



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

### Parecer Jurídico nº 110/2022

**Assunto: Projeto de Lei nº 59/2022** – Acresce o § 9º ao artigo 131 da Lei nº 3.915, de 29 de setembro de 2005, que ‘institui o Código Tributário do Município de Valinhos, dispõe sobre o sistema tributário do Município e dá outras providências’, na forma que especifica - **Projeto de autoria dos Vereadores Veiga, Franklin, Alécio Cau, Alexandre "Japa", André Amaral, César Rocha, Edinho Garcia, Fábio Damasceno, Gabriel Bueno, Henrique Conti, Marcelo Yoshida, Mayr, Mônica Morandi, Simone Bellini, Thiago Samasso, Toloi, Tunico**

**À Comissão de Justiça e Redação,  
Exmo. Vereador Sidmar Rodrigo Toloi.**

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que “*Acresce o § 9º ao artigo 131 da Lei nº 3.915, de 29 de setembro de 2005, que ‘institui o Código Tributário do Município de Valinhos, dispõe sobre o sistema tributário do Município e dá outras providências’, na forma que especifica*”.

*Ab initio*, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação estabelecida no artigo 38.

Outrossim, ressalta-se que a opinião jurídica exarada nesse parecer **não tem força vinculante**, sendo meramente opinativo não fundamentando decisão proferida pelas Comissões e/ou nobres vereadores. Nesse sentido é o entendimento do C. Supremo Tribunal Federal:

*“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Pois bem, considerando os aspectos jurídicos passamos à **análise técnica** do projeto em epígrafe solicitado.

No que tange à **competência para legislar sobre direito tributário**, a Constituição Federal estabelece:

*Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal **legislar concorrentemente** sobre:*

*I - **direito tributário**, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; (Vide Lei nº 13.874, de 2019);*

A propositura em apreço versa sobre direito tributário, que constitui tema afeto à competência legislativa concorrente entre União, Estados e Distrito Federal (art. 24, inciso II, da Constituição Federal).

Entretanto, os Municípios detêm atribuição para *“suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”* constante do art. 30, II, da CF. Nesse aspecto, Pedro Lenza<sup>1</sup> assevera: *“Observar ainda que tal competência se aplica, também, às matérias do art. 24, suplementando as normas gerais e específicas, juntamente com as outras que digam respeito ao peculiar interesse daquela localidade”*.

*Art. 30. Compete aos Municípios:*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;*

*II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;*

*III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;*

*[...]*

Depreende-se, portanto, que ainda que o tema seja de competência concorrente e que os Municípios não estejam expressamente mencionados no *caput*

---

<sup>1</sup> LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 20ª edição. São Paulo: Ed. Saraiva, 2016.



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

do art. 24, da CF, a eles é dada a atribuição de legislar suplementando a legislação federal e estadual naquilo que for de **interesse local**.

No mesmo sentido a Lei Orgânica do Município de Valinhos:

**Artigo 5º** - *Compete ao Município, no exercício de sua autonomia legislar sobre tudo quanto respeite ao interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e garantir o bem-estar de seus habitantes, cabendo-lhe privativamente entre outras, as seguintes atribuições:*

[...]

*II – instituir e arrecadar os tributos de sua competência, fixar e cobrar preços públicos, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;*

**Artigo 8º** - *Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, suplementar a legislação Federal e Estadual e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta ou indireta, as fundações e as empresas em que o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto, especialmente:*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;*

*II - dispor sobre o sistema tributário municipal, bem como autorizar isenções, anistias e a remissão de dívidas;*

[...]

A Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional-CTN) que dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios na maioria dos dispositivos foi recepcionada pelo Texto Magno de 1988. Destarte, com o advento da Lei Maior, as disposições do CTN compatíveis com a nova ordem constitucional permanecem híidas.

Assim, vale destacar alguns dispositivos do CTN que versam sobre o sistema tributário e as competências tributárias:



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*Art. 2º O sistema tributário nacional é regido pelo disposto na [Emenda Constitucional n. 18, de 1º de dezembro de 1965](#), em leis complementares, em resoluções do Senado Federal e, nos limites das respectivas competências, em leis federais, nas Constituições e em leis estaduais, e em leis municipais.”*

*“Art. 6º A atribuição constitucional de competência tributária compreende a competência legislativa plena, ressalvadas as limitações contidas na Constituição Federal, nas Constituições dos Estados e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios, e observado o disposto nesta Lei.*

Verifica-se que a outorga constitucional de competência tributária ao Município é plena, ressalvadas as limitações previstas no texto constitucional.

No concernente à **iniciativa para deflagrar o processo legislativo** cumpre ressaltar que o entendimento jurisprudencial **em matéria tributária é de que a competência legislativa é concorrente** (art. 61, da CF e art. 24, da CE), vejamos:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei 4.738, de 11-08-2020, de iniciativa parlamentar, que "Prorroga automaticamente as parcelas de IPTU, ISS, Taxa de Licença, Multas de Trânsito e ITBI, pelo prazo de 180 dias, bem como cria o **Programa de Parcelamento de Emergência (PPE)**, e dá outras providências", em razão da pandemia causada pelo COVID/19. **Lei que não tratou de nenhuma das matérias de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Executivo Municipal, com exceção às multas de trânsito. Ausência de vício de iniciativa. Orientação ofertada pelo STF no Tema 682 de Repercussão Geral no ARE 743.480-RG/MG (Inexiste, no atual texto constitucional, previsão de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo em matéria tributária). Diminuição de receita. Circunstância que não invalida a norma tributária, nem implica aumento de despesas. Matéria que não se confunde nem adentra no rol de leis orçamentárias, cuja iniciativa é exclusiva do Chefe do Poder do Executivo, a teor do que dispõe o art. 174, caput e inciso III, da Constituição Estadual de São Paulo, e de conformidade com o artigo 165 da Constituição Federal. Precedentes do C. STF e deste Órgão***



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*Especial. Ação julgada parcialmente procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2204640-33.2020.8.26.0000; Relator (a): Damião Cogan; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 25/08/2021; Data de Registro: 29/08/2021)*

---

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Alegação de violação de preceitos da Constituição Estadual, Constituição Federal e da Lei Orgânica Municipal – Descabimento – Parâmetro de controle de constitucionalidade de lei municipal perante Tribunal de Justiça é a norma constitucional estadual, apenas – Pretensão conhecida e julgada somente nos limites das normas constitucionais estaduais, ditas contrariadas. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Complementar nº 915, de 11 de abril de 2018, do Município de Catanduva, que "Institui programa de recuperação fiscal da Superintendência de Água e Esgoto** – Alegação de afronta ao princípio da separação de Poderes – Vício de iniciativa – Inexistência – **O Supremo Tribunal Federal já firmou o entendimento no sentido de que a competência para iniciar processo legislativo sobre matéria tributária não é privativa do Poder Executivo – Não há reserva de iniciativa legislativa ao Chefe do Poder Executivo em matéria tributária – Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo nº 743.480/MG, Pleno, relatoria do Ministro Gilmar Mendes** – Reafirmação da jurisprudência – Inexistência de reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive as que concedem renúncia fiscal. **PEDIDO IMPROCEDENTE.***

*(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2104540-41.2018.8.26.0000; Relator (a): Elcio Trujillo; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 14/08/2019; Data de Registro: 15/08/2019). G.n..*

---

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Complementar nº 882, de 26 de abril de 2017, do Município de Catanduva, que "institui o Programa de Recuperação Fiscal – REFIS Catanduva, relativo aos débitos fiscais de pessoas físicas e jurídicas com o fisco municipal e dá outras providências" – Alegação de afronta ao princípio da separação de Poderes, vício de iniciativa, falta de indicação dos recursos e vedação de programas não previstos na lei orçamentária –*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*Não reconhecimento - O Supremo Tribunal Federal já firmou o entendimento no sentido de que a competência para iniciar processo legislativo sobre matéria tributária não é privativa do Poder Executivo - Não há reserva de iniciativa legislativa ao Chefe do Poder Executivo em matéria tributária – Recuperação fiscal (REFIS) que não implica em ofensa ao texto constitucional – "O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara – especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo – ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado" (RTJ 179/77, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno) – Descabida, também, a alegação de ofensa ao artigo 176, inciso I, da Constituição do Estado – Precedentes do Colendo Supremo Tribunal Federal. **Pedido improcedente.***

*(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2080335-79.2017.8.26.0000; Relator (a): Ricardo Anafe; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 13/09/2017; Data de Registro: 15/09/2017). G.n..*

Nesse sentido, cabe lembrar a lição de Hely Lopes Meirelles:

*Lei de iniciativa exclusiva do prefeito é aquela em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nesta categoria estão as que disponham sobre matéria financeira; criem cargos, funções e empregos; fixem ou aumentem vencimentos ou vantagens de servidores, ou disponham sobre o seu regime funcional; criem ou aumentem despesas, ou reduzam a receita municipal (...). (in Direito Municipal Brasileiro, Malheiros Editores, 6ª ed., p. 541).*

Esse é o entendimento do C. Supremo Tribunal Federal consubstanciado em tema de repercussão geral:

### **Tema 682**

**1- Reserva de iniciativa de leis que impliquem redução ou extinção de tributos ao Chefe do Poder Executivo Tributário. Processo legislativo. Iniciativa de lei. 2. Reserva de iniciativa em matéria tributária. Inexistência. 3. Lei municipal que revoga tributo. Iniciativa parlamentar. Constitucionalidade. 4. Iniciativa geral. Inexiste, no**



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*atual texto constitucional, previsão de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo em matéria tributária. 5. Repercussão geral reconhecida. 6. Recurso provido. Reafirmação de jurisprudência.*

***Decisão:*** *O Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. No mérito, por maioria, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria, vencido o Ministro Marco Aurélio. Não se manifestou o Ministro Joaquim Barbosa.*

*(STF. REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 743.480 MINAS GERAIS)*

Destarte, consoante entendimento jurisprudencial consolidado trata-se de matéria de interesse local, cuja iniciativa é comum.

*In casu*, observa-se que o projeto visa acresce o § 9º ao artigo 131, da Lei nº 3.915/2005, com a seguinte redação:

*Art. 131 (...)*

*§ 9º As isenções tratadas nos incisos VIII e IX desse artigo serão válidas para os exercícios seguintes ao seu deferimento, sendo renovadas automaticamente até o óbito do beneficiário, ressalvados os direitos previstos no § 1º do mesmo artigo.*

Nesses termos a proposição tenciona estabelecer a renovação automática das seguintes isenções:

*Art. 131. Fica isento do imposto o bem imóvel que:*

*(...)*

***VIII. seja de propriedade ou responsabilidade de contribuinte com sessenta (60) anos de idade completos, ou aposentado por invalidez ou de família amparada pela L.O.A.S - Lei Orgânica da Assistência Social, desde que: (alterado pela Lei nº 4575/10)***

*a. seja usado exclusivamente como residência própria; (alterado pela Lei nº 4575/10)*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*b. seja o único imóvel do contribuinte e do cônjuge; (alterado pela Lei nº 4575/10)*

*c. possua área de terreno de até quinhentos metros quadrados (500,00 m<sup>2</sup>); (alterado pela Lei nº 4575/10)*

*d. possua a totalidade da área construída lançada no cadastro fiscal, não devendo exceder a duzentos metros quadrados (200,00 m<sup>2</sup>); (alterado pela Lei nº 4575/10)*

*e. seja registrado no oficial de registro de imóveis em seu nome ou do cônjuge, excepcionado o imóvel localizado em núcleo habitacional de cunho social; (alterado pela Lei nº 4575/10)*

***IX. seja de propriedade ou responsabilidade de contribuinte com sessenta e cinco (65) anos de idade completos, desde que: (alterado pela Lei nº 4575/10)***

*a. seja usado exclusivamente como residência própria; (alterado pela Lei nº 4575/10)*

*b. seja o único imóvel do contribuinte e do cônjuge; (alterado pela Lei nº 4575/10)*

*c. possua área de terreno de até dois mil metros quadrados (2.000,00 m<sup>2</sup>); (alterado pela Lei nº 4575/10)*

*d. possua a totalidade da área construída lançada no cadastro fiscal: (incluído pela Lei nº 4575/10)*

*e. seja registrado no oficial de registro de imóveis em seu nome há pelo menos um ano. (alterado pela Lei nº 4575/10)*

*§ 1º. Os direitos da isenção do imposto são transmitidos aos dependentes até completarem dezoito anos, aos dependentes absolutamente incapazes e aos pensionistas enquadrados nos incisos VIII e IX. (alterado pela Lei nº 4575/10)*

*(...)*

Acerca das isenções do art. 179 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional) estabelece:

***Art. 179. A isenção, quando não concedida em caráter geral, é efetivada, em cada caso, por despacho da autoridade administrativa, em requerimento com o qual o interessado faça***





## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*prova do preenchimento das condições e do cumprimento dos requisitos previstos em lei ou contrato para sua concessão.*

No concernente à temática extraímos do artigo<sup>2</sup> “*Isenção: natureza jurídica e requisitos para sua concessão*” a seguinte explicação:

*(...)*

***Para o direito financeiro é de curial importância perceber que a isenção que interessa à Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial ao seu art. 14, é a concedida em caráter não-geral. Não se aplicarão os requisitos concessivos previstos nessa norma se for a isenção concedida em caráter geral, ou seja, que decorra diretamente da lei, independentemente de despacho administrativo. Claro é que a isenção não-geral também é proveniente da lei, contudo necessita de despacho da autoridade administrativa para ser efetivada, decorrente de requerimento do interessado em sua obtenção, através do qual irá provar que preenche todas as condições e requisitos estabelecidos na lei isentiva (art. 179, CTN).***

***Assim, somente aquela que agraciar apenas uma categoria econômica, a determinados contribuintes e não a todos de forma indistinta ou a determinada localidade é que deverá observar todos os requisitos legais previstos naquela lei complementar, além, claro, dos traçados na Carta Magna.***

*A lógica disso é que se a isenção é geral, concedida indistintamente a todos, com a supressão de um (ou mais de um) dos aspectos da regra-matriz, não privilegia ninguém individualmente considerado, ou seja, não favorece uma categorias econômicas em detrimento de outra. Essa receita, portanto, não constará do planejamento orçamentário, posto que não haverá arrecadação alguma nesse caso em particular.*

*Na isenção de caráter não-geral haverá arrecadação do tributo com referência aquele aspecto da regra-matriz que fora suprimido pela norma isentiva, porquanto algumas pessoas ou categorias*

---

<sup>2</sup> <https://marcelloleal.jusbrasil.com.br/artigos/111758307/isencaonaturezajuridicaerequisitosparasuaconcessao#comments>. Acesso em 29/03/2022.



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*econômicas não terão sido beneficiados. Nesse caso, a arrecadação de receitas será afetada, pois parcela daqueles que deveriam contribuir será dispensada deste pagamento. Para que a sociedade possa realizar controle político e jurídico dessa benesse fiscal, lembrando que a renúncia de receita repercutirá nas despesas públicas, **exige a Lei de Responsabilidade Fiscal, na multicitada norma do art. 14, que a concessão ou ampliação desse benefício tributário deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma de duas condições nela previstas, quais sejam:***

*a) Demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;*

*b) Estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.*

*(...)*

Deste modo, considerando que a alteração pretendida incide sobre isenção de caráter não-geral, cumpre atentar para o disposto no artigo 14, da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) que estabelece a necessidade de estimativa do impacto orçamentário-financeiro para a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária do qual decorra renúncia de receita, *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 estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos***



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*uma das seguintes condições: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001) (Vide ADI 6357)*

*I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;*

*II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.*

**§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.**

*§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.*

*§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:*

*I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;*

*II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.*

Do mesmo modo, impende ressaltar hodierna discussão acerca da extensão da aplicação do art. 113, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) aos Estados e Municípios, que impõe a necessidade de apresentação de estimativa do impacto orçamentário e financeiro nas proposições legislativas que impliquem em renúncia de receita, *in verbis*:

**Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da**



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)*

Na jurisprudência do C. Órgão Especial do TJ-SP prevalecia entendimento no sentido da inaplicabilidade do art. 113 do ADCT aos Municípios, vejamos algumas decisões:

***Ação direta de inconstitucionalidade. Valinhos. Lei Municipal n. 5.872, de 28 de junho de 2019, que incluiu e alterou dispositivos do Código Tributário do Município de Valinhos (Lei Municipal n. 3.915, de 29 de setembro de 2015). Inépcia da petição inicial e irregularidade na representação processual do autor. Inocorrência. Prefeito Municipal que subscreveu a petição inicial em conjunto com demais procuradores, o que dispensa a formalidade do instrumento procuratório. Documentação coligida que, ademais, é suficiente para o conhecimento do pedido e atende às disposições do art. 3º da Lei n. 9.868/99. Parametricidade. Contraste entre lei ordinária municipal e dispositivos da Constituição da República de reprodução não obrigatória e da Lei Orgânica Municipal. Inadmissibilidade. Inteligência dos arts. 125, § 2º, da Constituição Federal, e 74, VI, da Constituição Paulista. Não incidência de IPTU sobre os imóveis situados fora da zona urbana que tenham até 500m<sup>2</sup> e sejam destinados ao pequeno comércio ou vinculados à agropecuária, independentemente de ser oriundo do próprio imóvel. Lei local que dispôs sobre matéria tributária, cuja iniciativa não é reservada ao Chefe do Poder Executivo. Tema 682 do Supremo Tribunal Federal. Inaplicabilidade do art. 113 do ADCT no âmbito dos Municípios. Precedentes do Supremo Tribunal Federal e deste Órgão Especial. Ação improcedente, na parcela conhecida.*** (Grifo nosso).

(TJSP. Direta de Inconstitucionalidade 2000865-91.2020.8.26.0000; Relator (a): Antonio Celso Aguilar Cortez; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 14/10/2020; Data de Registro: 19/11/2020)

---

***Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 5.936, de 27 de novembro de 2019, do Município de Valinhos, que "dispõe sobre a redução da taxa de aprovação de planta para edificação e regularização de***



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*construção, na forma que especifica". Vício de iniciativa. Inocorrência. Norma de origem parlamentar que versa sobre matéria tributária, mais especificamente sobre a instituição de benefício fiscal em favor de determinada categoria de entidades atuantes no Município. Entendimento sedimentado pelo STF, em sede de repercussão geral, a asseverar que "Inexiste, na Constituição Federal de 1988, reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que concedem renúncia fiscal". Tema 682. Violação ao art.113, do ADCT, da CF. Não verificação. O art.106 da Emenda Constitucional nº95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu o "Novo Regime Fiscal", deixa claro que o âmbito de incidência de mencionado dispositivo se encontra restrito ao Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União, não sendo aplicável aos Municípios. Além disso, não se tratando de norma de reprodução ou observância obrigatórias pelos Estados-membros e Municípios, o dispositivo do ADCT Federal não deve ser utilizado como parâmetro para a aferição da validade de lei municipal, sobretudo no controle abstrato de constitucionalidade realizado por Tribunal Estadual. Inteligência do art. 125, §2º, da CF. Entendimento prevalente do Colegiado. Recente julgado do STF confirmando referido posicionamento. Pedido julgado improcedente, revogada a liminar. (Grifo nosso).*

*(TJSP. Direta de Inconstitucionalidade 2281123-41.2019.8.26.0000; Relator (a): Márcio Bartoli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 14/10/2020; Data de Registro: 19/11/2020)*

---

*"Embargos de Declaração – Prequestionamento – Desnecessidade de se mencionar expressamente os dispositivos em que se baseou o julgamento embargado – Inexistência de obscuridade, contradição ou omissão. 1 - Matéria tributária. Violação ao princípio da separação dos poderes. Inocorrência. Legitimidade ativa concorrente entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo para iniciar processo legislativo, quando se tratar de matéria de natureza tributária, ainda que acarrete diminuição de receitas orçamentárias. Precedentes. Tema 682 analisado em sede repercussão geral no Recurso Extraordinário com Agravo nº 743.480. 2 - Art. 113 do ADTC. Interpretação restritiva. Efeitos que se limitam ao 'Novo Regime Fiscal no âmbito*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União', não alcançando os municípios. Inteligência do art. 106 do ADCT. Precedentes deste Órgão Colegiado. 3 - Embargos rejeitados.*" (Grifo nosso).

*(TJSP. Embargos de Declaração Cível 2197593-42.2019.8.26.0000; Relator (a): Carlos Bueno; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 12/08/2020; Data de Registro: 19/08/2020)*

---

*Embargos de declaração. Ação direta. Lei do Município de Salmourão que dispõe sobre isenção tributária a portadores de determinadas doenças. Ação julgada parcialmente procedente, apenas para afastar o prazo imposto para sua regulamentação. Alegação de omissão por ausência de fundamentação quanto a precedente do STF invocado pela parte referente à aplicabilidade do Art. 113 do ADCT, que estabelece o 'Novo Regime Fiscal da União', também a Estados e Municípios. Inocorrência. Norma invocada que não é de reprodução obrigatória, segundo reconhecido pela decisão embargada, e não é parâmetro de controle de constitucionalidade em âmbito estadual, segundo precedente do Supremo Tribunal Federal. Ausência de omissão a ser sanada. Embargos rejeitados.* (Grifo nosso).

*(TJSP; Embargos de Declaração Cível 2002639-59.2020.8.26.0000; Relator (a): Márcio Bartoli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 19/08/2020; Data de Registro: 24/08/2020)*

---

*"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 10.118, DE 07 DE FEVEREIRO DE 2020, MUNICÍPIO DE PRESIDENTE PRUDENTE QUE INSTITUIU NOVAS REGRAS PARA A CONTRIBUIÇÃO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA (CIP), ESTABELECEANDO NOVOS VALORES NO ANEXO ÚNICO, CONCEDENDO ISENÇÕES E DANDO OUTRAS PROVIDÊNCIAS - NORMA QUE DISCIPLINA TEMA DE DIREITO TRIBUTÁRIO - COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE - PRECEDENTES DO E. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DESTA C. ÓRGÃO ESPECIAL - TEMA 682 DA REPERCUSSÃO GERAL (ARE Nº 743.480 RG/MG) - DIPLOMA NORMATIVO, ADEMAIS, QUE NÃO INTERFERE NA GESTÃO DO MUNICÍPIO E TAMPOUCO VEICULA MATÉRIA INSERIDA NA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO - REFLEXOS NO ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO -*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

**IRRELEVÂNCIA - NORMA QUE NÃO CRIA OBRIGAÇÕES OU AUMENTO DE DESPESA AO PODER PÚBLICO - ARTIGO 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS QUE NÃO SE APLICA AOS MUNICÍPIOS - DISPOSITIVO QUE IMPÕE REQUISITO PARA PROJETOS DE LEIS FEDERAIS, RESTRITO AO NOVO REGIME FISCAL DA UNIÃO - PRECEDENTES - AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE**". "Por se tratar de limitações ao poder de instauração do processo legislativo, as hipóteses previstas no texto constitucional devem ser interpretadas restritivamente, inexistindo óbice à iniciativa de lei parlamentar que disponha sobre matéria tributária, seja para criar ou majorar tributos ou mesmo para conceder benefícios fiscais porquanto o constituinte não restringiu o âmbito de sua titularidade, cuidando-se, isto sim, de competência concorrente". **"Nos termos do artigo 125, § 2º, da Carta da República, a ação direta de inconstitucionalidade proposta perante o Tribunal de Justiça somente diz respeito a eventual afronta à Constituição Estadual, ao passo que o artigo 113 do ADCT não se qualifica como norma de reprodução obrigatória"**.(Grifo nosso).

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2025513-38.2020.8.26.0000; Relator (a): Renato Sartorelli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 16/09/2020; Data de Registro: 18/09/2020)

**Entretanto, recentemente a Suprema Corte firmou entendimento pela extensão do art. 113, do ADCT aos Estados e Municípios, vejamos:**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.339.302 SÃO PAULO**

**RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES**

RECTE.(S) :PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ADV.(A/S) :PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

RECDO.(A/S) :PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ADV.(A/S) :ALINE CRISTINE PADILHA

**DECISÃO**

Trata-se de Recurso Extraordinário interposto em face de acórdão proferido pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade.



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*Na origem, o Prefeito do Município de Valinhos propôs Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, em face da Lei Municipal 5.872/2019, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre alteração e inclusão de dispositivos legais constantes da Lei 3.915/2005 (Código Tributário Municipal), acrescentando hipóteses de isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, bem como novas modalidades de incidência de taxa (Doc. 1)*

*(...)*

*O Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo julgou improcedente a Ação, em acórdão assim ementado (fl. 2, Doc. 6):*

*“Ação direta de inconstitucionalidade. Valinhos. Lei Municipal n. 5.872, de 28 de junho de 2019, que incluiu e alterou dispositivo do Código Tributário do Município de Valinhos (Lei Municipal n. 3915, de 29 de setembro de 2015). Inépcia da petição inicial e irregularidade na representação processual do autor. Inocorrência. Prefeito Municipal que subscreveu a petição inicial em conjunto com demais procuradores, o que dispensa a formalidade do instrumento procuratório. Documentação coligida que ademais, é suficiente para o conhecimento do pedido e atende às disposições do art. 3º da Lei n. 9.868/99. Parametricidade. Contraste entre lei ordinária municipal e dispositivos da Constituição da República de reprodução não obrigatória e da Lei Orgânica Municipal. Inadmissibilidade. Inteligência dos arts. 125, § 2º, da Constituição Federal, e 74, IV, da Constituição Paulista. Não incidência de IPTU sobre imóveis situados fora da zona urbana que tenham até 500m<sup>2</sup> e sejam destinados ao pequeno comércio ou vinculados à agropecuária, independentemente de ser oriundo do próprio imóvel. Lei local que dispõe sobre matéria tributária, cuja iniciativa não é reservada ao Chefe do Poder Executivo. Tema 682 do Supremo Tribunal Federal. Inaplicabilidade do art. 113 do ADCT no âmbito dos Municípios. Precedentes do Supremo Tribunal Federal e deste Órgão Especial. Ação improcedente, na parcela conhecida.”*

*No RE (Doc. 10), interposto com amparo no art. 102, III, “a”, da Constituição Federal, o Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo sustenta que o acórdão recorrido, ao reconhecer a constitucionalidade de lei municipal que estabelece hipótese de não incidência do IPTU, implicando em renúncia de receita tributária, violou o disposto no art. 113 do ADCT - o qual estabelece que a*





## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*proposição legislativa que cria ou altera despesa obrigatória ou renúncia de receitas deverá ser acompanhada de estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.*

*(...)*

*É o relatório. Decido.*

*Cuida-se de matéria eminentemente constitucional, devidamente prequestionada na instância de origem. Ausentes outros óbices processuais, passo à análise do mérito.*

*Eis o teor da Lei 5.872/2019 do Município de Valinhos, que incluiu e alterou dispositivos legais no Código Tributário Municipal - Lei Municipal 3.915/2005:*

*(...)*

*Conforme se verifica da leitura acima, a norma municipal impugnada instituiu hipótese de não incidência do IPTU sobre imóvel localizado fora da zona urbana do Município que tenha até 500 m<sup>2</sup> de sua área total e seja destinado à instalação de atividade de comércio e serviços de pequeno porte ou vinculadas à agropecuária, independentemente de ser produção oriunda do próprio imóvel, o que, indiscutivelmente, implica em redução das receitas municipais.*

*Mostra-se incontroverso dos autos que o processo legislativo correspondente à Lei Municipal supracitada ocorreu sem análise do respectivo impacto orçamentário e financeiro.*

*Por sua vez, o Tribunal de origem afastou a incidência do artigo 113 do ADCT e julgou improcedente a Ação Direta, reconhecendo a constitucionalidade da Lei 5.872/2019 do Município de Valinhos. Por oportuno, veja-se o seguinte trecho do acórdão recorrido na parte que aqui interessa (fl. 10, Doc. 6):*

*(...)*

*A respeito da matéria, o Plenário do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, no julgamento da ADI 5.816, de minha relatoria, firmou entendimento no sentido de que o art. 113 do ADCT, inserido pela Emenda Constitucional 95/2016, é de observância obrigatória a todos os entes federados. Veja-se a ementa do referido julgado:*

**“CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE DE IGREJAS E TEMPLOS DE QUALQUER CRENÇA. ICMS. TRIBUTAÇÃO INDIRETA. GUERRA FISCAL. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL E ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. ART. 113 DO ADCT (REDAÇÃO DA EC**



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

95/2016). *EXTENSÃO A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. INCONSTITUCIONALIDADE.*

1. *A imunidade de templos não afasta a incidência de tributos sobre operações em que as entidades imunes figurem como contribuintes de fato. Precedentes.*

2. *A norma estadual, ao pretender ampliar o alcance da imunidade prevista na Constituição, veiculou benefício fiscal em matéria de ICMS, providência que, embora não viole o art. 155, § 2º, XII, “g”, da CF – à luz do precedente da CORTE que afastou a caracterização de guerra fiscal nessa hipótese (ADI 3421, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 5/5/2010, DJ de 58/5/2010) –, exige a apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro no curso do processo legislativo para a sua aprovação.*

3. ***A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirigi-se a todos os níveis federativos.***

4. *Medida cautelar confirmada e Ação Direta julgada procedente.” (Tribunal Pleno, DJe de 26/11/2019 – grifo nosso)*

(...)

*O Tribunal de origem divergiu desse entendimento, razão pela qual o acórdão recorrido merece ser reformado.*

(...)

*Diante do exposto, com base no art. 21, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, DOU PROVIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO, para julgar procedente o pedido e declarar a inconstitucionalidade da Lei 5.872, de 28 de junho de 2019, do Município de Valinhos.*

*Publique-se.*

*Brasília, 27 de agosto de 2021.*

*Ministro ALEXANDRE DE MORAES*

*Relator*

---

***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO. LEI Nº 1.293, DE 29 DE NOVEMBRO DE 2018, DO ESTADO DE RORAIMA. ISENÇÃO DO IMPOSTO SOBRE A***



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

**PROPRIEDADE DE VEÍCULOS AUTOMOTORES (IPVA) PARA PESSOAS PORTADORAS DE DOENÇAS GRAVES. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 150, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS – ADCT. O ARTIGO 113 DO ADCT DIRIGE-SE A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. RENÚNCIA DE RECEITA SEM ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA LEI IMPUGNADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO ARTIGO 150, II, DA CARTA MAGNA: CARÁTER EXTRAFISCAL DA ISENÇÃO COMO CONCRETIZAÇÃO DA IGUALDADE MATERIAL. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA CONHECIDA E JULGADA PROCEDENTE. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO.**

*1. A Lei nº 1.293/2018 do Estado de Roraima gera renúncia de receita de forma a acarretar impacto orçamentário. A ausência de prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário, nos termos do art. 113 do ADCT, aplicável a todos os entes federativos, implica inconstitucionalidade formal.*

*2. A previsão de incentivos fiscais para atenuar situações caracterizadoras de vulnerabilidades, como ocorre com os portadores de doenças graves, não agride o princípio da isonomia tributária. Função extrafiscal, sem desbordar do princípio da proporcionalidade. Previsão abstrata e impessoal. Precedentes. Ausência de inconstitucionalidade material.*

*3. O ato normativo, não obstante viciado na sua origem, acarretou a isenção do IPVA a diversos beneficiários proprietários de veículos portadores de doenças graves, de modo a inviabilizar o ressarcimento dos valores. Modulação dos efeitos da decisão para proteger a confiança legítima que resultou na aplicação da lei e preservar a boa-fé objetiva.*

*4. Ação direta conhecida e julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 1.293, de 29 de novembro de 2018, do Estado de Roraima, com efeitos ex nunc a contar da data da publicação da ata do julgamento.*

*(STF. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.074 RORAIMA. RELATORA MIN. ROSA WEBER. DATA JULGAMENTO 21/12/2020)*



**CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS**  
ESTADO DE SÃO PAULO

**Destarte, consoante entendimento firmado pela Suprema Corte o art. 113 do ADCT aplica-se a todos os entes da federação, sendo requisito de validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais à instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário.**

Por fim, no que tange à forma o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95/98 que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

Ante todo o exposto, conclui-se que o projeto poderá reunir condições de constitucionalidade e legalidade, desde observada ressalva acima quanto à necessidade de observância ao art. 113, do ADCT e art. 14 da Lei Complementar 101/2000. Sobre o mérito, o Plenário é soberano.

É o parecer, a superior consideração.

Procuradoria, 30 de março de 2022.

**Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa**  
**Procuradora - OAB/SP nº 308.298**  
Assinatura Eletrônica