

PARECER PRÉVIO Nº 02/2025

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 01/2024

REF.: PROCESSO Nº 6970/2024

INTERESSADO: COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO

AUTOR DO PROJETO: PREFEITO MUNICIPAL

ASSUNTO: Projeto de Lei Complementar nº 01/2024, que institui o Código Tributário Municipal de Santo André.

À

Comissão de Justiça e Redação,

Trata-se de projeto de lei de autoria do Prefeito Municipal, protocolizado nesta Casa no dia 29 de novembro de 2024, que institui o Código Tributário Municipal de Santo André.

Explica o Chefe do Poder Executivo, na mensagem que capeia o PLC 01/2024:

“Primeiramente, importante salientar que o atual Código Tributário Municipal de Santo André foi instituído pela Lei nº 3.999, de 29 de dezembro de 1972, constituindo-se em um instrumento essencial para a administração financeira do Município.

“O Sistema Tributário do Município é integrado por impostos, taxas e contribuições, como o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU, o Imposto sobre a Transmissão ‘Inter Vivos’ – ITBI, Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS, Taxa de Licença e Fiscalização, Taxa de Publicidade, Taxa de Coleta, Remoção e Destinação de Resíduos Sólidos, Contribuição de Melhoria, Contribuição



de Iluminação Pública – CIP e outras taxas, instituídas por lei específica, em razão de eventuais serviços públicos disponibilizados ao contribuinte pelo Município.

“Ocorre que, decorridos mais de 50 anos desde a promulgação do atual código tributário, o cenário econômico, social e jurídico passou por diversas mudanças se fazendo necessária uma revisão e atualização das normas tributárias para que o Município de Santo André disponha de um código tributário moderno e eficiente, que promova a justiça social e a sustentabilidade financeira do município.

“O novo Código Tributário Municipal, proposto neste projeto de lei complementar, visa atender a esses objetivos, promovendo a simplificação dos processos tributários, a transparência nas relações entre o fisco municipal e os contribuintes e a justiça fiscal, mediante a adequação das alíquotas e isenções às realidades socioeconômicas locais.

“Vale destacar que a revisão do Código Tributário Municipal possibilitou uma análise aprofundada das isenções e benefícios fiscais em vigor, garantindo que tais concessões sejam de fato aplicadas aos contribuintes que delas façam jus, evitando-se, assim, eventuais prejuízos ao município.

“A proposta de alteração do Código Tributário Municipal está inserida no projeto de modernização da Administração Tributária Municipal de Santo André, decorrente da adesão ao Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros – PNAFM, que resultou na revisão e consolidação das normas tributárias, eliminando disposições conflitantes e redundantes, harmonizando a legislação municipal com as normas estaduais e federais, fortalecendo as ações de fiscalização e combate à sonegação, com a criação de mecanismos de cruzamento de informações e parcerias com as demais esferas governamentais, assegurando uma contribuição justa e igualitária.



“Por derradeiro, a título de informação, destacamos que referido programa tem como objetivo contribuir para a modernização da gestão administrativa, fiscal, financeira e patrimonial dos municípios brasileiros, tornando mais efetivo o sistema fiscal vigente, em cumprimento às normas constitucionais e legais brasileiras.”

Isto posto, passamos a nos manifestar. Vejamos.

A matéria objeto da presente propositura insere-se no âmbito de competência do Município, nos termos das regras constitucionais de repartição de competência, principalmente aquela inculpada no artigo 30, incisos I e III, da Constituição Federal de 1988, observado ainda o disposto no art. 156 da Magna Carta.

“Art. 30 – **Compete aos Municípios:**

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

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; (...).”

“Art. 156 – **Compete aos Municípios instituir impostos sobre:**

I – propriedade predial e territorial urbana;

II – transmissão ‘inter vivos’, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;

III – serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.



§ 1º - Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, **o imposto previsto no inciso I poderá:**

I – ser progressivo em razão do valor do imóvel; e

II – ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel;

III – ter sua base de cálculo atualizada pelo Poder Executivo, conforme critérios estabelecidos em lei municipal.

§ 1º-A – O imposto previsto no inciso I do caput deste artigo não incide sobre templo de qualquer culto, ainda que as entidades abrangidas pela imunidade de que trata a linha 'b' do inciso VI do caput do art. 150 desta Constituição, sejam apenas locatárias do bem imóvel.

§ 2º - O imposto previsto no inciso II:

I – não incide sobre a transmissão de bens ou direitos incorporados ao patrimônio de pessoa jurídica em realização de capital, nem sobre a transmissão de bens ou direitos decorrente de fusão, incorporação, cisão ou extinção de pessoa jurídica, salvo se, nesses casos, a atividade preponderante do adquirente for a compra e venda desses bens ou direitos, locação de bens imóveis ou arrendamento mercantil;

II – compete ao Município da situação do bem.

§ 3º - **Em relação ao imposto previsto no inciso III do caput deste artigo, cabe à lei complementar:**

I – fixar as suas alíquotas máximas e mínimas;

II – excluir da sua incidência exportações de serviços para o exterior.



III – regular a forma e as condições como isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.”

A iniciativa do projeto demonstra regularidade, uma vez que o processo legislativo foi deflagrado pelo Prefeito Municipal.

Quanto ao aspecto formal, observa-se que a propositura atende ao disposto no art. 40 da Lei Orgânica do Município de Santo André:

“Art. 40 – As leis complementares são as concernentes aos códigos e estatutos municipais.

Parágrafo único – As leis complementares serão aprovadas pela maioria absoluta dos membros da Câmara, observados os demais termos de votação das leis ordinárias.”

Cabe mencionar, porque pertinente à espécie, que os tributos devem respeitar o princípio da anterioridade do exercício financeiro e o nonagesimal, conforme prevê o artigo 150, inciso III, alíneas 'b' e 'c' da Constituição Federal, a saber:

“Art. 150 – **Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:**

I – exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;

II – instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;

III – cobrar tributos:

a) em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado;



- b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou;**
- c) antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, observado o disposto na alínea b; (...)"**

A Constituição Federal estabelece, ainda, em seus artigos 70 e 165, § 6º, o controle sobre as renúncias de receita, matéria esta de que cuida o Projeto de Lei Complementar nº 01/2024 ao cuidar da isenção e remissão de tributos a determinados contribuintes.

As normas previstas no art. 150, III, da CF/88 evidenciam a proteção e a defesa dos contribuintes em todo o seu regramento e, ainda, impõem obediência e respeito aos princípios fundamentais da anterioridade do exercício financeiro e nonagesimal, que determinam que somente é possível a cobrança ou o aumento de um tributo no exercício financeiro posterior e noventa dias da publicação da lei que o instituiu ou aumentou.

Essa observação é importante, pois, compulsando-se a Lista de Serviços constante do Anexo IV ao PLC 01/2024, verifica-se a alteração de algumas alíquotas referentes ao ISS em comparação com as alíquotas atuais, mais precisamente os subitens 1.03 (diminuiu de 3% para 2%), 14.1 (aumentou de 3% para 4%) e 17.08 (diminuiu de 3% para 2%).

Quanto ao IPTU, examinando-se os Anexos I, II e III, percebe-se que também houve alteração da Parcela de Deduzir (FMP), comparativamente à legislação em vigor, o que, ao final, pode representar majoração, ainda que indireta, do valor do referido imposto para alguns contribuintes.

Quanto à Taxa de Licença e Fiscalização (Anexos V e VI) e à Taxa de Fiscalização de Publicidade (Anexos VII a X) verifica-se, igualmente, alteração das Tabelas, em comparação com as leis ora vigentes.



Compreendendo o preceito constitucional, depreende-se que os entes da federação não poderão cobrar tributos, no mesmo ano em que a lei que instituiu esse tributo for publicada – chamado Princípio da Anterioridade Anual – e não poderão cobrar tributos sem que 90 (noventa) dias tenham passado da publicação da lei – Princípio da Anterioridade Nonagesimal. Os dois princípios são aplicados cumulativamente a todo os tributos, salvo exceções definidas pela própria Constituição.

Frise-se que a alínea 'c' (ao inciso III do art. 150 da CF) foi acrescida pela Emenda Constitucional nº 42/2003, em razão da necessidade de assegurar ao contribuinte brasileiro maior segurança jurídica quanto à cobrança de tributos, criando a Anterioridade Nonagesimal. Prática comum era a publicação de legislação instituindo tributos ao fim do exercício financeiro. Isso fazia com que sua cobrança se desse quase que imediatamente depois de publicada a lei.

Desse modo, visando a evitar que, mesmo sendo o exercício financeiro seguinte, pouco tempo decorresse da publicação da lei para a cobrança efetiva do tributo criado ou editado, a Anterioridade Nonagesimal torna obrigatória a espera de 90 dias da publicação para essa cobrança, além da espera do novo exercício financeiro já garantido pela alínea 'b' do art. 150, inciso III, da CF, evitando-se que o contribuinte se veja diante de inesperada cobrança tributária.

Em virtude da necessidade de dar cumprimento ao princípio da anterioridade anual e nonagesimal, **deve haver a devida correção do texto dos artigos 231 e 232 do PLC 01/2024, de modo a não incidir em inconstitucionalidade.**

Enfatize-se, ainda, a importância conferida ao instituto pelo Supremo Tribunal Federal, que considerou o princípio da anterioridade tributária como inequívoca garantia individual ao contribuinte. Caso seja violado, implicaria em irremissível vício de inconstitucionalidade. Para o STF, é um dos direitos



fundamentais mais relevantes outorgados ao contribuinte brasileiro pela Constituição. É, ainda, uma expressiva limitação do poder impositivo do Estado.

Confira-se:

“IMPOSTO SOBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E SERVIÇOS – DECRETOS Nº 39.596 E Nº 39.697, DE 1999, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – REVOGAÇÃO DE BENEFÍCIO FISCAL – PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE – DEVER DE OBSERVÂNCIA – PRECEDENTES. Promovido aumento indireto do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS por meio da revogação de benefício fiscal, **surge o dever de observância ao princípio da anterioridade, geral e nonagesimal**, constante das alíneas ‘b’ e ‘c’ do inciso III do artigo 150, da Carta. Precedente – Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.325/DF, de minha relatoria, julgada em 23 de setembro de 2004. MULTA – AGRAVO – ARTIGO 557, § 2º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. Surgindo do exame do agravo o caráter manifestamente infundado, impõe-se a aplicação da multa prevista no § 2º do artigo 557 do Código de Processo Civil.”
(RE 564225 AgR, Relator Min. MARCO AURÉLIO, Primeira Turma, julgado em 02/09/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-226 DIVULG 17-11-2014 PUBLIC 18-11-2014)

“DIREITO TRIBUTÁRIO. SEGUNDO AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REINTEGRA. MAJORAÇÃO INDIRETA DO TRIBUTO. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE GERAL E NONAGESIMAL. PRECEDENTES. ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONFORMIDADE COM A JURISPRUDÊNCIA DO STF.

1. Conforme consignado na decisão agravada, a



jurisprudência do Supremo Tribunal Federal fixou entendimento no sentido de que não só a majoração direta de tributos atrai a aplicação do princípio da anterioridade, mas também a majoração indireta decorrente de revogação de benefícios fiscais. Precedentes. 2. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não é cabível, na hipótese, condenação em honorários advocatícios (art. 25 da Lei nº 12.016/2009 e Súmula 512/STF). 3. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC/2015.” (RE 1214919 AgR-segundo, Relator Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 27/09/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-221 DIVULG 10-10-2019 PUBLIC 11-102019)

“DIREITO TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ICMS. REVOGAÇÃO DE BENEFÍCIO FISCAL. MAJORAÇÃO INDIRETA DE TRIBUTO. PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE. 1. Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo interposto em face da decisão que, monocraticamente, conheceu do recurso do Estado de São Paulo para dar-lhe provimento. O acórdão do TJSP decidiu pela necessidade de respeito à anterioridade diante do aumento indireto de tributos. 2. O ato normativo questionado pelo contribuinte extinguiu benefício fiscal que possibilitava a geração de créditos de ICMS ainda que a circulação de mercadorias fosse isenta. No entanto, os seus efeitos começaram a ser produzidos quando da publicação. **A anterioridade tributária visa a assegurar a previsibilidade da carga tributária, protegendo a segurança jurídica, a não surpresa e a confiança legítima. Por isso, também deve ser aplicada à revogação ou alteração do benefício fiscal, conforme já**



reconhecido por esta Corte. 3. Desse modo, divirjo do relator e dou provimento ao agravo interno para negar provimento ao recurso extraordinário interposto pela Fazenda Pública.”

“Decisão: A Turma, por maioria, deu provimento ao agravo interno para negar provimento ao recurso extraordinário interposto pelo Estado de São Paulo e restabelecer o acórdão proferido pelo TJSP, nos termos do voto do Ministro Luís Roberto Barroso, Redator para o acórdão, vencido o Ministro Alexandre de Moraes, Relator. Primeira Turma, Sessão Virtual de 5.8.2022 a 15.8.2022.” (ARE 1382457 AgR/SP, Relator: Min. ALEXANDRE DE MORAES, Redator do acórdão: Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 16/08/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-171 DIVULG 26-08-2022 PUBLIC 29-08-2022)

Além da necessidade de se dar cumprimento ao princípio da anterioridade, anual e nonagesimal, cumpre, ainda, enfatizar que, se, dentre as medidas pretendidas pelo PLC 01/2024, restar caracterizada **eventual renúncia de receita**, é preciso, ainda, **observar o disposto no art. 14, I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2002)**, que impõe a obrigatoriedade de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois subsequentes; atendimento ao disposto na LDO e uma das seguintes condições: (I) demonstração de que a diminuição da receita está prevista no orçamento e não é capaz de afetar as metas de resultados fiscais previstas na LDO; **ou** (II) acompanhamento de medidas de compensação, por meio de aumento de receita de tributos ou contribuições.

Ou seja, a nosso ver, para ser apreciado pela Câmara de Vereadores, **o projeto de lei deve estar acompanhado dos indispensáveis demonstrativos dos efeitos da renúncia sobre as receitas e despesas do Município**, sendo que, como já visto, dos quatro pressupostos, estabelecidos



pelo artigo 14 da LRF para a renúncia de receita, os dois últimos são alternativos, isto é, ou um ou outro deve ser obrigatoriamente adotado.

No entanto, **tal exigência não restou cumprida**, pois o projeto de lei não se fez acompanhar do necessário demonstrativo relativo ao impacto orçamentário-financeiro de tal medida.

Afora a exigência da estimativa do impacto orçamentário-financeiro, os demais pressupostos estabelecidos no artigo 14 da LRF também devem ser cumpridos, o que não ocorreu no caso presente, pois o projeto de lei não traz as medidas de compensação da renúncia fiscal nem demonstra compatibilidade com as demais leis orçamentárias, em especial a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Por desatender à Lei de Responsabilidade Fiscal, o projeto afigura-se nos **ilegal**, assim como também **inconstitucional**, por eventualmente contrariar, ainda que por via reflexa, o disposto no artigo 167, inciso I, combinado com o art. 165, § 6º, da Magna Carta. Do mesmo modo, seria inconstitucional a propositura por desatender ao princípio da anterioridade, como já explicado.

Dessa forma, como ausente a estimativa de impacto orçamentário-financeiro conforme determina o artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, quer nos parecer que restaria inviável, s.m.j., a tramitação da propositura ora em exame nessa douta Comissão de Justiça.

A corroborar esse nosso entendimento, trazemos à colação decisão do Tribunal de Justiça do Rio Grande do sul, publicada em 15 de março de 2019, cuja ementa é a seguinte:

RENÚNCIA DE RECEITA FISCAL. AUSÊNCIA DA ESTIMATIVA DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL.



VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DO EQUILÍBRIO DA EQUAÇÃO DE RECEITAS E DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS. PRECEDENTES.

1. É pacífico o entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de que a norma de isenção de Imposto Predial e Territorial urbano (IPTU) tem natureza tributária e não orçamentária, sendo a iniciativa de competência concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo. 2. **A proposição legislativa que disponha sobre descontos no IPTU deve ser acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro da renúncia fiscal daí decorrente, mormente porque a isenção não pode implicar redução das receitas previstas no orçamento, de forma a colocar em risco o equilíbrio da frágil equação de receitas e despesas orçamentárias** (art. 14 da LC nº 101/2001, art. 163 e seguintes da CF/88, art. 113 do ADCT e art. 8º 19 da CE/89). 3. Ausente a estimativa do impacto orçamentário-financeiro do benefício fiscal ora questionado, deve ser reconhecida a inconstitucionalidade da norma isencional, **tendo em vista que não é possível aferir se os descontos no IPTU afetarão as metas de resultados fiscais previstas na lei de diretrizes orçamentárias, cumprindo destacar, a par disso, que tampouco se fez qualquer previsão de arrecadação compensatória. Violação do princípio da razoabilidade** (art. 19 da CE/89). Precedentes desta E. Corte. **JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70078689817, Tribunal Pleno. Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em 10/12/2018).

Como se vê, a Constituição Federal, instrumentalizada com os mandamentos impostos pela LC 101/00, exige que os efeitos da renúncia de



receita sejam quantificados e medidos os seus impactos nas finanças municipais para permitir a sua correta avaliação pelos ilustres membros do Poder Legislativo.

Nesse mesmo sentido, é o entendimento do Plenário do Supremo Tribunal Federal, como se pode comprovar pela seguinte decisão, cuja ementa trazemos à colação:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO TRIBUTÁRIO. IPTU. ISENÇÃO. LEI Nº 2.982/20 DO MUNICÍPIO DE ITIRAPINA/SP. AUSÊNCIA DE PRÉVIA ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO. INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 113 DO ADCT. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. 1. De acordo com a jurisprudência da corte, deve ser observado por todos os entes da federação o art. 113 do ADCT, o qual estabelece que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. 2. **Incidu em inconstitucionalidade a Lei nº 2.982/20 do Município de Itirapina/SP, a qual dispôs sobre isenção do IPTU, em razão de a respectiva proposição legislativa não ter sido acompanhada de estimativa de impacto orçamentário e financeiro.** 3. A isenção de IPTU a que se refere a lei questionada está relacionada a relevante aspecto social, beneficiando munícipes inseridos em contexto de especial vulnerabilidade. Necessidade de modulação dos efeitos da decisão. 4. Recurso extraordinário ao qual se dá provimento, declarando-se a inconstitucionalidade formal da Lei nº 2.982 do Município de Itirapina/SP, de 10 de agosto de 2020. 5. Modulação dos efeitos da decisão, estabelecendo-se que ela produza efeitos *ex nunc*, a partir da data da publicação da ata de julgamento do mérito, de modo a preservar as isenções de IPTU concedidas até a



mesma data.” (RE 1343429, Relator DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 09-04-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 17-04-2024 PUBLIC 18-04-2024)

Por fim, tendo em vista que este parecer prévio não tem natureza vinculativa, entendemos, s.m.j., que o **quórum** para eventual aprovação é de **maioria absoluta**, nos termos do artigo 36, § 1º, inciso I, alínea 'a', da Lei Orgânica do Município de Santo André, por cuidar de matéria tributária.

É o nosso parecer prévio, de natureza meramente opinativa e informativa, que submetemos a superior apreciação dessa Douta Comissão de Justiça, sem embargo de opiniões em contrário, que sempre respeitamos.

Consultoria Legislativa, em 14 de fevereiro de 2025.

MIRTES MIGUEL DA SILVA

OAB/SP 78.046

