



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 405/2022

Assunto: Projeto de Lei nº 216/2022 – Dispõe sobre a consolidação das normas relativas aos incentivos fiscais, através da criação do “Programa Desenvolve Valinhos”, e dá outras providências.

Autoria do Executivo. Mensagem nº 78/2022

**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 consolidação das normas relativas aos incentivos fiscais, através da criação do “Programa Desenvolve Valinhos”, e dá outras providências”.

Consta da mensagem do projeto:

(...)

A medida proposta, oriunda do expediente administrativo nº 12.398/2022-PMV, visa atualizar e modernizar a Lei e fomentar o desenvolvimento da atividade empresarial no município de Valinhos, cuja intenção é propiciar a atração de novos investimentos, bem como oferecer as empresas já instaladas aqui incentivos, na busca de incremento das suas produções, este Projeto de Lei foi elaborado após um minucioso estudo da legislação atual, bem como das legislações referentes a esta matéria, das cidades da região, e de outras cidades do estado do São Paulo, visando a formulação do incluso Projeto de Lei.

Salientamos ainda que esta proposta que apresentamos nesta ocasião, contempla a concessão dos benefícios da atual lei, assim como amplia a outras categorias de empresas e também aos prestadores de serviços, a possibilidade de acesso aos incentivos oferecidos pelo município. Desta forma melhoraremos a nossa competitividade frente aos demais municípios da região, fomentando



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

a geração de emprego e também potencializando o incremento de novas receitas no Município.

Ainda, cumpre asseverar que, por se tratar de uma lei que institui uma política de incentivos ao desenvolvimento econômico, estabelecendo diretrizes, objetivos, princípios e finalidades que poderão ser concedidos a determinadas empresas, que cumprirem com os requisitos exigidos pelo município, sempre que esta concessão for sugerida, será encaminhada lei específica, com os devidos incentivos oferecidos a requerente específica, bem como o estudo de impacto orçamentário e financeiro.

(...)

Ab initio, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação estabelecida no artigo 38¹.

Outrossim, ressalta-se que a opinião jurídica exarada **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.)

¹ Art. 38. Compete à Comissão de Justiça e Redação manifestar-se sobre todos os assuntos entregues à sua apreciação, **quanto ao seu aspecto constitucional, legal ou jurídico** e quanto ao seu aspecto gramatical e lógico, quando solicitado o seu parecer por imposição regimental ou deliberação de um terço dos Vereadores da Câmara. § 1º É obrigatória a audiência da Comissão sobre todos os projetos que tramitem pela Câmara, ressalvados os que explicitamente tiverem outro destino por este Regimento. § 2º Concluindo a Comissão de Justiça e Redação pela ilegalidade ou inconstitucionalidade de um projeto, deve o parecer vir a plenário para ser discutido e somente quando rejeitado prosseguirá o processo.(G.n).



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Pois bem, considerando os **aspectos jurídicos**, passamos à análise 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 detém atribuição para “*suplementar a legislação federal e a estadual no que couber*” constante do art. 30, II, da CF. Nesse aspecto, Pedro Lenza² 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;

[...]

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

² LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 20ª edição. São Paulo: Ed. Saraiva, 2016.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Ademais, aos Municípios foi outorgada a competência específica para instituir e arrecadar tributos de sua competência, vejamos:

Art. 30. Compete aos Municípios:

[...]

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;

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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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:

“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 tocante à iniciativa para deflagrar processo legislativo em matéria tributária, a partir de uma leitura *a contrario sensu* do art. 61, da CF e do art. 24, da CE/SP, o entendimento jurisprudencial é **pacífico no sentido de que a competência é comum entre o Chefe do Poder Executivo e os membros do Poder Legislativo**, 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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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 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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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 – 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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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 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). G n.

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

Noutro aspecto, *data máxima vênia*, ousamos divergir do entendimento constante da mensagem no sentido de que o projeto em comento estabelece tão-somente uma política de incentivos ao desenvolvimento econômico, estabelecendo diretrizes, objetivos, princípios e finalidades, porquanto depreende-se dos dispositivos da proposição que a medida propõe a concessão de incentivos fiscais



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

desde que cumpridos os requisitos e condições que estabelece, de modo que, cumpre atender 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 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.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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 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.*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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.

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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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 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.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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.

(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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*cadastros". 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)

*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)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

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 do projeto em comento.**

Ante todo o exposto, *s.m.j.*, sob o aspecto estritamente jurídico infere-se que a proposição **podrá** 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, 10 de novembro de 2022.

Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa

Procuradora - OAB/SP nº 308.298

Assinado digitalmente