



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

**Registro: 2022.0000888672**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2104988-72.2022.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ASSIS, é réu CÂMARA MUNICIPAL DE ASSIS.

**ACORDAM**, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "REJEITARAM A PRELIMINAR E 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), VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, AROLDO VIOTTI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, COSTABILE E SOLIMENE, ELCIO TRUJILLO, LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, TASSO DUARTE DE MELO, FIGUEIREDO GONÇALVES, CAMILO LÉLLIS, FLAVIO ABRAMOVICI, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, EVARISTO DOS SANTOS, FRANCISCO CASCONI E ADEMIR BENEDITO.

São Paulo, 26 de outubro de 2022

**CAMPOS MELLO**

**RELATOR**

**Assinatura Eletrônica**



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

Ação Direta de Inconstitucionalidade 2104988-72.2022.8.26.0000 VOTO 81013

Requerente: Prefeito do Município de Assis.

Requerida: Câmara Municipal de Assis.

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 7.066, DE 30 DE MARÇO DE 2022, DO MUNICÍPIO DE ASSIS, A QUAL INSTITUI PROGRAMA DE INCENTIVO E DESCONTO NO IPTU, DENOMINADO “IPTU VERDE”. 1. ANÁLISE DA INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA EM RELAÇÃO À LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO E À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. DESCABIMENTO. 2. PRELIMINAR DE FALTA DE INTERESSE DE AGIR LEVANTADA PELA MESA DA CÂMARA MUNICIPAL DE ASSIS. REJEIÇÃO. HIPÓTESE EM QUE EVENTUAL SANÇÃO, EXPRESSA OU TÁCITA, MANIFESTADA PELO CHEFE DO PODER EXECUTIVO NÃO TEM O CONDÃO DE SANAR A EXISTÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE. 3. INICIATIVA CONCORRENTE DE PROJETO DE LEI RELACIONADO A MATÉRIA TRIBUTÁRIA. VÍCIO DE INICIATIVA NÃO CONFIGURADO. INTELIGÊNCIA DO TEMA DE REPERCUSSÃO GERAL Nº 682 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 4. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 191 E 180, II DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO NÃO CONFIGURADA. 5. OFENSA AO ART. 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL CARACTERIZADA. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO RELATIVO AO BENEFÍCIO FISCAL CONCEDIDO. PRECEDENTES DESTES ÓRGÃO ESPECIAL. ACÇÃO PROCEDENTE.

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Assis, com pedido de liminar, visando à declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 7.066, de 30 de março de 2022, a qual “... institui, no âmbito do Município de Assis, o programa de incentivo e desconto no IPTU, denominado IPTU verde e dá outras providências...” (cf. fls. 19 e ss.).

Afirma o requerente que há inconstitucionalidade formal na espécie. Entende que a norma impugnada invade competência exclusiva do chefe do Poder Executivo Municipal. Aduz que referido diploma legal violou os arts. 5º, 47, II, XIV e XIX, além do 144, todos da Constituição Estadual. Argumenta ainda que referida norma não contou com participação popular na sua elaboração, de modo que configurada ofensa aos arts. 180, II e 191 da aludida Carta Bandeirante. Assevera também haver violação à Lei Orgânica do Município e à Lei de Responsabilidade Fiscal e que referida lei implica em renúncia de receita, sem estimativa do respectivo impacto financeiro e orçamentário. Pede a procedência.

A liminar foi deferida (cf. fls. 26) e a Câmara Municipal de Assis prestou informações (cf. fls. 37/54), certo que, embora citada, a Procuradoria Geral do Estado quedou-se inerte (cf.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

certidão a fls. 122). Após, a Procuradoria Geral de Justiça opinou pela improcedência (cf. fls. 127/147).

É o relatório.

Inicialmente, convém assentar que não é cabível análise da inconstitucionalidade da norma retro mencionada em relação à Lei Orgânica do Município e à Lei de Responsabilidade Fiscal. Nesse contexto, já restou assentado neste Órgão Especial, verbis: “*A Constituição Estadual é o exclusivo parâmetro de controle na sindicância de constitucionalidade de lei municipal por via de ação direta, sendo inadmissível seu contraste com a Lei Orgânica Municipal.*” (Direta de Inconstitucionalidade nº 2161844-90.2021.8.26.0000, Rel. Cristina Zucchi, j. 16.02.2022).

Cabe ainda rejeitar a preliminar de falta de interesse de agir levantada pela Mesa da Câmara Municipal de Assis, em razão da superveniência de sanção tácita pelo Prefeito Municipal, sem a oposição de vetos, ao referido diploma legal. Eventual sanção, expressa ou tácita, manifestada pelo chefe do Poder Executivo não tem o condão de sanar a existência de inconstitucionalidade. Nesse sentido, aliás, já se decidiu neste Órgão Especial, verbis: “*A preliminar de carência da ação é inconsistente e fica rejeitada, pois conforme orientação do Supremo Tribunal Federal, “a aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção, expressa ou tácita, do projeto de lei, sendo dele, ou não, a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício de inconstitucionalidade que afeta, juridicamente, a proposição legislativa aprovada” (ADI n. 4.138, Rel. Min. Celso de Mello, j. 17/10/2018). No mesmo sentido: “A sanção do projeto de lei não convalida o vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa. A ulterior aquiescência do chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade. Insubsistência da Súmula 5/STF” (ADI 2.867, Rel. Min. Celso de Mello, 03/12/2003)” (Direta de Inconstitucionalidade nº 2120812-42.2020.8.26.0000, Rel. Des. Ferreira Rodrigues, j. 25/11/2020).*

No mais, cumpre salientar que a Lei nº 7.066, de 30 de março de 2022, do Município de Assis, que instituiu, repita-se, “... *no âmbito do Município de Assis, o programa de incentivo e desconto no IPTU, denominado IPTU verde...*” (cf. fls. 19 e ss.), está assim redigida, verbis:

“*Art. 1º - Fica instituído no âmbito do município de Assis o Programa IPTU Verde, cujo objetivo é fomentar medidas que*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

*preservem, protejam e recuperem o meio ambiente, voltadas à redução de consumo de recursos naturais e de impactos ambientais no Município de Assis, em contrapartida à concessão de redução de alíquotas do Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU, aos quais tenham sido comprovadamente incorporadas medidas de sustentabilidade ambiental.*

*Art. 2º - O Programa IPTU Verde tem por objetivos: I - Melhorar a qualidade de vida dos cidadãos; II - Minimizar os impactos ao meio natural; III - Tornar mais eficiente o desempenho urbanístico; IV - Reduzir as demandas hídricas, energéticas e alimentares; V - Ampliar a inclusão social e econômica dos cidadãos; e VI - Motivar o êxito tributário com a participação cidadã. Parágrafo único. A redução a que se refere o caput deste artigo será aplicada às novas construções, bem como às edificações existentes que realizarem ampliações, reformas ou comprovem que já possuem dispositivos/medidas que se enquadrem nesta lei.*

*Art. 3º - Será concedida redução na alíquota do Imposto Predial e Territorial Urbano aos proprietários de imóveis residenciais e não residenciais, incluindo condomínios horizontais e verticais, que adotarem as seguintes medidas: I. Sistema de captação da água da chuva; II. Sistema de reuso de água; III. Sistema de aquecimento hidráulico solar; IV. Sistema de geração de energia solar fotovoltaica; V. Construção com materiais sustentáveis; VI. Construção de Telhado Verde em todos os telhados disponíveis no imóvel para este tipo de cobertura; VII. Manutenção de área permeável não degradável, com cultivo de espécies arbóreas nativas; e/ou áreas com um ou mais árvores em frente ao imóvel, e/ou áreas com cobertura vegetal permeável; VIII. Construção de calçadas ecológicas; IX. Adoção de área verde pública; X. Sistema de utilização de energia eólica que corresponda a, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) da demanda energética da edificação; XI. Possua sistema de poço artesiano e fossa séptica, em imóveis localizados onde não há oferta de serviços da rede de saneamento básico, ou seja, não seja disponibilizado abastecimento de água potável e coleta/tratamento de esgoto pela rede pública. Parágrafo único - Os benefícios podem ser acumulativos.*

*Art. 4º - Para efeito desta Lei considera-se: I. Sistema de captação da água da chuva: aquele que capta água da chuva e armazena em reservatório para utilização no próprio imóvel em atividades que não requeiram o uso de água potável, com a instalação de caixa d'água com capacidade mínima de mil litros; II. Sistema de reuso de água: aquele utilizado após o devido tratamento da água residual do próprio imóvel, para atividades que não exijam que a*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

*mesma seja potável, conforme normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT, em especial, com a instalação de caixa d'água com capacidade mínima de mil litros; III. Sistema de aquecimento hidráulico solar: aquele que utiliza sistema de captação de energia solar térmica para aquecimento de água, com a finalidade de reduzir parcialmente o consumo de energia elétrica na residência, integrado ao sistema de energia elétrica do imóvel; IV. Sistema de geração de energia solar fotovoltaica: aquele que utiliza sistema de captação de energia solar por meio de células fotovoltaicas, montadas em um painel solar, com a finalidade de reduzir parcialmente o consumo de energia elétrica na residência, integrado ao sistema de energia elétrica do imóvel; V. Construção mediante a utilização de materiais sustentáveis: aquele que utiliza materiais que atenuem os impactos ambientais, o que deve ser comprovado mediante apresentação de selo certificado e/ou mediante a apresentação de projeto estrutural e arquitetônico com laudo técnico, elaborado por profissional habilitado, que deve contemplar, no mínimo, 50% do material utilizado na obra; VI. Telhados verdes, telhados vivos e/ou ecotelhados: coberturas de edificações no qual é plantada vegetação compatível com a impermeabilização e drenagem adequada, proporcionando melhorais em termos paisagísticos, termoacústico e redução da poluição ambiental; VII. Área verde permeável: porção do imóvel não impermeabilizada por qualquer tipo de pavimento, não compactada, necessariamente recoberta por vegetação herbácea, arbustiva ou arbórea; VIII. Calçadas ecológicas: em sua maioria, são compostas de pavimentos permeáveis com concreto e grama, faixas de gramado, jardim e árvores, como uma forma de colaborar com o meio ambiente e tentar reduzir os problemas de alagamento e enchentes, pois, elas facilitam a infiltração da água de chuva e contribuem com a redução da temperatura com a elevação da umidade do ar; IX. Adoção de área verde pública: corresponde à colaboração técnica e financeira, por pessoa física ou pessoa jurídica, para manutenção e renovação de áreas verdes públicas, como praças, canteiros, parques urbanos, passarelas e monumentos públicos; X. Sistema de utilização de energia eólica: é o que utiliza energia dos ventos, gerando e armazenando energia elétrica para aproveitamento no imóvel, visando a reduzir, parcial ou integralmente, o consumo de energia elétrica do imóvel oriunda da rede pública; XI. Sistema de poço artesiano e fossa séptica: em funcionamento, em locais onde não ocorra o fornecimento de água potável e coleta de esgoto, visando reduzir a poluição do solo pela inexistência de fossas e estimular a captação adequada da água dos lençóis freáticos, enquanto não houver a implantação da infraestrutura de saneamento básico no local pelo Poder Público.*

*Art. 5º - A porcentagem de redução da alíquota do*





**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

*Imposto Predial e Territorial Urbano será concedida nas seguintes proporções: I. 3% para as medidas descritas no inciso I; II. 3% para a medida descrita no inciso II; III. 4% para a medida descrita no inciso III; IV. 4% para a medida descrita no inciso IV; V. 5% para a medida descrita no inciso V; VI. 2% para a medida descrita no inciso VI; VII. 2% para a medida descrita no inciso VII em imóvel que contenha mais de 40% de área efetivamente permeável; VIII. 2% para a medida descrita no inciso VIII; IX. 2% para a medida descrita no inciso IX; X. 4% para a medida descrita no inciso X; XI. 5% para a medida descrita no inciso XI.*

*Art. 6º - Os interessados em obter o benefício tributário poderão protocolar o pedido e sua justificativa na Prefeitura Municipal de Assis, contendo a medida aplicada em sua edificação ou terreno, devidamente comprovada. Parágrafo único - O incentivo fiscal será aplicado ao imóvel a partir do exercício seguinte ao de sua solicitação e respectiva concessão.*

*Art. 7º - Para obter o incentivo fiscal, o contribuinte deverá estar quite com suas obrigações tributárias ou estar adimplente com acordo de parcelamento efetuado perante a municipalidade.*

*Art. 8º - A concessão do benefício referido no artigo 5º desta Lei serão precedidos de procedimento administrativo, no qual deverá constar: I. Requerimento formal por parte do contribuinte; II. Documentação comprobatória da execução das ações referidas nos incisos do caput do art. 2º desta Lei Complementar; III. Comprovação da adimplência referida no caput do art. 7º desta Lei Complementar; IV. Parecer técnico competente; e V. Ato concessivo do órgão tributário competente. Parágrafo único - Para o fim do disposto no caput deste artigo, poderá ser exigida documentação complementar, a critério da autoridade tributária.*

*Art. 9º - O benefício será extinto quando: I. O proprietário do imóvel inutilizar a medida que levou à concessão da redução; II. O beneficiário tornar-se inadimplente de qualquer tributo ou acordo de parcelamento, perante a municipalidade; III. O interessado não fornecer as informações solicitadas pela Administração no prazo solicitado; IV. Não solicitar a renovação do benefício anualmente; V. Comprovação de dolo, fraude ou simulação em relação às informações prestadas, ficando o contribuinte incentivado impedido de solicitar novo benefício nos cinco exercícios seguintes ao de sua exclusão. Parágrafo único - Ressalvado o disposto no inciso V do caput deste artigo, a perda do benefício ocorrerá no exercício seguinte aquele em que ocorreu a hipótese de exclusão.*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

*Art. 10 - O beneficiado pelo incentivo deverá comunicar à Administração Tributária qualquer fato que implique desatendimento das condições para manutenção do incentivo.*

*Art. 11 - A obtenção do incentivo fiscal, ora instituído, não exige o beneficiário do cumprimento integral da legislação ambiental, urbanística, edilícia e demais normas legais aplicáveis.*

*Art. 12 - As despesas decorrentes com a execução da presente Lei onerarão a verba orçamentária própria, suplementada se necessário.*

*Art. 13 - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.”*

Trata-se, pois, de norma de natureza tributária, a qual concede isenção de tributo municipal, certo que o Projeto de Lei nº 21/2021, que deflagrou o processo legislativo que deu ensejo à edição da lei objeto da presente demanda, foi de autoria do Vereador Vinícius Guilherme Símboli (cf. informações a fls. 37). Todavia, no que diz respeito ao alegado vício de iniciativa, forçoso concluir que, ao contrário do que entende o autor, não está configurada hipótese de competência privativa do chefe do Poder Executivo, de modo que deve prevalecer, aqui, o que restou recentemente decidido neste Órgão Especial, em caso análogo ao presente, no qual se faz alusão, inclusive, ao Tema de Repercussão Geral nº 682 do Supremo Tribunal Federal, verbis: “...No caso, a matéria tratada na lei impugnada, de ordem tributária, é concorrente entre os Poderes Executivo e Legislativo. Portanto, não há falar em vício de iniciativa ou à reserva da administração ou, ainda, ofensa ao princípio da independência e harmonia dos Poderes. Concorrente a iniciativa de projeto de lei tratando de matéria tributária, o mesmo ocorre, conseqüentemente, quanto à extensão de eventual benefício tributário, ao contrário do afirmado pelo autor. Certo que, o Supremo Tribunal Federal, em regime de Repercussão Geral no ARE 743.480-MG, Relator o Ministro GILMAR MENDES (j. 10.10.2013), assentou a seguinte orientação: “Tema 682. Reserva de iniciativa de leis que impliquem redução ou extinção de tributos ao Chefe do Poder Executivo. Tese: Inexiste, na Constituição Federal de 1988, reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que concedam renúncia fiscal.”...” (Direta de Inconstitucionalidade nº 2011732-12.2021.8.26.0000, de São Paulo, Des. Rel. Moreira Viegas, j. 26.01.2022). É exatamente o caso dos autos, motivo pelo qual também aqui deve ser rejeitada a alegação de existência de vício de iniciativa.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

Melhor sorte não socorre o autor no que diz respeito à alegação no sentido de que a edição do referido diploma legal representa violação aos arts. 191 e 180, II da Constituição do Estado de São Paulo, já que não foi precedida de audiências públicas com a participação das respectivas entidades comunitárias. A propósito do tema, convém transcrever lapidar trecho de Acórdão relatado pelo ilustre Des. Renato Sartorelli, *verbis*: “*Paralelamente, a realização de audiência pública ou a participação do Conselho Municipal de Planejamento não eram obrigatórias porque não se trata de norma relativa a desenvolvimento urbano, nos termos do artigo 180, inciso II, da Constituição Estadual. Ainda que assim não fosse, a exigência de participação popular “há de ser vista em seu sentido finalístico, que outro não é que não captar a aceitabilidade da nova lei pela sociedade” (ADI nº 2049518-03.2015.8.26.0000, Relator designado Desembargador Arantes Theodoro), sendo intuitivo que a concessão de benefício fiscal está em conformidade com o interesse coletivo.*” (Direta de Inconstitucionalidade nº 2273836-66.2015.8.26.0000, j. em 06.04.2016). É exatamente o caso dos autos.

De resto, verifico que tem razão o autor em verberar o diploma legal em questão por não ter sido observada a exigência de realização de prévio estudo de impacto financeiro a instruir o processo legislativo. No caso em tela, forçoso concluir que não foi cumprida a exigência prevista no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal. Ao contrário, a própria Mesa da Câmara Municipal de Assis, no bojo de suas informações, bateu-se pelo reconhecimento da desnecessidade de estimativa de impacto financeiro-orçamentário no caso em tela (cf. item VII a fls. 49). Olvida-se ela, no entanto, que tal entendimento não deve prevalecer, na esteira do que já restou assentado por este C. Órgão Especial em caso análogo ao presente, assim ementado, *verbis*: “*Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Complementar nº 660/2021 do Município de São José do Rio Preto. Iniciativa parlamentar. Isenção parcial de IPTU para imóveis com sistemas de aproveitamento de água da chuva e energia solar instalados. Estimativa de impacto financeiro. Inexistência. Ofensa ao art. 113 do ADCT e art. 144 CE. Inconstitucionalidade formal. Reconhecimento. 1. Lei municipal que institui o “IPTU verde”, com redução do imposto em até 15% para imóveis em que haja instalação de sistema de captação de água da chuva, de aquecimento solar ou de geração de energia fotovoltaica. Competência legislativa concorrente. Tema nº 282 do STF. 2. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro (art. 113 ADCT). Norma de reprodução obrigatória, dirigida a todos os entes federativos.*”





**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

***Parâmetro de controle concentrado de constitucionalidade (Tema nº 484 do STF). 3. Lei Complementar nº 660/21 que não foi precedida de estimativa de impacto orçamentário e financeiro. Ofensa ao art. 144 da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade formal. Reconhecimento. Ação direta de inconstitucionalidade procedente.***” (Direta de Inconstitucionalidade nº 2155357-07.2021.8.26.0000, de São Paulo, Des. Rel. Décio Notarangeli, j. 01.12.2021, grifo não original). Tal entendimento, aliás, foi reiterado, mais recentemente, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2143247-39.2022.8.26.0000 (de São Paulo, Des. Rel. Costabile e Solimene, j. 28.09.2022).

Em resumo, configurada hipótese de ofensa ao art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e ao art. 144 da Constituição Bandeirante, é caso de ser julgada procedente a presente demanda.

Pelo exposto, julgo procedente a presente ação direta de inconstitucionalidade.

Campos Mello  
 Desembargador Relator