



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 400/2022

Assunto: Emenda 01 e Subemenda 01 ao Projeto de Lei nº 101/2022 que “Insere o Parágrafo Único no artigo 4 ao Projeto de Lei 101/2022 que dispõe sobre o Programa de Regularização Fiscal, no âmbito da Fazenda Pública, quanto ao Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN, incidente nas construções e suas expansões, detectadas no levantamento aerofotogramétrico de 2018, na forma e condições que especifica e dá outras providências.

Emenda e Subemenda de autoria do Vereador Franklin Duarte de Lima

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

Trata-se de parecer jurídico relativo à emenda e subemenda em epígrafe que visam inserir parágrafo único no art. 4º do Projeto de Lei 101/2022, que dispõe sobre o Programa de Regularização Fiscal, no âmbito da Fazenda Pública, quanto ao Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN, incidente nas construções e suas expansões, detectadas no levantamento aerofotogramétrico de 2018, nos seguintes termos:

Projeto de Lei 101/2022	Redação proposta na Emenda 01	Redação proposta na Subemenda 01
Art. 4º Fica isento o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN, relativo à prestação dos serviços descritos nos subitens 7.02, 7.04 e 7.05 da lista de serviços prevista no Anexo I da Lei nº 3.915/2005 (Código	Art. 4... Parágrafo Único - Os imóveis e construções localizados nos núcleos urbanos informais (NUI) com interesse social beneficiados pelos programas previstos nas leis federais 13.465/2017	Art. 4... Parágrafo Único: Os imóveis e construções localizados nos núcleos urbanos informais (NUI) com interesse social beneficiados ou passíveis de enquadramento pelos programas previstos nas



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

<i>Tributário do Município de Valinhos), objeto do referido levantamento aerofotogramétrico, até o valor de cinco UFMV (Unidade Fiscal do Município de Valinhos) vigente no presente exercício.</i>	<i>e 11.977/2009 ficarão isentos do pagamento do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN tratado pela presente lei.</i>	<i>leis federais 13.465/2017 e 11.977/2009 ficarão isentos do pagamento do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN tratado pela presente lei.</i>
---	---	---

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 neste parecer **não tem força vinculante**, sendo meramente opinativo não fundamentando decisão proferida pelas Comissões e/ou nobres vereadores.

Nesse sentido é o entendimento do 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.)

Desta feita, considerando os aspectos jurídicos passamos para análise técnica do projeto em epígrafe solicitado.

No que tange aos projetos de emendas e subemendas o Regimento Interno desta Casa de Leis assim estabelece:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 140. Emenda é a correção apresentada a um dispositivo de projeto de lei ou de resolução.

§ 1º. Emenda supressiva é a que manda suprimir, em parte ou no todo, o artigo do projeto.

§ 2º. Emenda substitutiva é a que deve ser colocada no lugar do artigo.

§ 3º. Emenda aditiva é a que deve ser acrescentada aos termos do artigo.

§ 4º. Emenda modificativa é a que se refere apenas à redação do artigo, sem alterar a sua substância.

§ 5º. A emenda apresentada à outra emenda denomina-se subemenda.

Art. 141. Não serão aceitos substitutivos, emendas ou subemendas que não tenham relação direta ou imediata com a matéria da proposição principal.

§ 1º. O autor do projeto que receber substitutivo ou emenda estranhos ao seu objetivo terá o direito de reclamar contra a sua admissão, competindo ao Presidente decidir sobre a reclamação.

§ 2º. Da decisão do Presidente caberá recurso ao Plenário, a ser proposto pelo autor do projeto ou do substitutivo ou emenda.

Destarte, verifica-se que os projetos de emenda e subemenda atendem aos dispositivos do Regimento Interno da Câmara, porquanto têm relação direta com a matéria da proposição principal, não havendo óbice na sua tramitação.

Quanto à **competência legislativa**, reiterando o Parecer Jurídico nº 270/2022, atinente ao Projeto de Lei 101/2022, ressaltamos tratar-se de matéria de interesse local, cuja iniciativa é concorrente consoante entendimento jurisprudencial consolidado.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Noutro aspecto, considerando que a emenda e subemenda em comento almejam conceder isenção do pagamento do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN aos imóveis e construções localizados nos núcleos urbanos informais (NUI) com interesse social, beneficiados ou passíveis de enquadramento pelos programas previstos nas leis federais 13.465/2017 e 11.977/2009, cumpre atentar para o disposto no artigo 14, da Lei Complementar 101/200 (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, nesta compreendida a isenção, *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 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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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

Vejamos algumas decisões da Suprema Corte acerca do tema:

ADI 6118

Órgão julgador: **Tribunal Pleno**

Relator(a): Min. EDSON FACHIN

Julgamento: 28/06/2021

Publicação: 06/10/2021

Ementa

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO FINANCEIRO. LEI N.º 1.238, DE 22 DE JANEIRO DE 2018, DO ESTADO DE RORAIMA. PLANO DE CARGOS, CARREIRAS E REMUNERAÇÕES DOS SERVIDORES DA AGÊNCIA DE DEFESA AGROPECUÁRIA. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS **ARTIGOS 169, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS – ADCT**. A AUSÊNCIA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NÃO IMPLICA



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

INCONSTITUCIONALIDADE. IMPEDIMENTO DE APLICAÇÃO DA LEI CONCESSIVA DE VANTAGEM OU AUMENTO DE REMUNERAÇÃO A SERVIDORES PÚBLICOS NO RESPECTIVO EXERCÍCIO FINANCEIRO. NÃO CONHECIMENTO DA AÇÃO DIRETA QUANTO À SUPOSTA VIOLAÇÃO DO ARTIGO 169, § 1º, DA CRFB. O ARTIGO 113 DO ADCT DIRIGE-SE A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA LEI IMPUGNADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO.

1. A jurisprudência desta Casa firmou-se no sentido de que a ausência de dotação orçamentária prévia apenas impede a aplicação da legislação que implique aumento de despesa no respectivo exercício financeiro, sem que disso decorra a declaração de sua inconstitucionalidade. Precedentes. Ação direta não conhecida quanto à suposta violação do artigo 169, § 1º, da Constituição Federal.

2. O artigo 113 do ADCT estende-se a todos os entes federativos. Precedentes.

3. A normas impugnadas tratam de Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração dos Servidores da Agência de Defesa Agropecuária do Estado de Roraima”, instituindo mobilidade na carreira, prevendo cargos de provimento efetivo e em comissão, remuneração para o regime de plantão, progressão horizontal e vertical, concessão de adicionais de interiorização, de qualificação, de fiscalização e de penosidade, além de fixar o vencimento básico, e normas conexas à sua efetivação. A lei, porém, não foi instruída com a devida estimativa do seu impacto financeiro e orçamentário.

4. Considerando que a norma produziu efeitos e permitiu o pagamento de verbas de natureza alimentar e considerando a dúvida inicial quanto ao alcance da norma da Constituição Federal, presentes os requisitos do art. 27 da Lei n.º 9.868/99, de modo que, a fim de preservar a segurança jurídica, propõe-se a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade a partir da data da publicação da ata do presente julgamento.

5. Ação direta parcialmente conhecida e, na parte conhecida, pedido julgado procedente, a fim de declarar inconstitucionais os artigos 4º, incisos II e IV; 6º, parágrafo único; 8º; 10 a 13; 19 a 21; 26; 28 a 30; 32 a 34; 36; 37; 39 a 49; 55 a 57; e os Anexos I a III, todos da Lei nº 1.238, de 22 de janeiro de 2018, do Estado de Roraima, com efeitos ex nunc.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

ADI 6102

Órgão julgador: Tribunal Pleno

Relator(a): Min. ROSA WEBER

Julgamento: 21/12/2020

Publicação: 10/02/2021

Ementa

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO FINANCEIRO. LEI Nº 1.237, DE 22 DE JANEIRO DE 2018, DO ESTADO DE RORAIMA. **PLANO DE CARGOS, CARREIRAS E REMUNERAÇÕES DOS SERVIDORES PÚBLICOS EFETIVOS DA ÁREA ADMINISTRATIVA DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE RORAIMA – UERR.** ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 169, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E **113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS – ADCT.** A AUSÊNCIA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NÃO IMPLICA INCONSTITUCIONALIDADE. IMPEDIMENTO DE APLICAÇÃO DA LEI CONCESSIVA DE VANTAGEM OU AUMENTO DE REMUNERAÇÃO A SERVIDORES PÚBLICOS NO RESPECTIVO EXERCÍCIO FINANCEIRO. NÃO CONHECIMENTO DA AÇÃO DIRETA QUANTO À SUPOSTA VIOLAÇÃO DO ARTIGO 169, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. **O ARTIGO 113 DO ADCT DIRIGE-SE A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA LEI IMPUGNADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.** CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. 1. A jurisprudência desta Casa firmou-se no sentido de que a ausência de dotação orçamentária prévia apenas impede a aplicação da legislação que implique aumento de despesa no respectivo exercício financeiro, sem que disso decorra a declaração de sua inconstitucionalidade. Precedentes. Ação direta não conhecida quanto à suposta violação do artigo 169, § 1º, da Constituição Federal. **2. O artigo 113 do ADCT tem caráter nacional e irradia obrigações a todos os entes federativos. Precedentes. 3. A Lei nº 1.237/2018 do Estado de Roraima cria e altera despesas obrigatórias de forma a gerar impacto orçamentário. A ausência de prévia instrução da proposta**



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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. 4. O ato normativo, não obstante viciado na sua origem, acarretou o pagamento a servidores. O caráter alimentício das verbas auferidas demonstra a inviabilidade de 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. 5. Conhecimento parcial da ação direta e, na parte conhecida, julgado procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei nº 1.237, de 22 de janeiro de 2018, do Estado de Roraima.

No mesmo sentido, colacionamos recentes decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL Nº 4.649/2022, QUE CONCEDE ISENÇÃO DE IPTU (IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO) ÀS PESSOAS DE BAIXA RENDA NO MUNICÍPIO DE VARGEM GRANDE DO SUL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS - LEI QUE DISPÕE SOBRE MATÉRIA TRIBUTÁRIA E NÃO ORÇAMENTÁRIA, EMBORA TENHA REPERCUSSÃO NO ORÇAMENTO MUNICIPAL – INICIATIVA LEGISLATIVA CONCORRENTE ENTRE OS PODERES LEGISLATIVO E EXECUTIVO – INCIDÊNCIA DA TESE FIXADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM REGIME DE REPERCUSSÃO GERAL – TEMA 682 – VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO ENTRE OS PODERES, VÍCIO DE INICIATIVA, USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA OU INVASÃO DA FUNÇÃO DO PREFEITO MUNICIPAL – INOCORRÊNCIA – INSTITUIÇÃO PELA LEI, PORÉM, DE RENÚNCIA DE RECEITA – NECESSIDADE DE ESTIMATIVA DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO PREVISTO NO ART. 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS, APLICÁVEL A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS, CONFORME ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – TEMA 484; CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, ARTS. 144 E 297 - AUSÊNCIA – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA – NOVA ORIENTAÇÃO DO ÓRGÃO ESPECIAL – AÇÃO PROCEDENTE, TORNADA DEFINITIVA A LIMINAR.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2051625-73.2022.8.26.0000;
Relator (a): Matheus Fontes; Órgão Julgador: Órgão Especial;
Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento:
03/08/2022; Data de Registro: 04/08/2022)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 4.564, de 17 de setembro de 2021, de iniciativa parlamentar, que "*dispõe sobre desconto do IPTU dos imóveis cujos contribuintes adotarem cães e gatos castrados e vacinados do centro de zoonoses e ongs cadastrados*". Alegação de vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos poderes. Rejeição. Matéria tributária. Competência concorrente, inclusive para disciplinar redução de tributos ou concessão de isenção fiscal; e ainda que a lei cause eventual repercussão em matéria orçamentária. Precedentes deste C. Órgão Especial e do C. Supremo Tribunal Federal (Tema 682). **Nada impede, entretanto, o reconhecimento de inconstitucionalidade da norma impugnada por fundamento diverso, diante da causa de pedir aberta no controle normativo abstrato. Violação do artigo 113 do ADCT e do artigo 144 da Constituição Estadual. Reconhecimento. Mesmo que a competência legislativa seja concorrente em matéria tributária, a validade da proposta legislativa (concedendo desconto no pagamento de IPTU) dependia da demonstração da estimativa de impacto orçamentário e financeiro, conforme exige expressamente o artigo 113 do ADCT. Posicionamento alinhado à jurisprudência do Plenário do Supremo Tribunal Federal no sentido de que a Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional (dirigido a todos os níveis federativos), para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais. Requisito não preenchido. Ação julgada procedente.**

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2111627-09.2022.8.26.0000;
Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial;
Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento:
14/09/2022; Data de Registro: 16/09/2022)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal nº 5.398, de 28 de abril de 2020, do Município de Mogi Guaçu, de iniciativa parlamentar, autorizando o Poder Executivo a parcelar o recolhimento do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis ITBI, a qualquer título, sem incidência de juros e correção monetária. Observância ao art. 113 do ADCT. Inocorrência. Inconstitucionalidade. Ação objetiva. Causa de pedido aberta. **Obrigação de estimativa de impacto orçamentário e financeiro nos casos em que a lei implique renúncia de receita. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal, aplicando o art. 113, do ADCT, a todos os entes federativos. Revisão do posicionamento deste C. Órgão Especial adotando a linha superiormente fixada. Ação procedente.***

(TJSP. ADI nº 2.197.983-75.2020.8.26.0000. Relator Des. Evaristo dos Santos. Data do julgamento: 17/11/2021)

Destarte, consoante entendimento jurisprudencial o art. 113 do ADCT aplica-se a todos os entes da federação, **sendo requisito de validade formal de leis que concedam benefícios fiscais a instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário, como no caso dos projetos em comento.**

Ante todo o exposto, *s.m.j.*, sob o aspecto estritamente jurídico infere-se que a emenda e subemenda **poderão** reunir condições de constitucionalidade, desde que seja observado o entendimento jurisprudencial supracitado quanto à necessidade de estudo de impacto orçamentário e financeiro por extensão aos municípios do requisito imposto pelo art. 113 do ADCT. Sobre o mérito, manifestar-se-á o Soberano Plenário.

É o parecer, a superior consideração.

Procuradoria, 08 de novembro de 2022.

Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora - OAB/SP 308.298
Assinatura Eletrônica