



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**Registro: 2024.0001198833**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2267418-34.2023.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITA DO MUNICÍPIO DE CAÇAPAVA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CAÇAPAVA.

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

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores BERETTA DA SILVEIRA (Presidente), LUCIANA BRESCIANI, LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, SILVIA ROCHA, NUEVO CAMPOS, CARLOS MONNERAT, RENATO RANGEL DESINANO, AFONSO FARO JR., JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES, FRANCISCO LOUREIRO, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, VICO MAÑAS, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, AROLDI VIOTTI, RICARDO DIP E FIGUEIREDO GONÇALVES.

São Paulo, 4 de dezembro de 2024.

**GOMES VARJÃO**  
**RELATOR**  
Assinatura Eletrônica



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Requerente: **PREFEITA DO MUNICÍPIO DE CAÇAPAVA**

Requerido: **PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CAÇAPAVA**

**VOTO Nº 45.359**

**Ação Direta de Inconstitucionalidade em face dos incisos I, II, III, V, VI, VII, VIII e IX do § 1º do art. 35 da Lei Orgânica do Município de Caçapava. Não há violação ao princípio da separação de poderes, na medida em que a norma impugnada não trata da iniciativa para propositura de projetos de lei, mas apenas estabelece quais são as matérias a serem regidas por lei complementar, ou seja, cuja aprovação depende do voto favorável da maioria dos vereadores. A disciplina sobre as competências do Prefeito e da Câmara Municipal está contida nos arts. 41 e 42 da Lei Orgânica, que não são objeto desta ação. Nos termos do art. 47 da Constituição Federal, salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações do Poder Legislativo serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros (maioria simples). Como a Carta Magna não contém qualquer disposição que estabeleça a obrigatoriedade de lei complementar para tratar sobre Código de Obras e Edificações, Zoneamento Urbano e direitos suplementares de uso e ocupação do solo, concessão de serviço público, concessão do direito real de uso de bens imóveis, alienação de bens imóveis e aquisição de bens imóveis por doação com encargo, é de rigor o reconhecimento da inconstitucionalidade dos incisos II, V, VI, VII, VIII e IX. Acerca do Estatuto dos Servidores Municipais, conquanto a matéria encontre correspondência no art. 23, parágrafo único, item 10, da Constituição do Estado**



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

de São Paulo, o E. Supremo Tribunal Federal já reconheceu, em caso semelhante, que a Constituição Federal não exige lei complementar para tratar do regime jurídico dos servidores, de modo que nem mesmo a Constituição Estadual pode fazê-lo. Em observância ao princípio da simetria, portanto, impõe-se estender aos municípios a mesma orientação, declarando-se a inconstitucionalidade do inciso III. A Constituição Federal tampouco exige lei complementar para a instituição do Código Tributário do Município (inciso I), nem sequer para regular o imposto sobre serviços (ISS), na medida em que o inciso III e o § 3º do art. 156 da Carta Magna fazem referência a lei complementar a ser editada pela União, não pelos municípios. Entendimento já manifestado pelo E. Supremo Tribunal Federal em casos semelhantes. Como o art. 35, § 1º, da Lei Orgânica vem sendo aplicado sem contestação desde a sua promulgação, em 03.04.1990, certamente diversas leis foram aprovadas com base no critério questionado pela autora, impondo-se, em homenagem ao princípio da segurança jurídica, sua preservação, conferindo-se efeito ex nunc ao julgado.

**Ação procedente, com modulação dos efeitos.**

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela Prefeita do Município de Caçapava, em face dos incisos I, II, III, V, VI, VII, VIII e IX do § 1º do art. 35 da Lei Orgânica do Município de Caçapava.

Afirma a requerente, em suma, que o § 1º do art. 35 da Lei Orgânica, que disciplina as matérias submetidas a Lei



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Complementar, encontra-se divorciado de preceitos constitucionais, atenta contra a ordem pública do município, contém vício formal de iniciativa e afronta o princípio da separação e harmonia entre os poderes, violando, em consequência, os arts. 21, I e 144 da Constituição do Estado de São Paulo. Assinala que o art. 47 da Constituição Federal prevê que, salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações legislativas serão tomadas por maioria de votos, presentes a maioria absoluta dos seus membros, sendo a regra excepcionada, mediante exigência de quórum qualificado, para fins de aprovação de leis complementares. Assevera que os dispositivos impugnados estabelecem que dependem de lei complementar, ou seja, demandam voto favorável da maioria absoluta dos vereadores, os projetos que versem sobre Código Tributário do Município, Código de Obras e Edificações, Estatuto dos Servidores Municipais, Zoneamento Urbano e direitos suplementares de uso e ocupação do solo, concessão de serviço público, concessão do direito real de uso de bens imóveis, alienação de bens imóveis e aquisição de bens imóveis por doação com encargo. Defende que a aprovação de projetos relativos a tais matérias deve estar condicionada ao atingimento de maioria simples, não absoluta, a teor do que dispõem o art. 47 da Constituição Federal e o art. 23 da Constituição Estadual. Pondera que, à míngua de previsão constitucional que reserve os temas em questão à lei complementar, a exigência prevista na norma combatida acaba por violar prerrogativas do Poder Executivo e gerar entrave à sua atribuição de organizar e gerir a estrutura da administração pública. Sustenta que os indigitados dispositivos divergem de normas constitucionais básicas sobre processo legislativo, que são de reprodução obrigatória, vulnerando o princípio da separação de poderes e o arranjo democrático-representativo consagrado pelo constituinte. Aduz que é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo propor leis que tratem das matérias constantes do art. 61, §



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

1º, da Constituição Federal e do art. 24, § 2º, da Constituição Estadual, aplicáveis por simetria aos municípios.

Indeferida a liminar (fls. 55/56), sobreveio manifestação do Presidente da Câmara Municipal (fls. 73/77), silenciando o Procurador Geral do Estado (fl. 108).

A D. Procuradoria Geral de Justiça opinou pela procedência do pedido (fls. 113/121).

**É o relatório.**

Cuida-se de ação por meio da qual a Prefeita do Município de Caçapava visa à declaração de inconstitucionalidade dos incisos I, II, III, V, VI, VII, VIII e IX do § 1º do art. 35 da Lei Orgânica do Município de Caçapava, que dispõem sobre as matérias dependentes de lei complementar.

A norma impugnada tem o seguinte teor (fl. 24):

Art. 35. As Leis Complementares exigem para sua aprovação, o voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara.

§ 1º. São Leis Complementares as concernentes às seguintes matérias:

- I – Código Tributário do Município;
- II – Código de Obras e Edificações;
- III – Estatuto dos Servidores Municipais;
- IV – Plano Diretor do Município;
- V – Zoneamento Urbano e, direitos suplementares de uso e ocupação do solo;
- VI – concessão de serviço público;
- VII – concessão do direito real de uso de bens



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

imóveis;

VIII – alienação de bens imóveis;

IX – aquisição de bens imóveis por doação com encargo;

X – autorização para obtenção de empréstimo de particular;

XI – Guarda Municipal.

Em síntese, defende a autora que os incisos destacados padecem de inconstitucionalidade por exigirem que os projetos concernentes às matérias neles tratadas sejam aprovados por lei complementar, ou seja, pela maioria absoluta dos membros da Câmara Municipal, em desconformidade com o art. 47 da Constituição Federal e com o art. 23 da Constituição do Estado de São Paulo, aplicáveis aos municípios por simetria, que não impõem tal condição para os temas em questão. Defende, ainda, violação ao princípio da separação de poderes, pois a proposição de leis a respeito de diversas das matérias tratadas é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 61, § 1º, da Constituição Federal e do art. 24, § 2º, da Constituição Estadual

A ação é procedente.

De início, registre-se que não procede o argumento de que a norma viola o princípio da separação de poderes.

Isso porque o art. 35, § 1º, da Lei Orgânica do Município de Caçapava não trata da iniciativa para propositura de projetos de lei, mas apenas estabelece quais são as matérias a serem regidas por lei complementar, ou seja, cuja aprovação depende do voto favorável da maioria dos vereadores.



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

A disciplina sobre as competências do Prefeito e da Câmara Municipal está contida nos arts. 41 e 42 da Lei Orgânica (fl. 25), que não são objeto desta ação:

Art. 41. Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de Lei que disponham sobre:

I - criação de cargos, funções ou empregos públicos, na administração direta ou indireta, bem como a fixação e aumento de remuneração;

II - organização administrativa, orçamentária e serviços públicos; (Inciso alterado pela Emenda à Lei Orgânica nº 32/1997)

III - servidores públicos do Município, seu Regime Jurídico, provimento de cargos, estabilidade, aposentadoria e pensões.

Art. 42. É de competência exclusiva da Câmara a iniciativa de projetos de Decreto Legislativo ou de Resolução, que disponham sobre:

I - criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou empregos de seus serviços;

II - fixação ou aumento de remuneração de seus servidores; (Inciso revogado pela Emenda à Lei Orgânica nº 89/2009)

III - organização e funcionamento dos seus serviços.

No que concerne à exigência de lei complementar para as matérias indicadas nos incisos I, II, III, V, VI, VII, VIII e IX do § 1º do art. 35 da Lei Orgânica do Município, por outro lado, assiste razão à autora.

Com efeito, o art. 47 da Constituição Federal prescreve que *“salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros”*.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Vale dizer: excetuada ressalva constitucional expressa, as deliberações do Poder Legislativo, se aprovadas, se converterão em lei ordinária, que exige maioria simples.

Esse critério é de observância obrigatória pelos municípios, por força do princípio da simetria. A propósito este Col. Órgão Especial já assentou que *“as regras de competência legislativa traduzem verdadeiro instrumento de calibração do **pacto federativo**. Vale dizer, como **normas centrais** da Constituição Federal, **“reproduzidas, ou não”** na Constituição Estadual, **“incidirão sobre a ordem local”**, por força do princípio da simetria, a fim de conservar o modelo federalista e os padrões estruturantes do Estado”* (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2225532-89.2022.8.26.0000, Rel. Des. FERREIRA GOMES, j. 01.02.2023, grifos no original)

Assim, para que se pudesse exigir que as matérias versadas no § 1º do art. 35 da Lei Orgânica do Município de Caçapava fossem objeto de lei complementar, esses mesmos temas deveriam conter disposição expressa na Constituição Federal a respeito, o que não se verifica.

É inequívoco que a Carta Magna não contém qualquer disposição que estabeleça a obrigatoriedade de lei complementar para tratar sobre Código de Obras e Edificações, Zoneamento Urbano e direitos suplementares de uso e ocupação do solo, concessão de serviço público, concessão do direito real de uso de bens imóveis, alienação de bens imóveis e aquisição de bens imóveis por doação com encargo (incisos II, V, VI, VII, VIII e IX).

Dúvida poderia ser suscitada sobre o inciso III (Estatuto dos Servidores Municipais), uma vez que o art. 23, parágrafo único, item 10, da Constituição do Estado de São Paulo estabelece a



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

necessidade de lei complementar para aprovação dos “*Estatutos dos Servidores Cívicos e Militares*”. Assim, por força do art. 144 da Constituição Estadual,<sup>1</sup> seria possível reconhecer a constitucionalidade desse inciso III do § 1º do art. 35 da Lei Orgânica.

Ocorre que o E. Supremo Tribunal Federal já reconheceu a inconstitucionalidade de norma semelhante, contida na Constituição do Estado de Santa Catarina, manifestando o entendimento de que, como a Constituição Federal não exige lei complementar para tratar do regime jurídico dos servidores, a Constituição Estadual não pode fazê-lo. Em observância ao já mencionado princípio da simetria, portanto, impõe-se estender aos municípios a mesma orientação. Confira-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.  
DIREITO CONSTITUCIONAL. ARTIGO 57,  
PARÁGRAFO ÚNICO, IV, V, VII E VIII, DA  
CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SANTA  
CATARINA. HIPÓTESES DE RESERVA DE LEI  
COMPLEMENTAR NÃO CONTIDAS NA  
CONSTITUIÇÃO FEDERAL. VIOLAÇÃO AO  
PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO, À SEPARAÇÃO DE  
PODERES E À SIMETRIA. PRECEDENTES. AÇÃO  
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O  
PEDIDO.

1. A lei complementar, conquanto não goze, no ordenamento jurídico nacional, de posição hierárquica superior àquela ocupada pela lei ordinária, pressupõe a adoção de processo legislativo qualificado, cujo quórum para a aprovação demanda maioria absoluta, *ex vi* do artigo 69 da CRFB.

2. A criação de reserva de lei complementar, com o fito de mitigar a influência das maiorias parlamentares circunstanciais no processo legislativo referente a determinadas matérias, decorre de juízo de ponderação específico realizado pelo texto constitucional, fruto do sopesamento entre o princípio democrático, de um lado, e a previsibilidade e

<sup>1</sup> “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

confiabilidade necessárias à adequada normatização de questões de especial relevância econômica, social ou política, de outro.

3. A aprovação de leis complementares depende de mobilização parlamentar mais intensa para a criação de maiorias consolidadas no âmbito do Poder Legislativo, bem como do dispêndio de capital político e institucional que propicie tal articulação, processo esse que nem sempre será factível ou mesmo desejável para a atividade legislativa ordinária, diante da realidade que marca a sociedade brasileira – plural e dinâmica por excelência – e da necessidade de tutela das minorias, que nem sempre contam com representação política expressiva.

4. A ampliação da reserva de lei complementar, para além daquelas hipóteses demandadas no texto constitucional, portanto, restringe indevidamente o arranjo democrático-representativo desenhado pela Constituição Federal, ao permitir que Legislador estadual crie, por meio do exercício do seu poder constituinte decorrente, óbices procedimentais – como é o quórum qualificado – para a discussão de matérias estranhas ao seu interesse ou cujo processo legislativo, pelo seu objeto, deva ser mais célere ou responsivo aos ânimos populares.

5. In casu, são inconstitucionais os dispositivos ora impugnados, que demandam edição de lei complementar para o tratamento (i) do regime jurídico único dos servidores estaduais e diretrizes para a elaboração de planos de carreira; (ii) da organização da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar e do regime jurídico de seus servidores; (iii) da organização do sistema estadual de educação; e (iv) do plebiscito e do referendo – matérias para as quais a Constituição Federal não demandou tal espécie normativa. Precedente: ADI 2872, Relator Min. EROS GRAU, Redator p/ Acórdão Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 1º/8/2011, Dje 5/9/2011.

6. Ação direta conhecida e julgado procedente o pedido, para declarar inconstitucional o artigo 57, parágrafo único, IV, V, VII e VIII, da Constituição do Estado de Santa Catarina. (g.n.)

(STF, Tribunal Pleno, ADI 5.003/SC, Re. Min. LUIZ FUX, j. 05.12.2019)

Em consequência, não obstante o inciso III do §  
1º do art. 35 da Lei Orgânica do Município de Caçapava esteja em



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

aparente conformidade com o art. 23, parágrafo único, item 10, da Constituição do Estado de São Paulo, por ausência de semelhante previsão na Constituição Federal, impõe-se o reconhecimento da sua inconstitucionalidade.

Finalmente, quanto ao inciso I (Código Tributário do Município), eventual necessidade de lei complementar também poderia ser aventada à luz do que dispõem o inciso III e o § 3º do art. 156 da Constituição Federal:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

II - transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;

III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, **definidos em lei complementar.**

§ 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá:

I - ser progressivo em razão do valor do imóvel; e

II - ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel.

III - ter sua base de cálculo atualizada pelo Poder Executivo, conforme critérios estabelecidos em lei municipal.

§ 1º-A O imposto previsto no inciso I do caput deste artigo não incide sobre templos de qualquer culto, ainda que as entidades abrangidas pela imunidade de que trata a alínea "b" do inciso VI do caput do art. 150 desta Constituição sejam apenas locatárias do bem imóvel.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

§ 2º O imposto previsto no inciso II:

I - não incide sobre a transmissão de bens ou direitos incorporados ao patrimônio de pessoa jurídica em realização de capital, nem sobre a transmissão de bens ou direitos decorrente de fusão, incorporação, cisão ou extinção de pessoa jurídica, salvo se, nesses casos, a atividade preponderante do adquirente for a compra e venda desses bens ou direitos, locação de bens imóveis ou arrendamento mercantil;

II - compete ao Município da situação do bem.

§ 3º Em relação ao imposto previsto no inciso III do caput deste artigo, **cabe à lei complementar:**

I - fixar as suas alíquotas máximas e mínimas;

II - excluir da sua incidência exportações de serviços para o exterior.

III - regular a forma e as condições como isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.

Uma leitura superficial da Carta Magna, portanto, poderia dar a impressão de que a Constituição Federal não exigiria lei complementar para que os municípios instituíam impostos sobre *“propriedade predial e territorial urbana”* (IPTU) e *“transmissão “inter vivos”, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição”* (ITBI) (art. 156, *caput*, incisos I e II), mas, por outro lado, imporia essa espécie normativa para *“serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II”* (inciso III) (ISS).

Ocorre que a referência contida no inciso III e no § 3º do art. 156 da Constituição Federal diz respeito exclusivamente à lei complementar a ser editada pela União, não pelos municípios.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Note-se que, segundo o § 3º, cabe à lei complementar, em relação ao ISS, fixar as suas alíquotas máximas e mínimas; excluir da sua incidência exportações de serviços para o exterior; e regular a forma e as condições como isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.

Precisamente em cumprimento a esse comando constitucional, a Lei Complementar Federal 116/03, que *“dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências”*, estabelece, no art. 3º, o rol de serviços sujeitos ao ISS (*“serviços prestados mediante a utilização de bens e serviços públicos explorados economicamente mediante autorização, permissão ou concessão, com o pagamento de tarifa, preço ou pedágio pelo usuário final do serviço”*); fixa, nos arts. 8º e 8º-A, as alíquotas mínima e máxima (2% a 5%); estipula, no art. 2º, as hipóteses de não incidência do imposto; e define, nos §§ 1º a 3º do art. 8º-A, as regras gerais para a concessão de benefícios fiscais.

O E. Supremo Tribunal Federal, ao definir, no Tema 296, de repercussão geral, a tese de que *“é taxativa a lista de serviços sujeitos ao ISS a que se refere o art. 156, III, da Constituição Federal, admitindo-se, contudo, a incidência do tributo sobre as atividades inerentes aos serviços elencados em lei em razão da interpretação extensiva”*, deixou claro, no voto condutor relatado pela Min. ROSA WEBER, o caráter nacional da lei complementar que dispõe sobre o ISS (art. 156 da CF):

A questão constitucional a ser resolvida no caso ora em deliberação coloca-se da seguinte forma: diante da autonomia dos entes tributantes, poderia o legislador complementar nacional validamente elaborar uma lista taxativa de serviços que seriam os únicos tributáveis pelo ISS?



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

O que teria a Constituição pretendido quando, ao instituir a competência tributária do Município para tributar serviços, nos termos do art. 156, III, usou a expressão “definidos em lei complementar”? Essa fórmula, aliás, já havido sido anteriormente adotada pelo art. 24, II, da Emenda 1/1969 e pelo art. 25, II, da Constituição de 1967.

(...)

Nesse cenário normativo, se a lei prevista na parte final do inciso III do art. 156 não tem a função de definir o que sejam serviços, o seu verdadeiro objetivo consiste em determinar que a lei complementar estabeleça, dentre o universo de serviços, quais os que serão tributáveis pelo ISS. A Constituição Federal quanto ao ponto fez uma escolha pragmática, de maneira a evitar que, a todo momento, houvesse dúvida se determinada operação econômica seria tributada como prestação de serviços ou de circulação de mercadorias, especialmente tendo em conta que as prestações de serviços muitas vezes se fazem de acompanhar de alguma entrega de mercadoria e que operações de circulação de mercadorias podem ter um componente de serviços envolvido.

O mesmo Pretório Excelso já manifestou o entendimento de que a instituição de Código Tributário pelos municípios não exige lei complementar, porque a Constituição Federal não o prevê: *“Cabe somente à União, por meio de lei complementar, estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária. Importante ressaltar que o legislador constituinte não reservou a matéria – instituição de Código Tributário Municipal – à lei complementar. Desse modo, do ponto de vista formal, o aludido Código Tributário não violou qualquer dispositivo da Magna Carta. Só se faz necessária a edição de lei complementar quando o próprio texto constitucional assim exige expressamente”* (AgRg no ARE nº 662.401/SE, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, j. 30.09.2016).



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Em arremate, confira-se o parecer da D. Procuradoria Geral de Justiça nesse particular: *“O inciso I exige lei complementar para disciplina do Código Tributário do Município, o que não é albergado pelo princípio de simetria para efeito de reserva de lei complementar. E nem se alegue entendimento contrário, radicado nos art. 146 e 156 da Constituição da República, porque neles a exigência de lei complementar se relaciona à competência normativa da União”* (fl. 120).

Em conclusão, também o inciso I do § 1º do art. 35 da Lei Orgânica do Município de Caçapava é inconstitucional, por não exigir a Carta Magna lei complementar local para instituição do Código Tributário do Município.

Por derradeiro, é de rigor modular os efeitos do julgamento, haja vista que o art. 35, § 1º, da Lei Orgânica vem sendo aplicado sem contestação desde a sua promulgação, em 03.04.1990, excetuado o período de 2009 a 2013, como esclarecido nas informações prestadas pelo Presidente da Câmara Municipal (fl. 74), em razão da Emenda 89/09 (fls. 96/98), que nesse interregno suprimiu diversos incisos do indigitado dispositivo, posteriormente restaurados pela Emenda 96/13 (fls. 103/104).

Desta feita, certamente nas últimas três décadas diversas leis foram aprovadas com base no critério questionado pela autora, impondo-se, em homenagem ao princípio da segurança jurídica, sua preservação, até porque o quórum exigido, superior ao das leis ordinárias, faz supor ainda mais convencimento da maioria dos membros do Legislativo Municipal.

Ante o exposto, julgo procedente a ação, para declarar, com efeito ex nunc, a inconstitucionalidade dos incisos I, II,



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

III, V, VI, VII, VIII e IX do § 1º do art. 35 da Lei Orgânica do Município de Caçapava, nos termos da fundamentação.

É meu voto.

**Des. GOMES VARJÃO**

**Relator**