



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2023.0000202290

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2200724-20.2022.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ARUJÁ, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ARUJÁ.

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

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, AROLDO VIOTTI, JAMES SIANO, COSTABILE E SOLIMENE, LUCIANA BRESCIANI, ELCIO TRUJILLO, LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, TASSO DUARTE DE MELO, SILVIA ROCHA, LUIZ ANTONIO DE GODOY, VICO MAÑAS, GOMES VARJÃO, GUILHERME G. STRENGER E DAMIÃO COGAN.

São Paulo, 8 de março de 2023.

FERREIRA RODRIGUES
RELATOR
ASSINATURA ELETRÔNICA



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Voto n. 37.016

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2200724-20.2022.8.26.0000

Requerente: Prefeito do Município de Arujá

Requerido: Presidente da Câmara Municipal de Arujá

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Questionamento de validade da Lei nº 1.450, de 26 de junho de 2000, do Município de Arujá, que dispõe sobre a criação do Conselho Municipal do Contribuinte. 1. Alegação de falta de indicação dos recursos disponíveis para atender aos novos encargos. Rejeição. Supremo Tribunal Federal que já firmou orientação no sentido de que a “ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeira” (ADI 3.599/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes). 2. Alegação de vício de iniciativa e violação do princípio da separação dos poderes. Reconhecimento. Norma impugnada, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre matéria de competência exclusiva do Poder Executivo (criação de órgão público). Inconstitucionalidade manifesta. Entendimento alinhado à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que “o princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo” (ADI-MC nº 2.364-AL, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, j. 01/08/2001). Posicionamento que deve prevalecer, mesmo diante dos argumentos contrários do Presidente da Câmara Municipal, pois, no presente caso, o parlamento criou órgão público na estrutura da Administração Municipal, para julgamento de controvérsias tributárias, matéria típica do Poder Executivo, ou seja, tratou de questão totalmente diferente da tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE n. 626.946/SP (Tema 1040), que se refere especificamente à validade de lei local (de iniciativa) parlamentar que cria Conselho integrante da estrutura do Poder Legislativo. 3. Ação julgada procedente.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo PREFEITO MUNICIPAL DE ARUJÁ, tendo por objeto a Lei Municipal n. 1.450, de 26 de junho de 2000, que dispõe sobre a **criação do Conselho Municipal do Contribuinte**. O autor alega vício de iniciativa, ofensa ao princípio da separação dos poderes e falta de indicação dos recursos disponíveis para atender aos novos encargos.

Não houve deferimento de liminar (fl. 29).

O Presidente da Câmara Municipal foi notificado (fl. 38) e prestou informações a fls. 40/45.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

A ilustre Procuradora-Geral do Estado foi citada (fl. 33), mas não se manifestou nos autos (fl. 36).

A douta Procuradoria-Geral de Justiça, com as considerações de fls. 105/114, opinou pela procedência da ação.

É o relatório.

A norma acoimada de inconstitucional é aquela constante do documento de fls. 14/17, redigida da seguinte forma:

LEI N. 1.450, DE 26 DE JUNHO DE 2000.

Artigo 1º. Fica criado o Conselho Municipal de Contribuintes de Arujá.

Artigo 2º. O Conselho ora criado tem a finalidade de julgar em primeira instância os recursos dos contribuintes, referentes ao lançamento de tributos e autos de imposição de multas.

Artigo 3º. Assegurar-se-á durante tramitação do recurso, ampla defesa ao contribuinte nos termos dos princípios adotados pela legislação processual.

DA COMPETÊNCIA DO CONSELHO.

Artigo 4º. A competência do Conselho Municipal de Contribuintes é exercida em todo o território Municipal e compreende o processamento e julgamento administrativo de toda a matéria tributária e fiscal.

Parágrafo único. Compete ainda ao Conselho:

I – propor a adoção de medidas tendentes ao aperfeiçoamento da Legislação Tributária, objetivando a conciliação dos interesses dos contribuintes com os da Fazenda Municipal;

II – responder as consultas sobre matérias de sua competência;

III – elaborar o seu Regimento Interno;

IV – eleger o seu presidente, vice-presidente e o relator.

DA COMPOSIÇÃO.

Artigo 5º. O Conselho Municipal de Contribuintes será composto de 7 (sete) membros, sendo:

I – 1 (um) representante do Gabinete do Prefeito;

II – 1 (um) representante da Divisão de Rendas do Município;

III – 2 (dois) representantes indicados pela Associação do Comércio e da



TRIBUNAL DE JUSTIÇA PODER JUDICIÁRIO São Paulo

Indústria local;

IV – 1 (um) representante indicado pelas Sociedades Amigos de Bairro sediadas no Município;

V – 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Obras;

VI – 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos.

Artigo 6º. Os Conselheiros serão nomeados pelo Prefeito para um mandato de 02 (dois) anos, podendo ser reconduzidos por mais um período.

Parágrafo único. Ocorrendo vaga antes do término do mandato, será nomeado o substituto, que exercerá o mandato pelo prazo restante.

Artigo 7º. O Conselho elegerá, anualmente, o seu presidente, vice-presidente e o relator, sendo permitido a reeleição.

Artigo 8º. Perderá o mandato o Conselheiro que:

I – falta mais de 3 (três) reuniões consecutivas ou 5 (cinco) alternadas, no mesmo exercício, salvo motivo justificado;

II – usar de qualquer forma ilícita ou praticar atos de favorecimento pessoal.

Artigo 9º. As reuniões do Conselho serão realizadas na sede da Prefeitura, sempre uma vez por mês, em dia que deverá ser previamente divulgado pela imprensa local.

DO JULGAMENTO.

Artigo 10. As decisões do Conselho serão tomadas por maioria de votos, cabendo ao Presidente, em caso de empate, proferir o voto de qualidade.

§ 1º. Para qualquer deliberação do Conselho, será necessário a presença de no mínimo 4 (quatro) conselheiros.

§ 2º. As decisões terão a forma de acórdão, redigidas de maneira clara e objetiva, devendo ser fundamentadas as conclusões e registradas em livro Ata.

Artigo 11. Após a distribuição do Requerimento, a Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos proferirá despacho:

I – indeferindo o requerimento por inépcia, falta de interesse ou ilegitimidade do requerente;

II – deliberando sobre questões preliminares, decadência ou prescrição;

III – liberando mercadoria apreendida, quando perecível, ou determinando a sua utilização.

DO RECURSO VOLUNTÁRIO E DE OFÍCIO.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA

PODER JUDICIÁRIO

São Paulo

Artigo 12. Das decisões de primeira instância, contrárias à Fazenda Municipal, será interposto recurso de ofício, com efeito suspensivo, que será apreciado no prazo máximo de 10 (dez) dias pelo Secretário de Finanças e pelo Secretário de Assuntos Jurídicos.

§ 1º. O requerente, insatisfeito com a decisão do Conselho, poderá interpor recurso voluntário, com efeito suspensivo, no prazo de 15 (quinze) dias, contados a partir da ciência da decisão, dirigido ao Prefeito Municipal, que proferirá despacho, no prazo de 10 (dez) dias, deferindo ou indeferindo o pedido de reconsideração da matéria.

§ 2. Se o despacho indeferiu o pedido, o recurso será arquivado.

§ 3º. Havendo o deferimento do pedido, o recurso a ser encaminhado imediatamente ao Conselho Municipal de Contribuintes para revisão do acórdão.

DO CUMPRIMENTO DAS DECISÕES DO CONSELHO.

Artigo 13. São definidas as decisões que não caibam recurso.

Parágrafo único. No caso de decisão definitiva, o requerente ficará isento do recolhimento de juros, correção e/ou penalidades pelo atraso da obrigação tributária, objeto do recurso.

Artigo 14. O cumprimento das decisões do Conselho consistirá:

I – Se for favorável à Fazenda Pública:

A – no pagamento da obrigação tributária principal ou acessória, ou no cumprimento do dever fiscal;

B – no leilão das mercadorias apreendidas;

C – na inscrição, no órgão competente, como dívida ativa do título extrajudicial;

II – Se favorável ao recorrente:

A – na restituição de bens e/ou valores apreendidos;

B – no cancelamento de qualquer ônus ou restrição patrimonial em decorrência do ato impugnado;

C – na emissão de novo carnê de cobrança, quando se tratar de impugnação parcial.

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS.

Artigo 15. As nomeações dos conselheiros serão realizadas nos termos do artigo 6º, sempre no mês de janeiro de cada biênio.

Parágrafo único. O mandado dos Conselheiros nomeados, logo após a regulamentação da presente Lei, se encerrará no dia 31 de dezembro do



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

seguinte.

Artigo 16. As despesas decorrentes com a execução da presente lei correrão por verba própria consignada no orçamento, que serão suplementadas, se necessário.

Artigo 17. As funções do membro do Conselho Municipal de Contribuintes não serão remuneradas, sendo, porém, consideradas de relevante serviço público.

Artigo 18. O Poder Executivo regulamentará a presente Lei no prazo de 60 (sessenta) dias.

Artigo 19. Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas todas as disposições em contrário.

Câmara Municipal de Arujá, 26 de junho de 2000.

O autor questiona a validade dessa lei alegando hipóteses de (a) **vício de iniciativa**; (b) ofensa ao **princípio da separação dos poderes**; e (c) **falta de indicação dos recursos disponíveis para atender aos novos encargos**.

Quanto ao fundamento do item “c”, o pedido não procede, pois o alegado vício (baseado no artigo 25 da Constituição Estadual) significa apenas que a lei é **inexequível** no exercício de sua aprovação, e não que sua validade esteja comprometida.

De fato, conforme jurisprudência consolidada pelo Supremo Tribunal Federal, a “**ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro**” (ADI 3.599/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes).

No que se refere aos demais fundamentos, a ação comporta procedência.

É que a norma impugnada, **de iniciativa parlamentar**, dispõe sobre **criação de órgão público** (Conselho Municipal de Contribuintes) na esfera do **Governo Municipal**, inclusive com atribuição de obrigações específicas ao Prefeito, ao Secretário Municipal de Finanças e ao Secretário Municipal de Assuntos Jurídicos.

Na lição de Hely Lopes Meirelles esse tipo de atividade é reservado ao Executivo, porque implica “**provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões (...) e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental**”.

"Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

elabora leis, isto é, normas **abstratas, gerais e obrigatórias de conduta**. Esta a sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar **atos concretos de administração**. Já dissemos - e convém se repita - que o Legislativo provê in genere, o Executivo in specie: **a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes**. Daí **não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo**, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administrado e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental" ("Direito Municipal Brasileiro", 2013. 17ª ed. Ed. Malheiros, Cap. XI- 1.2.- p. 63 I).

Esse entendimento está alinhado à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que **“o princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo”** (ADI-MC nº 2.364-AL, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, j. 01/08/2001).

É o posicionamento que deve prevalecer, **mesmo diante dos argumentos contrários do Presidente da Câmara Municipal**, pois, no presente caso, o parlamento **criou órgão público na estrutura da Administração Municipal**, para julgamento de **controvérsias tributárias**, matéria típica do Poder Executivo, ou seja, tratou de questão **totalmente diferente** da tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE n. 626.946/SP (Tema 1040), que se refere especificamente à validade de lei local (de iniciativa) parlamentar que cria Conselho integrante da **estrutura do Poder Legislativo**.

“LEGISLATIVO. FISCALIZAÇÃO. CONSELHO DE REPRESENTANTES. PARTICIPAÇÃO POPULAR. Surge constitucional lei de iniciativa parlamentar a criar conselho de representantes da sociedade civil, **integrante da estrutura do Poder Legislativo**, com atribuição de acompanhar ações do Executivo” (Recurso Extraordinário n. 626.946/SP, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, j. 13/10/2020).

Como foi bem destacado pela douta Procuradoria-Geral de Justiça, “o Conselho Municipal do Contribuinte **tem atribuições administrativas típicas**, haja vista ser um órgão cuja função primordial é o processamento e julgamento administrativo de toda a matéria tributária e fiscal (art. 4º). Nesse sentido, **é hipótese nitidamente diversa da traçada no Tema 1.040 de repercussão geral**: por um lado, o tema versa sobre conselho integrante da **estrutura do Poder Legislativo**, em concretização ao princípio da participação direta na gestão pública, com atribuições de acompanhar ações do Executivo; por outro lado, **a lei local cria o Conselho do Contribuinte na estrutura do Poder Executivo**, com integrantes das Secretarias



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Municipais e, inclusive, do Gabinete do Prefeito” (fl. 111).

Ante o exposto, **julgo procedente a ação** para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 1.450, de 26 de junho de 2000, do Município de Arujá.

FERREIRA RODRIGUES
Relator