PROCURADORIA LEGISLATIVA

Parecer nº 269/2025

Substitutivo nº 01 ao Projeto de Lei nº 1797/2025

Interessado: Presidente da Câmara Municipal, Cícero Aparecido de Melo.

Assunto: Substitutivo nº 01 ao Projeto de Lei n° 1797/2025, que "DISPÕE SOBRE A ALTERAÇÃO DA LEI MUNICIPAL Nº 1.203, DE 20 DE DEZEMBRO DE 2000, QUE DISPÕE SOBRE ISENÇÃO DE PAGAMENTO DE IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO".

EMENTA: Direito Constitucional. Processo Legislativo. Iniciativa parlamentar. Projeto de Lei que dispõe sobre a alteração da lei municipal nº 1.203, de 20 de dezembro de 2000, que dispõe sobre isenção de pagamento de Imposto Predial e Territorial Urbano. Análise da juridicidade. Da constitucionalidade material e formal. Da previsão de renúncia de receita. Do impacto financeiro e orçamentário. Da compatibilidade com o ordenamento jurídico.

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de substitutivo ao Projeto de Lei, de iniciativa parlamentar, que "dispõe sobre a alteração da Lei municipal nº 1.203, de 20 de dezembro de 2000, que dispõe sobre isenção de pagamento de Imposto Predial e Territorial Urbano".

Os autos encontram-se instruídos com a justificativa parlamentar e a redação do projeto de lei e o Estudo de Impacto Orçamentário e Financeiro. Eis a síntese do necessário para prosseguir.

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 07/10/2025 12:15:56 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código 20E6-EG93-GMEE-F344

É o relatório, passo a opinar.

2. PRELIMINARMENTE. DA NATUREZA JURÍDICA DO PARECER JURÍDICO

Os pareceres jurídicos são atos resultantes do exercício da função consultiva da Procuradoria, no sentido de alertar para eventuais inconformidades que possam estar presentes. Conforme leciona Hely Lopes Meirelles na obra Direito Administrativo Brasileiro, 41ª ed., Malheiros Editores: São Paulo, 2015, p. 204, "O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva".

Nesse diapasão, a função consultiva desempenhada pela Procuradoria Legislativa não é vinculante, motivo pelo qual é possível, se for o caso, que os agentes políticos formem suas próprias convicções em discordância com as opiniões manifestadas por meio do parecer jurídico. O exame a ser realizado sobre o presente Projeto de Lei cingir-se-á aos aspectos estritamente jurídicos, especialmente com suporte nas matrizes constitucionais, legais e regimentais que norteiam o processo legiferante pátrio. Com efeito, não incumbe à Procuradoria invadir o mérito da proposição legislativa, muito menos imiscuir-se em questões que dizem respeito tão somente aos critérios políticos e de oportunidade e conveniência desta Casa de Leis.

3. DO PRAZO RAZOÁVEL PARA ELABORAÇÃO DE PARECER JURÍDICO OPINATIVO

Importante ressaltar que, tendo em vista que esta Procuradoria possui apenas **2 (dois) Procuradores** desempenhando suas funções nesta Câmara Municipal, e, ainda, possuem diversas outras atribuições, além da presente determinada por Vossa Excelência, recomenda-se a viabilidade de encaminhar os projetos, mensagens e suas justificativas, além de procedimentos administrativos, **com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis, para a sua análise**, tendo em vista que demandam tempo para estudos jurídicos e elaboração, dada a complexidade das proposições.

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 07/10/2025 12:15:56 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código 20E6-EG93-GMEE-F344

Como se sabe, não há uma **lei** ou **resolução** regulamentando a Procuradoria-Geral Legislativa, nesta Edilidade, **nem há dispositivo normativo dispondo sobre os prazos para emissão de parecer e/ou opinativos no âmbito desta Procuradoria**.

Dessa forma, enquanto não for regulamentada e/ou disciplinada a Procuradoria-Geral Legislativa, sugere-se a aplicação da **Lei n° 9.784/99** (regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal):

> **Art. 42. Quando deva ser obrigatoriamente ouvido um órgão consultivo, o parecer deverá ser emitido no prazo máximo de quinze dias, salvo norma especial ou comprovada necessidade de maior prazo**.

O Superior Tribunal de Justiça, recentemente, editou Súmula nos seguintes termos:

> **Súmula 633: A Lei n. 9.784/1999, especialmente no que diz respeito ao prazo decadencial para a revisão de atos administrativos no âmbito da Administração Pública federal, pode ser aplicada, de forma subsidiária, aos estados e municípios, se inexistente norma local e específica que regule a matéria**.

No mesmo sentido, o Código de Processo Civil dispõe:

> **Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente**.

Reitere-se que, conforme explicado acima, trata-se de praxe jurídica alertando a Administração Pública sobre a necessidade de prazo razoável para elaboração de parecer jurídico.

4. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

4.1 DO CRIVO CONSTITUCIONAL E DO EXAME PERANTE À LEI ORGÂNICA MUNICIPAL

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 07/10/2025 12:15:56 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código 20E6-EG93-GMEE-F344

O processo legislativo pode ser entendido como a marcha, o rito, a sucessão ordenada de atos e procedimentos praticados pela Casa Legislativa para a produção das leis em geral. O conteúdo, a forma e a sequência desses atos obedecem a uma série de regras próprias. Os atos normativos que regem o processo legislativo no âmbito municipal são, basicamente, a Constituição Federal, a Constituição Estadual, a Lei Orgânica e o Regimento Interno da Câmara Municipal. A Constituição Federal e a Lei Orgânica traçam as regras gerais relativas ao processo legislativo. Já o Regimento Interno disciplina todos os pormenores e detalhes processo legislativo, tais como mecanismos de votação, prazos, as emendas às proposições, trabalhos das comissões, regras sobre discussão, destaques, etc. Importante observar que o processo legislativo deve ocorrer com absoluto respeito às normas vigentes, em especial à Constituição Federal e à Constituição do Estado de São Paulo, sob pena de incorrer em vícios formais e materiais durante seu processo de formação.

No que concerne ao projeto de lei em si é de se notar que a isenção de IPTU para deficientes que se enquadrem em alguma situação específica prevista em lei é assunto de interesse local por envolver o poder de tributar que atinge, diretamente, o patrimônio dos munícipes. Desse modo, patente a competência do Município de Itapecerica da Serra/SP para legislar sobre o tema (art. 30, inciso I, da CRFB), conforme abaixo transcrito:

> **Art. 30. Compete aos Municípios:**
>
> **I - legislar sobre assuntos de interesse local;**
>
> **(...)**

Sobre o conceito de interesse local, trata-se de interesse predominante para o Município frente aos interesses da União e aos interesses dos Estados em relação à determinadas matérias e assuntos. Nesse sentido, a competência atribuída pela Constituição ao Município, deve prevalecer sobre as competências federais e estaduais no que se refere ao poder de legislar sobre certos temas.

O festejado professor Hely Lopes Meirelles (Direito municipal brasileiro. 8. ed., São Paulo: Malheiros, 1996, pág. 643) ao se referir ao interesse local e à competência da

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 07/10/2025 12:15:56 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código 20E6-EG93-GMEE-F344

Câmara de Vereadores para legislar sobre as matérias que são de sua competência, assim escreveu:

> "Como órgão legislativo que é a Câmara de Vereadores elabora leis com a mesma força impositiva e o mesmo poder normativo das leis federais e estaduais apenas restrita aos assuntos de interesse local e de eficácia limitada ao território do Município. No mais são tão operantes e coativas como qualquer norma legislativa da União ou do Estado-Membro, porque são leis formais e materiais em sentido próprio e autêntico." (grifei)

Sobre o interesse local que possui o Município para legislar sobre determinados assuntos e matérias, veja-se alguns julgados do Supremo Tribunal Federal:

> "O Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da CRFB)." (RE 586.224, Rel. Min. Luiz Fux, j. 5-3-2015, P, DJE de 8-5-2015) (grifei)

> "Definição do tempo máximo de espera de clientes em filas de instituições bancárias. Competência do Município para legislar. Assunto de interesse local. Ratificação da jurisprudência firmada por esta Suprema Corte." (RE 610.221 RG, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 29-4-2010, P, DJE de 20-8-2010) (grifei)

> "Farmácia. Fixação de horário de funcionamento. Assunto de interesse local. A fixação de horário de funcionamento para o comércio dentro da área municipal pode ser feita por lei local, visando ao interesse do consumidor e evitando a dominação do mercado por oligopólio." (RE 189.170, Rel. p/ o ac. Min. Maurício Corrêa, j. 1º-2-2001, P, DJ de 8-8-2003) (grifei)

A competência legislativa dos Municípios decorrente da expressão interesse local possui relevo não somente no aspecto jurisprudencial, como também no ambiente acadêmico e doutrinário. Aliás, o tema está diretamente associado à autonomia dos Municípios.

Dentro dessa perspectiva, e para melhor compreender o sentido e o alcance da expressão interesse local revela-se cristalina e precisa a lição de João Lopes Guimarães (Justitia, São Paulo, 59 (vol.181/184), jan./dez., 1998, págs. 94-118):

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 07/10/2025 12:15:56 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código 20E6-EG93-GMEE-F344

> "O Município tem competência para legislar sobre questões de 'interesse local', compreendendo-se por 'interesse local' toda matéria que seja de preponderante relevância para o Município, em relação à União e ao Estado. Pois bem, ocorre que trânsito, na área municipal, é tipicamente matéria de interesse local." (grifei)

O professor Nelson Nery Costa (Direito municipal brasileiro – 6ª ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2014, pág. 95), em sua obra ensina sobre o interesse local:

> "Os interesses locais são aqueles relacionados ao cotidiano da vida municipal, que dizem respeito diretamente aos problemas de vizinhos, sendo predominante a competência do Município sobre tais matérias. Observe-se que a expressão, apesar de imprecisa e mesmo ambígua, tem a vantagem de permitir uma elasticidade que assegura uma flexibilização doutrinária capaz de permitir a evolução do conceito, de acordo com as necessidades históricas municipais." (grifei)

Portanto, é o Município quem melhor conhece as necessidades e as peculiaridades existentes, sendo este ente político quem possui as condições mais adequadas e eficientes para resolver as demandas locais, melhorando, significativamente a qualidade de vida da população local. Assim, vigora em nosso ordenamento constitucional a incidência do princípio da predominância do interesse local, que determina competir ao Município legislar sobre assunto de interesse local (art. 30, I da CF).

4.2 DA INICIATIVA CONCORRENTE PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO TRIBUTÁRIO

De acordo com a CF/88:

> 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;

Nesse sentido, a Lei Orgânica do Município de Itapecerica da Serra:

> Art. 61 O Município poderá instituir tributos em conformidade com a Constituição Federal e Estadual. (...)

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 07/10/2025 12:15:56 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código 20E6-EG93-GMEE-F344

> Art. 62 Sem prejuízo de outras garantias asseguradas aos contribuintes, é vedado ao Município:
> (...)
> § 2º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativas a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo e desde que atendidos os pressupostos e as restrições estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Especificamente sobre o tema relacionado à isenção tributária, a Lei Orgânica do Município estabelece:

> Art. 38 A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.
>
> § 1º São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:
> (...)
> IV - matéria financeira e orçamentária, isenções, anistias e qualquer matéria que reflita na arrecadação e na administração tributária e fiscal, em compatibilidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Malgrado a Lei Orgânica atribuir iniciativa privativa do Prefeito para tratar sobre o tema relacionado à isenção tributária, o STF já decidiu que a iniciativa para legislar sobre Direito Tributário (isenção de IPTU) é concorrente, não sendo privativa do Chefe do Poder Executivo:

> A iniciativa de leis que versem sobre matéria tributária é concorrente entre o chefe do Poder Executivo e os membros do Legislativo. A circunstância de as leis que versem sobre matéria tributária poderem repercutir no orçamento do ente federado não conduz à conclusão de que sua iniciativa é privativa do chefe do Executivo. [**RE 590.697 ED**, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 23-8-2011, 2ª T, *DJE* de 6-9-2011.]

Assim, mostra-se patente a constitucionalidade da iniciativa do parlamentar para tratar do assunto, devendo a disposição da Lei Orgânica acima ser interpretada à luz do entendimento do STF.

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 07/10/2025 12:15:56 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código 20E6-EG93-GMEE-F344

4.3 DA CONFORMIDADE COM A LEGISLAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA. DA JURIDICIDADE.

As proposições legislativas que criem ou alterem despesas obrigatórias ou renúncia de receita devem ser acompanhadas da estimativa de seu impacto financeiro e orçamentário. É o que determina no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, em seu art. 113, CF/88, abaixo transcrito:

> **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.**

Além disso, a regra constitucional observa o regime preexistente definido no art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), abaixo transcrito, no tocante à concessão e ao aumento de benefícios fiscais que ocasionem a renúncia de receita:

> 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
>
> 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

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 07/10/2025 12:15:56 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código 20E6-EG93-GMEE-F344

benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

Nesse cenário, a elaboração do referido estudo concede ao Poder Legislativo, como órgão vocacionado a versar sobre a instituição de benefícios fiscais, o controle não somente dos objetivos constitucionais que se pretendem atingir por meio de benesse fiscal, como também o controle financeiro da escolha política. A concessão de benefícios fiscais, ao atingir a receita do ente, afeta os meios financeiros pelos quais o Munícipio de Itapecerica da Serra custeia as suas atividades.

Quanto a abrangência de sua incidência, o STF (ADI 6303/RR, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 11/3/2022 (Info 1046), firmou o entendimento de que o art. 113 do ADCT é aplicável a todos os entes da Federação, de forma que eventual proposição legislativa federal, estadual, distrital ou municipal que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, sob pena de incorrer em vício de inconstitucionalidade formal. A afirmação de que o art. 113 do ADCT se aplica apenas à União não é compatível com as interpretações literal, teleológica e sistemática.

Interpretação literal: a redação do dispositivo constitucional em tela não determina que a regra seja limitada à União. Refere-se, genericamente, à "proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita", pelo que, em princípio, seria possível a sua extensão aos demais entes.

Interpretação teleológica: a norma em questão, ao buscar a gestão fiscal responsável, concretiza princípios constitucionais como a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência (art. 37 da CF/88).

Interpretação sistemática: a inclusão do art. 113 do ADCT acompanha o tratamento que já vinha sendo conferido ao tema pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, aplicável a todos os entes da Federação.

Isso acontece porque, de acordo com o art. 24, I, da CF/88, os Estados e o Distrito Federal possuem competência concorrente com a União para legislar sobre direito financeiro. Cabe, assim, ao legislador federal veicular normas gerais e ao legislador estadual, normas específicas.

Nessa concorrência legislativa, contudo, há uma margem de indeterminação acerca dos âmbitos de competência da União, dos Estados e do Distrito Federal. A respeito do tema,

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 07/10/2025 12:15:56 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código 20E6-EG93-GMEE-F344

existe o art. 163, I, da CF/88, que reserva à lei complementar a fixação de normas gerais em matéria de finanças públicas. Essa lei complementar deve ser editada pela União e assume caráter nacional, no sentido de incidir, simultaneamente, sobre as três esferas da Federação. Com base nessa regra constitucional, foi editada a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), cujo art. 14, como norma geral, aplica-se a todos os entes federados.

Nesse diapasão, o projeto de lei subscrito prevê incentivos de natureza fiscal, através de redução de IPTU, configurando renúncia de receita. Por estar acompanhada da estimativa de impacto financeiro, mostra-se compatível com o ordenamento jurídico.

4.4 DO SUBSTITUTIVO. DA PREVISÃO REGIMENTAL

De acordo com o Regimento Interno desta Casa de Leis:

> **Art. 202** Substitutivo é o Projeto de Lei, de Decreto Legislativo ou de Resolução, apresentado por um Vereador ou Comissão para substituir outro já em tramitação sobre o mesmo assunto.
> §1º Não é permitido ao Vereador ou Comissão apresentar mais de um substitutivo ao mesmo projeto.
> §2º Apresentado o substitutivo por Comissão competente, dentro do prazo estabelecido no art. 204, será enviado às outras Comissões que devem ser ouvidas a respeito e será discutido e votado antes do projeto original.
> §3º Apresentado o substitutivo por Vereador, dentro do prazo estabelecido no art. 204, será enviado às Comissões competentes e será discutido na forma do projeto original.
> §4º Sendo aprovado o Substitutivo, o projeto original ficará prejudicado; no caso de rejeição, o projeto original seguirá seu trâmite normal.

Nesse diapasão, é possível perceber que o Substitutivo preenche os requisitos legais, tendo em vista que se trata do primeiro e único apresentado, devendo ser enviado às Comissões competentes para discussão e aprovação no prazo regimental.

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 07/10/2025 12:15:56 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código 20E6-EG93-GMEE-F344

5. CONCLUSÃO.

Diante do quadro fático e jurídico vislumbrado, **OPINO pela compatibilidade do Substitutivo nº 01 ao Projeto de Lei n° 1797/2025** com ordenamento jurídico vigente. Ato contínuo, remetem-se os autos às comissões de Justiça e Redação e Finanças e Orçamento para emissão de pareceres.

É o parecer. Encaminho os autos à autoridade competente, elevada à consideração superior.

Itapecerica da Serra, 07 de outubro de 2025.

ARTHUR CÉSAR ALBUQUERQUE DE SOUSA
PROCURADOR

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 07/10/2025 12:15:56 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código 20E6-EG93-GMEE-F344