



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Birigui – 11 de março de 2025.

Parecer: 43/2025

Solicitante: Reginaldo Fernando Pereira

Presidente da Câmara Municipal de Birigui

Assunto: Projeto de Lei 38/2025 – “Dispõe sobre a lei do EMPREJOVEM Birigui, que incentiva o primeiro emprego para jovens de 16 à 24 anos de idade, no âmbito do município de Birigui, e dá outras providências”.

Senhor Presidente:

Conforme determinado por Vossa Excelência, estamos enviando parecer sobre o projeto em epígrafe, de autoria do Vereador Marcos Antônio Santos que dispõe sobre a lei do EMPREJOVEM Birigui, que incentiva o primeiro emprego para jovens de 16 à 24 anos de idade, no âmbito do município de Birigui, e dá outras providências. Projeto registrado no Protocolo Geral desta Casa sob número 730/2025, em 7 de março de 2025. Despachado para parecer em 7 de março de 2025. Recebido para parecer em 7 de março 2025.

I – Do Projeto.

Projeto de lei que possui objetivo de conceder isenção fiscal para empresas que contratarem jovens com idade entre dezesseis anos até os vinte e quatro anos de idade, dessa maneira promovendo a inserção de jovens no mercado de trabalho, sua escolarização, estimular cooperativas de trabalho, micro e pequenas empresas.

ASSINADO DIGITALMENTE
FERNANDO BAGGIO BARBIERE

A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
<http://serpro.gov.br/assinador-digital>

SERPRO



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

As relações trabalhistas devem se submeter a legislação respectiva, legislação previdenciária conforme dispõe o artigo 1º, § 2º, do referido projeto de lei, cabendo ao empregador suas responsabilidades perante o contratado.

O artigo 2º determina isentivos para as empresas que aderirem a lei, sendo aplicado em cada admissão que a empresa realizar dentro da faixa etária e condições que o projeto de lei estabelece, as empresas poderão contratar até 205 (vinte por cento) de sua força de trabalho nestas condições.

Aos jovens portadores de deficiência será permitida a contratação de até 5% (cinco) por cento de sua força de trabalho as empresas, artigo 5º como dispositivo de habilitação para o presente projeto de lei o termo de adesão, devendo permanecer pelo tempo mínimo de 12 (doze) meses o jovem contratado, empregador poderá realizar avaliação de desempenho, de acordo com a legislação trabalhista o empregador poderá substituir o jovem contratado.

Em caso de demissão voluntária o empregador poderá realizar nova contratação nas mesmas disposições, empresa deverá mentar regularidade de suas obrigações legais, finalizando o artigo 7º determina que empresas de grande porte deverão para ter o benefício contratar até 30 (trinta por cento) do total de vagas disponíveis em relação aos jovens vinculados a programa de inserção social coordenados ou supervisionados pelo poder Judiciário ou egressos do sistema prisional.

II – Da Competência Legislativa.

O projeto de lei fala em incentivo fiscal, cabe ressaltar que incentivo fiscal é considerado como gênero, do qual a isenção fiscal faz



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

parte, assim pode ser concluído que ambos dispositivos é uma forma de exclusão de tributação, ressalvas determinadas características, os isentivos fiscais, podem ser denominados como estímulos fiscais, com finalidade extrafiscal, tendo por objetivo o desenvolvimento econômico do ente da federação que estiver promovendo o respectivo isentivo.

A natureza jurídica do incentivo fiscal é uma exoneração de poder de tributar, podendo ser total ou parcial, com a finalidade de desenvolvimento econômico do ente federativo, assim pode de dar através de uma atenuação ou dispensa de tributação. A isenção por sua vez deve ter como base um fato gerador, já deve estar tributado a pessoa física ou jurídica para que o poder público possa realizar a isenção, diferentemente do incentivo.

Feito essas considerações iniciais passamos a analisar a competência legislativa para criação de normas jurídicas a respeito de incentivos fiscais, que mais uma vez ressaltando é considerado gênero do qual a isenção faz parte.

A forma de estado expressa no texto constitucional é a federação centrífuga, concedendo autonomia aos entes federativos, sendo o município pessoa jurídica de direito público interno, alçado a ente federativo pela Constituição Federal de 1.988, possui competência legislativa para instituir ou isentar em relação aos tributos.

A competência para conceder isenção ou incentivos em tributos vem estabelecida no artigo 3º, § 2º, "b" do Regimento Interno da Câmara Municipal de Birigui, artigo 10, I e II da Lei Orgânica do Município de Birigui, na Constituição Estadual em seu artigo 47, II, XIV, 144 e 163, VII, artigos 30, I e 156, I da Constituição Federal.

ASSINADO DIGITALMENTE
FERNANDO BAGGIO BARBIERE
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
<http://serpro.gov.br/assinador-digital>





Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Regimento interno da Câmara Municipal de Birigüi:

Art. 3º - A Câmara tem funções legislativas e de julgamento político-administrativo, exerce atribuições de fiscalização interna e externa, financeira e orçamentária, de controle externo dos atos do Executivo e de assessoramento e pratica atos de administração interna. (....) **§ 2º** - A função de fiscalização, sobre os aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial do Município e das entidades da administração indireta, é exercida com auxílio do Tribunal de Contas do Estado, compreendendo: (....) **b)** acompanhamento das atividades financeiras do Município;

Lei Orgânica do Município de Birigüi:

Art. 10. Caberá à Câmara, com a sanção do Prefeito, dispor sobre as matérias de competência do Município e especialmente: **I** – legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e estadual; **II** – legislar sobre tributos municipais, bem como autorizar isenções e anistias fiscais e a remissão de dívidas;

Constituição do Estado de São Paulo:

Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição: (....) **II** - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual; (....) **XIV** - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Artigo 163 - Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado ao Estado: (....) **VII** - respeitado o disposto no artigo 150 da Constituição Federal, bem assim na legislação complementar específica, instituir tributo que não seja uniforme em todo o território estadual, ou que implique distinção ou preferência em relação a Município em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do Estado;

Constituição Federal:

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

Eis jurisprudência nesse sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Impugnação dos artigos 2º e 6º da Lei nº 2.570, de 08 de março de 2016, do Município de Castilho, que **"reorganiza o sistema de pagamento parcelado, cobrança de créditos tributários e não tributário"**, especificamente na parte alterada pela Emenda Modificativa nº 01/2015 (que introduziu modificações nas condições de parcelamento). **ALEGAÇÃO DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Rejeição. Hipótese de competência concorrente. Iniciativa reservada que por constituir matéria de direito**



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

estrito não se presume e nem comporta interpretação ampliativa. Posicionamento que está alinhado à orientação consolidada no âmbito do Supremo Tribunal Federal que, no exercício de seu papel de guardião da Constituição da República, tem decidido, de forma reiterada, ser concorrente a iniciativa para elaboração de leis que versem sobre matéria tributária, inclusive para concessão de isenção fiscal; e ainda que a lei cause eventual repercussão em matéria orçamentária (RE 590.697-ED, Primeira Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Dje de 06.09.2011). [...] ALEGAÇÃO DE OFENSA AO ART. 14 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. Rejeição. Eventual incompatibilidade dos dispositivos impugnados com normas infraconstitucionais configura, na verdade, crise de legalidade, que não enseja ação direta de inconstitucionalidade. Como ensina GILMAR MENDES, em artigo doutrinário, "não subsiste dúvida de que somente a norma constitucional apresenta-se como parâmetro idôneo à aferição da legitimidade da lei ou ato normativo, no juízo de constitucionalidade" ("Controle de Constitucionalidade", Ed. Saraiva, SP, 1990, p. 263). Ação julgada improcedente. (Relator(a): Ferreira Rodrigues; Comarca: São Paulo; Órgão julgador: Órgão Especial; Data do julgamento: 14/09/2016; Data de registro: 22/09/2016) ADI nº 2067376-13.2016.8.26.0000. (grifo nosso)

"DIREITO CONSTITUCIONAL - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE ALTEROU OS REQUISITOS PARA A OBTENÇÃO DE BENEFÍCIO FISCAL PELAS EMPRESAS LOCALIZADAS NO MUNICÍPIO DE SOROCABA - Possibilidade - Inexistência de vício formal - Hipótese em que não se configura invasão de competência do Executivo - A lei que institui benefício fiscal, ainda que gere repercussão no orçamento do Município, é matéria de iniciativa comum - Precedentes do Supremo



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Tribunal Federal e dessa Egrégia Corte. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE, CASSANDO-SE A LIMINAR ANTERIORMENTE CONCEDIDA" (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0189320-21.2013.8.26.0000, Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, v. un., Rel. Des. Xavier de Aquino, em 6/8/14). (grifo nosso)

Importante destacar que a lei que concede benefícios fiscais se diferencia das leis orçamentárias, as últimas sim, são competência exclusiva do chefe do poder Executivo conforme artigo 84, XXIII, da Constituição Federal, não sendo o caso do presente projeto de lei.

III – Do Direito.

Mas à uma questão a ser analisada, se o texto constitucional concede competência para o legislativo em relação a matéria tributária, mas a lei de responsabilidade fiscal determina estudo de impacto financeiro e medidas de compensação, quem é mais adequado para elaboração desses documentos é o poder Executivo, eis que possui a expertise para a sua elaboração, através de seu departamento de finanças, só que o texto constitucional estabelece como já esclarecido a competência para o poder Legislativo também.

O artigo 113, do ADCT – Ato de Disposições Constitucionais Transitórias, estabelece que proposições legislativas que criem ou altere despesa obrigatória ou ainda renúncia de receita deverá estar acompanhado de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, mas os membros do poder Legislativo não possuem os instrumentos adequados para a elaboração de tais condicionantes, ainda mais em um país de dimensões



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

continentais que a realidade se mostra diversa em cada região ou ainda e cada município.

Lei nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal:

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 benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso. **§ 3º** O disposto neste artigo não se aplica: **I** - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º; **II** - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

ASSINADO DIGITALMENTE
FERNANDO BAGGIO BARBIERE

A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
<http://serpro.gov.br/assinador-digital>





Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Lei Orgânica do Município de Birigüi:

Art. 6º - Ao Município de Birigüi compete: **I** - dispor sobre assuntos de interesse local, cabendo-lhe, entre outras, as seguintes atribuições: (...) **2.** instituir e arrecadar os tributos de sua competência e fixar e cobrar preços;

Art. 10 - Caberá à Câmara, com a sanção do Prefeito, dispor sobre as matérias de competência do Município e especialmente: **I** - legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e estadual; **II** - legislar sobre tributos municipais, bem como autorizar isenções e anistias fiscais e a remissão de dívidas;

Constituição Federal:

Art. 61. 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. (...) **II** - disponham sobre: (...) **b)** organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: (...) **§ 6º** Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g.

Art. 163. Lei complementar disporá sobre: I - finanças públicas;

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: (...) § 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

Eis jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo em relação ao artigo 14 da Lei Complementar nº 101/2000, que estabelece o estudo de impacto financeiro:

EMENTA: CONTAS ANUAIS. PREFEITURA. ASPECTOS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS MAIS RELEVANTES. OBSERVÂNCIA. FALTA DE MELHORA DO IEGM. RELEVADA CONSIDERANDO PERÍODO PANDÊMICO. AJUSTES NA APLICAÇÃO DO ENSINO E PESSOAL. PARECER FAVORÁVEL, COM RECOMENDAÇÕES. (...) **Em face de todo o exposto e acompanhando os posicionamentos das Assessorias Técnicas, i. Chefia da ATJ e de SDG, voto pela emissão de Parecer Favorável às Contas da Prefeitura Municipal de Holambra, relativas ao Exercício de 2021, excetuados os atos pendentes de julgamento por este E. Tribunal. 9....) elabore estudos de impacto financeiro quando da implementação de programas de incentivos e descontos em impostos municipais, especialmente o IPTU; TC-007085.989.20-0. SEGUNDA CÂMARA – SESSÃO DE 12/09/2023. (grifo nosso).**

ASSINADO DIGITALMENTE
FERNANDO BAGGIO BARBIERE
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
<http://serpro.gov.br/assinador-digital>





Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Eis jurisprudência nesse sentido:

Ação direta de inconstitucionalidade Município de Pirapozinho Lei Municipal 4.542/2022, que dispõe sobre “desconto progressivo até 10% (dez por cento), no imposto predial e territorial urbano IPTU, para proprietários de imóveis que mantiverem suas calçadas arborizadas e dá outras providências” Concessão de benefício fiscal fora das hipóteses legais Renúncia de receitas Exigência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro não atendida na norma impugnada Incidência do Artigo 113 do ADCT aos Municípios Exigência não observada no processo legislativo - Inconstitucionalidade da lei verificada Ação julgada procedente (....) **Na hipótese em comento, possuindo a ação direta de inconstitucionalidade causa de pedir aberta, pode-se considerar o dispositivo 144 da Constituição do Estado de São Paulo, o qual dispõe sobre pacto federativo, como parâmetro para sustentar a demanda, além do artigo 113 do ADCT, o qual, como se verá abaixo, constitui norma de reprodução obrigatória pelos demais entes públicos. Denota-se que o ato normativo em questão possibilita o desconto progressivo de até 10%, no imposto predial e territorial urbano para aqueles proprietários de bens imóveis que mantiverem suas calçadas arborizadas, o que interfere diretamente na receita municipal, ao prever renúncia de receita ao Município. Desta forma, observa-se que o processo legislativo em análise deixou de observar o disposto no Artigo 113 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal, que fora incluído pela Emenda Constitucional n. 95/2016, com a seguinte redação: “A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.”. Com efeito, a exigência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro disposta no Artigo 113 do ADCT deve ser observada no processo**



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

legislativo, sendo certo que a lei aprovada em desacordo com o seu comando incorre em vício de inconstitucionalidade formal, como ocorre no caso em apreço. Oportuno registrar que a orientação atual deste Colendo Órgão Especial é no sentido de que o artigo 113 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal é aplicável a todos os entes federativos, já que anteriormente vigorava o entendimento de que seria aplicável apenas à União. Direta de Inconstitucionalidade 2069464-43.2024.8.26.0000. (grifo nosso).

Ocorre que o artigo 106 do ADCT, foi revogado pela Emenda Constitucional nº 126/22, assim as jurisprudências que tinham como afirmação que o artigo 113 do ADCT, se aplicava apenas para a União como jurisprudências citadas, foi revogado, entrando em vigor a Lei Complementar nº 200/23, que a lei em que o artigo 6º da Emenda Constitucional nº 126/22, determina.

Assim deve realmente haver a estimativa de impacto orçamentário e financeiro de acordo com o artigo 113, do ADCT, mas ressaltamos a incongruência exemplificada. Diante do artigo 113 do ADCT e da revogação do artigo 106 do ADCT, do artigo 14 da Lei de responsabilidade Fiscal e da jurisprudência do Tribunal do Estado de São Paulo, o projeto de lei se torna inconstitucional e ilegal.

III - Do Parecer Jurídico.

O parecer jurídico, ressalvada as hipóteses onde a lei determina seu caráter vinculativo, é uma peça técnico-opinativa não vinculativa de assessoramento parlamentar, não afastando critérios de oportunidade e conveniência inerentes ao exercício do mandato eletivo, nos termos da ADPF 412, do C. Supremo Tribunal Federal.



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

IV – Conclusão.

Assim, opinamos pela ilegalidade e inconstitucionalidade da propositura, submetemos o presente à alta consideração de Vossa Excelência, e aos demais membros da Casa, estando apto para deliberação em Plenário.

É o parecer.

ASSINADO DIGITALMENTE
FERNANDO BAGGIO BARBIERE

A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
<http://serpro.gov.br/assinador-digital>

SERPRO

Fernando Baggio Barbieri

Advogado Público

OAB/SP nº 298.588