



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

Registro: 2025.0000817762

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2366418-70.2024.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SOROCABA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA.

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 FERNANDO TORRES GARCIA (Presidente), VICO MAÑAS, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, GOMES VARJÃO, ÁLVARO TORRES JÚNIOR, LUCIANA BRESCIANI, LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, SILVIA ROCHA, NUEVO CAMPOS, CARLOS MONNERAT, RENATO RANGEL DESINANO, AFONSO FARO JR., MÁRIO DEVIENNE FERRAZ, LUIS SOARES DE MELLO, ANA CATARINA STRAUCH, BERETTA DA SILVEIRA, FRANCISCO LOUREIRO E XAVIER DE AQUINO.

São Paulo, 6 de agosto de 2025.

DAMIÃO COGAN

RELATOR

Assinatura Eletrônica





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

2

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 2366418-70.2024.8.26.0000

AUTOR: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SOROCABA

RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

SÃO PAULO

VOTO Nº **53.335OE**

Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 12.631, de 2022, do Município de Sorocaba, que “dispõe sobre desconto de 5% sobre o Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU aos proprietários de imóveis urbanos que sejam doadores de sangue e dá outras providências”. Renúncia de receita. Inexistência de inconstitucionalidade por vício de iniciativa, uma vez que não há reserva de iniciativa do Executivo em matéria tributária. Tema 682, do C. Supremo Tribunal Federal. Configurada a inconstitucionalidade formal da lei por ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, nos moldes do artigo 113, do ADCT, eis que se trata de regra do processo legislativo de preponderante caráter nacional, e de reprodução obrigatória para todos os entes federados, dentre os quais se enquadram os Municípios. Inconstitucionalidade da lei que estabelece renúncia de receita sem a apresentação de estimativa de impacto orçamentário e financeiro. Precedentes do C. Supremo Tribunal Federal e deste E. Órgão Especial. Ação procedente.

O Prefeito do Município de Sorocaba propõe Ação Direta de Inconstitucionalidade em face da Lei Complementar nº 12.631, de 18 de agosto de 2022, do Município de Sorocaba, que concede desconto de 5% no Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) aos proprietários de imóveis urbanos que comprovem a condição de doadores de sangue, medula óssea ou plaquetas.

Sustenta que a Lei objurgada apresenta vício formal insanável de inconstitucionalidade, pois foi aprovada sem a necessária estimativa de impacto orçamentário-financeiro, exigida





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

3

pelo artigo 113 do ADCT, artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e artigos 144 e 297 da Constituição do Estado de São Paulo.

Afirma que a norma impugnada afronta o artigo 29 da Constituição Federal, que exige que os municípios obedeçam aos princípios constitucionais federais e estaduais, inclusive no processo legislativo tributário.

Pontua que as regras constitucionais de repetição obrigatória, como o artigo 113 do ADCT, vinculam todos os entes federativos, incluindo os municípios, exigindo a apresentação de estudo de impacto orçamentário e financeiro para proposições legislativas que impliquem renúncia de receita.

Aduz que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 5816/RO, consolidou o entendimento de que a exigência do artigo 113 do ADCT se aplica a todos os níveis federativos, sendo condição indispensável para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais.

Entende que a ausência de estimativa de impacto financeiro na lei municipal compromete o equilíbrio fiscal do município, violando o artigo 14 da LRF, que determina que toda concessão de benefício tributário deve estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e demonstração de que a renúncia foi considerada na lei orçamentária anual e não afetará as metas fiscais.

Argumenta que a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo é pacífica no sentido de reconhecer a inconstitucionalidade de leis municipais que concedem benefícios fiscais sem a devida estimativa de impacto financeiro, citando precedentes das ADIs nº 2297290-02.2020.8.26.0000,





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

4

2140915-31.2024.8.26.0000, 2224558-18.2023.8.26.0000, 2092883-92.2024.8.26.0000 e 2069464-43.2024.8.26.0000.

Alega que a execução da renúncia de receita sem previsão orçamentária compromete a estabilidade das finanças municipais e pode causar prejuízo irreversível à arrecadação, bem como insegurança jurídica e dificuldades administrativas para eventual reversão dos descontos concedidos.

Requer a declaração de inconstitucionalidade da lei.

Inicialmente o pedido de liminar foi indeferido (fls. 24/25). Em embargos de declaração opostos pelo autor em face da decisão inicial, foi deferida a medida (fls.252/256).

Prestou informações o Presidente da Câmara Municipal. Pontuou que o Projeto de Lei nº 141/2021, que deu origem à Lei nº 12.631/2022, tramitou em absoluta observância ao devido processo legislativo. Afirma que inexiste vício de iniciativa, pois a matéria é de índole tributária e de competência legislativa concorrente entre Executivo e Legislativo, não havendo exclusividade do Prefeito para a propositura. Acrescenta que não era necessária a apresentação de estimativa de impacto orçamentário-financeiro no momento da tramitação, pois a própria lei condicionou sua entrada em vigor à inclusão da estimativa de renúncia de receita na lei orçamentária anual, conforme artigo 6º da norma impugnada. Aduz que a Comissão de Justiça da Câmara Municipal apresentou emenda justamente para adequar o projeto ao artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelecendo que o benefício só seria concedido após a previsão orçamentária da renúncia de receita. Destaca que foram observados o artigo 150, § 6º, da Constituição Federal, e o artigo 176 do Código Tributário Nacional, que exigem lei específica para concessão de





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

5

benefícios fiscais, o que foi atendido pela Lei nº 12.631/20221. Argumenta que a legalidade e constitucionalidade do projeto foram objeto de análise pela Secretaria Jurídica e pela Comissão de Justiça da Câmara Municipal, ambas opinando favoravelmente à sua tramitação, com as ressalvas e adequações já mencionadas. Alega que não há qualquer ilegalidade ou inconstitucionalidade na Lei nº 12.631/2022, pois todos os requisitos legais e constitucionais foram observados, inclusive a necessidade de aprovação por dois terços dos membros da Câmara, conforme exigência do artigo 40, § 3º, inciso I, da Lei Orgânica Municipal. Requer a total improcedência do pedido formulado pelo Prefeito, mantendo-se a integral validade e eficácia da Lei Municipal nº 12.631/2022. (fls.36/42).

A D. Procuradoria-Geral do Estado deixou transcorrer “in albis” o prazo para manifestação (certidão de fls.283).

A D. Procuradoria Geral de Justiça manifestou-se pela procedência da ação, apresentando a ementa (fls.267/282):

CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. FINANCEIRO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 12.631/2022, DE 18 DE AGOSTO DE 2022, DO MUNICÍPIO DE SOROCABA, QUE “DISPÕE SOBRE DESCONTO DE 5% SOBRE O IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO - IPTU AOS PROPRIETÁRIOS DE IMÓVEIS URBANOS QUE SEJAM DOADORES DE SANGUE E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”. PROCESSO LEGISLATIVO. OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA DOS DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS. RENÚNCIA DE RECEITA. NECESSIDADE DE ESTIMAR O IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. INCIDÊNCIA DO DISPOSTO NO ART. 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. VÍCIO FORMAL. PROCEDÊNCIA.

1. À luz do art. 125, § 2º da Constituição Federal, o contencioso estadual de constitucionalidade de lei municipal tem como exclusivo parâmetro a Constituição Estadual, sendo inadmissível seu contraste com a legislação





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

6

infraconstitucional, justamente à vista dos limites de cognição do processo objetivo.

2. Configura-se vício formal por violação ao processo legislativo constitucionalmente previsto, cuja reprodução é obrigatória no âmbito municipal, por força do disposto nos arts. 144 e 297 da Carta Paulista.

3. Processo legislativo que deve ser instruído com idônea estimativa do impacto orçamentário e financeiro nas hipóteses em que a proposição preveja renúncia de receita, em obséquio ao art. 113 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal.

4. Procedência do pedido.

É o relatório.

De início cumpre ressaltar que em sede de controle concentrado de constitucionalidade não há como se confrontar a lei impugnada com lei federal ou de nível inferior a mandamento constitucional, por ausência de previsão no âmbito constitucional, nos termos do artigo 74, inciso VI, da Constituição Estadual Paulista e artigo 125, §2º, da Constituição Federal:

Constituição Estadual

Artigo 74 - Compete ao Tribunal de Justiça, além das atribuições previstas nesta Constituição, processar e julgar originariamente: (...)

VI - a representação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, **contestados em face desta Constituição**, o pedido de intervenção em Município e ação de inconstitucionalidade por omissão, em face de preceito desta Constituição”

Constituição Federal

Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição. (...)

§ 2º Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais **em face da Constituição Estadual**, vedada a





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

7

atribuição da legitimação para agir a um único órgão.

A jurisprudência do C. Supremo Tribunal Federal sedimentou-se no sentido de que o exame em abstrato do ato estatal impugnado seja feito, exclusivamente, à luz do texto constitucional:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO – JUÍZO DE CONSTITUCIONALIDADE QUE DEPENDE DE CONFRONTO ENTRE DIPLOMAS LEGISLATIVOS – ATO DESTITUÍDO DE NORMATIVIDADE – INSUFICIÊNCIA DE DENSIDADE NORMATIVA – AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELO NÃO PROVIMENTO DO RECURSO DE AGRAVO – DECISÃO QUE SE REPORTA AOS FUNDAMENTOS QUE DERAM SUPORTE AO PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO – MOTIVAÇÃO “PER RELATIONEM” – LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DESSA TÉCNICA DE MOTIVAÇÃO – FUNDAMENTAÇÃO VÁLIDA – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. – **Não se legitima a instauração do controle normativo abstrato, quando o juízo de constitucionalidade depende, para efeito de sua prolação, do prévio cotejo entre o ato estatal impugnado e o conteúdo de outras normas jurídicas infraconstitucionais editadas pelo Poder Público. A ação direta não pode ser degradada em sua condição jurídica de instrumento básico de defesa objetiva da ordem normativa inscrita na Constituição. A válida e adequada utilização desse meio processual exige que o exame “in abstracto” do ato estatal impugnado seja realizado, exclusivamente, à luz do texto constitucional. A inconstitucionalidade deve transparecer, diretamente, do próprio texto do ato estatal impugnado. A prolação desse juízo de desvalor não pode e nem deve depender, para efeito de controle normativo abstrato, da prévia análise de outras espécies jurídicas infraconstitucionais, para, somente a partir desse exame e num desdobramento exegético ulterior, efetivar-se o reconhecimento da ilegitimidade constitucional do ato questionado. Precedente: ADI 842/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO. – Crises de**





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

8

legalidade – que irrompem no âmbito do sistema de direito positivo – revelam-se, por sua natureza mesma, insuscetíveis de controle jurisdicional concentrado, pois a finalidade a que se acha vinculado o processo de fiscalização normativa abstrata restringe-se, tão somente, à aferição de situações configuradoras de inconstitucionalidade direta, imediata e frontal. Precedentes.

– O controle concentrado de constitucionalidade somente pode incidir sobre atos do Poder Público revestidos de suficiente densidade normativa. **A noção de ato normativo, para efeito de fiscalização abstrata, pressupõe, além da autonomia jurídica da deliberação estatal, a constatação de seu coeficiente de generalidade abstrata, bem assim de sua impessoalidade.** Esses elementos – **abstração, generalidade, autonomia e impessoalidade** – qualificam-se como **requisitos essenciais** que conferem, ao ato estatal, a necessária aptidão para atuar, no plano do direito positivo, como norma revestida de eficácia subordinante de comportamentos estatais ou determinante de condutas individuais. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem ressaltado que atos estatais de efeitos concretos não se expõem, em sede de ação direta, à fiscalização concentrada de constitucionalidade. A ausência do necessário coeficiente de generalidade abstrata impede, desse modo, a instauração do processo objetivo de controle normativo abstrato. Precedentes.

– O Supremo Tribunal Federal tem salientado, em seu magistério jurisprudencial, a propósito da motivação “per relationem”, que incorre ausência de fundamentação quando o ato decisório – o acórdão, inclusive – reporta-se, expressamente, a manifestações ou a peças processuais outras, mesmo as produzidas pelo Ministério Público, desde que, nestas, se achem expostos os motivos, de fato ou de direito, justificadores da decisão judicial proferida. Precedentes. Doutrina. O acórdão, ao fazer remissão aos fundamentos fático-jurídicos expostos no parecer do Ministério Público – e ao invocá-los como expressa razão de decidir –, ajusta-se, com plena fidelidade, à exigência jurídico-constitucional de motivação a que estão sujeitos os atos decisórios emanados do Poder Judiciário (CF, art. 93, IX). (STF, ADI 2630 AgR, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 16-10-2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-217 DIVULG 04-11-2014 PUBLIC 05-11-2014)





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

9

No caso em exame, além de inviável, é desnecessário a análise em confronto com normas infraconstitucionais, em especial a aventada Lei de Responsabilidade Fiscal, surgindo clara a inconstitucionalidade por afronta ao artigo 113, do ADCT, como se verá adiante.

A Lei Municipal nº 12.631, de 18 de agosto de 2022, do Município de Sorocaba, assim estabelece:

LEI Nº 12.631, DE 18 DE AGOSTO DE 2022.

Dispõe sobre desconto de 5% sobre o Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU aos proprietários de imóveis urbanos que sejam doadores de sangue e dá outras providências.

Projeto de Lei nº 141/2021, do Edil Rodrigo Piveta Berno.

Gervino Cláudio Gonçalves, Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba, de acordo com o que dispõe o § 8º, do Art. 46, da Lei Orgânica do Município de Sorocaba, e o § 4º do Art. 176 da Resolução nº 322, de 18 de setembro de 2007 (Regimento Interno) faz saber que a Câmara Municipal de Sorocaba decreta e eu promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º Os proprietários de imóveis urbanos no Município de Sorocaba que comprovarem a condição de doadores de sangue, medula óssea e plaquetas sanguíneas farão jus ao desconto de 5% (cinco por cento) no valor do Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU do exercício seguinte ao da comprovação.

§ 1º A comprovação da condição de doador de sangue será feita mediante a apresentação de documento expedido pelo Hemonúcleo de Sorocaba - COLSAN, que ateste a realização de 2 (duas) doações de sangue no ano anterior ao qual a isenção parcial se refere.

§ 2º A comprovação da condição de doador de medula óssea será feita mediante a apresentação de documento expedido por instituição de saúde que ateste a efetiva doação de medula óssea, sendo insuficiente a mera inscrição em cadastro de doadores.





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

10

§ 3º A comprovação da condição de doador de plaquetas sanguíneas será feita mediante a apresentação de documento expedido pelo Hemonúcleo de Sorocaba - COLSAN, que ateste a realização de 2 (duas) doações de plaquetas sanguíneas no ano anterior ao qual a isenção parcial se refere.

Art. 2º O interessado em gozar da isenção parcial deverá apresentar até o último dia de expediente administrativo do exercício anterior ao que pretende gozar do benefício requerimento comprovando a condição de doador de sangue e/ou medula óssea.

Art. 3º O benefício previsto nesta Lei não poderá ser cumulado com outros, exceção feita aquele oriundo do pagamento antecipado ou pontual do tributo.

Art. 4º O emprego de qualquer meio fraudulento para o gozo da isenção ensejará a imediata cassação do benefício, a aplicação de multa no valor de 5% (cinco por cento) e a comunicação do Ministério Público Estadual acerca de eventual ocorrência de crimes contra a Ordem Tributária, observados o contraditório e ampla defesa prévios.

Art. 5º As despesas com a execução da presente Lei correrão por conta de verba orçamentária própria.

Art. 6º Esta Lei entrará em vigor em 1º de janeiro do ano em que a estimativa da renúncia de receita por ela acarretada tiver sido considerada na lei orçamentária anual.

Câmara Municipal de Sorocaba, 18 de agosto de 2022.

GERVINO CLÁUDIO GONÇALVES – Presidente

Publicada na Secretaria Legislativa da Câmara Municipal de Sorocaba, na data supra.

MARCIA PEGORELLI ANTUNES - Secretária Legislativa

JUSTIFICATIVA:

Cotidianamente ouvimos notícias de carência de sangue nos hemocentros do País ou sabemos de casos de familiares e amigos de pacientes que, aflitos, buscam doadores para atender casos de urgência e, muitas vezes, não os conseguem.

Infelizmente com a vinda da Pandemia o número de doadores diminuiu consideravelmente conforme contato com





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

11

o Hemonúcleo de Sorocaba, com isso podendo acarretar prejuízos irreparáveis a população que venha necessitar.

A falta de sangue nos serviços de saúde no Brasil constitui-se em um sério problema da nossa saúde pública. Muitas cirurgias eletivas deixam de ser realizadas por falta de estoques de sangue.

Este projeto de lei tem por finalidade instituir incentivos para a doação voluntária de sangue de forma aumentar o número de doadores e assim superar a carência deste insumo fundamental aos serviços de saúde em nossa cidade.

Muitos países já adotam tais incentivos, como os EUA, e aqui no Brasil, alguns estados, como Espírito Santo, e vários municípios instituíram benefícios semelhantes, como Campinas, por exemplo e temos o dever legal em estimular nosso Poder Executivo passe a oferecer esse incentivo, para que então, não tenhamos novos problemas com nossa saúde Pública.

TERMO DECLARATÓRIO

A presente Lei nº 12.631, de 18 de agosto de 2022, foi afixada no átrio desta Câmara Municipal de Sorocaba, nesta data, nos termos do Art. 78, § 4º, da Lei Orgânica do Município.

Câmara Municipal de Sorocaba, 18 de agosto de 2022.

MARCIA PEGORELLI ANTUNES - Secretária Legislativa

A lei municipal, de iniciativa parlamentar, que recebeu veto total do Prefeito, rejeitado pela Câmara Municipal, concede **desconto de 5% no valor do IPTU do exercício seguinte ao da comprovação, aos proprietários de imóveis urbanos no Município de Sorocaba que comprovarem a condição de doadores de sangue, medula óssea e plaquetas sanguíneas.**

Certo é que não se verifica a inconstitucionalidade formal da lei por vício de iniciativa, vez que a competência legislativa para a **matéria é concorrente.**





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

12

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.

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.”

Anote-se que são de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo Municipal as matérias elencadas no artigo 24, §2º, da Constituição Estadual:

Art.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. (...)

§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,





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

13

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).

Nesse sentido a doutrina de Hely Lopes Meirelles apontando que se a lei é de iniciativa exclusiva do prefeito, somente a ele cabe o envio do projeto à câmara, e estão elencados no artigo 24, §2º, da Constituição Estadual:

Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a *criação, estruturação e atribuição* das secretarias, *órgãos e entidades da Administração Pública Municipal*; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais. (...) Se a Câmara, desatendendo à privatividade do Executivo para esses projetos, votar e aprovar leis sobre tais matérias, caberá ao prefeito vetá-las, por inconstitucionais. *Sancionadas e promulgadas que sejam, nem por isso se nos afigura que convesçam do vício inicial, porque o Executivo não pode renunciar prerrogativas institucionais, inerentes às suas funções, como não pode delegá-las ou aquiescer em que o Legislativo as exerça.* Tal entendimento é o dominante na boa doutrina, e os tribunais não mais hesitam sobre o assunto, afirmando a inconstitucionalidade desses diplomas." (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 19 ed. Atualizada por Giovani da Silva Corralo. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 597/598).





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

14

Sobre a questão de reserva de iniciativa de leis em matéria tributária, 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 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 no sentido de que a iniciativa legislativa para leis que concedem benefícios fiscais não é exclusiva do Chefe do Executivo, pois a Constituição não prevê essa reserva, exceto em casos específicos





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

15

como nos Territórios. Assim, prevalece a regra da iniciativa geral, mesmo que tais benefícios impliquem impacto orçamentário, por se equipararem a despesas públicas:

“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.)

Nesse sentido, restou assentada a seguinte tese da inexistência 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.





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

16

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, **como requisito adicional para validade formal das leis em que há renúncia de receita, ainda que parcial, é premente a necessidade de estimativa do impacto orçamentário e financeiro, nos moldes impostos pelo artigo 113, do ADCT, norma de reprodução obrigatória pelos Estados, que determina:**

“Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. (Incluído pela EC 95/2016)”

Tratando-se, portanto, de regra do processo legislativo, é de reprodução obrigatória para todos os entes federados, aplicando-se, pois, também aos Municípios por simetria.

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:





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

17

“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.” (STF, ADI 5.816, Rel. min. Alexandre de Moraes, j. 5-11-2019, P, DJE de 26-11-2019).

Por essa razão, constitui exigência formal imprescindível à validade das leis que envolvem renúncia de receita a apresentação de estimativa do respectivo impacto orçamentário e financeiro, conforme determina o disposto no ADCT —o que, no presente caso, não foi observado.

Com efeito, como se verifica da propositura legislativa, não há previsão e impacto orçamentário-financeiro, tampouco qualquer estudo do referido impacto integrado à propositura.

Certo é que durante o processo legislativo, a Comissão de Justiça (fls.86/87), considerando a ocorrência de renúncia de receita e a necessidade de medidas de compensação, apresentou emenda ao projeto de lei acrescentando o artigo 6º:

"Art. 6º Esta Lei entrará em vigor em 1º de janeiro do ano em que a estimativa da renúncia de receita por ela acarretada tiver sido considerada na lei orçamentária anual".

Ocorre que tal previsão não elimina a necessidade da estimativa de impacto orçamentário e financeiro da norma, ainda porque, diante da hipótese de isenção, não há como se prever com precisão os efeitos fiscais sem a devida mensuração técnica.





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

18

A simples postergação da eficácia da norma para o exercício financeiro subsequente à sua consideração na lei orçamentária anual não supre a exigência constitucional prevista no artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que impõe a obrigatoriedade de estimativa do impacto orçamentário e financeiro para toda proposição legislativa que implique renúncia de receita.

Ademais, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que a ausência de estudo de impacto orçamentário-financeiro configura **vício formal insanável**, por violação ao devido processo legislativo orçamentário, o que compromete a validade da norma desde sua origem.

A previsão do artigo 6º, embora busque condicionar a eficácia da norma à compatibilidade orçamentária futura, não convalida a inobservância do dever de transparência e responsabilidade fiscal no momento da tramitação legislativa.

Este C. Órgão Especial já vem decidindo nessa esteira, conforme recentes julgados:

“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 m² - 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 Bandeira que é inaplicável ao caso – Ação direta de inconstitucionalidade cuja causa petendi é aberta, o que possibilita a análise de outros





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

19

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.” (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2172140-74.2021.8.26.0000; Relator: 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 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 ADCT, 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 2159783-96.2020.8.26.0000; Relator: 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.





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

20

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 inculpidos 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 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: 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)

Dessa forma, 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 inconstitucionalidade da norma por vício formal.

Com efeito, tratando-se de exigência constitucional e legal para a validade formal de leis que impliquem renúncia de receita, a estimativa de impacto não pode ser considerada mera formalidade dispensável, tratando-se de instrumento essencial à preservação do equilíbrio fiscal e à observância dos princípios da responsabilidade na gestão pública.





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

21

A ação é, pois, procedente, devendo ser declarada a inconstitucionalidade da lei objetada.

Isso posto, **julga-se procedente a presente ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 12.631, de 18 de agosto de 2022, do Município de Sorocaba.**

José *Damião* Pinheiro Machado *Cogan*
Desembargador Relator

