



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000383973

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2343387-21.2024.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITA DO MUNICÍPIO DE POÁ, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE POÁ.

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), MARCIA DALLA DÉA BARONE, SILVIA ROCHA, NUEVO CAMPOS, CARLOS MONNERAT, RENATO RANGEL DESINANO, JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES, MÁRIO DEVIENNE FERRAZ, LUIS SOARES DE MELLO, MAURICIO VALALA, BERETTA DA SILVEIRA, FRANCISCO LOUREIRO, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, VICO MAÑAS, CAMPOS MELLO, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, AROLDO VIOTTI, RICARDO DIP, FIGUEIREDO GONÇALVES, GOMES VARJÃO, LUCIANA BRESCIANI E LUIS FERNANDO NISHI.

São Paulo, 16 de abril de 2025.

JARBAS GOMES
RELATOR
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

VOTO Nº 30.759/2025

Órgão Especial

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2343387-21.2024.8.26.0000

Requerente: Prefeita do Município de Poá

Requerido: Presidente da Câmara Municipal de Poá

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DESTINAÇÃO DE RECEITAS MUNICIPAIS.

I. Caso em exame: Lei nº 4.434/2024, do Município de Poá, que direciona à Secretaria de Turismo parte das taxas relativas aos alvarás de funcionamento de estabelecimentos comerciais e industriais.

II. Questões em discussão: (i) violação à Tripartição dos Poderes; (ii) desrespeito à reserva de Administração.

III. Razões de decidir: Vício formal caracterizado, ante a deflagração do processo legislativo pela Edilidade, quando é certo que leis em matéria orçamentária são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Hipótese, ademais, em que o ato normativo implica subversão da finalidade para a qual a taxa foi originalmente concebida. Inteligência dos artigos 5º, caput, 47, incisos II, XI e XVII, 160, inciso II, e 174, § 4º, item 1, da Constituição Estadual. Exame da jurisprudência.

IV. Dispositivo: Procedência.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pela *PREFEITA DO MUNICÍPIO DE POÁ*, em face da Lei nº 4.434, de 6 de junho de 2024, que “*dispõe sobre o direcionamento das taxas pagas nos alvarás de funcionamento por estabelecimentos industriais e comerciais, que sejam direcionados à Secretaria de Turismo*” (sic), de iniciativa parlamentar.

Sustenta a requerente, em síntese, afronta aos artigos 5º, 47, incisos II, XI e XVII, e 174 da Constituição Estadual, e 145, inciso II, da Constituição Federal, ante a: a) violação à

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Tripartição dos Poderes; b) vinculação do tributo ao efetivo exercício do poder de polícia que, no caso, seria estranho à competência da pasta de Turismo. Pleiteia, afinal, seja acolhido o pedido.

Concedida a cautela para suspender os efeitos da lei (fls. 33-35), sobrevieram as informações da Presidente da Câmara Municipal (fls. 48-50) e o parecer da D. Procuradoria Geral de Justiça, este pela procedência da lide (fls. 57-62).

A D. Procuradoria Geral do Estado, embora instada, não se manifestou (fls. 37; 40-42; 44-45; 52).

É o relatório.

A Lei nº 4.434, de 6 de junho de 2024, editada pelo Município de Poá, ostenta o seguinte teor:

Artigo 1º. Fica estabelecido, no âmbito do Município de Poá, o direcionamento de parte das taxas pagas nos alvarás de funcionamento por estabelecimentos industriais, comerciais, que sejam direcionados a Secretaria de Turismo.

Artigo 2º. O Poder Executivo, através de sua Secretaria competente, poderá definir a porcentagem que será direcionada e regulamentar a plena execução desta lei.

Artigo 3º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

A organização do Estado brasileiro assenta-se sobre os princípios da separação e da independência entre os Poderes, concretizado por regras de distintas naturezas, dentre elas as que disciplinam o desencadeamento do processo legislativo.

Sob essa perspectiva foi concebido, a partir do artigo 165¹ da Constituição Federal, o artigo 174, § 4º, item 1, da Carta Paulista, ao qual se submetem os municípios em virtude do princípio do princípio da simetria², assim redigido no que interessa à espécie:

Artigo 174. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão, com observância dos preceitos correspondentes da Constituição Federal:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais. (...)

§4º - A lei orçamentária anual compreenderá:

¹ Artigo 165. *Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:*

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais. (...)

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; (...)

II - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. (...)

² Artigo 144 da Constituição Estadual. *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.*



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

1 - o orçamento fiscal referente aos Poderes do Estado, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público; (...)
(grifamos)

Conecta-se visceralmente ao dogma da Tripartição dos Poderes o conteúdo do artigo 47, também da Constituição Estadual, ao assentar as atribuições reservadas ao Chefe do Executivo, sendo de particular interesse para a presente hipótese os incisos II, XI e XVII, grafados nos seguintes termos

Artigo 47. Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição: (...)

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

XI - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição; (...)

XVII - enviar à Assembleia Legislativa projetos de lei relativos ao plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, dívida pública e operações de crédito; (...)

Haure-se dos preceitos constitucionais ser atribuição reservada ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis orçamentárias para a fixação, em proposta legislativa, de cada

despesa e suas respectivas dotações, cabendo-lhe, ainda, decidir sobre diferentes aspectos da administração.

Noutro giro, tem-se o artigo 145, *caput*, da Carta da República que faculta aos entes federados a instituição de tributos, dentre eles, as taxas, definindo, porém, no inciso II, que a criação destas condiciona-se ao *“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”*.

No mesmo sentido é a redação do artigo 160, inciso II, da Constituição Estadual, igualmente de observância obrigatória pelos municípios:

Artigo 160. *Compete ao Estado instituir: (...)*

II - taxas em razão do exercício do poder de polícia, ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos de sua atribuição, específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte, ou postos a sua disposição; (...)

As normas constitucionais informam, pois, que *“a taxa é espécie tributária de natureza bilateral, contraprestacional ou sinalagmática. Trata-se de exação devida em razão de alguma prestação estatal que se refere especificamente ao contribuinte, seja serviço público ou exercício do poder de polícia. Daí decorre a noção de que a taxa deve remunerar especificamente o serviço prestado, não podendo o correspondente valor ter finalidade incompatível com sua natureza”*

tributária” (grifamos) (ADI nº 2.567, Pleno, rel. Min. Nunes Marques, j. em 22.8.2023).

Pois bem.

Confrontada com as regras-matrizes acima indicadas, a lei em comento, cujo projeto foi delineado por parlamentar, revela-se incompatível com as primeiras, visto que sua edição é representativa de:

- tolhimento da iniciativa cometida privativamente ao Chefe do Executivo quanto à elaboração de lei em matéria orçamentária, cumprindo lembrar que *“a função legislativa de frear e limitar a discricionariedade do Executivo na elaboração do orçamento deve ocorrer no momento de deliberação e aprovação da proposta orçamentária, não por meio da vinculação abstrata de receitas”* (ADI nº 422, Pleno, rel. Min. Luiz Fux, j. em 23.8.2019). A esse propósito, convém sublinhar, ademais, que *“as regras de fixação de competência para a iniciativa de tal processo legislativo constituem em uma projeção específica do princípio da separação dos poderes, consagrado no artigo 5º da Constituição Paulista e que, na qualidade de princípio positivo, “assegura uma justa e adequada ordenação de funções do Estado e, conseqüentemente, intervém como esquema relacional de competências, tarefas, funções e responsabilidades dos órgãos constitucionais de soberania”³”* (ADI nº 2159902-33.2015.8.26.0000, rel. Des. Xavier de Aquino, j. em 16.12.2015).

³ Cf. J.J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª ed., Coimbra: Almedina, 2008, p. 250.

A jurisprudência deste Colegiado abona tais conclusões:

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DESTINAÇÃO DE RECEITAS MUNICIPAIS. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. I. Caso em Exame 1. Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Mauá contra a Mesa da Câmara Municipal de Mauá, visando a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 5.720/2021, que destina receitas de multas a estabelecimentos comerciais em desacordo com decretos municipais de combate à Covid-19 e a pequenos comércios atingidos pela pandemia. II. Questão em Discussão 2. A questão em discussão consiste em determinar se a Lei Municipal nº 5.720/2021, de iniciativa do Legislativo, viola o princípio da separação dos poderes e a reserva de administração ao tratar de matéria orçamentária e de gestão administrativa, que seriam de competência exclusiva do Poder Executivo. III. Razões de Decidir 3. A autonomia legislativa municipal deve respeitar os limites constitucionais estaduais e federais, sendo que a destinação de receitas e a gestão de atos administrativos são de iniciativa do chefe do Poder Executivo, conforme a Constituição Estadual e Federal. 4. A norma impugnada interfere na gestão administrativa municipal e na destinação de receitas, invadindo a competência do Poder Executivo e violando os princípios da Reserva da Administração e da Separação dos Poderes. IV. Dispositivo e Tese 5. Ação julgada procedente. Declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 5.720/2021. Tese de julgamento: 1. A destinação de receitas e atos de gestão administrativa são de iniciativa exclusiva do Poder Executivo. 2. A interferência legislativa em matéria orçamentária e administrativa viola a separação dos poderes.
(ADI nº 2099789-98.2024.8.26.0000, rel. Des. Luis Fernando Nishi, j. em 5.2.2025);



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI 2.169, DE 06 DE ABRIL DE 2022, DO MUNICÍPIO DE JUQUITIBA, DE ORIGEM PARLAMENTAR – NORMA MUNICIPAL QUE "DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DA PRESTAÇÃO DE SOCORRO AOS ANIMAIS ATROPELADOS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS" – A LEI IMPUGNADA VERSOU SOBRE MATÉRIA DE DIREITO CIVIL, PROCESSO PENAL E TRÂNSITO – COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE OS TEMAS – ART. 22, I E XI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – ADEMAIS, DISCIPLINOU MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA E FIXOU PRAZO AO PODER EXECUTIVO – CARACTERIZADA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES E RESERVA À ADMINISTRAÇÃO – INCOMPATIBILIDADE COM OS ARTS. 5º, E 174, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – INCONSTITUCIONALIDADE CONFIGURADA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

(ADI nº 2215072-09.2023.8.26.0000, rel. Des. Nuevo Campos, j. em 10.4.2024);

1. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROPOSTA PELA PREFEITA DO MUNICÍPIO DE POÁ, CONTRA A LEI MUNICIPAL N. 4.2 84/202 3. 2. PROCEDÊNCIA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE ALTERA DESTINAÇÃO DE VALORES ARRECADADOS COM APLICAÇÃO DE MULTAS. VALORES ANTES DIRECIONADOS A FUNDO MUNICIPAL. MATÉRIA DE CUNHO ORÇAMENTÁRIO. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. VIOLAÇÃO ÀS NORMAS PREVISTAS NOS ARTS. 5º, E 47, II, XI E XVII, 17 4, III E §4º, 1, TODAS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. 4. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

(ADI nº 2110459-35.2023.8.26.0000, rel. Des. Campos Mello, j. em 23.8.2023);

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. *Lei Municipal nº 10.345, de 10 de novembro de 2020, do Município de Santo André, de iniciativa parlamentar, que "Autoriza o Poder Executivo a remanejar verbas da Unidade e Comunicação e Eventos, da Secretaria de Manutenção e Serviços Urbanos, Secretaria de Mobilidade Urbana e outras Secretarias, visando o combate à Pandemia de COVID-19". Lei 'autorizativa' que, em verdade, contém determinação. Gestão de políticas públicas. Iniciativa parlamentar. Inadmissibilidade. Matéria relativa à Administração Municipal, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. Vício de iniciativa configurado. Ofensa ao princípio da harmonia e independência dos Poderes. Matéria relativa à gestão administrativa de recursos previstos em lei orçamentária que é privativa do Chefe do Poder Executivo. Violação aos artigos 1º, 5º, 111, e 144 da Constituição do Estado. Vício formal de iniciativa. Inconstitucionalidade da lei impugnada. Ação procedente.*

(ADI nº 2018118-24.2022.8.26.0000, rel. Des. Aroldo Viotti, j. em 21.9.2022);

Ação direta de inconstitucionalidade – Emenda Parlamentar nº 066, de 10 de setembro de 2021, que altera o "caput" do artigo 150 da Lei Orgânica do Município de Itapeva – Gastos com educação – Majoração do percentual de 25% para 30% pelo Legislativo local, sem participação do Executivo – Impossibilidade – Invasão de competência privativa do Chefe do Poder Executivo – Matéria orçamentária - Princípio da Separação dos Poderes e da Não Afetação vulnerados pela norma questionada – STF, ADI nº 6275 - Inconstitucionalidade do ato impugnado reconhecida (Emenda nº 066/2021) – Vigência do artigo 150 da Lei Orgânica do Município de Itapeva em sua redação original pela invalidade, agora reconhecida, da norma revogadora - Técnica de interpretação conforme a Constituição – Necessidade de ajustar a redação original do artigo de lei para fixar que a aplicação obrigatória anual pelo Município será de "no mínimo" de 25% da receita resultante de impostos, em

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

conformidade com o disposto no artigo 212 da CF/88 - Ação procedente.

(ADI nº 2017008-87.2022.8.26.0000, rel. Des. Ademir Benedito, j. em 18.5.2022).

Igualmente: ADI nº 2157197-47.2024.8.26.0000, rel. Des. Campos Mello, j. em 16.10.2024; ADI nº 2275813-83.2021.8.26.0000, rel. Des. Décio Notarangeli, j. em 11.5.2022; ADI nº 2083310-35.2021.8.26.0000, rel. Des. Matheus Fontes, j. em 30.3.2022; ADI nº 2188375-19.2021.8.26.0000, rel. Des. Ferreira Rodrigues, j. em 16.3.2022; ADI nº 2151161-91.2021.8.26.0000, rel. Des. Moacir Peres, j. em 1º.12.2021; ADI nº 2113906-36.2020.8.26.0000, rel. Des. Moacir Peres, j. em 7.4.2021; ADI nº 2201240-16.2017.8.26.0000, rel. Des. Geraldo Wohlers, j. em 11.4.2018; ADI nº 2132724-41.2017.8.26.0000, rel. Des. Evaristo dos Santos, j. em 8.11.2017; ADI nº 2086009-72.2016.8.26.0000, rel. Des. Arantes Theodoro, j. em 17.8.2016.

- desvirtuamento da finalidade da arrecadação, na medida em que, como bem registrou o D. Subprocurador-Geral de Justiça *"taxas são prestações pecuniárias compulsórias, instituídas em lei, cobradas em razão de atividade administrativa vinculada, ou seja, estão atreladas a uma atividade estatal específica relativa ao contribuinte. O produto da taxa de serviço ou de polícia não pode remunerar atividade de órgão público diverso ao qual se relaciona à vista de suas proeminentes características vinculada e contraprestacional. 'In casu', as taxas são provenientes das emissões de alvarás de funcionamento e, desta forma, vinculadas a essa atuação estatal específica, que não é realizada pela Secretaria de Turismo. Portanto, a destinação de parte deste tributo, da forma como posta na lei objurgada, afronta a característica preponderante de vinculação da taxa,*



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

desalinhando do art. 145, II, da Constituição Federal e do art. 160, II, da Constituição Estadual” (fl. 61).

Logo, “nada pode justificar seja o produto de sua arrecadação afetado ao custeio de serviços públicos diversos daqueles a cuja remuneração tais valores se destinam especificamente (pois, nessa hipótese, a função constitucional da taxa - que é tributo vinculado - restaria descaracterizada)” (MC na ADI nº 1.378, Pleno, rel. Min. Celso de Mello, j. em 30.11.1995).

Confirmam-se, ainda, os julgados da Suprema Corte que encerram a mesma *ratio*:

Ofende a conformação constitucional de universalização e aperfeiçoamento da jurisdição como atividade básica do Estado, e, simultaneamente, contraria os comandos constitucionais previstos no Art. 145, I e II e no Art. 150, IV da CF/88, a destinação de parcela de emolumentos arrecadados pelas serventias extrajudiciais a fundos ou despesas genéricas, não associados às Funções Essenciais à Justiça.

(ADI nº 5.539, rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 21.6.2022);

Constitucionalidade da destinação dos recursos financeiros oriundos das taxas, das custas e dos emolumentos judiciais e extrajudiciais a fundo especial do próprio Poder Judiciário, vedada a transposição deles para serviço diverso, bem como sua destinação a pessoas jurídicas de direito privado. (...) Inconstitucionalidade dos incisos IV e V do art. 3º da lei cearense, que destinam ao fundo especial a totalidade das “taxas de realização de cursos, seminários, conferências e outros eventos promovidos pela Escola Superior da Magistratura” e das “taxas de inscrição em concursos públicos realizados pelo Poder Judiciário”, sem que, dentre as finalidades de tais



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

taxas, esteja o custeio das promoções educacionais da Escola da Magistratura e dos concursos do Poder Judiciário, o que desvirtua a destinação do produto da arrecadação, com prejuízo para a prestação dos serviços específicos que ampararam a criação desses tributos.

(ADI nº 3.086, rel. Min. Dias Toffoli, j. em 16.6.2020);

A vinculação das taxas judiciárias e dos emolumentos a entidades privadas ou mesmo a serviços públicos diversos daqueles a que tais recursos se destinam subverte a finalidade institucional do tributo.

(MC na ADI nº 2.040, Pleno, rel. Min. Maurício Corrêa, j. em 15.12.1999).

Em suma: o ato normativo em tela, de iniciativa da Casa de Leis, ao estabelecer o direcionamento de recursos provindos de taxas de expedição de alvarás de funcionamento de estabelecimentos industriais e comerciais à Secretaria de Turismo, não se alinha à ordem constitucional, porque eivado de vício formal e porque interfere na gestão orçamentária do Município, deturpando o escopo para o qual a taxa foi criada.

Isto posto, julga-se procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 4.434, de 6 de junho de 2024, editada pelo Município de Poá.

José Jarbas de Aguiar Gomes
Relator