



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2022.0000635560

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2084981-59.2022.8.26.0000, da Comarca de Comarca de Origem do Processo Não informado, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MARÍLIA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE MARÍLIA.

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

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, AROLDI VIOTTI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, COSTABILE E SOLIMENE, LUCIANA BRESCIANI, ELCIO TRUJILLO, LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, TASSO DUARTE DE MELO, LUIZ ANTONIO DE GODOY, EUVALDO CHAIB, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO E CAMPOS MELLO.

São Paulo, 10 de agosto de 2022.

VIANNA COTRIM
RELATOR
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2084981-59.2022.8.26.0000
ÓRGÃO ESPECIAL

AUTOR: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MARÍLIA
RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE MARÍLIA
COMARCA: COMARCA DE ORIGEM DO PROCESSO NÃO
INFORMADO

EMENTA: Ação Direta de Inconstitucionalidade - Lei Complementar Municipal nº 926, de 24 de novembro de 2021, que concedeu às famílias de baixa renda, beneficiária do bolsa família e pessoas sem renda isenção das taxas referentes ao Cemitério Municipal de Marília - Diploma normativo de autoria parlamentar que dispôs sobre matéria de gestão administrativa - Impossibilidade - Serviços que não possuem caráter tributário e são remunerados por preço público, não equiparável à Taxa - Ato típico de administração, cujo exercício e controle cabe ao Chefe do Poder Executivo - Vício de iniciativa e violação ao princípio da separação dos poderes - Ofensa aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV e XIX, letra 'a', e 159, parágrafo único, da Constituição Paulista - Ausência, ademais, de estudo de estimativa do impacto orçamentário e financeiro - Norma que implica renúncia de receita - Violação ao artigo 113, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - Norma de reprodução obrigatória por todos os entes federativos - Entendimento sufragado pelo Plenário do C. Supremo Tribunal Federal - Ação julgada procedente".

VOTO Nº 49.234
(Processo digital)

Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Marília em face do artigo 3º da Lei Complementar Municipal nº 926, de 24 de novembro de 2021, que



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2084981-59.2022.8.26.0000
ÓRGÃO ESPECIAL

concedeu às famílias de baixa renda, beneficiárias do bolsa família e pessoas sem renda isenção das taxas referentes ao Cemitério Municipal, apontando violação aos artigos 1º e 18 da Constituição Federal, aos artigos 47, inciso XIX, 144 e 174, parágrafo 6º, todos da Constituição Estadual e ao artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Sustenta o requerente, em apertada síntese, que o ato normativo impugnado, de origem parlamentar, invadiu sua esfera de atuação ao isentar as famílias de baixa renda, beneficiárias do bolsa-família e pessoas sem renda, do pagamento das taxas referentes ao Cemitério Municipal, em decorrência da transferências de sua administração para a Prefeitura de Marília, violando, assim, o princípio da separação dos poderes, além de afetar diretamente a arrecadação do Município. Argumenta, em acréscimo, que incumbe exclusivamente ao Prefeito deflagrar processo legislativo relacionado a organização e funcionamento da administração estadual, bem como de gestão do orçamento, não podendo o Legislativo editar leis que importem renúncia de receita ao erário Municipal sob pena de ofensa à Lei Orgânica Municipal e às diretrizes estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal. Aduz, outrossim, que as leis que afetem o orçamento anual devem conter demonstrativo dos efeitos financeiros com indicação do recurso a ser utilizado para compensação da diminuição da despesa decorrente da renúncia. Defendendo, no mais, a presença dos pressupostos autorizadores para a concessão da liminar, insiste na suspensão da eficácia do artigo 3º da Lei Complementar Municipal nº 926, de 24 de novembro de 2021, do Município de Marília, até decisão definitiva, declarando-se, a final, sua inconstitucionalidade.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2084981-59.2022.8.26.0000
ÓRGÃO ESPECIAL

Deferida a liminar, o Presidente da Câmara Municipal de Marília prestou informações, acenando com a constitucionalidade do artigo 3º da Lei Complementar Municipal nº 926, de 24 de novembro de 2021, pois observado o devido processo legislativo, argumentando, em complementação, que é possível a emenda parlamentar aos projetos de Lei de autoria do Poder Executivo. Aduz, também, que o dispositivo impugnado não implica renúncia de receita e, ainda que se admita a criação de despesa indireta, a ausência de dotação orçamentária prévia não autoriza a declaração de inconstitucionalidade. Alega, ainda, que o artigo vergastado tem natureza de lei tributária, razão pela qual não se aplica o artigo 174, § 6º, da Constituição Bandeirante, inexistindo, além disso, vício de iniciativa ou ofensa à separação dos poderes. Insiste, no mais, que o artigo 113 do ADCT não é norma de reprodução obrigatória e tampouco foi reproduzido na Constituição Paulista, sendo aplicável, portanto, apenas no âmbito federal. Pleiteia, assim, a improcedência da ação direta.

A Procuradora Geral do Estado deixou transcorrer, *in albis*, o prazo para manifestação (cf. fl. 82).

A douta Procuradoria Geral de Justiça, em seu parecer, opinou pela procedência da ação (fls. 169/182).

É o relatório.

1) Ressalto, de início, que a pretensão de analisar as normas locais à luz de dispositivos infraconstitucionais (Lei



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2084981-59.2022.8.26.0000
ÓRGÃO ESPECIAL

Orgânica Municipal e Lei de Responsabilidade Fiscal) não comporta análise no âmbito restrito da ação direta de inconstitucionalidade proposta perante o Tribunal de Justiça, que somente pode ser conhecida no que diz respeito a suposta afronta direta à Constituição Estadual, ou a dispositivos da Lei Maior de observância compulsória.

2) No mais, a ação é de ser julgada procedente.

O texto impugnado, no trecho que interessa à controvérsia, têm o seguinte teor:

“LEI COMPLEMENTAR Nº 926 DE 24 DE NOVEMBRO DE 2021.

MODIFICA A LEI COMPLEMENTAR Nº 889/2019 (CÓDIGO TRIBUTÁRIO DO MUNICÍPIO), DISPONDO SOBRE AS TAXAS REFERENTES AO CEMITÉRIO MUNICIPAL (CEMITÉRIO DA SAUDADE), EM DECORRÊNCIA DA TRANSFERÊNCIA DA SUA ADMINISTRAÇÃO PARA A PREFEITURA MUNICIPAL DE MARÍLIA, CONFORME DISPOSTO EM LEI ORDINÁRIA ESPECÍFICA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

DANIEL ALONSO, Prefeito Municipal de Marília, usando de atribuições legais,

Faz saber que a Câmara Municipal de Marília aprovou e ele sanciona e promulga a seguinte Lei Complementar:

Art. 1º. Ficam incluídos os Itens 16 a 50 e a Nota



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2084981-59.2022.8.26.0000
ÓRGÃO ESPECIAL

4 à Tabela XIII da Lei Complementar nº 889, de 20 de dezembro de 2019, modificada posteriormente:

TABELA XIII

TAXA DE SERVIÇOS DIVERSOS

(...)

Art. 3º. As famílias de baixa renda, beneficiárias do bolsa família e pessoas sem renda, ficam isentas das taxas descritas nesta Lei Complementar.

(...)."

Ao que se infere, originou-se a indigitada lei de projeto de autoria parlamentar que após o veto parcial do Alcaide em relação ao artigo 3º, ora impugnado, foi integralmente promulgada pela Câmara Municipal.

Com efeito, conquanto louvável o intento do legislador em relação ao tema, a Lei Complementar Municipal nº 926, de 24 de novembro de 2021, do Município de Marília viola o artigo 5º, *caput*, da Constituição Estadual Paulista, de observância obrigatória pelos Municípios conforme artigo 144 da mesma Carta.

Segundo o mencionado dispositivo, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário são independentes e harmônicos entre si, de modo que o Executivo goza de autonomia e independência em relação à Câmara Municipal, que não podem ser violadas mediante elaboração legislativa que tenha por escopo impingir ao Prefeito o que deve ser feito em termos de administração pública.

Na lição de Hely Lopes Meirelles, “em sua



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2084981-59.2022.8.26.0000
ÓRGÃO ESPECIAL

função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos - e convém se repita - que o Legislativo provê in genere, o Executivo in specie; a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental” (Direito Municipal Brasileiro, Malheiros Editores, 18ª edição, 2017, pág. 644).

Na verdade, a competência da Câmara Municipal se circunscreve à edição de normas gerais e abstratas, ficando a cargo do Chefe do Poder Executivo a direção superior da administração, disciplinando situações concretas e adotando medidas específicas de planejamento, organização e execução de serviços públicos (artigo 47, incisos II, XIV, e XIX, alínea “a”, da Constituição Bandeirante).

A edilidade, contudo, ao dispensar as famílias de baixa renda, beneficiárias do bolsa-família e pessoas sem renda do pagamento dos valores cobrados pelos serviços ofertados no cemitério Municipal, interferiu em matéria administrativa, usurpando do Prefeito a prerrogativa de deliberar a propósito da conveniência e oportunidade do ato.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2084981-59.2022.8.26.0000
ÓRGÃO ESPECIAL

Demais disso, conquanto não se desconheça a competência concorrente para a concessão de isenções fiscais, faz-se necessário destacar que as atividades relacionadas ao serviço funerário são remuneradas por preço público, mais especificamente na modalidade “tarifa” por se tratar a hipótese de serviço prestado diretamente pelo Município, afigurando-se, assim, equivocada a terminologia utilizada pelo legislador local para conceder isenção de “taxas” de serviços diversos do “Cemitério da Saudade”.

A esse respeito, vale a pena destacar o trecho do voto da lavra do i. Desembargador Arantes Theodoro no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2227381-09.2016.8.26.0000:

“(…) De fato, velório e sepultamento (inumação) são atividades relacionadas ao serviço funerário, que pode ser prestado mediante concessão por particulares ou diretamente pelo próprio Poder Público. No primeiro caso a paga devida pelo interessado tem natureza de mero preço privado, enquanto que na segunda situação tem feição de tarifa. Realmente, conforme a convicção geral tarifa é o valor previamente fixado pelo órgão executivo competente, na forma que a lei estabelecer, para a remuneração de serviços públicos. Essa, aliás, a dicção utilizada pela Constituição do Estado de São Paulo nos artigos 120 e 159 parágrafo único. De taxa evidentemente não se cuida porque essa tem natureza tributária e é devida pelo “exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição” (art. 145 inciso II da Constituição da



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2084981-59.2022.8.26.0000
ÓRGÃO ESPECIAL

República), o que não é o caso do serviço específico de velório e sepultamento”.

E por se tratar de preço público, que não possui natureza jurídica tributária, deve ser fixado por ato do Poder Executivo, nos termos do artigo 159, parágrafo único, da Constituição Paulista:

“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”.

Inegável, portanto, que a Câmara Municipal interferiu na esfera de competência exclusiva do Prefeito, em ofensa ao disposto no artigo 47, incisos II, XIV e XIX, letra "a", da Constituição Estadual.

Lembro, a esse respeito, precedentes da lavra deste C. Órgão Especial:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei complementar municipal, de iniciativa parlamentar, que "dispõe sobre isenção de taxa de sepultamento para vítimas da Covid-19" no Município de Franco da Rocha. Inconstitucionalidade Material. Ocorrência. Cobrança de preço público, de natureza contratual e não tributária. Competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo para estabelecer preços públicos, e isentá-los de cobrança, no exercício da administração de seus bens e serviços.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2084981-59.2022.8.26.0000
ÓRGÃO ESPECIAL

Previsão expressa do artigo 159, parágrafo único, da Constituição do Estado de São Paulo. Usurpação indevida de competência do Poder Executivo, em ofensa à regra da Separação dos Poderes. Precedentes deste Órgão Especial. Liminar convalidada. Pedido julgado procedente. Declaração de inconstitucionalidade da norma impugnada, por violação dos artigos 5º e 47, inciso XIV, c.c. artigo 159, parágrafo único, todos da Constituição do Estado de São Paulo. (Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2094972-93.2021.8.26.0000; Rel. Des. Márcio Bartoli; j. 25/08/2021 - grifei).

"AÇÃO DIRETA DE
 INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL Nº 9.375, DE 19
 DE JUNHO DE 2017, 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 RESPONSÁVEIS, SEUS ÓRGÃOS OU TECIDOS
 CORPORAIS PARA FINS DE TRANSPLANTE MÉDICO NO
 MUNICÍPIO DE PRESIDENTE PRUDENTE' - DIPLOMA
 NORMATIVO DE AUTORIA PARLAMENTAR QUE AVANÇOU
 EM MATÉRIA DE GESTÃO ADMINISTRATIVA - CONTRA-
 PRESTAÇÃO DE CARÁTER NÃO TRIBUTÁRIO, QUE NÃO SE
 EQUIPARA À TAXA - SERVIÇOS, NA VERDADE, QUE SÃO
 REMUNERADOS POR PREÇO PÚBLICO - ATO TÍPICO DE
 ADMINISTRAÇÃO, CUJO EXERCÍCIO E CONTROLE CABE AO
 CHEFE DO PODER EXECUTIVO - VÍCIO DE INICIATIVA E
 VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES -
 AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS II, XIV E XIX, LETRA
 'A', E 159, PARÁGRAFO ÚNICO, DA CARTA BANDEIRANTE -
 INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO
 PROCEDENTE". "O Executivo goza de autonomia e
 independência em relação à Câmara Municipal, que não podem
 ser violadas mediante elaboração legislativa que tenha por



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2084981-59.2022.8.26.0000
ÓRGÃO ESPECIAL

escopo impingir ao Prefeito o que deve ser feito em termos de administração pública". "A competência da Câmara Municipal se circunscreve à edição de normas gerais e abstratas, ficando a cargo do Chefe do Poder Executivo a direção superior da administração, disciplinando situações concretas e adotando medidas específicas de planejamento, organização e execução de serviços públicos". "As atividades relacionadas ao serviço funerário são remuneradas através de preço público, que não possui natureza jurídica tributária e é fixado por ato do Poder Executivo". (ADI n.º 2116219-72.2017.8.26.0000; Rel. Des. Renato Sartorelli; j. 18/10/2017 - grifei).

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 9.886/2016, do Município de Santo André. Iniciativa parlamentar. Concessão de isenção do pagamento da "taxa" de velório e sepultamento aos doadores de órgãos e tecidos. Impropriedade terminológica reconhecida, eis que serviços daquela natureza são remunerados por preço ou tarifa, conforme sejam prestados pelo particular ou diretamente pelo Poder Público. Diploma legal que no caso invadiu esfera de atribuição reservada ao Poder Executivo. Ofensa aos artigos 47 incisos II, XI e XIX, 119, 120 e 159 parágrafo único da Carta paulista. Precedentes do Órgão Especial. Ação procedente. (ADI n.º 2227381-09.2016.8.26.0000; Rel. Des. Arantes Theodoro; j. 17/05/2017 - grifei).

A conclusão, portanto, é de que houve supressão de atribuição reservada ao Chefe do Poder Executivo com a consequente imposição de norma que ofende diretamente sua iniciativa legislativa, traduzindo infringência aos artigos 5º, *caput*, 47, incisos II, XIV e XIX, letra “a”, e 159, parágrafo único, todos da Constituição do Estado de São Paulo.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2084981-59.2022.8.26.0000
ÓRGÃO ESPECIAL

Ainda que assim não fosse, é necessário ressaltar que a norma impugnada implica renúncia de receita do Município, assim definida pela doutrina:

“Exprime a expressão renúncia de receita a desistência do direito sobre determinado tributo, por abandono ou desistência expressa do ente federativo competente para sua instituição. De sorte que 'importa sempre num abandono ou numa desistência voluntária, pela qual o titular de um direito deixa de usá-lo ou anuncia que não o que utilizar'. Nesse caso, a renúncia de corre da concessão de inventivos fiscais”. (Carlos Valder Nascimento, Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal, 7ª edição, Editora Saraiva, 2014, pág. 139 – grifos acrescentados)

Sucedo que os projetos de lei que acarretam aumento de despesa ou renúncia fiscal devem observar o disposto no Novo Regime Fiscal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 95/2016 (artigos 106 a 114 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), que impôs o teto de gastos públicos, limitando o aumento de despesas primárias do Governo Federal com o objetivo de promover, a médio e longo prazo, o reequilíbrio fiscal da União.

A exigência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro prevista pelo artigo 113 do ADCT, por sua vez, introduziu regra constitucional relativa ao processo legislativo:

“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



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2084981-59.2022.8.26.0000
ÓRGÃO ESPECIAL

financeiro. (Incluído pela EC 95/2016)”

Vale lembrar que o Plenário do C. Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de que o artigo 113 do ADCT se aplica a todos os entes federativos, sendo, portanto, de observância obrigatória pelos Municípios.

“A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos.” (ADI 5.816, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 5-11-2019, P, DJE de 26-11-2019)

Assim, se houver efetiva concessão de benefício fiscal com repercussão sobre a arrecadação do ente político sem estudo de impacto orçamentário e financeiro, a norma aprovada em desacordo com o novo texto padecerá de vício de inconstitucionalidade formal.

No caso, dos elementos exibidos nos autos – notadamente as informações prestadas pelo Presidente da Câmara Municipal de Marília e os documentos referentes ao processo legislativo de aprovação da lei impugnada (fls. 16/39 e 99/162) – depreende-se que não há prova da observância dessa regra constitucional, repita-se, elemento obrigatório integrante do processo legislativo.

Assim, de rigor o reconhecimento da



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2084981-59.2022.8.26.0000
ÓRGÃO ESPECIAL

inconstitucionalidade formal do artigo 3º da Lei Complementar Municipal nº 926, de 24 de novembro de 2021, também por afronta ao disposto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Pelo exposto, por esses fundamentos, julgo procedente a presente ação para declarar a inconstitucionalidade do artigo 3º da Lei Complementar Municipal nº 926, de 24 de novembro de 2021, do Município de Marília, comunicando-se oportunamente à Câmara Municipal, nos termos do artigo 25 da Lei nº 9.868/99.

VIANNA COTRIM
Relator