



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2021.0000135546

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2040360-45.2020.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ.

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 PINHEIRO FRANCO (Presidente), RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, ADEMIR BENEDITO, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, CLAUDIO GODOY, SOARES LEVADA, MOREIRA VIEGAS, COSTABILE E SOLIMENE, TORRES DE CARVALHO, LUIS SOARES DE MELLO, RICARDO ANAFE, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI E JOÃO CARLOS SALETTI.

São Paulo, 24 de fevereiro de 2021.

FRANCISCO CASCONI
RELATOR
Assinatura Eletrônica





TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº
2040360-45.2020.8.26.0000
COMARCA: SÃO PAULO
AUTOR: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ/SP
RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO
ANDRÉ/SP

VOTO Nº 35.933

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº
10.208, DE 26 DE SETEMBRO DE 2019, DO MUNICÍPIO DE
SANTO ANDRÉ/SP, QUE 'AUTORIZA O EXECUTIVO A
DISPOR SOBRE A CRIAÇÃO DE CADASTRO ÚNICO DOS
IMÓVEIS AFETADOS PELAS ENCHENTES' – AUSÊNCIA DE
PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA QUE, POR SI SÓ, NÃO TEM O
CONDÃO DE ATRIBUIR INCONSTITUCIONALIDADE À LEI –
PRECEDENTES DO C. STF – INICIATIVA ORIUNDA DO
PODER LEGISLATIVO LOCAL – INVIABILIDADE – LEI QUE
DISCIPLINA TEMA RELACIONADO AO FUNCIONAMENTO DA
ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, INSTITUINDO OBRIGAÇÕES
AO EXECUTIVO – TESE FIXADA EM REPERCUSSÃO GERAL
NO ÂMBITO DO C. STF – TEMA Nº 917 – ARE 878.911/RJ –
VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES – OFENSA AOS
ARTIGOS 5º, 24, §2º, ITEM 2, 47, INCISO XIX, ALÍNEA 'A',
E 144, DA CONSTITUIÇÃO BANDEIRANTE – AÇÃO
PROCEDENTE.

Ação de inconstitucionalidade voltada contra a Lei nº
 10.208, de 26 de setembro de 2019, do Município de Santo
 André/SP, que "*autoriza o Executivo a dispor sobre a criação de*





TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

cadastro único dos imóveis afetados pelas enchentes”.

Na essência, delineada **causa petendi** repousa na ocorrência de alegado vício de iniciativa para edição da norma atacada, proveniente do parlamento local, dispondo sobre tema afeto à administração municipal, ante imposição de obrigações ao Executivo, ensejando assim violação ao princípio da separação dos poderes. Questiona-se, ainda, ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro na concessão de isenção tributária, bem como violação aos princípios da razoabilidade e interesse público, tudo a macular artigos 5º, 25, 111, 144 e 176, inciso II, da Constituição Paulista.

Após oportunidade para emenda, a liminar foi indeferida a fls. 63/64. O Procurador-Geral do Estado, citado, deixou transcorrer **in albis** o prazo para manifestação (fls. 118).

Informações prestadas pelo Presidente da Câmara Municipal de Santo André/SP (fls. 67/108), defendendo a higidez do processo legislativo que deu gênese ao ato normativo impugnado. No mais discorreu sobre inexistência de reserva de iniciativa do Executivo para edição da lei questionada.

A Douta Procuradoria-Geral de Justiça, em parecer encartado a fls. 121/125, opinou pela procedência da pretensão.

É o Relatório.

Pretensão deduzida busca extirpar do ordenamento jurídico a Lei nº 10.208, de 26 de setembro de 2019, do Município de Santo André/SP, que "*autoriza o Executivo a dispor*





TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

sobre a criação de cadastro único dos imóveis afetados pelas enchentes”, cujo teor é o seguinte (fls. 39):

“Art. 1º O artigo 1º da Lei 6.582/1989, que dispõe sobre a isenção de impostos prediais de imóveis que sofrem enchentes provocadas por águas pluviais advindas da rua, fica acrescido de inciso X:

Artigo

1º.....

X – as edificações localizadas em áreas, que sofrem anualmente em seu interior enchentes provocadas por águas pluviais advindas das ruas, terão a isenção garantida sem a necessidade de requerimento desde que estejam relacionadas na lista anual de logradouros, a ser emitida pela defesa civil, antes do lançamento do imposto pela Administração, sendo que:

a) O Poder Executivo do Município fica obrigado, no prazo de 180 dias da publicação desta lei, a apresentar a relação de logradouros que terão a isenção garantida, nos termos do inciso anterior;

b) A relação de logradouros pode ser alterada pelo Executivo, sempre que, comprovadamente, sejam realizadas obras públicas capazes de eliminar o risco de enchente.

Art. 2º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.”

Afasta-se, de proêmio, mácula de nulidade por sustentada ausência de previsão da fonte de custeio. Consonante posicionamento adotado pelo C. Supremo Tribunal Federal (ADI 3599/DF, rel. Min. Gilmar Ferreira Mendes), adota-se o entendimento de que esta circunstância, por si só, não é capaz de macular a validade da norma, tendo como consequência sua inexecutabilidade para o mesmo exercício financeiro no qual foi promulgada, tese igualmente encampada pelo C. Órgão Especial (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade





TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

2262824-50.2018.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 24/04/2019; Data de Registro: 25/04/2019; TJ/SP. Órgão Especial. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2215223-19.2016.8.26.0000, rel. Des. SÉRGIO RUI, j. em 15 de março de 2017).

Quanto ao mais, procede o pedido.

A Constituição da República adotou, em seu artigo 61, sistema pluralístico de iniciativa legislativa (fase inicial do processo legislativo), conferindo esta prerrogativa, ordinariamente, a sujeitos diversos. Todavia, o §1º do mesmo dispositivo excepciona a regra geral, dispondo sobre matérias específicas que estão sujeitas à iniciativa legislativa **privativa** do Chefe do Executivo, as quais devem ser interpretadas em caráter restrito por opção político-normativa.

Tratando-se de norma vinculada ao princípio da simetria, seus preceitos devem ser observados nas respectivas Cartas dos Estados-Membros (art. 25 da Constituição da República), bem assim nas próprias Leis Orgânicas dos Municípios do Estado de São Paulo, à luz do que dispõe o art. 144 da Constituição Bandeirante:

“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.”

Verifica-se que o ato normativo impugnado tem gênese no Projeto de Lei nº 67/2017, do Município de Santo





TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

André/SP, cuja iniciativa provém do Parlamento local. Veto do Chefe do Executivo (fls. 34/35) foi rejeitado (fls. 36), sobrevivendo promulgação do ato pelo Presidência da Câmara Municipal.

Em matéria de iniciativa legislativa, o plenário do Supremo Tribunal Federal, no "*Tema 917*" (ARE 878.911/RJ), sedimentou entendimento de que há vício de iniciativa de Lei, em decorrência de interferência entre Poderes, na hipótese de propositura por parlamentar local, quando a norma tratar (i) da estrutura ou atribuição de órgãos do Executivo, ou ainda, (ii) dispuser sobre o regime jurídico dos servidores públicos. Nesse sentido:

*"Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido."*
(STF. Tribunal Pleno. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo nº 878.911/RJ, rel. Min. GILMAR MENDES, j. em 29 de setembro de 2016, destacado).

In casu, como bem observado no parecer ministerial, a norma impugnada não cria ou amplia hipótese de isenção do IPTU no âmbito do Município de Santo André/SP – ao que, a rigor, reserva-se a iniciativa legislativa concorrente –, mas





TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

busca apenas facilitar o procedimento para a concessão do benefício aos imóveis, anualmente, afetados por enchentes provocadas por águas pluviais advindas das ruas.

A propósito, isenção já era prevista antes mesmo da vigência do ato impugnado na própria Lei nº 6.582, de 06 de dezembro de 1989, daquele Município, no inciso IX de seu artigo 18, ao assim dispor (fls. 49/58 e 59):

"Artigo 18. São isentos do Imposto sobre propriedade Predial Urbana:

(...)

IX – as edificações que sofrem no seu interior enchentes provocadas por águas pluviais advindas da rua, desde que comprovadas através de relatório ou documento fornecido pela defesa civil no município ou por órgão competente da administração. (incluído pela Lei Municipal nº 7.157/94 e alterado pelas Leis Municipais nºs. 7.396/96 e 9.111/08)"

Entretanto, a matéria nele versada inegavelmente resvala na organização e funcionamento de órgãos públicos do Poder Executivo (notadamente a Defesa Civil), instituindo-lhe obrigações diretas previstas nas alíneas "a" e "b" do inciso X do dispositivo que versa sobre a matéria. Trata-se, inequivocamente, de tema próprio de organização administrativa com reflexos diretos no órgão respectivo, integrante da Administração local, transcrevendo determinações e procedimento para alcance da isenção, em sobreposição à prerrogativa e discricionariedade próprias do Administrador.

Logo, o ato impugnado adentrou matéria afeta ao Chefe do Executivo, notadamente prevista no artigo 47, inciso XIX ("*dispor, mediante decreto, sobre:*"), alínea 'a' ("*organização*





TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos;”) c.c. artigo 144 da Constituição Estadual.

Constata-se, portanto, violação ao princípio da separação dos poderes, tendo em vista que o ato normativo impugnado ingressa nas atribuições direcionadas ao Poder Executivo no exercício da organização da Administração Pública, conforme artigos 5º, 24, §2º, item 2, 47, inciso XIX, alínea 'a', e 144, da Constituição do Estado de São Paulo.

E, referendando este entendimento, bem destacou o parecer ministerial acostado a fls. 86/99, **verbis**:

"... a lei ora impugnada, prevendo a criação pelo Poder Executivo de um Cadastro Único dos Imóveis afetados pelas enchentes, alterou o procedimento para concessão da isenção de IPTU aos imóveis que sofrem anualmente em seu interior enchentes, garantida sem a necessidade de requerimento instruído documentalmente, desde que estejam relacionados na lista anual de logradouros a ser emitida pela Defesa Civil.

(...)

*E em que pese a louvável intenção dos parlamentares de facilitar o procedimento de concessão de isenção tributária já prevista na Lei Municipal nº 6.582/89, beneficiando munícipes – que, devido a sua condição socioeconômica, podem ter dificuldades de acesso à Defesa Civil ou ao Poder Executivo para requerer a concessão da isenção – **a norma impugnada, de iniciativa parlamentar, é inconstitucional**, pois interfere na organização e funcionamento de órgãos da Administração Pública (no caso, a Defesa Civil), atribuindo-lhe competência nova.*

A atividade legislativa extrapolou os limites da iniciativa parlamentar ao dispor sobre a **organização e funcionamento de órgãos públicos** do Poder Executivo





TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

(Defesa Civil), inclusive consignando-lhes novas atribuições, o que não se acomoda com a divisão funcional do poder que articula a respeito dessa matéria a reserva da Administração e, se houver aumento de despesa pública, a reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo (arts. 5º, 24, § 2º, 2, e 47, XIX, a, Constituição Estadual), como decidido (ADI 4.211-SP, Rel. Min. Teori Zavascki, j. 03.03.2016)”.

Por tais razões, tendo o ato normativo atacado ingressado em matéria própria de organização administrativa, de rigor o acolhimento da pretensão.

Diante do exposto, julgo procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 10.208, de 26 de setembro de 2019, do Município de Santo André/SP.

Des. FRANCISCO CASCONI

Relator

Assinatura Eletrônica

