



**Câmara Municipal de Garça**  
*Estado de São Paulo*  
**PROCURADORIA LEGISLATIVA**

**PARECER/PLCMG N° 033/2022**

**PROJETO DE LEI N° 034/2022**

**INTERESSADO: Vereador Fábio José Polisinani**

**ASSUNTO: Política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente**

*I. Projeto de Lei n° 034/2022, que “institui o Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora”.*

*II. Observância às diretrizes traçadas no art. 101, VIII, §1º, do ECA, bem como aos preceitos do art. 227 da CF/88.*

*III. Dispositivo que, todavia, contempla benefício fiscal que importa em renúncia de receita pública (IPTU).*

*IV. Inobservância, neste ponto, aos requisitos previstos no artigo 14 da LC 101/00 (LRF) e no art. 165, § 6º, da CF/88.*

*V. Possibilidade de emenda ou substitutivo para correção do apontamento, conforme artigos 153 e 154 da RICMG.*

*VI. Propositura que atende parcialmente aos requisitos materiais de legalidade e constitucionalidade.*

**Sr. Vereador,**

Chega a esta Procuradoria Legislativa, para parecer, o incluso Projeto de Lei n° 034/2022, por meio do qual o Chefe do Executivo busca instituir o “Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora”, destinado ao acolhimento de crianças e adolescentes afastados de suas famílias por medida de proteção e acolhidos em famílias acolhedoras previamente cadastradas.

O Projeto também contemplou dispositivo (art. 19) que garante às “famílias acolhedoras a isenção ou abatimento, proporcional aos meses durante os quais acolherem crianças ou adolescentes, do valor do IPTU referente ao imóvel em que se dá o acolhimento”.

A fim de justificar tal medida, o autor assevera que o Município de Garça “já dispõe de uma legislação que rege o assunto – Lei Municipal n° 4.946 de 2014 –, todavia, diante da necessidade de adequar o assunto nas especificidades atuais, surgiu a necessidade de várias alterações na legislação atual. Assim, para que a norma atual não fique com inúmeras alterações, entendemos por bem a elaboração de uma nova Lei”.



***Câmara Municipal de Garça***  
***Estado de São Paulo***  
***PROCURADORIA LEGISLATIVA***

Visando instruir o Projeto, em atenção ao disposto no § 1º do art. 56 do Regimento Interno, esta Procuradoria solicitou ao Prefeito Municipal o encaminhamento da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar a medida proposta e nos dois seguintes, e da documentação que comprove atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e demais condições exigidas pelo art. 14 da LRF.

Em resposta, a municipalidade informou que “*não há previsão orçamentária para amparo do art. 19 do referido Projeto de Lei*”.

***É a síntese do necessário.***  
***Passo a opinar.***

Inicialmente, urge destacar que o presente parecer é prolatado em face do que dispõe o artigo 56 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Garça, cujo exame cinge-se, tão somente, à matéria jurídica envolvida, não se incursionando em questões que envolvam o mérito legislativo da matéria. Vejamos:

*Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário, a pedido das Comissões ou de qualquer membro da Câmara, poderão se submeter a parecer técnico da Procuradoria Legislativa e/ou dos demais órgãos técnicos da Casa, a depender da matéria, observado o seguinte:*  
(...)

Passemos à análise da propositura.

Conforme dispõe o artigo 142 do Regimento Interno da Casa, são requisitos para apresentação dos projetos:

***Art. 142. [...]***  
*I – ementa elucidativa de seu objetivo;*  
*II – menção de revogação das disposições em contrário, quando for o caso;*  
*III – assinatura do autor ou autores;*  
*IV – justificativa, por escrito, fundamentando a adoção da medida proposta.*

O Projeto em análise atende a tais exigências regimentais. A proposição contém ementa elucidativa do seu objetivo, está assinado pelo autor e se faz acompanhar de justificativa, por escrito, fundamentando a adoção da medida proposta, de modo a evidenciar a vontade legislativa.

Noutro giro, insta consignar que o Projeto de Lei tratou de matéria cuja iniciativa legislativa está no rol de atribuições do Chefe do Poder Executivo, conforme disposto nos arts. 59 e 78, inciso IV, da Lei Orgânica do Município de Garça.



***Câmara Municipal de Garça***  
***Estado de São Paulo***  
***PROCURADORIA LEGISLATIVA***

Além disso, está claro que a propositura em análise não ofende a repartição constitucional de competências, posto que a matéria versa sobre assunto de interesse local, conforme disciplinado no artigo 30, inciso I, da CF/88:

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

Na mesma linha, o Estatuto da Criança e do Adolescente outorgou aos municípios a figura de participe na política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente:

***Art. 86. A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.***

Desta forma, ao se dispor acerca dos instrumentos para garantia do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes, manteve-se irretorquível a competência legislativa da União e dos Estados, inexistindo usurpação das prerrogativas dispostas nos artigos 22 e seguintes da Constituição Federal.

Ponderados os requisitos formais de legalidade e constitucionalidade, passemos à análise de seus elementos materiais:

Com a promulgação da Lei nº 12.010, de 2009, a “guarda subsidiada ou por incentivo” ou “família acolhedora”, sob a denominação de acolhimento familiar, passou a ter natureza jurídica expressa de medida protetiva, ou seja, absolutamente provisória e excepcional, utilizável como forma de transição para a reintegração familiar, ou, não sendo esta possível, para a colocação em família substituta (art. 101, VIII, §1º, do ECA):

***Art. 101. Verificada qualquer das hipóteses previstas no art. 98, a autoridade competente poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas:***

***[...]***

***VIII - inclusão em programa de acolhimento familiar;***

***[...]***

***§ 1º O acolhimento institucional e o acolhimento familiar são medidas provisórias e excepcionais, utilizáveis como forma de transição para reintegração familiar ou, não sendo esta possível, para colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade.***



***Câmara Municipal de Garça***  
***Estado de São Paulo***  
***PROCURADORIA LEGISLATIVA***

Por meio do acolhimento familiar, “as crianças e adolescentes acolhidos recebem cuidados e convivem com as regras próprias da dinâmica familiar, tendo garantido o seu direito à convivência familiar e comunitária” (VALENTE, Jane. *Família acolhedora: as relações de cuidado e de proteção no serviço de acolhimento*. São Paulo: Paulus, 2013, p. 107).

A criança ou o adolescente que chega ao acolhimento, geralmente em razão de negligência ou abusos por parte de sua família de origem, encontrará na família acolhedora a estrutura que precisa para o seu desenvolvimento como pessoa.

Logo, ao se instituir o “Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora”, o Projeto de Lei atendeu às diretrizes traçadas pelo art. 101, VIII, §1º, do ECA, bem como aos preceitos do art. 227 da CF/88, garantindo-se o acolhimento familiar provisório de crianças e adolescentes afastadas temporariamente de sua família de origem por medida de proteção.

Contudo, ao instituir benefício fiscal às famílias acolhedoras (isenção do IPTU), o artigo 19 do Projeto de Lei acabou por esbarrar nos preceitos dispostos na LC 101/2000, ocasionando, pela via reflexa, transgressão ao art. 165, § 6º, da CF/88.

Vejamos.

Inicialmente, oportuno verificarmos se o aludido benefício fiscal configura renúncia de receita, nos moldes do §1º do art. 14 da LRF:

***Art. 14. (...)***

***§ 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.***

No caso concreto, verifica-se que o objetivo do Projeto é de isentar apenas as famílias que acolherem crianças e adolescentes inscritas no serviço de acolhimento, evidenciando, de tal modo, a isenção em caráter não geral e, por via de consequência, a renúncia de receita.

Posto isso, a criação de tal benefício somente poderá ocorrer se houver o cumprimento dos requisitos exigidos pelo *caput* do art. 14 da LRF:

***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***



**Câmara Municipal de Garça**  
*Estado de São Paulo*  
**PROCURADORIA LEGISLATIVA**

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.*

Como se vê, a Lei de Responsabilidade Fiscal não proíbe a concessão de benefícios fiscais, mas veda que tais benefícios comprometam as receitas previstas no orçamento e gerem déficit.

Assim, para que seja viável e legítima a concessão do benefício, mister se faz, por força do dispositivo supramencionado, que a renúncia esteja acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes; atenda ao disposto na LDO; e, alternativamente: a) seja demonstrado pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, e de que não afetará as metas de resultados fiscais da lei de diretrizes orçamentárias; ou b) esteja acompanhada de medidas de compensação por meio do aumento de receita.

No caso em análise, o Poder Executivo informou que **“não há previsão orçamentária para amparo do art. 19 do referido Projeto de Lei”**.

Desta feita, extrai-se que o artigo 19 do Projeto de Lei não cumpriu os requisitos impostos pelo artigo 14 da LRF, ocasionando, pela via reflexa, afronta ao artigo 165, § 6º, da CF/88:

*Art. 165. [...]*

*[...]*

*§ 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.*

Portanto, mister se faz a apresentação de Emenda ou Substitutivo ao Projeto, nos moldes do art. 153 e 154 do RICMG, a fim de se proceder a compatibilização da propositura aos preceitos da norma de regência.

Vejamos o entendimento do Supremo Tribunal Federal acerca da possibilidade de emendas parlamentares sobre o tema:



***Câmara Municipal de Garça***  
***Estado de São Paulo***  
***PROCURADORIA LEGISLATIVA***

*As normas constitucionais de processo legislativo não impossibilitam, em regra, a modificação, por meio de emendas parlamentares, dos projetos de lei enviados pelo chefe do Poder Executivo no exercício de sua iniciativa privativa. Essa atribuição do Poder Legislativo brasileiro esbarra, porém, em duas limitações: a) a impossibilidade de o Parlamento veicular matérias diferentes das versadas no projeto de lei, de modo a desfigurá-lo; e b) a impossibilidade de as emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa do presidente da República, ressalvado o disposto no § 3º e no § 4º do art. 166, implicarem aumento de despesa pública (inciso I do art. 63 da CF). [ADI 3.114, rel. min. Ayres Britto, j. 24-8-2005, P, DJ de 7-4-2006.] - ADI 2.583, rel. min. Cármen Lúcia, j. 1º-8-2011, P, DJE de 26-8-2011*

Ante o exposto, com exceção dos apontamentos alhures indicados, não se encontrou, pois, óbices que impeçam a tramitação do Projeto em testilha, motivo pelo qual propomos o oferecimento de emenda ou substitutivo, nos termos dos artigos 153 e 154 do RICMG, objetivando corrigir o vício apontado, sob pena de a propositura esbarrar nos comandos dispostos no artigo 14 da LRF e no artigo 165, § 6º, da CF/88, deixando de atender aos requisitos materiais de constitucionalidade e legalidade.

É o parecer.

Assinado e datado eletronicamente.

**RAFAEL DE OLIVEIRA MATHIAS**  
**Procurador Legislativo**



Documento assinado eletronicamente pelo(s) autor(es), nos termos da Medida Provisória nº 2.200-1, de 27 de julho de 2001, em conformidade com as regras da infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil).