



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

PROCURADORIA DO PODER LEGISLATIVO DE VOTUPORANGA

PARECER JURÍDICO Nº:261

INTERESSADO: Câmara Municipal de Votuporanga

REFERENTE AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 16/2026

ASSUNTO: Institui o imposto solidário TEA — Votuporanga, que autoriza o contribuinte do imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS) a indicar parcela de até 2% (dois por cento) do valor do tributo devido para projetos e entidades de atendimento a pessoas com transtorno do espectro autista (TEA) e dá outras providências.

DIREITO CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 16/2026- INSTITUI O IMPOSTO SOLIDÁRIO TEA — VOTUPORANGA, QUE AUTORIZA O CONTRIBUINTE DO IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA (ISS) A INDICAR PARCELA DE ATÉ 2% (DOIS POR CENTO) DO VALOR DO TRIBUTOS DEVIDO PARA PROJETOS E ENTIDADES DE ATENDIMENTO A PESSOAS COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA (TEA) E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA LEGISLAR SOBRE INTERESSE LOCAL. INICIATIVA PARLAMENTAR. AUSÊNCIA DE USURPAÇÃO DA INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VINCULAÇÃO DE RECEITA DE IMPOSTO. ART. 167, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. DESTINAÇÃO ESPECÍFICA DE RECEITA DO ISS A PROJETOS E ENTIDADES.



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

HIPÓTESE NÃO CONTEMPLADA NAS EXCEÇÕES CONSTITUCIONAIS.
INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. ESPÉCIE LEGISLATIVA
INADEQUADA. MATÉRIA NÃO INSERIDA NO ROL TAXATIVO DO
ART. 39, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL.
INADEQUAÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR. MATÉRIA A SER
VEICULADA POR LEI ORDINÁRIA. PARECER PELA
INCONSTITUCIONALIDADE DO PROJETO E RECOMENDAÇÃO DE
REJEIÇÃO DA PROPOSIÇÃO.

Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Votuporanga:

I- DO RELATÓRIO

Trata-se o presente parecer acerca de análise do Projeto de Lei Complementar nº 16/2026, de autoria do vereador Wartão, que ***“Institui o imposto solidário TEA — Votuporanga, que autoriza o contribuinte do imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS) a indicar parcela de até 2% (dois por cento) do valor do tributo devido para projetos e entidades de atendimento a pessoas com transtorno do espectro autista (TEA) e dá outras providências”***.

Inicialmente, conforme justificativa apresentada, o presente Projeto de Lei Complementar tem por escopo instituir, no Município, o "Imposto Solidário TEA — Votuporanga", mediante o qual o contribuinte do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) poderá, por ato voluntário e expresso, indicar parcela de até 2% (dois por cento) do valor do tributo devido para financiar projetos e entidades dedicados ao atendimento de pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA) e suas famílias.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

A proposição inspira-se em instrumentos consolidados de participação social e transparência fiscal, nos quais o cidadão, embora não decida sobre a carga tributária, participa da definição do destino de parte dos recursos públicos.

Cuida-se de mecanismo de democracia participativa e de aproximação entre o contribuinte, o Poder Público e as entidades sociais, em consonância com a Lei Federal nº 12.764/2012 (Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista), com a Lei Federal nº 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência) e com a Lei Federal nº 13.977/2020 (Lei Romeo Mion), que institui a Carteira de Identificação da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista (CIPTEA).

Sob o prisma fiscal, registre-se que o programa não concede isenção, desconto, remissão ou qualquer forma de renúncia de receita: o valor integral do imposto continua sendo recolhido e contabilizado nos cofres municipais, não havendo redução da arrecadação tributária nem exoneração do contribuinte.

A medida opera tão somente como programação da destinação de parcela da arrecadação, na forma da lei orçamentária anual, motivo pelo qual não se enquadra nas hipóteses do art. 14 da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), tampouco viola a vedação de vinculação de receita de impostos prevista no art. 167, inciso IV, da Constituição Federal, por não instituir





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

vinculação obrigatória e permanente, mas mera faculdade de indicação no âmbito da programação orçamentária do Município.

Quanto à execução, os repasses às entidades e projetos habilitados observarão o regime jurídico do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei Federal nº 13.019/2014), com cadastro público, plano de trabalho, prestação de contas semestral e fiscalização pelo controle social, garantindo transparência, economicidade e efetividade na aplicação dos recursos.

Instruem o pedido, no que interessa: **(i)** Minuta do projeto de Lei Complementar nº 16/2026, com a respectiva justificativa.

Em síntese, eis o relato dos fatos.

Passo a análise Jurídica.

II- DA ANÁLISE JURÍDICA

Primeiramente, cumpre-nos ressaltar que escapa das atribuições desta Procuradoria a análise do mérito de proposições legislativas, sendo nossa orientação restrita à verificação da competência e da iniciativa.



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Inicialmente, com relação à competência municipal para legislar sobre a matéria abordada, é de se notar que o projeto versa sobre matéria de competência do Município, em razão de interesse local, encontrando amparo no artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal e no artigo 8º, incisos I e II, da Lei Orgânica do Município de Votuporanga, vejamos:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”; (grifo nosso)

“Art. 8º Ao Município compete prover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem estar da população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assuntos de interesse local”;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”; (grifo nosso).

A Lei Orgânica do Município de Votuporanga, dispõe que é competência Privativa do Prefeito:

“Art. 38. A iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e ao eleitorado que a exercerá sob a forma de moção





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

articulada, subscrita, no mínimo, por cinco por cento do total do número de eleitores do Município, ressalvadas as hipóteses de iniciativa privada.

Parágrafo único. É da competência privativa do Prefeito a iniciativa de leis sobre:

I - plano plurianual;

II - diretrizes orçamentárias;

III - lei orçamentária;

IV - regime jurídico dos servidores municipais;

V - criação e extinção de cargos, funções e empregos na administração direta, indireta e fundacional, bem como a fixação da respectiva remuneração, exceto as fundações de direito privado instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público e o previsto no inciso XIII do art. 20; e

VI - criação, estrutura e atribuições de órgãos da administração pública municipal direta, indireta e fundacional, exceto as fundações de direito privado instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público". (grifo nosso).

Nesse sentido, também dispõe o Regimento interno da Câmara de Votuporanga:

"Art. 144. É da competência privativa do Prefeito a iniciativa de leis sobre:

I - plano plurianual;

II - diretrizes orçamentárias;

III - lei orçamentária;

IV - regime jurídico dos servidores públicos;





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

V - criação e extinção de cargos, funções e empregos na Administração Direta, Indireta e Fundacional, bem como a fixação da respectiva remuneração, exceto as fundações de direito privado instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público e o previsto na Lei Orgânica do Município.

VI - criação, estrutura e atribuições de órgãos na Administração Pública Municipal Direta, Indireta e Fundacional". (grifo nosso).

De outro lado, a decisão do STF em repercussão geral definiu o tema 917 para reafirmar que:

"Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal)." Ficou claro que, com exceção das matérias previstas expressamente naqueles dispositivos e seus correspondentes a nível estadual e municipal, todas as outras são inalcançáveis pela inconstitucionalidade formal subjetiva, ou seja, vício de iniciativa, uma vez que a interpretação dada pela Suprema Corte é restritiva e não amplia o rol taxativo previsto pelo legislador constituinte". (grifo nosso).

É preciso lembrar que a ordem tributária recebeu tratamento constitucional, de modo que, ainda que caiba ao município a arrecadação do ISS, a legislação municipal não pode contrariar as regras constates a partir do art. 145 da Constituição da República.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Nesses moldes, vale transcrever a disciplina do art. 167, IV, da Carta Constitucional:

Art. 167. São vedados:

[...]

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) (Destacou-se.)

Veja que a receita de impostos, como é o caso do ISS, não pode ter destinação específica. As exceções trazidas pelo dispositivo em comento dão conta de questões de saúde pública, de educação e da gestão integrada do sistema tributário nacional.

Nesse sentido:





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 4.858, DE 26 DE FEVEREIRO DE 2015, DO MUNICÍPIO DE SUZANO, QUE "DISPÕE SOBRE **INCENTIVO FISCAL PARA A REALIZAÇÃO DE PROJETOS CULTURAIS** NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE SUZANO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS". 1. CONCESSÃO DE INCENTIVOS FISCAIS. INICIATIVA CONCORRENTE DOS PODERES, LEGISLATIVO E EXECUTIVO. ARTIGO 1º, CAPUT, §§ 1º (PRIMEIRA PARTE), 2º, 3º E 4º, E ARTIGOS 2º, 4º, 5º, 7º, 8º, 9º E 10º, POR CUIDAREM APENAS DOS REQUISITOS RELATIVOS À CONCESSÃO DE INCENTIVO FISCAL, NÃO INVADEM A ESFERA DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO PARA DEFLAGRAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES PREVISTO NO ARTIGO 5º, BEM COMO AOS ARTIGOS 24, 47, II E XIV, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, APLICÁVEIS POR FORÇA DO ARTIGO 144 DA MESMA CARTA POLÍTICA. CONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. Regra geral, o Poder Legislativo, de forma privativa ou concorrente, está autorizado a dar início ao processo legislativo. Apenas estará impedido de fazê-lo, quando o legislador constitucional, de forma excepcional, assim tiver estabelecido, como nas hipóteses expressamente previstas, nos artigos 24 e 47, da Constituição Estadual. Na hipótese, as questões relativas a incentivos fiscais não estão inseridas nas exceções constitucionais, de modo que o projeto de lei a esse respeito pode ser deflagrado por iniciativa parlamentar. **2. INCONSTITUCIONALIDADE DOS PARÁGRAFOS 1º, PARTE FINAL (QUANTO À EXPRESSÃO ", DE CERTIFICADOS EXPEDIDOS PELO**





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

PODER PÚBLICO, CORRESPONDENTES AO VALOR DO INCENTIVO AUTORIZADO PELO PODER EXECUTIVO") E 5º, DO ARTIGO 1º, E DOS ARTIGOS 3º, 6º E 11, DA NORMA IMPUGNADA. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO. DESCABIMENTO DA IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES, INCLUSIVE A DE EXPEDIR CERTIFICADOS E FIXAR PERCENTUAL DE RECEITAS A SEREM UTILIZADAS PELO PROGRAMA (PARÁGRAFOS 1º - PARTE FINAL - E 5º, DO ARTIGO 1º); CRIAÇÃO DE COMISSÃO INSERIDA NA SECRETARIA DA CULTURA, COM DESCRIÇÃO PORMENORIZADA NA LEI (ARTIGO 3º); ATRIBUIÇÃO DE RESPONSABILIDADE À SECRETARIA DE GOVERNO, PELA EMISSÃO DOS CERTIFICADOS (ARTIGO 6º); E ESTABELECIMENTO DE PRAZO PARA A REGULAMENTAÇÃO DA LEI, PELO EXECUTIVO (ARTIGO 11). MERA AUTORIZAÇÃO NO ESTABELECIDO NO ARTIGO 3º, QUE NÃO AFASTA A INCONSTITUCIONALIDADE. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 5º, 47, INCISOS II, XI E XIV, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, APLICÁVEIS POR FORÇA DO DISPOSTO NO ARTIGO 144, DA CARTA POLÍTICA PAULISTA. Não cabe ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, ainda que por lei, praticar atos de caráter administrativo próprios do Poder Executivo, cuja atuação privativa na deflagração do processo legislativo está definida no texto constitucional. Essa prática legislativa de invadir a esfera de competência exclusiva do Executivo, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

exercício de suas prerrogativas institucionais. Nesse passo, são inconstitucionais os dispositivos que violam esse postulado. **3. INCONSTITUCIONALIDADE DO PARÁGRAFO 5º, DO ARTIGO 1º, TAMBÉM POR CRIAR INADMISSÍVEL VINCULAÇÃO DE RECEITAS. FIXAÇÃO DOS PERCENTUAIS, MÍNIMO DE 1,5%, E MÁXIMO DE 3%, DAS RECEITAS DE IPTU E DE ISS ARRECADADOS NO EXERCÍCIO ANTERIOR. INFRINGÊNCIA DO ARTIGO 176, INCISO IV, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL.** O inciso IV, c.c. 'caput', do artigo 176 da Constituição Estadual veda a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, salvo as permissões do artigo 167, IV, da Constituição Federal e a destinação de recursos para a pesquisa científica e tecnológica, conforme dispõe o parágrafo 5º, do artigo 218, da Constituição Federal. O legislador municipal ao trazer vinculação de receitas do IPTU e do ISS, em percentual mínimo de 1,5% do valor arrecadado no exercício anterior, viola essa disciplina, por não se enquadrar a hipótese, nas exceções previstas. 4. FONTE DE CUSTEIO. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO EXPRESSA. INCONSTITUCIONALIDADE NÃO CARACTERIZADA. ARTIGOS 25, 174, INCISO III E 176, INCISO I, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. LEIS QUE CRIAM DESPESAS, A despeito da AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DA FONTE DE CUSTEIO, NÃO DEVEM SER DECLARADAS INCONSTITUCIONAIS, MAS APENAS FICAM IMPEDIDAS DE TER SUA EXEQUIBILIDADE NO EXERCÍCIO EM QUE FORAM CRIADAS. PRECEDENTES DESTA CORTE E DO E. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE, PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DOS PARÁGRAFOS 1º (PARTE FINAL) E 5º, DO ARTIGO 1º, BEM COMO DOS ARTIGOS 3º, 6º E 11 DA LEI MUNICIPAL IMPUGNADA. (TJ-SP -





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Direta de Inconstitucionalidade: 22563417220168260000 São Paulo, Relator.: Amorim Cantuária, Data de Julgamento: 24/05/2017, Órgão Especial, Data de Publicação: 30/05/2017. Destacou-se.)

Assim, a destinação do ISS para projetos e entidades de atendimento a pessoas com TEA fere diretamente o texto constitucional.

É bem verdade que o projeto de lei complementar em comento apenas autoriza a destinação dos recursos. Todavia, a execução dessa lei complementar pelo Poder Executivo, caso aprovada, será impossível, pois implicará conduta inconstitucional.

Assim, como a conduta autorizada pelo projeto de lei complementar em apreço afronta o art. 167, IV, da Constituição da República, entende-se que o próprio PLC é inconstitucional.

II. I. DA ESPÉCIE LEGISLATIVA ADEQUADA: LEI ORDINÁRIA

Além da inconstitucionalidade material apontada, cumpre registrar que a proposição em exame, embora denominada **Projeto de Lei Complementar**,



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

não veicula matéria reservada a essa espécie normativa pela Lei Orgânica do Município de Votuporanga.

O art. 39, parágrafo único, da Lei Orgânica estabelece rol **taxativo** de matérias sujeitas a lei complementar, quais sejam: códigos municipais; Plano Diretor e demais planos municipais de políticas públicas; regime jurídico dos servidores públicos; guarda municipal; criação de cargos, funções ou empregos públicos da administração direta, indireta e fundacional; estatuto dos servidores; criação, estrutura e atribuições de órgãos da administração direta, indireta e fundacional; Lei Orgânica da Procuradoria Geral; e plebiscito.

O Projeto de Lei Complementar nº 16/2026, ao autorizar o contribuinte do ISS a indicar parcela de até 2% do tributo devido para projetos e entidades de atendimento a pessoas com TEA, não se amolda a nenhuma das hipóteses acima. Trata-se de matéria de **interesse local** e de **política pública assistencial**, que não cria tributo, não institui código, não dispõe sobre servidores, não cria órgão ou estrutura administrativa, tampouco trata de Plano Diretor ou plebiscito.

O Regimento Interno da Câmara Municipal, em seus arts. 140 e 185, reproduz a mesma lógica, exigindo maioria absoluta apenas para as matérias taxativamente elencadas, entre as quais não se inclui a destinação voluntária de parcela de imposto a entidades assistenciais.

Dessa forma, a espécie legislativa correta para a matéria seria a **lei ordinária**, nos termos do art. 40 da Lei Orgânica, que exige aprovação por maioria





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

simples, em um único turno de votação. A utilização de lei complementar para matéria de lei ordinária configura **inadequação formal**.

Recomenda-se, portanto, que o projeto seja **renumerado e reclassificado como Projeto de Lei Ordinária**, com a adequação do preâmbulo, da ementa e do quórum de votação, independentemente da análise de mérito quanto à inconstitucionalidade material já apontada.

III- DA CONCLUSÃO

Diante do exposto acima, o Projeto de Lei Complementar nº 16/2026 é inconstitucional, sendo assim, essa Procuradoria recomenda a Presidência da Câmara, a rejeição do Projeto de lei, nos termos do artigo 37, §3º, do Regimento Interno.

No mais, coloco-me à disposição para maiores esclarecimentos.

Em síntese, eis o parecer. À superior consideração.

Votuporanga, 25 de setembro de 2026.

ROSELAINE CORREIA
Procuradora Legislativa
OAB/SP 368.365

