



# *Prefeitura do Município de Bertioga*

Estado de São Paulo

*Estância Turística*

Bertioga, 10 de março de 2026.

## **OFÍCIO N. 162/2026 – SG**

Processo Administrativo PMB n. 1622/2026

Processo Administrativo CMB n. 444/2025

(Favor mencionar esta referência)

*Excelentíssimo Senhor,*

Com os nossos cordiais cumprimentos e em atenção ao Ofício n. 024/2026, sirvo-me do presente para informar que recebido o Autógrafo de Lei n. 015/2026, que *"Dispõe sobre a criação do Programa Municipal de Incentivo à Contratação de Pessoas com Deficiência (PCD), no âmbito do Município de Bertioga, e dá outras providências"*, foi submetido à análise técnica e jurídica do Poder Executivo, através dos autos do processo administrativo n. 1622/2026.

A análise técnica da Secretaria Municipal da Fazenda apontou ausência de estudo técnico quanto à renúncia de receita, acarretando possível violação à Lei de Responsabilidade Fiscal e à responsabilidade na gestão fiscal, sendo tal medida necessária para preservar o equilíbrio das contas públicas e garantir o planejamento adequado das receitas municipais, conforme as cópias das manifestações anexas.

Já a análise jurídica da Procuradoria Geral do Município, conforme a cópia anexa, apontou que a matéria objeto da propositura, de autoria da ilustre Vereadora Elisângela da Silva Pedroso, é de competência do Município e não se trata de matéria de exclusiva competência do Executivo local. Todavia, os argumentos trazidos pela Pasta competente acenam pela necessidade de adequada instrução processual, face aos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como a previsão constitucional inserida no art. 113 da ADCT, logo, inobstante a importância da proposta sob a ótica social, sob a ótica legal não pode prosperar diante da ausência de observância de requisito formal. Vale ressaltar que a Lei Orgânica do Município garante à Vereança a realização dos estudos necessários a demanda como a presente.

O Secretário Municipal de Governo e Gestão Institucional, com anuência deste Prefeito, manifestou concordância com as orientações jurídicas apontadas, conforme a cópia da manifestação que também segue anexa.

Nestes termos, acompanho as ponderações lançadas na análise jurídica da Procuradoria Geral do Município para vetar totalmente a referida proposta.

Portanto, pelas razões supracitadas, comunico a Vossa Excelência, nos termos do art. 45, da Lei Orgânica do Município, o **VETO TOTAL** ao **Autógrafo de**



# *Prefeitura do Município de Bertioga*

Estado de São Paulo

*Estância Turística*

Lei n. 015/2026, que "*Dispõe sobre a criação do Programa Municipal de Incentivo à Contratação de Pessoas com Deficiência (PCD), no âmbito do Município de Bertioga, e dá outras providências*", aguardando que seja mantido.

Atenciosamente,



**Marcelo Heleno Vilares**  
**Prefeito do Município**

Ao Excelentíssimo Vereador  
**ANTONIO CARLOS TICIANELLI**  
Presidente da Câmara Municipal de Bertioga



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2024.0000208762

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2224558-18.2023.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SALTO DE PIRAPORA, são réus PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SALTO DE PIRAPORA e PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO.

**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), JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, TASSO DUARTE DE MELO, SILVIA ROCHA, NUEVO CAMPOS, RENATO RANGEL DESINANO, MELO BUENO, GOMES VARJÃO, PAULO ALCIDES, BERETTA DA SILVEIRA, FRANCISCO LOUREIRO, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, EVARISTO DOS SANTOS, VICO MAÑAS, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, FIGUEIREDO GONÇALVES, COSTABILE E SOLIMENE E LUCIANA BRESCIANI.

São Paulo, 13 de março de 2024

**LUIS FERNANDO NISHI**  
**RELATOR**  
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Voto nº 36727

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2224558-18.2023.8.26.0000

Comarca: Salto de Pirapora

Autor: Prefeito Municipal de Salto de Pirapora

Réu: Presidente da Câmara Municipal de Salto de Pirapora

Órgão Especial

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 1.944/2023 do Município de Salto de Pirapora que criou o denominado programa “IPTU Verde”, autorizando a concessão de desconto no Imposto Predial e Territorial Urbano como incentivo ao uso de tecnologias ambientais sustentáveis – Norma impugnada que afronta a reserva legal, bem como desrespeita a autonomia administrativa, a separação dos poderes e, ainda, desconsidera a necessidade de apresentação de estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, dado que versa sobre renúncia de receita – HIERARQUIA DAS NORMAS – §6º do art. 150 da CF que exige para a concessão de isenção tributária apenas a edição de lei específica que observe a regulamentação estabelecida no Código Tributário Municipal, sendo despiciendo que o órgão legiferante o faça por meio de lei complementar – Precedente do Órgão Especial – LEI AUTORIZATIVA – Lei que não concede diretamente benefício tributário, mas autoriza o Poder Executivo a fazê-lo – Afronta ao princípio da reserva legal (art. 163, §6º, da Constituição Estadual), que exige lei específica para instituição de isenção tributária – OFENSA À AUTONOMIA ADMINISTRATIVA – Princípio da reserva de administração diretamente afetado, posto que trata da estrutura e atribuição de seus órgãos – Preceito estabelecido pelo E. Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 917 da repercussão geral (ARE 878.911/RJ) – Violação dos arts. 5º, 24, §2º, 47, incisos II, XI, XIV e XIX, e 144 da Constituição Estadual – IMPRESCINDIBILIDADE DA REALIZAÇÃO DE ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO – Proposição legislativa que cria ou altera despesa obrigatória ou renúncia de receita que deve ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, nos termos do art. 113 do ADCT – Norma de reprodução obrigatória, dirigida a todos os entes federativos – Lei impugnada que não foi precedida de estimativa de impacto orçamentário e financeiro – Ofensa ao art. 144 da Constituição Estadual configurado – Precedentes – Impossibilidade de análise de constitucionalidade quanto a normas infraconstitucionais (Lei de Responsabilidade Fiscal) – AÇÃO PROCEDENTE.



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

O texto impugnado tem o seguinte teor, *verbis*:

“LEI Nº 1.944, DE 03 DE JULHO DE 2023.

*Cria o PROGRAMA IPTU VERDE e autoriza a concessão de desconto no Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU como incentivo ao uso de tecnologias ambientais sustentáveis.*

*CLODOALDO SOARES DE ALMEIDA, Presidente da Câmara Municipal de Salto de Pirapora, Estado de São Paulo, no uso de suas legais, em especial aquelas previstas pelo art. 60, §3º da Lei Orgânica do Município.*

*FAÇO SABER que a Câmara aprovou e eu, nos termos do Artigo 60, §3º, da Lei Orgânica do Município, promulgo a seguinte Lei:*

*Art. 1º - Fica criado o PROGRAMA IPTU VERDE, com o objetivo de fomentar medidas que preservem, protejam e recuperem o meio ambiente concedendo em contrapartida, benefício tributário ao contribuinte que a ele aderir.*

*Art. 2º - O Poder Executivo fica autorizado a conceder desconto no valor do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU para o contribuinte que utilizar, mediante projeto aprovado pelo município, tecnologias ambientais sustentáveis na realização de benfeitorias em imóvel predial residencial.*

*Parágrafo único: O benefício tributário poderá ser estendido ao contribuinte que mantiver, no imóvel, área permeável não degradável, com cultivo de espécies arbóreas nativas.*

*Art. 3º - O benefício tributário, concebido na forma de desconto sobre o valor do IPTU, será concedido ao proprietário, titular do domínio útil ou possuidor, a qualquer título, de bem imóvel que neste mantiver:*

- I. sistema de captação e de reuso de águas pluviais;*
- II. sistema de aquecimento solar;*
- III. material sustentável de construção; ou*
- IV. área permeável não degradável, com cultivo de espécies arbóreas nativas.*

*Art. 4º - Para efeitos desta Lei, considera-se:*

*I. sistema de captação e de reuso de águas pluviais, o sistema que armazene em reservatórios a água captada da chuva, submetendo-a a tratamento sanitário com o fim de torná-la própria para a reutilização em atividades que não exijam sua potabilidade;*

*II. sistema de aquecimento solar, o sistema que realize o*

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

aquecimento de água através da utilização de energia solar captada e que reduza, no mínimo em 20% (vinte por cento), o consumo de energia do imóvel, medido em relação ao consumo do mês imediatamente anterior à concessão do benefício;

III. material sustentável de construção, a utilização de material de construção que atenuie impactos ambientais, desde que sua característica sustentável seja comprovada por laudo técnico, elaborado por profissional habilitado, ou mediante a apresentação de projeto estrutural e arquitetônico aprovado pela municipalidade;

IV. área permeável não degradável, com cultivo de espécies arbóreas nativas, a proteção de pelo menos 20% (vinte por cento) do espaço terrestre do imóvel predial urbano contra o cultivo de espécies arbóreas exóticas, não típicas do local, que possam causar grande impacto ambiental e perda considerável de biodiversidade.

§1º. Inclui-se na definição constante do inciso IV deste artigo a área do prédio coberta por vegetação, destinada a reter e drenar o excesso das águas pluviais.

§2º. O imóvel residencial que já mantenha, à época da entrada em vigor desta Lei, as medidas previstas nos incisos I e II do art. 3º, farão jus ao benefício, desde que atendidas as demais disposições desta Lei.

Art. 5º - O desconto no valor do IPTU será concedido na seguinte proporção:

I. 3% (três por cento) para as medidas descritas no inciso I do art. 3º desta Lei;

II. 5% (cinco por cento) para as medidas descritas nos incisos II; III e IV do art. 3º desta Lei.

**Parágrafo único.** Os descontos a que se referem os incisos I e II deste artigo são cumulativos para cada medida adotada, e serão somados a outros descontos eventualmente concedidos pela municipalidade, até o limite de 63% (sessenta e três por cento) do total do imposto.

Art. 6º - O interessado em obter o benefício tributário de que trata esta Lei deve protocolar requerimento devidamente instruído com as provas de cumprimento das exigências necessárias à sua concessão, perante o Poder Executivo Municipal, a quem compete a análise preliminar do pedido, estritamente do ponto de vista técnico-ambiental.

§1º. Implementada a condição prevista no caput, o processo será encaminhado à Secretaria Municipal de Finanças, a quem compete a análise dos demais requisitos e autorização, através de despacho fundamentado, do desconto de que trata esta Lei.



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**§2º.** Para a obtenção do benefício tributário, o contribuinte não poderá estar em débito para com suas obrigações tributárias perante o fisco municipal.

**Art. 7º** - O benefício tributário será extinto, em qualquer época, quando:

I. deixar de existir a medida que levou à concessão do desconto;

II. ocorrer inadimplemento no pagamento do valor residual do IPTU, nos termos do art. 5º desta Lei;

III. o beneficiado não fornecer, no prazo regulamentar, as informações necessárias à manutenção do desconto tributário.

**Art. 8º** - O contribuinte que obtiver o desconto referido nesta Lei, receberá selo alusivo ao Programa IPTU VERDE, como colaborador na preservação do meio ambiente.

**Art. 9º** - A renovação do benefício tributário deverá ser requerida anualmente, na forma do art. 6º desta Lei.

**Art. 10** - O benefício do desconto não gera direito adquirido e será anulado de ofício sempre que se apurar que o contribuinte não mais satisfaça as condições anteriores à sua concessão, cobrando-se a importância equivalente ao último desconto, atualizada monetariamente, acrescida de multa e juros moratórios.

**Art. 11** - O Poder Executivo regulamentará os padrões técnicos necessários para o enquadramento em cada medida prevista em seu art. 3º desta Lei.

**Art. 12** - Esta Lei entre em vigor na data de sua publicação, devendo ser regulamentada pelo Executivo no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contados a partir dessa data."

Em exame ao texto legal, constata-se que ao tratar de autorização à concessão de descontos no valor do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, a norma questionada incide em vício formal, afrontando a reserva legal, por delegar ao Poder Executivo função de disciplinar matéria reservada a lei específica, bem como desrespeita a autonomia administrativa, ao tratar das atribuições de órgãos da Administração Direta, a separação dos poderes, ao fixar prazo para regulamentação e, ainda, desconsidera a necessidade de apresentação de estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, dado que versa sobre



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

renúncia de receita, devendo, assim, ser declarada inconstitucional.

Inicialmente, não se vislumbra ofensa à hierarquia das normas.

O autor alega que a Lei nº 1.944/23, ao tratar de benefícios fiscais, deveria ter sido objeto de lei complementar, sob pena de violação à hierarquia das normas.

No entanto, o §6º do art. 150 da CF, não exige que isenções tributárias sejam concedidas por meio de lei complementar, mas apenas que o benefício seja previsto em lei federal, estadual ou municipal específica que observe a regulamentação estabelecida na lei complementar afeta à matéria, isto é, o Código Tributário Municipal.

*In casu*, a lei impugnada não altera o Código Tributário Municipal e não cuida de qualquer das hipóteses elencadas no art. 146 da CF de modo que possível sua tramitação e aprovação por meio de lei ordinária.

No mesmo sentido:

**"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Santa Cruz das Palmeiras. LM nº 2.374/21. Isenção do IPTU dos imóveis onde estão instalados bares e restaurantes durante a decretação de emergência para enfrentamento da Covid-19. – 1. Estimativa de impacto orçamentário. Pandemia de Covid-19. Os art. 3º da EC nº 106/20, que cuidou do chamado 'orçamento de guerra', e art. 167-D da CF, incluído pela EC nº 109/21, dispensam a observância das limitações legais quanto à concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita para as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia de Covid-19, com vigência e efeitos restritos à sua duração, desde que não impliquem despesa obrigatória de caráter**



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*continuado. O objeto da LM nº 2.374/21 de Santa Cruz das Palmeiras se amolda à essa hipótese. Inaplicação dos art. 113 do ADCT, art. 174, 'caput' e § 6º e 176, I e II à espécie. – 2. Lei ordinária. Hierarquia das normas. O § 6º do art. 150 da CF exige para a concessão de isenção tributária apenas a edição de lei específica que observe a regulamentação estabelecida no Código Tributário Municipal, sendo despidendo que o órgão legiferante o faça por meio de lei complementar. A LM nº 2.374/21 não altera a LCM nº 142/13 e não cuida de qualquer das hipóteses elencadas no art. 146 da CF. Precedente do Órgão Especial. – 3. Lei de Responsabilidade Fiscal. Violação. O § 2º do art. 125 da CF admite a representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos em face da Constituição Estadual, sendo inviável a apreciação em cotejo com normas infraconstitucionais. No julgamento da ADI nº 6.357-MC-Ref, Pleno, 13-5-2020, Rel. Alexandre de Moraes, o Supremo Tribunal Federal conferiu interpretação conforme à Constituição Federal aos art. 14, 16, 17 e 24 da LRF para, durante a emergência em saúde pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente da pandemia de Covid-19, afastar a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento da calamidade gerada pela disseminação do novo coronavírus. O excepcional afastamento desses dispositivos não conflita com a prudência fiscal e o equilíbrio orçamentário, senão prestigia a proteção da vida, da saúde e da subsistência dos afetados pela crise sanitária. – Ação direta de inconstitucionalidade improcedente.”<sup>1</sup> (grifei).*

De mais a mais, verifica-se que a lei impugnada, por tratar de proposição autorizativa, não cria isenção tributária, mas, sim, transfere ao prefeito a competência para concedê-la.

Contudo, o Poder Executivo, na função normativa, é limitado a expedir decretos:

*“Para esse fim, dispõe ordinariamente do poder de regulamentar as leis municipais (e somente estas) e orientar sua*

<sup>1</sup> Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2111117-30.2021.8.26.0000, Rel. Des. Torres de Carvalho, Órgão Especial, j. 26/01/2022.



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*execução por meio de instruções, portarias, ordens de serviços e quaisquer outros atos de administrativos esclarecedores da intenção da lei.*

*O poder regulamentar é atributo do chefe do Executivo, e por isso mesmo não fica na dependência de autorização legislativa; derivado nosso sistema constitucional, como faculdade inerente e indispensável à chefia do Executivo (CF, art. 84, IV). Assim sendo, não é necessário que cada lei contenha dispositivo autorizador de sua regulamentação. Toda vez que o prefeito entender conveniente, poderá expedir, por decreto, regulamento de execução, desde que não invada as chamadas reservas da lei nem contrarie suas disposições e seu espírito.* (grifei)<sup>2</sup>.

Em outras palavras, a concretização da norma implicaria outorga de isenção tributária por decreto, o que é proibido, motivo pelo qual flagrante a afronta ao art. 163, §6º, da Constituição Estadual que dispõe que:

*“§6º - Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderão ser concedidos mediante lei estadual específica, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no artigo 155, § 2º, XII, “g”, da Constituição Federal.”* (grifei).

Além disso, cumpre salientar que leis autorizativas não são obrigatórias, sendo que a Constituição Federal prevê como hipóteses para autorização legislativa, a instituição de empresa pública, sociedade de economia mista e fundação (art. 37, XIX) ou para fins orçamentários (art. 166, §8º, art. 167, V, VI, VIII, IX). Igualmente, a Lei de Licitações exige autorização legislativa para alienação de bens imóveis pelo Poder Executivo (art. 17, I).

Diversamente do caso em análise, as situações

<sup>2</sup> HELY LOPES MEIRELLES, in “Direito Municipal Brasileiro”, 17ª ed., Ed. Malheiros, 2013 p. 756.



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

acima mencionadas veiculam hipóteses na qual pertinente a anuência do Poder Legislativo, ao passo que ao cuidar de matéria tributária, de iniciativa concorrente entre os Poderes Executivo e Legislativo, como já pontuado, descabida a precedência de lei autorizativa, vez que cria autorização incabível.

Em síntese, além de o Executivo não poder conceder isenção fiscal por decreto, não está sujeito à aprovação para apresentar projeto de lei nesse sentido.

Igualmente, é o caso de se reconhecer ofensa à autonomia administrativa.

Especificamente sobre as leis de iniciativa reservada, cabe destacar que são apenas aquelas dispostas nos artigos 24, §2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174 da Constituição Estadual (aplicados aos municípios por força do artigo 144 do mesmo diploma legal), sendo as demais de competência ordinária do Legislativo, consoante jurisprudência sedimentada do **Supremo Tribunal Federal**:

*“A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca.”<sup>3</sup>.*

Outrossim, como firmado pelo mesmo Supremo Tribunal Federal na oportunidade do julgamento do ARE 878.911/RJ, sob repercussão geral (Tema 917):

*“Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral.*

*2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do*

---

<sup>3</sup> ADI-MC 724/RS, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27/04/2001.



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*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."*<sup>4</sup> (grifei).

No caso, a Lei nº 1.944/2023, ao dispor sobre a criação do denominado programa "IPTU Verde", autorizando a concessão de desconto no Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU como incentivo ao uso de tecnologias ambientais sustentáveis, não se limitou a estabelecer genericamente objetivos ou diretrizes a serem adotadas pela Administração Pública, mas, sim, delimitar a forma e o modo de agir, sobretudo no que se refere à tramitação dos pedidos de isenção tributária, assim como por determinar que o Poder Executivo regulamente a lei em 180 (cento e oitenta) dias, interferindo, dessa forma, em atos de sua competência exclusiva e cuja iniciativa legislativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo.

Não pode o Poder Legislativo praticar atos de administração, estabelecendo programas e políticas públicas que levam à criação de novas atribuições a órgãos e agentes públicos. Se o fizer, violará o princípio da separação de poderes e o desenho institucional consolidado pelo ordenamento jurídico.

A norma impugnada trata de matéria inserida na reserva de administração, sobretudo em seu artigo 6º, definindo atribuições à Secretaria Municipal de Finanças e autorizando o Poder Executivo a exercer o poder regulamentar, incorrendo em evidente usurpação da competência privativa do Chefe do Executivo, violando, assim, os arts. 5º, 24, §2º, 47, incisos II, XI, XIV e

<sup>4</sup> ARE nº 878.911/RJ, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, j. 29/09/2016, publicação 11.10.2016.



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

XIX, e 144 da Constituição Estadual.

Com razão o autor, também, quanto à alegação de imprescindibilidade de realização de prévio estudo de impacto financeiro a instruir o processo legislativo.

No caso, forçoso concluir que não foi cumprida a exigência prevista no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, que estabelece que:

*“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.”*

A regra contida no art. 113/ADCT, embora não transposta na Constituição do Estado de São Paulo, é de reprodução obrigatória e, se ausente o necessário estudo prévio sobre o respectivo impacto orçamentário, forçoso reconhecer a inconstitucionalidade da norma.

Vale dizer, a análise do texto legal permite concluir que tal norma estimulou os municípios com importantes descontos no IPTU local, sem antes, porém, debater a estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

No mesmo sentido:

*“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Guarulhos. Lei n. 8.008, de 13/5/2022. Autor, o Prefeito. Instituição de benefícios para municípios que, se aproveitando de inovações tecnológicas, fizerem uso do sistema de aquecimento hidráulico solar ou ainda do sistema de geração de energia elétrica fotovoltaica. Benefício fiscal. IPTU Verde. Causa aberta. Possibilidade de exame de questão não diretamente tratada na exordial. Subprocuradoria-Geral de Justiça que, com base em precedentes do STF e deste Órgão Especial, somou argumento novo e para tanto invoca violação*



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*do artigo 113 da ADTC. Regra originada em EC, não transposta para a Constituição do Estado. Incidência mesmo assim. Ausência no caso presente de requisito adicional reconhecido pelo direito pretoriano praticado na Corte Suprema: RE 1300522; ADI 5816; ADI 6074 e ADI 6102. Concessão de descontos no IPTU com interferência na receita, o que obriga o legislador a promover, durante o respectivo processo legislativo, exibição do demonstrativo de impacto financeiro, com debates a respeito no conteúdo do texto impugnado. Aqui, ação procedente, a propósito, em consonância com recentes pronunciamentos deste Órgão Especial.”<sup>5</sup>.*

**“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. 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.”<sup>6</sup>.**

Finalmente, apenas para que não se alegue omissão, mas sem que tal afete na declaração de inconstitucionalidade da norma,

<sup>5</sup> Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2143247-39.2022.8.26.0000, Rel. Des. Costabile e Solimene, Órgão Especial, j. 28/09/2022.

<sup>6</sup> Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2155357-07.2021.8.26.0000, Rel. Des. Décio Notarangeli, Órgão Especial, j. 01/12/2021.



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

pontue-se que não é cabível a 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*:

*“Ação direta de inconstitucionalidade. Prefeito Municipal de Gália que questiona os arts. 2º e 3º da Lei Complementar nº 52, de 12 de dezembro de 2022, do Município de Gália, que dispõe sobre a atualização monetária de tributos municipais e institui Programa de Recuperação Fiscal – REFIS – para promover a regularização de créditos do Município. Impossibilidade de análise de constitucionalidade quanto a normas infraconstitucionais (Lei de Responsabilidade Fiscal). Vício de iniciativa que não se verifica. Tema nº 682 da Repercussão Geral. Imperioso o reconhecimento da inconstitucionalidade formal por violação ao art. 113 do ADCT da CF-88, que se aplica a todos os entes federativos, e não apenas à União. Concessão de benefício fiscal que não foi acompanhada de análise de impacto financeiro e orçamentário. Precedentes deste Órgão Especial. Desrespeito ao princípio da separação de poderes somente quanto ao prazo de regulamentação da referida Lei, inconstitucionalidade da expressão “no prazo de 90 (noventa) dias” constante do art. 3º da Lei Complementar nº 52, de 12 de dezembro de 2022, do Município de Gália. Ação direta julgada procedente, com efeitos ex tunc.”<sup>7</sup>.*

Nesse passo, é o caso de se declarar a inconstitucionalidade da norma, por patente ofensa à separação dos poderes, bem como ao art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e ao art. 144 da Constituição Bandeirante.

Ante o exposto, pelo meu voto, **JULGO PROCEDENTE A PRESENTE AÇÃO DIRETA** para, nos termos do Acórdão, declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 1.944/2023 do Município de Salto de Pirapora.

<sup>7</sup> Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2307675-38.2022.8.26.0000, Rel. Des. Fábio Gouvêa, Órgão Especial, j. 13/09/2023.



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Comunique-se oportunamente à Câmara Municipal,  
nos termos do artigo 25 da Lei nº 9.868/1999.

**LUIS FERNANDO NISHI**

**Relator**



## Prefeitura do Município de Bertioga

Estado de São Paulo

*Estância Balneária*

**Processo nº 1.622 / 2026**

**SF**

**Sr. Secretário**

fls. 24

Trata-se de análise referente ao Autógrafo nº. 015/2026, de autoria do Poder Legislativo Municipal, que *"Dispõe sobre a criação do Programa Municipal de Incentivo à Contratação de Pessoas com Deficiência (PCD), com a finalidade de promover a inclusão no mercado de trabalho e estimular a responsabilidade social das empresas estabelecidas no Município"*, concedendo isenção de IPTU e ISS, na forma especificada no artigo 4º do referido autógrafo.

A norma proposta pelo Poder Legislativo implica, s.m.j., em renúncia de receita tributária. Neste sentido, destaca-se que a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), em seu artigo 14, estabelece, de maneira clara, os requisitos para a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício tributário de natureza financeira ou patrimonial, *in verbis*:

**Art. 14.** *A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de:*

*I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois seguintes;*

*II – atendimento ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:*

*a) demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa da receita da lei orçamentária;*

*b) comprovação de que a renúncia será compensada por meio de aumento de receita proveniente de medidas de compensação, nos termos do §2º do art. 14 da LRF.*



## Prefeitura do Município de Bertioga

Estado de São Paulo

*Estância Balnearia*

**Processo nº 1.622 / 2026**

fls. 25

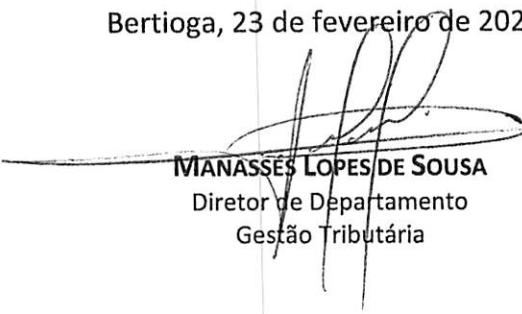
Contudo, não localizei nos autos qualquer estudo prévio de impacto orçamentário-financeiro ou instrução que demonstre o cumprimento dos dispositivos legais acima transcritos.

A ausência desse estudo compromete a transparência e a responsabilidade fiscal que devem reger os atos da Administração Pública, além de configurar vício de iniciativa com potencial de acarretar nulidade da norma, caso questionada por órgãos de controle interno ou externo.

Dessa forma, recomenda-se o veto ao dispositivo aprovado, diante da ausência do estudo técnico exigido, evitando-se assim possível violação à LRF e à responsabilidade na gestão fiscal. A medida visa preservar o equilíbrio das contas públicas e garantir o planejamento adequado das receitas municipais.

A vossa consideração.

Bertioga, 23 de fevereiro de 2026.

  
**MANASSÉS LOPES DE SOUSA**

Diretor de Departamento  
Gestão Tributária



# *Prefeitura do Município de Bertioga*

Estado de São Paulo

*Estância Turística*

**Processo nº 1.622/2026**

**fls. 26**

Bertioga, 24 de fevereiro de 2026

**SETL:**

Após considerações do Diretor do Departamento de Gestão Tributária de fls. 24/25, cujo fundamento acompanho, encaminho os autos para as providências pertinentes.

**ROBERTO CASSIANO GUEDES**  
*Secretário Municipal da Fazenda*

**Secretaria Municipal da Fazenda**

R. Luiz Pereira de Campos, 901 - Centro, Bertioga - SP, 11250-000



# Prefeitura do Município de Bertioga

20

Estado de São Paulo

Bertioga, 04 de março de 2.026.

Ao SETL - P.A. nº 1622/2.026

Tratam os autos de expediente da Câmara Municipal, dando conta de autógrafo aprovado sob o nº 015/2.026, que: **"DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO PROGRAMA MUNICIPAL DE INCENTIVO À CONTRATAÇÃO DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA (PCD), NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE BERTIOGA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS"**. Na essência, s.m.j., temos norma jurídica voltada a fomento de geração de empregos aos portadores de necessidades especiais congênitas ou não, através de benefícios tributários.

A instrução oriunda da Pasta da Fazenda, opina pelo veto total, primordialmente pela ausência de observância do necessário estudo de impacto financeiro orçamentário previsto na Lei de Responsabilidade fiscal.

Devemos salientar que a matéria objeto da propositura aprovada pela Egrégia Câmara de Vereadores, de autoria da ilustre Vereadora Elisangela é de competência do Município, nos exatos termos dos incisos II e II do artigo 30 da Constituição Federal. Ademais não se trata de matéria de exclusiva competência do Executivo local, uma vez que não ofende os preceitos do parágrafo segundo do artigo 24 da Constituição do Estado de São Paulo, que pela força do artigo 144 do mesmo diploma legal, deve ser observado pelo Município.

O Excelso Supremo Tribunal Federal, ao julgar o ARE 878.911/RJ, **leading case** em que se deu a fixação da Tese do Tema 917 de Repercussão Geral, reafirmou sua jurisprudência dominante no sentido de que "Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)". Nesse sentido temos a ementa do julgado com o seguinte teor:

***"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***



# Prefeitura do Município de Bertioga

Estado de São Paulo

29

*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. ”.*

No mesmo sentido o TJ/SP tem vários julgados acerca da competência concorrente de matéria análoga, com as seguintes ementas:

*ADIN. nº: 2393489-47.2024.8.26.0000*

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Art. 3º, da Lei nº 4.164, de 07 de março de 2024, do Município de Andradina/SP, que “Inclui a ‘Festa da Mandioca’ no Calendário Oficial de Eventos do Município de Andradina, SP” Alegado vício de iniciativa parlamentar Não ocorrência Matéria que não trata da estrutura/atribuição de órgãos do executivo, ou dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos Tema 917 de Repercussão Geral do C. STF Criação de data comemorativa pelo Legislativo Municipal sem impor os meios de cumprimento da obrigação, que permanece a cargo da discricionariedade administrativa do Chefe do Poder Executivo Mácula constitucional inexistente Precedentes deste C. Órgão Especial do TJSP Ação direta julgada improcedente.”*

*Direta de Inconstitucionalidade nº 2318621-98.2024.8.26.0000*

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE proposta pelo Prefeito do Município de Tremembé contra a Lei nº 6.001, de 13 de setembro de 2024 de iniciativa parlamentar, que “dispõe sobre o serviço de transporte intermunicipal individual de pacientes com deficiência para tratamento médico e realização de exames, e dá outras providências” - alegação de violação à separação de poderes, por cuidar a norma da prestação de serviço público de competência da Administração; Previsão de serviço público na área de saúde que busca a concretização/de*



# Prefeitura do Município de Bertioga

Estado de São Paulo

30

*direitos sociais inscritos na ordem social - saúde e amparo às pessoas com deficiência - art. 23, II, da CF, Estatuto da Pessoa com Deficiência, Resolução nº 13/2017 do Ministério da Saúde, que trata do "transporte Sanitário Eletivo", de gestão tripartite, distribuída entre os entes federativos -- disciplina por lei municipal, de iniciativa parlamentar, de serviço previsto há tempos em normativas federais não invade competência privativa do Poder Executivo - obrigação do Município na prestação do transporte - matéria de interesse local, nos termos do art. 30, I, da CF - política pública de amparo à saúde e de inclusão da pessoa com deficiência, de iniciativa não restrita - precedentes do STF e deste OE; 3. Ação julgada improcedente. "*

*Direta de Inconstitucionalidade nº 2009542-37.2025.8.26.0000*  
*"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 14.723, DE 16 DE DEZEMBRO DE 2024, DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, QUE "DISPÕE SOBRE A CIRCULAÇÃO DOS PROJETOS CONTEMPLADOS PELO PROGRAMA NELSON SEIXAS DE FOMENTO À PRODUÇÃO CULTURAL NAS ESCOLAS PÚBLICAS EM SÃO JOSÉ DO RIO PRETO" - INICIATIVA PARLAMENTAR NORMA GENÉRICA/ABSTRATA EM MATÉRIA DE POLÍTICA PÚBLICA SOCIAL VOLTADA AO FOMENTO CULTURAL, BEM COMO AO INTERESSE LOCAL - INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DE PODERES - AUSÊNCIA DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NA LEI FATO QUE, POR SI SÓ, NÃO ACARRETA INCONSTITUCIONALIDADE - AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE, REVOGADA A LIMINAR."*

*ADIN nº 2387928-42.2024.8.26.0000*

*"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 14.982, de 16 de agosto de 2024, do Município de Ribeirão Preto, que "institui a política municipal de transparência dos bens públicos". Iniciativa parlamentar. Constitucionalidade. Inocorrência de violação ao princípio da separação de poderes. Norma que trata de informar aos munícipes os bens permanentes que*



# Prefeitura do Município de Bertioga

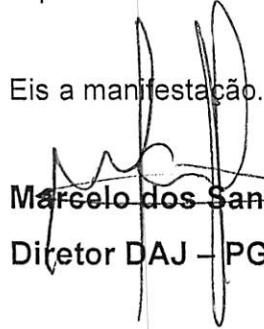
Estado de São Paulo

*compõem o patrimônio do Município, conforme os princípios da publicidade e transparência. Lei de Acesso à Informação. Matéria que não está elencada no rol daquelas de iniciativa reservada do Poder Executivo (art. 24, § 2º, da Constituição Estadual), além de não impor atribuições a órgãos públicos, interferência na Administração do Município, ou fixação de prazos, e, portanto, não viola o princípio da reserva da administração (art. 47, incisos II, XIV, XIX, da Constituição Estadual). Ação julgada improcedente. ”*

A questão se coloca a partir da necessária instrução processual, face tanto os termos da LRF, bem como a previsão constitucional inserida no artigo 113 da ADCT. A proposta é, sob a ótica social, importante, porém sob a ótica legal, não pode prosperar pela ausência de observância de requisito formal. Ademais, a próprias LOM garante à Vereança a realização dos estudos necessários a demandas como a presente, como se depreende do artigo 41 da Carta Magna Municipal.

Assim, com a devida vênia, opinamos pelo veto total ao autografo apresentado, com o devido e tempestivo encaminhamento ao Legislativo, acompanhado de cópia deste expediente.

Eis a manifestação.

  
**Marcelo dos Santos Pereira**  
Diretor DAJ – PGM

**Ao SETL**

**Com anuência do Sr. Prefeito Municipal, de acordo com as manifestações e orientações apontadas nos autos, inclusive sob o viés jurídico apresentado pelo DAJ, deverá ser enviado veto total ao autografo 15/26, objeto destes autos, com a instrução sugerida pelo DAJ.**

**André dos Reis Sergente – Secretário de Governo e Gestão**

