



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 310/2022

Assunto: Projeto de Lei nº 178/2022 – Dispõe sobre a revogação dos incisos II, do artigo 190, e IX, do artigo 191, ambos da Lei nº 3.915, de 29 de setembro de 2005 (Código Tributário do Município de Valinhos), na forma que especifica.

Autoria dos Vereadores Aldemar Veiga Junior e Franklin Duarte de Lima.

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

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que *“Dispõe sobre a revogação dos incisos II, do artigo 190, e IX, do artigo 191, ambos da Lei nº 3.915, de 29 de setembro de 2005 (Código Tributário do Município de Valinhos), 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 Lenza¹ 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*

¹ 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)

In casu, observa-se que o projeto visa revogar os incisos II, do artigo 190, e IX, do artigo 191, ambos da Lei nº 3.915, de 29 de setembro de 2005 (Código Tributário do Município de Valinhos) que estabelecem:

Art. 190. O Imposto Sobre Transmissão “Inter-Vivos” de bens imóveis e direitos reais sobre eles tem como fato gerador:

(...)

II. a cessão, por ato oneroso, de direitos relativos à aquisição de bens imóveis.

(...)

Art. 191. Estão compreendidos na hipótese de incidência do imposto os seguintes atos ou negócios jurídicos:

(...)

IX. a cessão de direitos decorrente de compromisso de compra e venda;

(...)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

A esse respeito, o Supremo Tribunal Federal (STF) havia decidido no ano de 2021 que o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) só é devido a partir da transferência da propriedade imobiliária, efetivada mediante o registro em cartório. O tema foi analisado no Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 1294969, com repercussão geral (Tema 1124).

Entretanto, a questão ainda não se encontra pacificada na Suprema Corte, haja vista recentíssima decisão, datada de 26/08/2022, em sede de Embargos de Declaração no referido Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 1294969, conforme noticiado pela Corte²:

Incidência de ITBI sobre cessão de direitos será reexaminada pelo Supremo

O Supremo Tribunal Federal (STF) vai reexaminar a possibilidade de incidência do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) sobre cessão de direitos relativos a compromisso de compra e venda de imóvel. Na sessão virtual encerrada em 26/8, o Plenário, por maioria de votos, acolheu recurso (embargos de declaração) do Município de São Paulo no Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 1294969, com repercussão geral (Tema 1124). Com a decisão, a Corte vai rediscutir o mérito da controvérsia.

No ARE, o município questionou, no Supremo, decisão do Tribunal de Justiça estadual (TJ-SP) que considerou ilegal a cobrança do ITBI tendo como fato gerador a cessão de direitos decorrentes de compromisso de compra e venda de imóvel firmado entre particulares. Seu argumento era o de que esse compromisso é um negócio intermediário entre a celebração do compromisso em si (negócio originário) e a venda a terceiro comprador (negócio

²[https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=493330&ori=1#:~:text=O%20Supremo%20Tribunal%20Federal%20\(STF,compra%20e%20venda%20de%20im%C3%B3vel.](https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=493330&ori=1#:~:text=O%20Supremo%20Tribunal%20Federal%20(STF,compra%20e%20venda%20de%20im%C3%B3vel.)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

posterior), e que, de acordo com a Constituição Federal (artigo 156, inciso II), o registro em cartório é irrelevante para a incidência do imposto.

Em julgamento realizado em fevereiro de 2021, o STF considerou que a decisão do TJ-SP estava de acordo com o entendimento da Corte de que o fato gerador do ITBI ocorre a partir da transferência da propriedade imobiliária, efetivada mediante o registro em cartório. Nos embargos de declaração, o município alegou, contudo, que a jurisprudência dominante trata apenas da transmissão da propriedade imobiliária.

Inexistência de precedentes atuais

Em voto condutor do julgamento, o ministro Dias Toffoli acolheu o argumento e explicou que os precedentes adotados no julgamento do ARE tratam das hipóteses de compromisso de compra e venda de imóvel ou promessa de cessão de direitos. Porém, a controvérsia, no caso, refere-se à cessão de direitos relativos ao compromisso de compra e venda.

Toffoli observou que o artigo 156, inciso II, da Constituição Federal traz três hipóteses para a cobrança do tributo - duas relacionadas à transmissão uma à cessão - na qual se enquadraria o caso dos autos. Contudo, segundo ele, nas discussões mais recentes no Supremo sobre ITBI, não houve debate aprofundado sobre essa última hipótese, e apenas em julgamentos antigos, ainda sob a vigência da Constituição de 1946, a questão foi objeto de discussões mais sólidas.

O ministro assinalou que a tese fixada no julgamento do ARE de que o fato gerador do ITBI é a efetiva transferência da propriedade imobiliária não abrange a hipótese discutida no recurso. **Destacou, ainda, que não há precedente firmado em sede de repercussão geral sobre as hipóteses do inciso II do artigo 156 da Constituição Federal, o que evidencia, a seu ver, a necessidade de o Tribunal examinar, com profundidade, o alcance das diversas situações mencionadas no dispositivo, especialmente a cessão de direitos relativos à aquisição de imóvel.**



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Novo julgamento

*Em seu voto, o ministro acolheu os embargos de declaração para reconhecer a existência de matéria constitucional e de sua repercussão geral, **mas sem reafirmar jurisprudência, o que leva a questão a ser submetida a novo julgamento de mérito.** O entendimento foi seguido pelos ministros André Mendonça, Nunes Marques, Edson Fachin, Luís Roberto Barroso, Ricardo Lewandowski e Gilmar Mendes.*

Inexistência de omissão

O relator do recurso, ministro Luiz Fux, votou pela rejeição dos embargos, por considerar que as questões jurídicas levantadas pelas partes foram adequadamente decididas com a aplicação da jurisprudência dominante. Para ele, não há omissão, contradição ou obscuridade que justifiquem a modificação da decisão. Esse entendimento foi acompanhado pelas ministras Rosa Weber e Cármen Lúcia e pelo ministro Alexandre de Moraes.

Ante o exposto, *s.m.j.*, considerando recente posicionamento do STF, com repercussão geral reconhecida, que decidiu pelo reexame da possibilidade de incidência do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) sobre cessão de direitos relativos a compromisso de compra e venda de imóvel, nos parece temerária a discussão da matéria antes da decisão definitiva da Suprema Corte.

É o parecer, a superior consideração.

Procuradoria, 1º de setembro de 2022.

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