



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER JURÍDICO

PL 117/2024

Requerente: Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Edil Cristiano Anunciação dos Passos, que “*Altera a Lei nº 11.834, de 27 de novembro de 2018, que dispõe sobre incentivos fiscais para o fomento das atividades esportivas e paradesportivas e dá outras providências*”.

A proposição em tela pretende ao alterar a Lei nº 11.834, de 2018, acrescentar disposições de conteúdo principiológico e conceitual (arts. 1º e 4º do PL), de definição dos requisitos para a obtenção do incentivo fiscal (arts. 2º e 6º do PL), elenca penalidades (art. 5º do PL), bem como determina a forma (art. 3º do PL) e o valor mínimo anual que poderá ser utilizado como incentivo fiscal para o fomento do esporte no Município (art. 7º).

A matéria trata de **incentivos fiscais** para o fomento de atividades esportivas e paradesportivas, sendo tal de **natureza tributária**, em seu aspecto **extrafiscal**, que se traduz na utilização da tributação não apenas como recolhimento de receita, mas para propiciar ferramentas necessárias à implementação de políticas de desenvolvimento.

Ocorre que a função precípua do tributo é angariar receitas suficientes ao custeio do Estado. Logo, ao utilizar o tributo com finalidade extrafiscal, o Estado pretende alcançar outro fim que não, apenas, o de financiar as suas atividades.

Nas lições de Paulo de Barros Carvalho¹:

*“A experiência jurídica nos mostra, porém, que vezes sem conta a compostura da legislação de um tributo vem pontilhada de inequívocas providências no sentido de prestigiar certas situações, tidas como social, política ou economicamente valiosas, às quais o legislador dispensa tratamento mais confortável ou menos gravoso. A essa forma de manejar elementos jurídicos usados na configuração dos tributos, perseguindo objetivos alheios aos meramente arrecadatários, dá-se o nome de **extrafiscalidade**.” (g.n)*

¹ CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*, p. 287.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Acerca do objeto central da proposição em tela, destacamos os seguintes dispositivos da **Lei Orgânica Municipal** que elucidam a **competência municipal** para legislar sobre a **matéria referente a incentivos fiscais**:

“Art. 4º Compete ao Município:

*I - legislar sobre **assuntos de interesse local**;*

(...)

*III - **instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar as suas rendas**, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;*

“Art. 33. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, especialmente no que se refere ao seguinte:

*I - **assuntos de interesse local**, inclusive suplementando a legislação federal e a estadual, notadamente no que diz respeito:*

(...)

*II- **tributos municipais, bem como autorizar isenções e anistias fiscais e a remissão de dívidas**; (g.n.)*

Já no que diz respeito a **iniciativa para o processo legislativo**, observamos que a jurisprudência do **Supremo Tribunal Federal** é uníssona em negar a exigência de reserva de iniciativa em **matéria tributária**, merecendo destaque o seguinte julgado:

*“Tributário. Processo legislativo. Iniciativa de lei. 2. **Reserva de iniciativa em matéria tributária. Inexistência**. 3. Lei municipal que revoga tributo. Iniciativa parlamentar. Constitucionalidade. 4. Iniciativa geral. **Inexiste, no atual texto constitucional, previsão de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo em matéria tributária**. 5. **Repercussão geral reconhecida**. 6. Recurso provido. Reafirmação de jurisprudência. (ARE 743480 RG, Relator (a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 10/10/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL- MÉRITO DJe-228 DIVULG 19-11-2013 PUBLIC 20-11 -2013)”*

Registre-se, ainda, que ao fomentar as práticas esportivas e paradesportivas, a proposição em tela encontra amparo constitucional nos arts. 215 e 217 da **Constituição Federal**, *in verbis*:

*“Art. 215. **O Estado** garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e **apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais**.*

*Art. 217. **É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada um, observados:**” (g.n.)*





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Na mesma esteira da Constituição Federal, dispõe a **Constituição do Estado de São Paulo** que:

“Artigo 259 - O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão de suas manifestações”.

“Artigo 264 - O Estado apoiará e incentivará as práticas esportivas formais e não formais, como direito de todos”. (g.n.)

Por sua vez, a **Lei Orgânica Municipal** dispõe que:

“Art. 150. O Município, no exercício de sua competência:

I - garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura, além de apoiar e incentivar a valorização e difusão das manifestações culturais;”

“Art. 157. O Município fomentará as práticas desportivas formais e não formais como direito de todos.

§ 1º O Poder Público estimulará e apoiará as entidades e associações da comunidade dedicadas às práticas esportivas.

§ 2º O Poder Público incrementará a prática esportiva à criança, aos idosos e aos portadores de deficiência.

§ 3º Fica criado o Conselho Municipal de Esporte e Lazer, com caráter consultivo, a ser definido em lei complementar.

Todavia, cabe mencionar que os **arts. 3º e 7º da proposição padecem de inconstitucionalidade**, haja vista que impõem obrigações a serem cumpridas pela Administração e seus órgãos, circunstância absolutamente inadmissível, por afrontar o **Princípio da Reserva da Administração**, consoante atribuições assentadas no art. 61, incisos II e VIII da **Lei Orgânica Municipal** c/c art. 47, incisos II, XIV e XIX “a” da **Constituição Estadual**, aplicáveis ao caso em razão do disposto no art. 144 do mesmo diploma legal, vejamos:

Lei Orgânica Municipal:

Art. 61. Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

II- exercer a direção superior da Administração Pública Municipal;

(...)

VIII – dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração municipal, na forma da lei;” (g.n.)





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Constituição Estadual

“Art. 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”. (g.n.)

(...)

XIX - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos;

Art. 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”.

Ocorre que ao Poder Executivo, nos termos dos dispositivos legais e constitucionais acima transcritos, incumbe o gerenciamento de seus Órgãos, nas diversas áreas de gestão. Assim, quando o Poder Legislativo Municipal determina ao Poder Executivo que expeça certificados com validade de 1 ano em percentual a ser especificado, bem como especifica que o valor do incentivo não poderá ser inferior a 10% do orçamento estabelecido para a Secretaria Municipal de Esporte e Qualidade de Vida, o legislador invadiu a esfera que é própria da atividade do Administrador Público, violando o **Princípio da Separação de Poderes**.

Ademais, há que se considerar que o **Art. 3º da proposição**, ao conter disposições que determinam que o incentivo será fixado em percentual específico a ser fixado por meio de decreto regulamentador dos valores do saldo devedor mensal ou anual do Imposto sobre serviços de Qualquer natureza -ISSQN, viola também o **Princípio da Reserva Legal estrita em matéria tributária**, previsto no art. 163, § 6º da Constituição Estadual e o **Princípio da não vinculação das receitas tributárias**, previsto no art. 176, inciso IV da mesma Carta Estadual, *in verbis*:

Constituição Estadual:

“Artigo 163 - Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado ao Estado:

(...)

§6º - Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderão ser concedidos mediante lei estadual específica, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no artigo 155, § 2º, XII, 19 “g”, da Constituição Federal.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 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”.

“Artigo 176 São vedados:

(...)

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas as permissões previstas no artigo 167, IV, da Constituição Federal e a destinação de recursos para a pesquisa científica e tecnológica, conforme dispõe o artigo 218, §5º, da Constituição Federal;”.

Nota-se que o **art. 3º do PL**, o qual pretende acrescentar o Art. 2º - A à Lei nº 11.834, de 2018, encerra autorização para fruição de incentivo fiscal absolutamente de forma genérica e abstrata, o que não se coaduna com as regras atinentes à matéria tributária, todas elas vinculadas ao **princípio da reserva legal**, não sendo possível, em sede do poder de tributar, a edição de norma em branco.

Ocorre que não é possível a outorga de benefícios tributários mediante delegação genérica legislativa ao Poder Executivo, sob pena de violação ao **princípio da reserva legal em matéria tributária**, pois a lei deverá conter toda a previsão dos benefícios dela decorrentes, de modo a permitir que o contribuinte conheça todas as determinações e consequências dos efeitos dos benefícios tributários instituídos pela lei.

Aliás, esse tem sido o entendimento jurisprudencial do Colendo Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo:

*Constitucional – Tributário - Ação Direta de Inconstitucionalidade – Município de Itobi - Lei n. 2.089, de 21 de fevereiro de 2020 estabelece, em síntese, "diretrizes e incentivos fiscais para o desenvolvimento econômico do município de Itobi e dá outras providências"-(...) **Não é possível a outorga de benefícios tributários mediante delegação genérica legislativa ao Poder Executivo, sob pena de violação ao princípio da reserva legal em matéria tributária – Lei que deverá conter toda a previsão dos benefícios dela decorrentes, sem delegação ao Poder Executivo Municipal – (...) Vício de iniciativa e afronta à reserva da administração – ida na norma impugnada – Inconstitucionalidade da lei verificada – Ação julgada procedente.** (ADI 2156050-54.2022.8.26.0000; Rel: Marcia Dalla Déa Barone; Data do Julgamento: 08/02/2023; Data de Registro: 09/02/2023) (g.n.)*

Por seu turno, o **Princípio da não vinculação das receitas tributárias** diz respeito à vedação da vinculação de receita de imposto a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas as exceções constitucionais (arts. 167, inc. IV, e 218, §5º, da CF), as quais podem ser sintetizadas nas seguintes hipóteses:





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

- 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;
- b) prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita;
- c) repartição do produto da arrecadação dos impostos, e;
- d) destinação de recursos para a pesquisa científica e tecnológica.

Registre-se que o caso em tela não se enquadra nas hipóteses de exceções constitucionais que permitem a vinculação de receita de impostos.

A propósito, tal princípio traduz verdadeira interdição dirigida ao processo legislativo e ao próprio legislador, impedindo que se proceda a vinculação da receita proveniente de impostos como forma de assegurar a liberdade orçamentária do Administrador na gestão de recursos públicos provenientes da respectiva receita, segundo critérios e prioridades estabelecidos em função do planejamento e das necessidades adequadas ao tempo e a realidade apresentada por cada ente governamental.

Nessa toada, a reforçar nosso entendimento quanto as inconstitucionalidades acima apontadas exclusivamente com relação as disposições previstas nos **art. 3º e 7º da proposição**, importa consignar que em caso semelhante o **E. Tribunal de Justiça de São Paulo** assim já decidiu:

ACÇÃO 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.(...)CONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA.(...). 2. INCONSTITUCIONALIDADE DOS PARÁGRAFOS 1º, PARTE FINAL (QUANTO À EXPRESSÃO ", DE CERTIFICADOS EXPEDIDOS PELO 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





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

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 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.(...). **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.** (g.n.)

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2256341-72.2016.8.26.0000; Relator (a): Amorim Cantuária; Órgão Especial; Data do Julgamento: 24/05/2017; Data de Registro: 30/05/2017)

Outrossim, é oportuno destacar que inclusive por algumas das razões aqui expostas, a **Lei Municipal nº 11.834, de 2018**, ora objeto de alteração pela proposição em análise, já foi impugnada em **Ação Direta de Inconstitucionalidade**, a qual teve parcial procedência, sendo declarados inconstitucionais apenas os arts. 4º, 6º “caput” e 11, parte final. Vejamos a sua Ementa:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Impugnação à Lei nº 11.834, de 27 de novembro de 2018, do Município de Sorocaba, que dispôs sobre incentivos fiscais para o fomento de atividades esportivas e paradesportivas e deu outras providências. Ato normativo de autoria parlamentar versando matéria tributária benéfica. Competência legislativa concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo. Não evidenciada ingerência da Câmara dos Vereadores local na competência constitucionalmente traçada ao Prefeito. Artigos 6º, caput, e 11, parte final. Disciplina de assuntos concernentes à atividade administrativa do Município, com imposição de atribuições e prática de atos concretos de administração ao Poder Executivo. Ofensa ao princípio da separação dos poderes (artigo 5º da Constituição do Estado de São Paulo). Artigo 4º. Instituição de benefício fiscal vinculado a receitas advindas de ISS e IPTU. Desrespeito ao preceito da não afetação de receita oriunda da arrecadação de impostos (artigo 176, inciso IV, da Carta paulista).





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Outrossim, comando dirigido ao Alcaide para que fixe anualmente o percentual das receitas a serem utilizadas no programa de incentivo ao esporte. Caracterizada, também, interferência indevida em ato típico de Administração. Extraídos, do ato normativo ora impugnado, os artigos 4º e 6º, caput, não remanescem encargos financeiros à Administração local. Criação ou aumento de despesas não evidenciados. Parcial procedência. Declaração de inconstitucionalidade dos artigos 4º, 6º, caput, e 11º, parte final, todos da Lei nº 11.834, de 27 de novembro de 2018, do Município de Sorocaba.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2071981-94.2019.8.26.0000; Relator (a): Geraldo Wohlers; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 14/08/2019; Data de Registro: 16/08/2019)

Por sua vez, com relação a melhor **técnica legislativa**, cabe alertar que os incisos I e II do art. 2º -B, dispostos no **art. 4º** da proposição merecem atenção, tendo em vista que ambos preveem definição idêntica para termos distintos, ou seja, dão o mesmo conceito para os termos “patrocínio” e “doação”.

Por fim, com relação às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, verificamos que a proposição em si, objetivamente não amplia os incentivos fiscais já instituídos pela **Lei Municipal nº 11.834, de 27 de novembro de 2018**, nem tampouco especifica qual seria o benefício tributário decorrente do incentivo fiscal já criado por essa mesma Lei. Além disso, o próprio art. 12 da Lei em questão já determina em sua cláusula de vigência a observância das condições estabelecidas no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC Nacional 101/00).

Sendo assim, **somente os arts. 3º e 7º padecem de inconstitucionalidade.** No mais, **nada a opor sob o aspecto legal** da proposição, ressaltando-se que a sua **aprovação dependerá do voto favorável de 2/3 (dois terços)** dos membros da Câmara, nos termos do art. 40, § 3º, 1, i da Lei Orgânica Municipal².

É o parecer.

Sorocaba, 29 de abril de 2024.

Roberta dos Santos Veiga
Procuradora Legislativa

² Art. 40. (...)

§ 3º Dependência do **voto favorável de dois terços dos membros** da Câmara:

1. As leis concernentes à:

i) concessão de isenção, remissão ou anistia de tributos municipais. (g.n.)



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 350035003000340036003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **ROBERTA DOS SANTOS VEIGA** em 29/04/2024 15:03

Checksum: **74A349F66E6308FE5FBE77ED9AFAA15DF911598BA63D8BAB321F892B646ED9A1**

