



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 059/2023.

Assunto: Projeto de Lei nº 013/2023 – Acrescenta os §§ 12, 13 e 14 ao artigo 148, e o § 2º ao artigo 149, ambos da Lei nº 3.915, de 29 de setembro de 2005, renumerando os demais. **Autoria do Vereador Aldemar Veiga Júnior.**

**À Comissão de Justiça e Redação,
Exmo. Presidente Vereador Gabriel Bueno.**

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que “Acrescenta os §§ 12, 13 e 14 ao artigo 148, e o § 2º ao artigo 149, ambos da Lei nº 3.915, de 29 de setembro de 2005, renumerando os demais”.

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 Federal².

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).

² “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 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 Lenza³ 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**.

³ 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 hígidas.

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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*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 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*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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 – 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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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 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.

Em seguimento, observa-se que a propositura pretende acrescentar os §§ 12, 13 e 14 ao artigo 148 e o § 2º ao artigo 149, renumerando o parágrafo único para § 1º, todos da Lei nº 3.915/2005, vejamos:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

| Redação atual da Lei 3.915/2005 | Alteração pretendida no PL 013/2023 |
|---|---|
| <p>Art. 148. <i>A base de cálculo do imposto é o preço do serviço, sobre a qual incidirá a alíquota correspondente ao serviço prestado.</i></p> <p>§ 1º <i>Quando se tratar de serviço prestado, comprovadamente, sob a forma de trabalho exclusivamente pessoal do próprio contribuinte, configurando o simples fornecimento de trabalho autônomo, o imposto será calculado em bases de cálculo fixas e anuais, sendo irrelevante o faturamento do prestador, desde que o contribuinte atenda às seguintes disposições:</i></p> <p><i>I. execute, diretamente, todas as etapas do serviço;</i></p> <p><i>II. esteja inscrito no Cadastro de Atividades Econômicas deste Município;</i></p> <p><i>III. não exerça atividade diversa da qualificação para a qual foi inscrito no Cadastro a que se refere o inciso anterior;</i></p> <p><i>IV. não possua, a seu serviço, empregado ou subordinado com a mesma qualificação profissional.</i></p> <p>§ 2º <i>Para os efeitos de enquadramento no parágrafo anterior, não será considerado profissional autônomo:</i></p> <p><i>I. a pessoa jurídica;</i></p> <p><i>II. o prestador cujo serviço for de caráter permanente e sujeito às normas de um</i></p> | <p>Art. 148 (...)</p> <p>§ 12. <i>Nos serviços de agenciamento de publicidade e propaganda, inclusive o agenciamento de veiculação por quaisquer meios, a base de cálculo compreenderá:</i></p> <p><i>I - o preço dos serviços próprios de concepção, redação, produção, planejamento de campanhas ou sistemas de publicidade, elaboração de desenhos, textos e demais materiais publicitários e sua divulgação por qualquer meio;</i></p> <p><i>II - o valor das comissões ou dos honorários relativos à veiculação em geral realizada por ordem e conta do cliente;</i></p> <p><i>III - o valor das comissões ou dos honorários cobrados sobre o preço dos serviços relacionados no inciso I deste artigo, quando executados por terceiros, por ordem e conta do cliente;</i></p> <p><i>IV - o valor das comissões ou dos honorários cobrados sobre a contratação de serviços por ordem e conta do cliente e relacionados ao contrato de publicidade e propaganda;</i></p> <p><i>V - o preço dos serviços próprios de pesquisa de mercado, promoção de vendas, relações públicas e outros ligados às suas atividades;</i></p> <p><i>VI - o valor das comissões ou dos honorários cobrados sobre reembolso de despesas</i></p> |



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

mesmo tomador.

§ 3º O não enquadramento nas disposições dos parágrafos acima ensejará o lançamento do imposto com base no preço do serviço.

§ 4º Quando os serviços forem prestados por sociedades de profissionais de profissão legalmente regulamentada, estas ficarão sujeitas ao imposto calculado na forma do § 1º deste artigo em relação a cada profissional habilitado, sócio, empregado ou não, que preste serviço em nome da sociedade, embora assumindo responsabilidade pessoal, nos termos da legislação aplicável, observado o § 5º deste artigo.

§ 5º As sociedades de profissionais referidas no parágrafo anterior, serão tributadas com base em suas receitas, quando seus sócios, empregados ou não, que prestem serviços em nome da sociedade não forem todos profissionais regularmente habilitados, explorem mais de uma atividade de prestação de serviços ou possuam estrutura ou organização equivalente a de empresa.

§ 6º Quando os serviços descritos pelo subitem 3.03 da lista anexa forem prestados no território de mais de um município, a base de cálculo será proporcional, conforme o caso, à extensão da ferrovia, rodovia, dutos e condutos de qualquer natureza, cabos de qualquer natureza, ou ao número de postes, existentes no Município de Valinhos.

decorrentes de pesquisas de mercado, promoção de vendas, relações públicas, viagens, estadas, representação e outros dispêndios feitos por ordem e conta do cliente.

§ 13. Os serviços de terceiros mencionados no parágrafo anterior serão individualizados e inequivocamente demonstrados ao cliente por ordem e conta de quem foram efetuadas despesas, mediante documentação fiscal hábil, sob pena de integrar-se à base de cálculo.

§ 14. Nos serviços relativos a hospedagem, turismo, viagens e congêneres, a base de cálculo compreenderá o valor da comissão e o valor que as agências de turismo agregam ao preço de custo dos serviços turísticos.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

§ 7º No caso dos serviços a que se refere o subitem 22.01 da lista anexa, a base de cálculo será proporcional à extensão de rodovia explorada existente no Município de Valinhos.

§ 8º O regulamento poderá estabelecer critérios para a definição da proporcionalidade do preço do serviço, em relação ao Município de Valinhos, das atividades a que se referem os §§ 6º e 7º deste Artigo.

§ 9º Não se inclui na base de cálculo do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza o valor dos materiais fornecidos pelo prestador dos serviços previstos nos itens 7.02 e 7.05 da lista de serviços anexa a esta Lei.

§ 10. Para efeito do disposto no parágrafo anterior deste artigo, aplica-se somente quando os referidos serviços forem executados, comprovadamente, através de empreitada global, em que os materiais fornecidos pelo prestador dos serviços sejam efetivamente incorporados à obra executada, considera-se o seguinte:

I. para o serviço de concretagem prestado por empresa especializada será admitido o abatimento de materiais de até 60% (sessenta por cento) do valor total de cada nota fiscal de serviço, sendo dispensada a comprovação do valor abatido, desde que cumpridas as obrigações acessórias previstas no Regulamento;



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

| | |
|---|--|
| <p><i>II. para os demais serviços, será admitido o abatimento de materiais de até 40% (quarenta por cento) do valor total de cada nota fiscal de serviço, sendo dispensada a comprovação do valor abatido, desde que cumpridas as obrigações acessórias previstas em Regulamento;</i></p> <p><i>III. para os serviços previstos nos incisos I e II deste parágrafo, o sujeito passivo, mediante opção, poderá ultrapassar o limite percentual de abatimento de materiais fixado, desde que comprove mensalmente o montante dos materiais efetivamente aplicados através de documentação cabível, na forma prevista em Regulamento;</i></p> <p><i>IV. a opção de que trata o inciso anterior será válida, obrigatoriamente, para todo o período de execução de uma mesma obra, independentemente do montante dos materiais aplicados, na forma Regulamentar.</i></p> <p>§ 11 - <i>Nos casos em que o contribuinte estiver sujeito à pauta de preço mínimo do serviço de construção civil, fixada pela Secretaria da Fazenda, nos termos do artigo 150 desta Lei, não se aplicam os abatimentos de que tratam os incisos I e II do parágrafo anterior.</i></p> | |
| <p>Art. 149. <i>O preço do serviço é a receita bruta a ele correspondente, compreendendo tudo o que for cobrado em virtude da prestação de serviço, em dinheiro, bens, serviços ou direitos, inclusive a título de reembolso, de ressarcimento, de</i></p> | <p>Art. 149 (...)</p> <p>§ 1º (...)</p> <p>§ 2º <i>O preço dos serviços relativos a hospedagem, turismo, viagens e congêneres,</i></p> |



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

| | |
|---|--|
| <p><i>reajustamento ou de outros dispêndios de quaisquer natureza, independentemente do seu efetivo pagamento, incluídos:</i></p> <p><i>I. os materiais utilizados na prestação de serviços, ressalvado o disposto no § 9º do artigo 148, desta Lei;</i></p> <p><i>II. as mercadorias utilizadas na prestação de serviços, ressalvados os casos previstos nos subitens 7.02, 7.05, 14.01, 14.03 e 17.10.</i></p> <p>Parágrafo único. <i>Constituem parte integrante do preço:</i></p> <p><i>I. os valores acrescidos e os encargos de qualquer natureza, ainda que de responsabilidade de terceiros;</i></p> <p><i>II. os ônus relativos à concessão do crédito, ainda que cobrados em separado, na hipótese da prestação de serviços, sob qualquer modalidade;</i></p> <p><i>III. o montante do imposto transferido ao tomador do serviço, cuja indicação nos documentos fiscais será considerado simples elemento de controle;</i></p> <p><i>IV. os valores despendidos direta ou indiretamente, em favor de outros prestadores de serviços, a título de participação, co-participação ou demais formas;</i></p> <p><i>V. os descontos ou abatimentos sujeitos a condição, desde que prévia e expressamente contratados.</i></p> | <p><i>previsto no subitem 9.02, e dos serviços de agenciamento de publicidade e propaganda, inclusive o agenciamento de veiculação por quaisquer meios, previsto no subitem 10.08, ambos constantes do "ANEXO I LISTA DE SERVIÇOS TRIBUTADOS PELO ISSQN", é a comissão recebida dos fornecedores ou o valor que agregar ao preço de custo desses fornecedores, bem como a efetiva cobrança pelos serviços próprios e especificamente prestados exclusivamente de forma direta, excluído os serviços prestados por terceiros.</i></p> |
|---|--|



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

No concernente à base de cálculo do ISSQN a Lei Complementar nº 116/2003, que “Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências”, no artigo 7º, estabelece:

Art. 7º A base de cálculo do imposto é o preço do serviço.

§ 1º Quando os serviços descritos pelo subitem 3.04 da lista anexa forem prestados no território de mais de um Município, a base de cálculo será proporcional, conforme o caso, à extensão da ferrovia, rodovia, dutos e condutos de qualquer natureza, cabos de qualquer natureza, ou ao número de postes, existentes em cada Município.

§ 2º Não se incluem na base de cálculo do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza:

I - o valor dos materiais fornecidos pelo prestador dos serviços previstos nos itens 7.02 e 7.05 da lista de serviços anexa a esta Lei Complementar;

II - (VETADO)

§ 3º (VETADO)

Por seu turno o Superior Tribunal de Justiça tem entendido que em se tratando de serviços com natureza de intermediação o imposto não incide sobre o valor total da nota fiscal, quando a mesma inclui serviços que são prestados por terceiros, mas apenas sobre a comissão auferida pela empresa intermediadora, senão vejamos:

TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ISSQN. SERVIÇO DE PUBLICIDADE E PROPAGANDA. NÃO INCIDÊNCIA SOBRE O VALOR TOTAL DA NOTA FISCAL, A QUAL INCLUI SERVIÇOS QUE SÃO PRESTADOS POR TERCEIROS. CONCLUSÃO DO TRIBUNAL DE ORIGEM MEDIANTE ANÁLISE DO SUPORTE FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE NESTA VIA EXCEPCIONAL. AGRAVO INTERNO DO MUNICÍPIO DE VITÓRIA/ES A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. Discute-se nos autos se a base de cálculo do ISSQN sobre os serviços de propaganda e publicidade inclui ou não os valores reembolsados a terceiros a título de impressão e produção de materiais de divulgação. 2. Segundo disposto nos arts. 1o. e 7o. da LC



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

116/2003, o ISSQN tem como fato gerador a prestação de serviços constantes da lista anexa, sendo a base de cálculo o preço do serviço, o qual, à luz dos princípios da capacidade contributiva, da legalidade e da justiça tributária, deve estar vinculado ao ganho financeiro proporcionado pelo serviço prestado. Precedente: REsp. 1.584.736/SE, Rel. Min. GURGEL DE FARIA, DJe 28.2.2018. 3. Assim, considerando que o fato gerador do ISS é o serviço prestado e concluindo o Tribunal estadual que o valor total da nota fiscal inclui serviços não prestados pela empresa ora recorrida, mas sim por terceiros, não advindo o lucro auferido pela empresa dos serviços prestados por estes terceiros, rever tal assertiva implica o revolvimento do suporte fático-probatório dos autos, o que é vedado em Recurso Especial. 4. Agravo Interno do MUNICÍPIO DE VITÓRIA/ES a que se nega provimento.(STJ – AgInt no AREsp: 562665 ES 2014/0202048-3, Relator: Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Data de Julgamento: 10/06/2019, T1 – PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 13/06/2019)

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. ISS. EMPRESA DE COMERCIALIZAÇÃO DE PLANOS DE SAÚDE. INCIDÊNCIA LIMITADA AOS VALORES RELATIVOS À REMUNERAÇÃO DA ATIVIDADE DE INTERMEDIÇÃO. AFASTAMENTO DA BITRIBUTAÇÃO. JUROS DE MORA. SÚMULA 188/STJ. AGRAVO INTERNO DA CONTRIBUINTE A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. A Corte de origem adotou posicionamento consentâneo com a Primeira Seção do STJ de que, nos serviços de plano de saúde, a base de cálculo do ISS alcança somente a remuneração correspondente à atividade de intermediação desenvolvida pela empresa que comercializa planos de assistência à saúde, excluídas as parcelas repassadas a profissionais e a estabelecimentos credenciados, de modo a prevenir a ocorrência de bitributação. Precedentes: REsp. 1.137.234/RS, Rel. Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, DJe 13.9.2011; REsp. 783.022/MG, Rel. Min. DENISE ARRUDA, DJe 16.3.2009; REsp. 1.002.704/DF, Rel. Min. JOSÉ DELGADO, Rel. p/acórdão Min. FRANCISCO FALCÃO, DJe 15.9.2008. 2. Nos termos da Súmula 188 do Superior Tribunal de Justiça, nas ações de repetição de indébito tributário o termo inicial dos juros moratórios se dá a partir do trânsito em julgado da sentença. 3. Agravo Interno da Contribuinte a que se nega provimento.(STJ – AgInt no REsp: 1337836 DF 2012/0166725-8, Relator: Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Data de Julgamento: 08/04/2019, T1 – PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 11/04/2019)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Todavia, 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, nela compreendida a modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos, *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

Nessa linha 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)

A esse respeito, a Suprema Corte firmou entendimento no sentido da 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.

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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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 500m² 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.”

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 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 m² 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.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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 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.

(...)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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 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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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)

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 a instrução do processo legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário.

Por fim, quanto ao aspecto gramatical e lógico o projeto atende aos preceitos da LC nº 95/98, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da CF.

Ante todo o exposto, infere-se que o projeto poderá reunir condições de constitucionalidade e legalidade, desde que observado entendimento jurisprudencial acerca da necessidade de atendimento ao disposto no art. 113 do ADCT. Sobre o mérito, o Plenário é soberano.

É o parecer, a superior consideração.

Procuradoria, 24 de fevereiro de 2023.

Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa

Procuradora - OAB/SP nº 308.298

Assinatura Eletrônica