



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

**Parecer Jurídico nº 482/2023.**

**Assunto: Emenda nº07 ao Projeto de Lei nº 186/2022** que “Dispõe sobre a Lei de Uso e Ocupação do Solo de Valinhos e dá outras providências”.

**Emenda de autoria da Comissão de Sistematização**

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

Trata-se de parecer jurídico relativo à emenda em epígrafe que menciona incluir o inciso V no art. 19 e incluir o item “IXIV. Telheiro ao Anexo VIII- Definições” do Projeto de Lei 186/2022, que “Dispõe sobre a Lei de Uso e Ocupação do Solo de Valinhos e dá outras providências”, nos seguintes termos:

<b>Projeto de Lei 186/2022</b>	<b>Emenda nº 07 ao PL 186/2022</b>
<p>Art. 19. Na área livre resultante do recuo de frente fica definido que:</p> <p>I - É permitido beirais, marquises e outros elementos em balanço, desde que sua área não ultrapasse a 20% (vinte por cento) da área livre do recuo;</p> <p>II - São permitidas sacadas em balanço, desde que sua área não ultrapasse a 20% (vinte por cento) da área livre do recuo; e</p> <p>III - As vagas descobertas para estacionamento de veículos poderão ser locadas no recuo frontal de edificações;</p> <p>IV - Construção de guaritas, portarias, abrigos de sistemas prediais e</p>	<p><b>Art. 19. [...]:</b></p> <p><b>V – Os telheiros e pergolados para garagem particular de até 2 veículos não serão considerados áreas construídas para efeito de base de cálculo do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU);</b></p>



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

depósitos destinados ao armazenamento de lixo ou similares, limitadas a 50% da área de recuo.	
	<b>Anexo VIII [...]: IXIV. Telheiro - Tipo de construção totalmente aberta ou parcialmente aberta em ao menos dois lados, coberta com telhado.</b>

Consta da justificativa do projeto:

*A presente emenda tem o objetivo de incluir na área livre resultante do recuo de frente dos imóveis a possibilidade de construir telheiros para garagem de até 2 veículos, desde que sejam totalmente abertas ou parcialmente abertas em ao menos 2 de seus lados. Além disso, pretende excluir estes telheiros da base de cálculo do IPTU para áreas construídas.*

*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 opinativa<sup>1</sup> não fundamentando decisão proferida pelas Comissões e/ou nobres vereadores.

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

---

<sup>1</sup> *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.)*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS ESTADO DE SÃO PAULO

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

**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 o projeto de emenda atende aos dispositivos do Regimento Interno da Câmara, tratando-se de emenda que tem relação direta com a matéria da proposição principal, não havendo óbice na sua tramitação.

**No concernente à alteração da base de cálculo do IPTU preconizada na pretendida alteração do inciso V do art. 19, por se tratar de hipótese de renúncia de receita deve ser observado o disposto no art. 14, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), *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**



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

***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.***

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*:



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*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)*

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

### **RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.339.302 SÃO PAULO**

**RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES**

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

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

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

ADV.(A/S) :ALINE CRISTINE PADILHA

### **DECISÃO**

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

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

*(...)*

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

*“Ação direta de inconstitucionalidade. Valinhos. Lei Municipal n. 5.872, de 28 de junho de 2019, que incluiu e alterou dispositivo do Código Tributário do Município de Valinhos (Lei Municipal n. 3915, de 29 de setembro de 2015). Inépcia da petição inicial e irregularidade na representação processual do autor. Inocorrência. Prefeito Municipal que subscreveu a petição inicial em conjunto com demais procuradores, o que dispensa a formalidade do instrumento procuratório. Documentação coligida que ademais, é suficiente para o conhecimento do pedido e atende às disposições do art. 3º da*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*Lei n. 9.868/99. Parametricidade. Contraste entre lei ordinária municipal e dispositivos da Constituição da República de reprodução não obrigatória e da Lei Orgânica Municipal. Inadmissibilidade. Inteligência dos arts. 125, § 2º, da Constituição Federal, e 74, IV, da Constituição Paulista. Não incidência de IPTU sobre imóveis situados fora da zona urbana que tenham até 500m<sup>2</sup> e sejam destinados ao pequeno comércio ou vinculados à agropecuária, independentemente de ser oriundo do próprio imóvel. Lei local que 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 m<sup>2</sup> de sua área total e seja destinado à instalação de atividade de comércio e serviços de pequeno porte ou vinculadas à agropecuária, independentemente de ser produção oriunda do próprio imóvel, o que, indiscutivelmente, implica em redução das receitas municipais.***

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



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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 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*



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

*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 que impliquem em renúncia de receita a instrução do processo legislativo com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário.

Por fim, quanto à observância da Lei Complementar nº 95 de 1998 que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, cumpre observar a necessidade de correção da numeração do algarismo romano, porquanto, s.m.j., depreende-se tratar do item “LXIV” e não como constou.

Ante o exposto, o projeto poderá reunir condições de constitucionalidade, desde que observada a ressalva acima quanto à necessidade de apresentação do estudo de impacto orçamentário-financeiro e, quanto a legalidade, a ressalva relativa à redação da propositura. Sobre o mérito, manifestar-se-á o Soberano Plenário.

É o parecer, a superior consideração.

Procuradoria, 22 de novembro de 2023.

**Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa**  
**Procuradora – OAB/SP 308.298**  
Assinatura eletrônica

**Tiago Fadel Malghosian**  
**Procurador- OAB/SP 319.159**  
Assinatura eletrônica