa legislativa do Chefe do Executivo (artigo 24, § 2º, da Constituição Paulista<sup>2</sup>), não havendo que se falar em violação ao princípio da Separação dos Poderes.

A questão já foi definida pelo C. Supremo Tribunal Federal, em regime de repercussão geral, com fixação da Tese nº 682: “*Inexiste, na Constituição Federal de 1988, reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que concedem renúncia fiscal*”.

Destaco, a propósito, casos análogos já submetidos à apreciação deste C. Órgão Especial:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL Nº 2.717, DE 20 DE AGOSTO DE 2019, QUE 'DISPÕE SOBRE O RECEBIMENTO DE RECEITAS E TRIBUTOS PELO MUNICÍPIO DE VOTORANTIM, **POR**

<sup>1</sup> “Art. 162. O pagamento é efetuado:

I - em moeda corrente, cheque ou vale postal;

II - nos casos previstos em lei, em estampilha, em papel selado, ou por processo mecânico”.

<sup>2</sup> “Artigo 24 (...)

§ 2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX;

3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;

4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;

6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos”.





**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

**Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2025313-94.2021.8.26.0000**

**VOTO Nº 34398**

**MEIO DE CARTÃO DE DÉBITO E CRÉDITO'** - ATO NORMATIVO DE ORIGEM PARLAMENTAR QUE INSTITUIU **NOVAS OPÇÕES PARA A EXTINÇÃO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO** NA MODALIDADE PAGAMENTO, ALÉM DAQUELAS JÁ PREVISTAS NO ARTIGO 162 DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL - **COMPETÊNCIA CONCORRENTE PARA LEGISLAR SOBRE MATÉRIA TRIBUTÁRIA** - TEMA 682 DA REPERCUSSÃO GERAL (ARE Nº 743.480 RG/MG) – (...) "A disciplina normativa para dispor sobre novas opções para pagamento de tributos municipais está compreendida na competência legislativa concorrente da Câmara Municipal e do Prefeito, cuidando-se de assunto de interesse estritamente local (artigo 30, inciso I, da Carta da República), não se enquadrando em nenhuma das situações enumeradas pelo artigo 24, § 2º, da Constituição Bandeirante, cuja iniciativa legislativa é privativa do Chefe do Poder Executivo". "A ausência de dotação orçamentária apenas conduz à inexecutabilidade da norma no ano em que foi aprovada, não traduzindo infringência ao disposto no artigo 25 da Constituição Estadual". (...)³." (n/ grifos)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Nº 5.798/2019, do Município de Valinhos Parcelamento de débitos tributários e não tributários PL apresentado por vereador Legitimidade ativa concorrente entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo para iniciar processo legislativo, quando se tratar de matéria de natureza tributária, ainda que acarrete diminuição de receitas orçamentárias. Precedentes - Tema 682 analisado em sede repercussão geral no Recurso Extraordinário com Agravo nº 743.480 Reserva de iniciativa do chefe do executivo, ao parcelamento da dívida não tributária - Ação parcialmente procedente”⁴.

Outrossim, sem razão o requerente, no que se refere à alegação de violação ao artigo 25 da Constituição Estadual. E isso se dá considerando o entendimento sedimentado pelo E. Supremo Tribunal Federal no sentido de que “a falta de indicação da fonte de custeio para a execução do quanto disposto em um ato normativo não o eiva de inconstitucionalidade, mas apenas obsta sua execução no exercício em que editada. Prevista a despesa no orçamento seguinte, passa-se à aplicação do

3 ADIN nº 2238559-47.2019.8.26.0000, Rel. Renato Sartorelli, j. 04.03.2020.

4 ADIN nº 22281134-77.2019.8.26.0000, Rel. Des. Moreira Viegas, j. 10.06.2020.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

**Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2025313-94.2021.8.26.0000**

**VOTO Nº 34398**

*comando normativo*<sup>5</sup>.

Nesse sentido, também, já decidiu este C. Órgão Especial:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 11.445, de 25 de outubro de 2016, de origem parlamentar, que acrescentou dispositivos à Lei Municipal nº 7.935, de 05 de outubro de 2006, obrigando a Administração Pública do Município de Sorocaba a disponibilizar, nas unidades de saúde do Município, profissionais da área de saúde capacitados para atender, acolher e orientar pacientes nas situações de violência doméstica sexual, física ou psicológica, obrigando-a, ainda, a manter profissionais para acompanhamento das vítimas destas situações em plantões policiais. Promulgação da norma sem a especificação de dotação orçamentária ou indicação de sua fonte de custeio impede, quando muito, a exequibilidade dentro do mesmo exercício. Vício de iniciativa. (...)<sup>6</sup>. (n/ grifo)

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 4.155/2014, do Município de Guarujá, que proíbe a emissão de comprovantes em papel termossensível, cuja versão não seja certificada pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo – (...) Afronta ao artigo 25, da Constituição Paulista. Não ocorrência. A norma em tela tem como principais destinatários os particulares, de modo que desnecessária a indicação de suas fontes de custeio. Ademais, é pacífico o entendimento segundo o qual a ausência de apontamento ou a indicação genérica das fontes de custeio de determinado diploma normativo não gera sua inconstitucionalidade, mas, apenas, mera inexecutabilidade no mesmo exercício orçamentário de sua promulgação. Precedentes deste Colegiado e do Supremo Tribunal Federal. (...)<sup>7</sup>” (n/ grifo)

Assim, destituída de razão a acusação de vício de inconstitucionalidade da lei impugnada por supostamente criar despesa para a Administração do Município de Itápolis.

<sup>5</sup> ADIn 1440-SC, Rel. Min. Teori Zavascki, j. 15.10.14; ADIn 3599-DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 21.05.07; ADIn 2343-SC, Rel. Min. Nelson Jobim, j. 13.06.03; ADIn 2339-SC, Rel. Min. Ilmar Galvão, j. 01.06.01.

<sup>6</sup> ADIN 2089253-38.2018.8.26.0000, Rel. Xavier de Aquino, j. 26.09.2018.

<sup>7</sup> ADIN 2213363-46.2017.8.26.0000, Rel. Márcio Bartoli, j. 29.08.2018.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

**Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2025313-94.2021.8.26.0000**

**VOTO Nº 34398**

Por outro lado, observo advir do **§ 2º do art. 1º da norma impugnada** interferência em matéria reservada ao Chefe do Poder Executivo, ao incluir no parcelamento os “honorários advocatícios”, eis que, na hipótese, está dispendo sobre remuneração dos servidores públicos (regime jurídico dos servidores públicos), no caso, dos Procuradores do Município, matéria cuja iniciativa é exclusiva do Chefe do Poder Executivo, nos termos do artigo 24, § 2º, 1, da Constituição Estadual<sup>8</sup>.

Sobre a competência para legislar sobre o “regime jurídico dos servidores públicos”, observa Hely Lopes Meirelles:

“Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que inserem no âmbito da competência municipal. **São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre** criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; **regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração;** plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental”. (n/ grifo<sup>9</sup>)

Nestes termos, constitui inegável invasão da esfera da iniciativa reservada ao Prefeito do Município de Itápolis, a inclusão, por parte de

<sup>8</sup> **Constituição Estadual** – “Art. 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembléia 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

§ 2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração”

<sup>9</sup> “Direito Municipal Brasileiro”. 18ª ed. São Paulo: Ed. Malheiros. 2017. p. 646



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

**Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2025313-94.2021.8.26.0000**

**VOTO Nº 34398**

norma de iniciativa do Legislativo, do parcelamento dos “honorários advocatícios” dos Procuradores Municipais.

Assim também já se manifestou este C. Órgão Especial:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Jaú. Lei Complementar nº 535, de 31 de maio de 2019, de iniciativa parlamentar, a qual “altera o Código Tributário do Município (Lei nº 2.288, de 19 de dezembro de 1984), para viabilizar a inclusão dos honorários advocatícios no parcelamento de débitos”. (...) **Honorários advocatícios. Norma de iniciativa parlamentar autorizando o parcelamento dos honorários advocatícios dos procuradores municipais em conjunto com o parcelamento do crédito tributário.** Inviabilidade. Honorários integram a remuneração dos procuradores. Configurada alteração em seu regime jurídico. **Matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo** (art. 24, §2º da CE e Tema nº 917 do STF). Vício de iniciativa configurado. Inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 164-A do Código Tributário Municipal, inserido pelo art. 2º da LC nº 535/2019. Ação procedente, em parte<sup>10</sup>. (n/ grifos)

Inconstitucional, portanto, o § 2º do art. 1º da Lei nº 3.672, de 16 de dezembro de 2020 do Município de Itápolis.

Do mesmo modo, vislumbra-se a inconstitucionalidade do **art. 3º da norma impugnada**, que determina que o Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Itápolis também está obrigado a oferecer a forma de pagamento por cartão de crédito ou débito.

Isto porque o dispositivo **diz respeito a regime tarifário de serviço público**, nos termos do que dispõe os artigos 190, 120 e 159, todos da

<sup>10</sup> ADIN nº 2154716-87.2019.8.26.0000, Rel. Des. Evaristo dos Santos, j. 11.12.2019.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

**Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2025313-94.2021.8.26.0000**

**VOTO Nº 34398**

Constituição Paulista<sup>11</sup>, cuja atribuição é de competência de órgão administrativo de prestação de serviço público municipal, subordinado ao Chefe do Poder Executivo, a quem cabe a regulamentação do pagamento de preço público (tarifa) pela prestação de serviço público, de tal sorte que a iniciativa da norma pelo Poder Legislativo acaba por invadir área de reserva da Administração para prática de atos de direção superior e gestão e disciplina de sua organização e funcionamento, em flagrante violação do princípio da reserva da Administração estabelecido nos incisos II, XIV e XIX, a, do artigo 47 da Constituição do Estado de São Paulo<sup>12</sup>.

Sobre a competência reservada ao Chefe do Poder Executivo, em questão que diz respeito a regime tarifário de serviço público, julgados deste C. Órgão Especial, em casos análogos:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº

<sup>11</sup> **Constituição Estadual** – “Artigo 119. Os serviços concedidos ou permitidos ficarão sempre sujeitos à regulamentação e fiscalização do Poder Público e poderão ser retomados quando não atendam satisfatoriamente aos seus fins ou às condições do contrato.

Parágrafo único. Os serviços de que trata este artigo não serão subsidiados pelo Poder Público, em qualquer medida, quando prestados por particulares.

Artigo 120. Os serviços públicos serão remunerados por tarifa previamente fixada pelo órgão executivo competente, na forma que a lei estabelecer. (...)

Artigo 159. A receita pública será constituída por tributos, preços e outros ingressos.

Parágrafo único. Os preços públicos serão fixados pelo Executivo, observadas as normas gerais de Direito Financeiro e as leis atinentes à espécie”.

<sup>12</sup> **Constituição Estadual** - “Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

(...)

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

(...)

XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo.

(...)

XIX - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos”.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

**Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2025313-94.2021.8.26.0000**

**VOTO Nº 34398**

3.514, de 05 de novembro de 2018. do Município de Andradina, que dispõe acerca a proibição da cobrança de taxa de água no Município de Andradina nas residências que especifica e dá outras providências. Vício de iniciativa. Pedido procedente. No caso em testilha, restou demonstrada a violação do princípio constitucional da separação dos Poderes, bem como aos dispositivos da Constituição do Estado de São Paulo, porquanto a matéria tratada na norma impugnada constitui reserva legal do Chefe do Poder Executivo já que dispõe sobre regime de concessão de serviço público. Ademais, em contrapartida ao disposto na lei objurgada e com vistas ao preceituado nos artigos 117 e 120, ambos da Constituição Bandeirante, nota-se que as tarifas serão fixadas pelo Poder Executivo para garantir o equilíbrio econômico-financeiro do contrato firmado para a prestação do serviço público concedido, motivo pelo qual não pode ser disciplinada em lei de iniciativa parlamentar. Violação dos artigos 5º, caput, 47 e incisos II, XIV e XVIII, 117 e 120, todos da Constituição do Estado de São Paulo, aplicáveis aos municípios em decorrência do estabelecido no artigo 144 do mesmo diploma legal. Ação procedente<sup>13</sup>.”

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ARTIGO 3º, CAPUT, DA LEI Nº 1.693, DE 30 DE NOVEMBRO DE 2015, DO MUNICÍPIO DE DUMONT, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE ESTABELECEU QUE OS PREÇOS DAS TARIFAS DE ÁGUA E COLETA DE ESGOTOS, CORTE NO FORNECIMENTO E RELIGAÇÃO, COBRADAS PELO MUNICÍPIO, SERÃO FIXADOS E REAJUSTADOS POR LEI DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO - INVASÃO DA ESFERA DE COMPETÊNCIA DO CHEFE DO EXECUTIVO QUE TEM ENTRE SUAS ATRIBUIÇÕES A FIXAÇÃO DAS TARIFAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS - OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 47, XVIII E XIX, 117, 120, 159, PARÁGRAFO ÚNICO E 144, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - PRECEDENTES DO ÓRGÃO ESPECIAL - PROCEDÊNCIA DA AÇÃO, PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DO 'CAPUT', DO ARTIGO 3º, DA LEI Nº 1.693/2015 DO MUNICÍPIO DE DUMONT”<sup>14</sup>.

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal de Sorocaba nº 11.102, de 15 de maio de 2015, de iniciativa parlamentar, promulgada após veto do proponente, que

<sup>13</sup> ADIN nº 2302581-80.2020.8.26.0000, Rel. Des. Alex Zilenovski, j. 23.06.2021

<sup>14</sup> ADIN nº 2178330-87.2020.8.26.0000, Rel. Des. Ferraz de Arruda, j. 28.04.2021.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

**Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2025313-94.2021.8.26.0000**

**VOTO Nº 34398**

“estabelece política pública de pagamento pelo consumo de água do SAAE e dá outras providências” Vício de iniciativa Afronta ao princípio da separação de poderes Lei que, apesar da boa intenção, invade esfera própria da atividade do Administrador Público, interferindo nas atribuições de órgão administrativo de prestação de serviço público municipal (SAAE), subordinado ao Chefe do Poder Executivo, a quem cabe a regulamentação do pagamento de preço público (tarifa) pela prestação de serviço público Diploma que, ademais, compromete o orçamento municipal Violação dos arts. 5º, 47, II, XI e XIV, 120, 144 e 159, parágrafo único, da CE, além do art. 61, § 1º, II, b, CF Ação julgada procedente<sup>15</sup>”.

Isso sem falar que a medida pode vir a alterar contrato administrativo no curso de sua validade, ao impor à concessionária obrigação adicional não contemplada no contrato de concessão já firmado, o que acarretaria patente violação do disposto no artigo 117, da Constituição Estadual<sup>16</sup>, afetando o equilíbrio econômico-financeiro do contrato existente.

Nestes termos, acolho parcialmente o pedido inicial e concluo serem inconstitucionais: a) a expressão “*e honorários advocatícios*” contida no § 2º do art. 1º e b) o art. 3º, da Lei nº 3672/20 do Município de Itápolis, prevalecendo, conforme os parâmetros constitucionais, o restante da lei impugnada.

Ante o exposto, julgo parcialmente procedente a ação, nos termos do v. acórdão.

**CRISTINA ZUCCHI**

**Relatora**

<sup>15</sup> ADIN nº 2113662-83.2015.8.26.0000, Rel. Des. João Carlos Saletti, j. 27.01.2016.

<sup>16</sup> **Constituição Estadual** - Artigo 117 - Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.