



PARECER N. 192/2025

Projeto de Lei Complementar n. 13/2025

Protocolo n. 10875/2025

Assunto: Projeto de Lei Complementar que “*altera dispositivos que especifica, contidos na Lei Complementar nº 160, de 29 de dezembro de 2005 e dá outras providências.*”.

Ementa:

1. **Espécie legislativa.** Alteração de Lei Complementar que exige a mesma espécie normativa, em observância ao princípio do paralelismo das formas. Adequação da propositura.
 2. **Iniciativa.** Matéria tributária (isenção de taxas). Competência concorrente entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo para a propositura. Inexistência de vício de iniciativa.
 3. **Constitucionalidade formal-orgânica.** Matéria (taxas municipais) que se insere no rol daquelas de interesse local. Competência do Município para legislar sobre o tema. Incidência do art. 30, I e III, da CF.
 4. **Constitucionalidade material (Renúncia de Receita).** Concessão de isenção que exige estimativa de impacto orçamentário-financeiro (art. 113, ADCT e art. 14, LRF). Requisito formalmente atendido pela apresentação de anexo com a estimativa e a indicação de medida compensatória.
 5. **Constitucionalidade material.** Tratamento diferenciado a entidades sem fins lucrativos que se justifica pela finalidade social das suas atividades, em alinhamento com o art. 150, VI, da CF. Inexistência de violação ao princípio da isonomia tributária.
 6. Proposta que não é manifestamente inconstitucional.
- Parecer pela admissibilidade e prosseguimento da tramitação para análise de mérito pelas Comissões Permanentes.**



1. RELATÓRIO

Cuida-se de Projeto de Lei Complementar de autoria do Excelentíssimo Prefeito Municipal, que *“altera dispositivos que especifica, contidos na Lei Complementar nº 160, de 29 de dezembro de 2005 e dá outras providências.”*

A justificativa que acompanha o projeto de lei complementar ressalta que:

“Submetemos à apreciação dessa Egrégia Câmara o incluso Projeto de Lei Complementar que “Altera dispositivos que especifica, contidos na Lei Complementar nº 160, de 29 de dezembro de 2005, e dá outras providências”.

O presente projeto de lei complementar, atende demanda de longa data, referente à utilização de espaços públicos por entidades filantrópicas e equivalentes, interessadas em promover eventos e festividades de grande alcance para o público de Várzea Paulista, promovendo atividades culturais, religiosas, desportivas, mas que não possuem propósito lucrativo, inexistindo, portanto, conteúdo econômico a justificar tributação.

A iniciativa contemplará a concessão de isenção de taxa de utilização de área de domínio público por entidades sem fins lucrativos em feiras, eventos, festas e comemorações realizadas esporadicamente, além da concessão de isenção da taxa de licença para atividades eventuais, previstas na Tabela XIII da Lei Complementar no 160/2025 (sic).

Diante do exposto, conto com o unânime apoio dos ilustres Parlamentares para aprovação da matéria.”.

É a síntese do necessário. Opino.

2. PARECER

2.1. Da espécie legislativa



A propositura visa alterar a Lei Complementar Municipal n. 160/2005.

Pelo **princípio do paralelismo das formas**, uma norma só pode ser modificada por outra de hierarquia igual ou superior.

Portanto, a utilização da espécie “Lei Complementar” é adequada.

2.3. Da constitucionalidade formal por iniciativa

A análise da iniciativa do processo legislativo é um ponto crucial para a verificação da constitucionalidade formal de uma propositura. A regra geral, no sistema constitucional brasileiro, é a da iniciativa concorrente ou comum, segundo a qual tanto o Chefe do Poder Executivo quanto os membros do Poder Legislativo podem dar início ao processo de formação das leis.

As hipóteses de iniciativa legislativa reservada, ou seja, de competência privativa de um determinado Poder ou órgão, são excepcionais e devem estar expressamente previstas no texto constitucional.

No âmbito federal, o rol de matérias de iniciativa privativa do Presidente da República está taxativamente elencado no artigo 61, § 1º, da Constituição Federal. Por simetria, esse rol deve ser observado pelos municípios.

Analisando o referido dispositivo, constata-se que a matéria tributária não está incluída entre aquelas de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. Não se trata de lei que disponha sobre a criação de cargos ou aumento de remuneração de servidores, nem sobre o regime jurídico destes, ou sobre a criação e extinção de órgãos da administração pública.



Embora leis tributárias possam gerar impacto no orçamento, o Supremo Tribunal Federal já consolidou o entendimento de que a repercussão orçamentária, por si só, não atrai a reserva de iniciativa para o Poder Executivo.

A competência para legislar sobre tributos é uma das mais genuínas manifestações do Poder Legislativo, não se confundindo com a mera gestão administrativa ou orçamentária.

Nesse sentido, a jurisprudência é pacífica, como se observa na tese firmada no Tema 682 de Repercussão Geral pelo STF, que reconhece a iniciativa concorrente para a propositura de leis que versem sobre matéria tributária, mesmo nos casos de concessão de benefícios fiscais.

Portanto, sendo a competência para a matéria concorrente, a propositura de lei que visa conceder isenção fiscal pode ser deflagrada tanto por um Vereador quanto pelo Prefeito Municipal.

No caso em tela, tendo o projeto sido apresentado pelo Chefe do Poder Executivo, não há qualquer vício de iniciativa a ser apontado.

2.3. Dos aspectos formal-orgânico e material

A Constituição Federal, em seu art. 30, incisos I e III, atribui aos Municípios a competência para: “*I - legislar sobre assuntos de interesse local;*” e “*III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência.*”.

O Projeto de Lei Complementar em análise trata de taxas municipais (a “*taxa de utilização de área de domínio público*” e a “*taxa de licença para atividades eventuais*”) que são tributos da competência do Município.

A concessão de isenção sobre tais tributos é, inequivocamente, um assunto de predominante interesse local.



Portanto, o Município de Várzea Paulista possui competência legislativa para tratar da matéria versada na propositura em análise, não havendo inconstitucionalidade formal-orgânica.

2.4. Da constitucionalidade material

A análise da constitucionalidade material do projeto envolve, principalmente, a observância das normas de responsabilidade fiscal e do princípio da isonomia.

a) Renúncia de receita e Lei de Responsabilidade Fiscal

A concessão de isenção tributária é considerada uma renúncia de receita.

A Constituição Federal (artigo 113, do ADCT) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000, artigo 14) impõem requisitos rigorosos para tal ato.

A proposição legislativa deve, obrigatoriamente, estar acompanhada de **(i)** estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes; e **(ii)** demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e que não afetará as metas de resultados fiscais, ou estar acompanhada de medidas de compensação, por meio do aumento de receita.

A jurisprudência é pacífica sobre a inconstitucionalidade de leis que concedem benefícios fiscais sem o devido estudo de impacto. Nesse sentido:

“Não se desconhece que a Segunda Turma da Corte, no julgamento do RE nº 1.158.273/SP-AgR, DJe de 18/12/19, assentou a inviabilidade de o art. 113 do ADCT servir de parâmetro de controle constitucional em sede de ação direta de inconstitucionalidade local, por não ser de observância obrigatória o dispositivo. Para chegar a



essa conclusão, o Relator desse caso, Ministro Celso de Mello, apoiou-se na compreensão de que o art. 113 do ADCT se dirigiria tão somente à União (tal como foi consignado no acórdão ora recorrido). Ocorre que o Tribunal Pleno possui orientação em sentido diverso. Na apreciação da ADI nº 5.816/RO, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, a Corte reconheceu a inconstitucionalidade de lei estadual que, editada sem ter havido a apresentação da estimativa de impacto orçamentário no processo legislativo respectivo, afastou a incidência do ICMS em determinada hipótese.” (RE n. 1.331.245/SP, Min. Rel. Dias Toffoli, j. 16/09/2021) – grifei.

No caso concreto, observa-se que o Poder Executivo instruiu a proposta com o “Anexo Único - Estimativa de Impacto Orçamentário-Financeiro”.

Neste documento, estima-se a renúncia de receita em R\$ 121.562,00 e afirma-se que tal valor será “*contemplado e absorvido pela elevação na Planta Genérica de Valores - PGV base para lançamento de IPTU*”, que geraria um incremento de receita de R\$ 4.800.000,00.

Do ponto de vista formal, o projeto **cumpriu a exigência** de apresentar o estudo de impacto e uma medida de compensação.

A análise sobre a suficiência e a adequação técnica dos valores apresentados no anexo é matéria de mérito, a ser aprofundada pela Comissão de Finanças, Orçamento e Contabilidade desta Casa Legislativa.

Portanto, juridicamente, a exigência formal foi atendida.

b) Do princípio da isonomia e finalidade social

Conforme adiantado, o Projeto de Lei Complementar concede isenção a um grupo específico de entidades (religiosas, filantrópicas, culturais, etc.), o que poderia, em tese, ferir o princípio da isonomia (artigo 150, II, da CF).



Contudo, o tratamento diferenciado é justificado pela natureza não lucrativa das atividades desenvolvidas por essas entidades, o que se alinha à finalidade social e à imunidade tributária já prevista na Constituição para templos, partidos políticos e instituições de educação e assistência social (art. 150, VI, da CF).

O critério de distinção é razoável e busca prestigiar atividades de interesse público, não havendo, a meu ver, violação material à isonomia tributária.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, não sendo a proposta manifestamente inconstitucional, ilegal ou antirregimental, entendo que o presente Projeto de Lei Complementar pode ser admitido, remetido às Comissões Permanentes, e, após, se o caso, discutido e levado à votação nesta Casa Legislativa.

Quórum: maioria absoluta (art. 40, § 1º, III, da LOM n. 1.119/1990)

Regime de tramitação: Ordinário.

Comissões: Deverão se manifestar as Comissões de Justiça e Redação; bem como de Orçamento, Finanças e Contabilidade (artigo 66, incisos I e II, do R.I.)

Prazo para o recebimento de emenda: 10 (dez) dias (art. 167, parágrafo único, inciso III, do R.I.).

É o parecer.

Várzea Paulista, 07 de novembro de 2025.

Rafael Ribeiro Silva

Procurador Jurídico



Câmara Municipal de Várzea Paulista
São Paulo



Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Várzea Paulista. Para verificar as assinaturas, clique no link: <https://varzeapaulista.siscam.com.br/documentos/autenticar?chave=C84M8TSM-DMEU-G804>, ou vá até o site <https://varzeapaulista.siscam.com.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: C84M-8TSM-DMEU-G804



DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - Parecer - PJ Nº 192/2025, Protocolo:11364/2025 pelo Sistema Siscam. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse
<https://consulta.siscam.com.br/camaravarzeapaulista/documentos/autenticar> e informe o código do documento - C84M-8TSM-DMEU-G804