



PARECER JURÍDICO

ASSUNTO: Solicitação de parecer ao PLC 11/2025. Revoga alíquota de ISS e valor de taxas.

Senhor Procurador Chefe:

1 Introdução

Os pareceres jurídicos elaborados pela Procuradoria Legislativa devem verificar a compatibilidade dos projetos legislativos com o ordenamento jurídico brasileiro como um todo, em especial a Constituição da República e a Constituição do Estado de São Paulo.

As regras gerais trazidas pela Carta Magna possuem caráter impositivo, devendo ser observadas nas três esferas de governo, de modo que o Município não pode delas se afastar, em harmonia com o artigo 144 da Constituição do Estado, que exige observância também aos princípios estabelecidos na Carta Federal.

De partida, o parecerista observa se o projeto de lei contraria a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

A regra é que a iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro do Parlamento, ao chefe do Poder Executivo e aos cidadãos.

Por exceção, a Constituição da República, no artigo 61, § 1º, II, reservou ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa para as leis que disponham sobre: criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; criação e extinção de secretarias e órgãos da



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE PROCURADORIA



administração pública; e servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria.

Em seguida, deve ser examinado se o projeto de lei viola a separação de poderes, assim entendida na função precípua do Poder Executivo de administrar a cidade ("executar às leis"), se a matéria tratada pela lei em questão situa-se na chamada 'reserva da administração', que compreende as competências próprias de gestão atribuídas exclusivamente ao Poder Executivo (art. 47, II e XIV e XIX, 'a', da Constituição Estadual). Para tanto, confere-se se algum comando contido no projeto de lei acaba por determinar à Administração condições específicas a serem seguidas na regulamentação da lei, vale dizer, o *modus operandi* para a execução concreta do comando legal.

A propósito, Hely Lopes Meirelles adverte:

No sistema brasileiro o governo municipal é de funções divididas, cabendo as executivas à Prefeitura e as legislativas à Câmara de Vereadores. Esses dois Poderes, entrosando suas atividades específicas, realizam com independência e harmonia o governo local, nas condições expressas na lei orgânica do Município. O sistema de separação de funções - executivas e legislativas - impede que o órgão de um Poder exerça atribuições do outro. Assim sendo, a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regras para a Administração; a Prefeitura as executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou da Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante (in, Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed., Editora: Malheiros, 2014, p. 735).

Ato contínuo, o projeto de lei é submetido ao crivo da divisão constitucional das competências federais. Monento em se verifica se a matéria tratada no projeto não violou a lista de assuntos privativos da União para legislar a respeito (art. 22 da C.R.).

Por derradeiro, o texto do projeto de lei deve ter sua compatibilidade apurada em relação às normas constitucionais em sentido amplo, momento em que se



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE PROCURADORIA



verifica se não há violação de um comando constitucional específico, como os direitos e as garantias individuais ou princípios constitucionais, por exemplo, a proporcionalidade em sentido estrito (devido processo legislativo susbtantivo).

Ressalte-se que, se ainda alguma dúvida possa restar, é de prudência prestigiar, até para atender ao princípio democrático da constituição dos parlamentos, a presunção relativa de constitucionalidade das leis subconstitucionais, ausente bastante confirmação em contrário de sua validez.¹

2 Do projeto de lei sob análise

2.1 Da iniciativa

Quando se trata de projeto de lei com matéria de direito tributário, deve ser observado a tese fixada por ocasião do julgamento do Tema 682 do STF, com o seguinte teor:

Tema 682 - Reserva de iniciativa de leis que impliquem redução ou extinção de tributos ao Chefe do Poder Executivo.

Relator MIN. GILMAR MENDES

Leading Case: ARE 743480

Descrição: Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos arts. 2º e 61, § 1º, II, b, da Constituição federal, se há reserva de iniciativa de leis tributárias ao Chefe do Poder Executivo, quando tais leis impliquem redução ou extinção de tributos, com a consequente diminuição de receitas orçamentárias.

Tese: *Inexiste, na Constituição Federal de 1988, reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que concedem renúncia fiscal*".

Portanto, não se há cogitar violação ao preceito da separação de poderes,

¹ Cf. nesse sentido: TJSP. Direta de Inconstitucionalidade nº 2116550-44.2023.8.26.0000. Julgada em 30/08/2023.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA



nem mesmo desatenção em relação à reserva de iniciativa do Administrador, quando se cuidar de projeto de lei tributária. A competência legislativa em matéria tributária é **concorrente**, consoante se depreende dos arts. 24 da CE e 61 da CF:

Artigo 24, CE - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

Art. 61, CF. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

Analizando especificamente o projeto de lei em apreço, verifica-se que sua matéria apresenta competência concorrente para propositura. Nesse exato sentido o Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo analisou lei análoga e decidiu em sede de controle concentrado de constitucionalidade:

Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 12.631, de 2022, do Município de Sorocaba, que “dispõe sobre desconto de 5% sobre o Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU aos proprietários de imóveis urbanos que sejam doadores de sangue e dá outras providências”. **Renúncia de receita. Inexistência de inconstitucionalidade por vício de iniciativa, uma vez que não há reserva de iniciativa do Executivo em matéria tributária.**

Tema 682, do C. Supremo Tribunal Federal. **Configurada a inconstitucionalidade formal da lei por ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, nos moldes do artigo 113, do ADCT**, eis que se trata de regra do processo legislativo de preponderante caráter nacional, e de reprodução obrigatória para todos os entes federados, dentre os quais se enquadram os Municípios. Inconstitucionalidade da lei que estabelece renúncia de receita sem a apresentação de estimativa de impacto



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE PROCURADORIA



orçamentário e financeiro. Precedentes do C. Supremo Tribunal Federal e deste E. Órgão Especial. Ação procedente. (ADI nº 2366418-70.2024.8.26.0000. Julgada em 06/08/2025).

Assim, o órgão máximo de controle da Constitucionalidade das leis dos municípios paulistas afastou a inconstitucionalidade por vício de iniciativa em projeto de lei semelhante proposto por vereador.

2.2 Competência Municipal

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;

A propositura em apreço versa sobre direito tributário, que constitui tema afeto à competência legislativa concorrente entre União, Estados e Distrito Federal.

Já 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 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”.

Depreende-se, portanto, ainda que o tema seja de competência concorrente entre União e Estado 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**.

Vale destacar alguns dispositivos do CTN que versam sobre o sistema tributário e as competências tributárias:

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



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE PROCURADORIA



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.

A lei em questão cria regra municipal de interesse dos municípios, contemplando peculiaridades locais.

Desta feita, ao Município cabe legislar de forma suplementar (art. 30, incisos I e II, da CF/88), tendo autorização para dispor sobre o tema em debate, estando presente interesse local a justificar tal atuação.

2.3 Compatibilidade com o ordenamento jurídico

O Projeto de Lei Complementar proposto visa revogar a Lei Complementar nº 08/2025. Esta lei fixou a alíquota mínima de 3% para o ISSQN e estabeleceu critérios e valores para as taxas cobradas para licença de atividades.

Assim, ao propor a revogação, o projeto de lei complementar acaba por violar a norma contida no artigo 113 do ADCT: “A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.”

Por isso, **configurada a inconstitucionalidade formal do projeto de lei por ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, nos moldes do**



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA



artigo 113, do ADCT, eis que se trata de regra do processo legislativo de preponderante caráter nacional, e de reprodução obrigatória para todos os entes federados, dentre os quais se enquadram os Municípios. Inconstitucionalidade da lei que estabelece renúncia de receita sem a apresentação de estimativa de impacto orçamentário e financeiro. Precedentes do C. Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

3 Conclusão

Diante do exposto, manifesta-se pela inconstitucionalidade da propositura.

Santa Bárbara d'Oeste, 8 de dezembro de 2025.

RODRIGO FORNAZIERO CAMPILLO LORENTE
Procurador Legislativo



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BARBARA D'OESTE



Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Santa Bárbara d'Oeste. Para verificar as assinaturas, clique no link:

<https://santabarbara.siscam.com.br/documentos/autenticar?chave=8558RT1VCC5YMS9C> ,
ou vá até o site <https://santabarbara.siscam.com.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: 8558-RT1V-CC5Y-MS9C

