



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**Registro: 2022.0000866235**

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2154891-76.2022.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CATANDUVA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CATANDUVA.

**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 Exmo. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, EVARISTO DOS SANTOS, FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, AROLDO VIOTTI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, COSTABILE E SOLIMENE, ELCIO TRUJILLO, LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, TASSO



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

**DUARTE DE MELO, FIGUEIREDO GONÇALVES, CAMILO LÉLLIS,  
GUILHERME G. STRENGER E FERNANDO TORRES GARCIA.**

São Paulo, 19 de outubro de 2022.

**XAVIER DE AQUINO**  
**RELATOR**

**Assinatura Eletrônica**



**PODER JUDICIÁRIO**

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº  
2154891-76.2022.8.26.0000**

**AUTOR: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CATANDUVA**

**RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE  
CATANDUVA**

**COMARCA: SÃO PAULO (ÓRGÃO ESPECIAL)**

**VOTO Nº 33.375**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal n. 6.278, de 07 de junho de 2022, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre o desconto de IPTU dos imóveis cujos contribuintes adotarem cães e gatos e dá outras providências. 1) Parametricidade. A Constituição Estadual constitui parâmetro exclusivo do controle de constitucionalidade pela via concentrada, direta e abstrata de lei ou ato normativo municipal. Impossibilidade de análise dos dispositivos legais invocados frente à Lei Orgânica do Município e à Lei de Responsabilidade Fiscal. 2) Lei de iniciativa parlamentar. Vício formal subjetivo ausente. A competência para iniciar processo legislativo sobre matéria tributária, inclusive concedendo renúncia fiscal, não é privativa do Chefe do Poder Executivo. Tema de Repercussão Geral nº 682 da Suprema Corte. 3) Renúncia de receita sem prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro Impossibilidade. Afronta ao artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República. Dispositivo aplicável a todos os entes da Federação. Precedentes da Suprema Corte. Vício de inconstitucionalidade formal configurado.  
Ação procedente



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Catanduva contra a Lei Municipal n. 6.278, de 07 de junho de 2022, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre o desconto de IPTU dos imóveis cujos contribuintes adotarem cães e gatos e dá outras providências.

Alega o autor, em síntese, que a lei municipal em debate ofende o princípio da separação dos poderes e apresenta vício de iniciativa, eis que usurpa competência do Chefe do Poder Executivo para legislar sobre a arrecadação de tributos, violando os artigos 5º, 47, inciso II e 144 da Constituição Paulista. Além disso, ela concede desconto sobre o Imposto Predial e Territorial Urbano sem considerar o impacto orçamentário que a nova norma causará às finanças, o que afronta o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, aplicável aos Municípios.

Processada com liminar (fls. 51/52), sobrevieram informações do Presidente da Câmara Municipal de Catanduva no sentido de que a Constituição da República confere competência exclusiva aos Municípios para concessão de isenções e anistias fiscais. Ademais, para fins de fundamentação, invoca os artigos 13, inciso II, 49 e 52 da Lei Orgânica Municipal, bem como o artigo 14 da Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000 (fls. 60/62).

**PODER JUDICIÁRIO**

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Foram opostos embargos de declaração pelo autor, à fl. 81, objetivando a correção de erro material na decisão de fls. 51/52, sendo acolhidos à fl. 83.

Ausência de manifestação do d. Procurador Geral do Estado em defesa do ato (fl. 343).

Parecer da d. Procuradoria Geral de Justiça pela procedência da ação (fls. 338/353).

É o relatório.

Preliminarmente, é importante ressaltar que a Constituição Estadual constitui parâmetro exclusivo do controle de constitucionalidade pela via concentrada, direta e abstrata de lei ou ato normativo municipal, o que impede a análise dos dispositivos legais invocados frente à Lei Orgânica do Município e à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000), conforme se observa nas informações prestadas pelo Presidente da Câmara Municipal de Catanduva (fls. 60/62).

No mesmo entendimento, já dispôs a Suprema Corte que “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



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ato estatal impugnado e o conteúdo de outras normas jurídicas infraconstitucionais editadas pelo Poder Público”<sup>1</sup>.

No mérito, o pleito é procedente.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Catanduva contra a Lei Municipal n. 6.278, de 07 de junho de 2022, de iniciativa parlamentar, que “dispõe sobre o desconto de IPTU dos imóveis cujos contribuintes adotarem cães e gatos e dá outras providências”, por violação aos artigos 5º, 47, inciso II e 144 da Constituição Estadual, bem como ao artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República.

Este é o texto de lei *in totum* ora atacado:

**“Lei nº 6278, de 07 de junho de 2022.**

DISPÕE SOBRE O DESCONTO DE IPTU DOS IMÓVEIS CUJOS CONTRIBUINTES ADOTAREM CÃES E GATOS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

(Projeto de Lei nº 022/2022 – Vereador Mauricio Gouvea – Autografo nº 7.525)

GLEISON BEGALLI ROCHA: Presidente da Câmara Municipal de Catanduva, Estado de São Paulo, usando de suas atribuições legais e com base no inciso IV, do

<sup>1</sup> ADI 416 AgR, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 16/10/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-215 DIVULG 31-10-2014 PUBLIC 03-11-2014.



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

artigo 32, combinado com o § 8º, do artigo 55, da Lei Orgânica do Município de Catanduva, promulga a seguinte Lei:

**Art. 1º** Tem direito a um desconto no pagamento do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU de 5% (cinco por cento), os contribuintes que adotarem cães e gatos castrados e vacinados do centro de controle de zoonoses municipal.

**§ 1º** O desconto não é cumulativo de acordo com a quantidade de animais domésticos castrados, vacinados e que forem adotados.

**§ 2º** O desconto da presente lei só se aplica a novas adoções que ocorrerem a partir da publicação desta lei.

**Art. 2º** Caracterizado mau trato ou abandono do animal adotado que deu ensejo ao desconto referido no caput do art. 1º desta lei, será aplicada multa no valor igual a dez vezes o valor do desconto recebido a ser cobrado juntamente com o IPTU do imóvel.

**Art. 3º** Esta lei poderá ser regulamentada no que couber, baixando-se as normas que se fizerem necessárias.

**Art. 4º** As despesas com a execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, podendo ser suplementadas, se necessário.

**Art. 5º** Esta lei entrará em vigor na data de sua



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

publicação”.

Com efeito, não se reconhece invasão à esfera de competência reservada ao Chefe do Executivo, ao contrário do que argumenta o autor. Dispõe o artigo 24, § 2º, da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios por força do artigo 144 da mesma Carta e do artigo 29 da Constituição da República, o seguinte:

“**Art. 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 art. 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;



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**6** Criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos. (Item 6 declarado inconstitucional, em controle concentrado, pelo Supremo Tribunal Federal nos autos da ADI nº 4223).

Referido rol não comporta ampliação, não cuidando a norma em análise, ao instituir o desconto de 5% (cinco por cento) sobre o Imposto Territorial Urbano - IPTU às pessoas que especifica, de nenhuma das hipóteses ali elencadas, de tal sorte a se afastar o pretendido reconhecimento de invasão em seara exclusiva do Alcaide.

Este tema, aliás, foi objeto de Repercussão Geral no C. Supremo Tribunal Federal (Tema 682), deixando assente o Ministro Relator Gilmar Mendes, à oportunidade que, *in verbis*:

“A questão constitucional discutida nos autos é a reserva de iniciativa em matéria tributária, notadamente naquelas que veiculam alterações capazes de gerar diminuição na arrecadação tributária.

A discussão é de inegável relevância do ponto de vista jurídico, político e econômico e, certamente, não se circunscreve aos interesses jurídicos do Município recorrido.

O tema já foi enfrentado em diversos julgados do Supremo Tribunal Federal e **a jurisprudência da Corte é uníssona em negar a exigência de reserva**



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**de iniciativa em matéria tributária, ainda que se cuide de lei que vise à minoração ou revogação de tributo.**

As leis em matéria tributária enquadram-se na regra de iniciativa geral, que autoriza a qualquer parlamentar – deputado federal ou senador – apresentar projeto de lei cujo conteúdo consista em instituir, modificar ou revogar tributo.

(...)

**Ainda que acarretem diminuição das receitas arrecadadas, as leis que concedem benefícios fiscais tais como isenções, remissões, redução de base de cálculo ou alíquota não podem ser enquadradas entre as leis orçamentárias a que se referem o art. 165 da Constituição Federal.**

(...)

Penso que a mesma orientação deve ser aplicada ao caso em exame, dessa vez na sistemática da repercussão geral, para afastar a exigência de reserva de iniciativa do Executivo na matéria em questão. Ante o exposto, manifesto-me pela existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada e pela reafirmação da jurisprudência desta Corte, **a fim de assentar a inexistência de reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive as que concedem renúncia fiscal**<sup>2</sup>. (g.n.)

Por tal razão é que não se pode acolher o

<sup>2</sup> ARE 743480 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



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

argumento de que a lei que institua benefício fiscal, como no caso presente, ainda que impacte o orçamento do Município, com renúncia de receitas e aumento de despesas é significativa de invasão à competência reservada do Chefe do Executivo.

Neste sentido, aliás, confirmam-se julgados deste C. Órgão Especial:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Catanduva. Lei Complementar n. 917, de 03 de maio de 2018, que “Institui o programa de incentivo e desconto no IPTU, denominado 'IPTU Verde' no Município de Catanduva e dá outras providências”. Alegação de incompatibilidade com o disposto nos arts. 5º; 25; 47, II e XIV; 111; 160, § 1º; 163, II; 174, §§ 3º e 6º, e 176, I, da Constituição Estadual. Inexistência de vício de iniciativa e/ou vulneração ao princípio da separação dos Poderes. Processo legislativo referente a matéria tributária cuja iniciativa é concorrente entre os Poderes Executivo e Legislativo. Lei impugnada que não importou violação aos princípios da razoabilidade, impessoalidade, capacidade contributiva ou isonomia, tampouco inconstitucionalidade por falta de instituição do benefício fiscal por lei específica. Ação julgada improcedente.”

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2208954-90.2018.8.26.0000; Relator (a): ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 20/02/2019; Data de Registro:



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

22/02/2019)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Complementar nº 170, de 16 de agosto de 2019, do Município de Pirassununga, que “acrescenta dispositivos aos artigos 126 e 127 da Lei Complementar nº 81, de 28 de dezembro de 2007 (Código Tributário Municipal) para instituir isenção do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana IPTU às pessoas portadoras de neoplasia maligna (câncer), Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (AIDS) e Insuficiência Renal Crônica” Alegação de afronta ao princípio da separação de Poderes Vício de iniciativa Inexistência O Supremo Tribunal Federal já firmou o entendimento no sentido de que a competência para iniciar processo legislativo sobre matéria tributária não é privativa do Poder Executivo - Não há reserva de iniciativa legislativa ao Chefe do Poder Executivo em matéria tributária Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo nº 743.480/MG, Tribunal Pleno, Relatoria do Ministro Gilmar Mendes Reafirmação de jurisprudência “Inexistência de reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive as que concedem renúncia fiscal”. Pedido improcedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2221067-42.2019.8.26.0000; Relator (a): RICARDO ANAFE; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 12/02/2020; Data de Registro: 14/02/2020)



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

No mesmo sentido: Direta de Inconstitucionalidade 2150456-30.2020.8.26.0000; Relator (a): MOREIRA VIEGAS; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 03/03/2021; Data de Registro: 04/03/2021, entre outras.

Por outro lado, razão assiste ao autor no que se refere à violação ao artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, cuja redação é a seguinte:

“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**”. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016\)](#) (g.n.)

Observa-se que para que fosse concedido o desconto sobre o IPTU seria preciso que a proposta legislativa fosse instruída com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário que demonstrasse a consideração da perda de recursos pela lei orçamentária ou a adoção de medidas compensatórias a fim de garantir o aumento da receita por outra fonte, o que não ocorreu no caso em análise.

Tal estudo representa um instrumento de gestão fiscal responsável, na medida em que confere ao Poder Legislativo uma compreensão múltipla da proposta legislativa



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

apresentada, especialmente no que concerne aos efeitos financeiros produzidos por sua escolha política.

Ademais, o dispositivo em análise se aplica a todos os entes da Federação, consoante o entendimento esposado na ADI 6303, de relatoria do Ministro ROBERTO BARROSO, julgado em 14/03/2022, cuja ementa ora se transcreve:

“(…) Inconstitucionalidade formal. Ausência de elaboração de estudo de impacto orçamentário e financeiro. **O art. 113 do ADCT foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que se destina a disciplinar “o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União”. A regra em questão, porém, não se restringe à União, conforme a sua interpretação literal, teleológica e sistemática. 3. Primeiro, a redação do dispositivo não determina que a regra seja limitada à União, sendo possível a sua extensão aos demais entes. Segundo, a norma, ao buscar a gestão fiscal responsável, concretiza princípios constitucionais como a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência (art. 37 da CF/1988). Terceiro, a inclusão do art. 113 do ADCT acompanha o tratamento que já vinha sendo conferido ao tema pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, aplicável a todos os entes da Federação. 4. A exigência de estudo de impacto orçamentário e financeiro não atenta contra a**



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**forma federativa, notadamente a autonomia financeira dos entes. Esse requisito visa a permitir que o legislador, como poder vocacionado para a instituição de benefícios fiscais, compreenda a extensão financeira de sua opção política. 5. Com base no art. 113 do ADCT, toda “proposição legislativa [federal, estadual, distrital ou municipal] que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”, em linha com a previsão do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. (...).”.**

Na mesma linha, já se pronunciou este C. Órgão Especial:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 4.564, de 17 de setembro de 2021, de iniciativa parlamentar, que "dispõe sobre desconto do IPTU dos imóveis cujos contribuintes adotarem cães e gatos castrados e vacinados do centro de zoonoses e ongs cadastrados". Alegação de vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos poderes. Rejeição. Matéria tributária. Competência concorrente, inclusive para disciplinar redução de tributos ou concessão de isenção fiscal; e ainda que a lei cause eventual repercussão em matéria orçamentária. Precedentes deste C. Órgão Especial e do C. Supremo Tribunal Federal (Tema 682). Nada impede, entretanto, o



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

reconhecimento de inconstitucionalidade da norma impugnada por fundamento diverso, diante da causa de pedir aberta no controle normativo abstrato. Violação do artigo 113 do ADCT e do artigo 144 da Constituição Estadual. Reconhecimento. **Mesmo que a competência legislativa seja concorrente em matéria tributária, a validade da proposta legislativa (concedendo desconto no pagamento de IPTU) dependia da demonstração da estimativa de impacto orçamentário e financeiro, conforme exige expressamente o artigo 113 do ADCT. Posicionamento alinhado à jurisprudência do Plenário do Supremo Tribunal Federal no sentido de que a Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional (dirigido a todos os níveis federativos), para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais.** Requisito não preenchido. Ação julgada procedente”. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2111627-09.2022.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 14/09/2022; Data de Registro: 16/09/2022)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 3.710, de 15 de setembro de 2020, do Município de Andradina, de iniciativa parlamentar, que "dispõe sobre incentivo ao plantio e manutenção de árvores em frente a residências, além da instalação de lixeiras



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

suspensas, mediante desconto no Imposto Predial Territorial Urbano-IPTU e dá outras providências" – **Renúncia fiscal sem a análise do impacto orçamentário e financeiro – Violação ao artigo 113 do ADCT, de observância obrigatória por todos os entes, a teor do artigo 144 da Constituição Bandeirante** – Jurisprudência do E. STF - Inconstitucionalidade formal que se declara da Lei nº 3.710, de 15 de setembro de 2020, do Município de Andradina – AÇÃO JULGADA PROCEDENTE”.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2245179-41.2020.8.26.0000; Relator (a): ELCIO TRUJILLO; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 08/06/2022; Data de Registro: 09/06/2022) (g.n.)

E ainda: Direta de Inconstitucionalidade 2287569-89.2021.8.26.0000; Relator (a): LUCIANA BRESCIANI; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/05/2022; Data de Registro: 13/05/2022.

Dessa forma, conclui-se que a Lei Municipal em estudo incorreu em inconstitucionalidade formal, por violação flagrante ao artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República.

Por fim, cumpre ressaltar que esta D.



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

Relatoria, embora já tenha se manifestado em sentido contrário no que concerne à aplicação do artigo 113 do ADCT aos Municípios, reviu o seu posicionamento a respeito do tema, alinhando-o com a atual jurisprudência da Suprema Corte e deste E. Tribunal.

Diante do exposto, **JULGO PROCEDENTE** esta ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 6.278, de 07 de junho de 2022, do Município de Catanduva.

**XAVIER DE AQUINO**  
**DESEMBARGADOR DECANO**  
**RELATOR**