



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

### Parecer Jurídico

<b>Assunto:</b>	Projeto de Lei nº 426/2025
<b>Interessado:</b>	Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba
<b>Data:</b>	02 de junho de 2025
<b>Ementa:</b>	Projeto de Lei que prevê compensação de créditos tributários com prestação de serviços de saúde. Matéria de interesse local. Criação e atribuição de órgãos do Poder Executivo. Iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo. Tema nº 917 do STF. Inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa. Princípio da licitação. Ausência de estimativa do impacto orçamentário e financeiro. Inconstitucionalidade e ilegalidade por afronta à Lei de Responsabilidade Fiscal.

## 1. Relatório

Trata-se de parecer jurídico sobre Projeto de Lei, de autoria do Vereador Ítalo Gabriel Moreira, que *"Dispõe sobre a criação do Programa Municipal "+Especialistas Sorocaba", que permite a compensação de débitos tributários com o Município por meio da prestação de serviços de saúde especializada à população usuária do SUS"*.

O projeto foi encaminhado à Secretaria Jurídica para instrução quanto à sua constitucionalidade e legalidade, nos termos do art. 96, *caput*, c/c art. 42, parágrafo único, da Resolução nº 322, de 18 de setembro de 2007 (Regimento Interno).

## 2. Fundamentos

### 2.1. Competência e iniciativa





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

Verifica-se, preliminarmente, que o projeto de lei está formalmente amparado pela Constituição Federal que, em seu art. 30, inciso I, confere aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local, previsão reproduzida pelo art. 33, inciso I, da Lei Orgânica Municipal.

### Constituição Federal

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de **interesse local**; [...]

### Lei Orgânica do Município de Sorocaba

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: [...]

No entanto, quanto à iniciativa, observa-se que o projeto de lei impõe **obrigações específicas às Secretarias Municipais da Fazenda e da Saúde**, conforme disposto nos arts. 3º a 5º. Além disso, o art. 6º prevê a instituição de uma comissão composta por servidores dessas Secretarias, o que, na prática, configura a criação de um órgão no âmbito da Administração Pública municipal.

### PL 426/2025

Art. 3º A adesão ao **programa será formalizada mediante convênio entre o prestador de serviço, a Secretaria da Fazenda e a Secretaria da Saúde**, contendo:

I – o valor do débito a ser compensado;

II – a estimativa de atendimentos ou procedimentos equivalentes, com base em tabela de referência a ser definida;

III – o cronograma de execução;

IV – os critérios de priorização dos atendimentos, com base nas demandas do SUS municipal;

V – as penalidades em caso de descumprimento.





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

Art. 4º A **Secretaria da Saúde será responsável por:**

- I – definir as especialidades prioritárias para o atendimento do programa;
- II – avaliar a qualidade dos serviços prestados;
- III – fiscalizar a execução e garantir a compatibilidade com a política pública municipal de saúde.

Art. 5º A **Secretaria da Fazenda será responsável por:**

- I – validar os débitos aptos à compensação;
- II – homologar os valores abatidos;
- III – assegurar que a compensação observe os limites legais e fiscais vigentes.

Art. 6º O valor do serviço prestado será fixado conforme tabela de referência a ser definida em regulamento, podendo utilizar-se valores de referência da Tabela SUS, da CBHPM ou outro instrumento técnico reconhecido.

Parágrafo único. A equivalência entre o valor do débito e o número de procedimentos será aferida tecnicamente por **comissão intersecretarial, composta por servidores das Secretarias da Fazenda, da Saúde e da Controladoria-Geral do Município.**

Desta maneira, o projeto avança sobre o tema da criação e das atribuições da Administração Pública, matéria cuja iniciativa é de **competência privativa do Chefe do Poder Executivo**, nos termos do art. 38 da Lei Orgânica Municipal e do entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema nº 917.

### Lei Orgânica Municipal

Art. 38. Compete **privativamente ao Prefeito Municipal** a iniciativa das leis que versem sobre:

**I - regime jurídico dos servidores;**

II - criação de cargos, empregos e funções na Administração direta e autárquica do Município, ou aumento de sua remuneração;

III - orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual;

**IV - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração direta do Município.**

### Tema 917 do STF





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a administração pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos **nem do regime jurídico de servidores públicos** (ARE 878.911 RG, rel. min. Gilmar Mendes, j. 29-9-2016).

Conseqüentemente, ao tratar de matéria cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo, o projeto incorre **em inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa**.

### 2.2. Aspecto material

O projeto de lei estabelece em seus arts. 1º e 2º a possibilidade de que estabelecimentos de saúde privados, inscritos na dívida ativa em razão de créditos inadimplidos do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), possam compensar tais dívidas mediante a prestação de serviços médicos especializados.

Embora o projeto de lei tenha elevados propósitos voltados à ampliação do acesso à saúde, sob a forma de prestação direta de serviços por particulares, há relevantes óbices jurídicos à sua implementação.

#### 2.2.1. Obediência à lei de licitações e contratos

Nos termos da proposta legislativa, os estabelecimentos de saúde privados com créditos tributários inscritos em dívida ativa, e que atendam às condições do art. 2º do Projeto de Lei, poderiam optar por prestar serviços públicos na área da saúde como forma de compensação. No entanto, tal previsão, **além de não encontrar respaldo no Código Tributário Nacional, afronta diretamente o princípio da licitação**, previsto no art. 37, XXI, da Constituição Federal.

No modelo proposto, **é o próprio devedor quem escolhe unilateralmente prestar o serviço público, sem qualquer processo competitivo ou seletivo**. Tal lógica inverte a natureza da licitação, cujo objetivo é justamente assegurar igualdade de condições entre os concorrentes e garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

### Constituição Federal

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, **serviços**, compras e alienações **serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes**, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

O Supremo Tribunal Federal já enfrentou situação semelhante ao julgar a ADI 1917/DF, em que declarou a inconstitucionalidade de lei distrital que permitia a dação em pagamento de bens como forma de extinção de créditos tributários, justamente por **violar o princípio da licitação** na aquisição de materiais pela Administração Pública.

### Jurisprudência – STF (26/04/2007)

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. OFENSA AO PRINCÍPIO DA LICITAÇÃO ( CF, ART. 37, XXI). I - Lei ordinária distrital - pagamento de débitos tributários por meio de dação em pagamento . **II - Hipótese de criação de nova causa de extinção do crédito tributário. III - Ofensa ao princípio da licitação na aquisição de materiais pela administração pública.** IV - Confirmação do julgamento cautelar em que se declarou a inconstitucionalidade da lei ordinária distrital 1.624/1997 .

(STF - ADI: 1917 DF 0003859-63.1998.0.01 .0000, Relator.: RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 26/04/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 24/08/2007)

### 2.2.2. Impacto orçamentário e financeiro

O projeto de lei em análise **cria hipótese de renúncia de receita** ao permitir que particulares qitem créditos tributários inscritos em dívida ativa mediante a prestação direta de serviços. Em razão disso, **é imprescindível a apresentação de estimativa de impacto**





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

**orçamentário e financeiro**, como condição para o regular trâmite legislativo, nos termos do art. 113 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal. Referido dispositivo é plenamente aplicável aos municípios, conforme já reconhecido pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

### Constituição Federal

Art. 113. A proposição legislativa que **crie ou altere despesa obrigatória** ou renúncia de receita **deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro**.

### Jurisprudência – STF (18/03/2022)

Direito constitucional e tributário. Ação direta de inconstitucionalidade. IPVA. Isenção. Ausência de estudo de impacto orçamentário e financeiro. 1. Ação direta contra a Lei Complementar nº 278, de 29 de maio de 2019, do Estado de Roraima, que acrescentou o inciso VIII e o § 10 ao art. 98 da Lei estadual nº 59/1993. As normas impugnadas versam sobre a concessão de isenção do imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) às motocicletas, motonetas e ciclomotores com potência de até 160 cilindradas. 2. Inconstitucionalidade formal. Ausência de elaboração de estudo de impacto orçamentário e financeiro. O art. 113 do ADCT foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que se destina a disciplinar “o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União”. A regra em questão, porém, não se restringe à União, conforme a sua interpretação literal, teleológica e sistemática. 3. Primeiro, a redação do dispositivo não determina que a regra seja limitada à União, sendo possível a sua extensão aos demais entes. Segundo, a norma, ao buscar a gestão fiscal responsável, concretiza princípios constitucionais como a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência (art. 37 da CF/1988). Terceiro, a inclusão do art. 113 do ADCT acompanha o tratamento que já vinha sendo conferido ao tema pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, aplicável a todos os entes da Federação. 4. A exigência de estudo de impacto orçamentário e financeiro não atenta contra a forma federativa, notadamente a autonomia financeira dos entes. Esse requisito visa a permitir que o legislador, como poder vocacionado para a instituição de benefícios fiscais, compreenda a extensão financeira de sua opção política. 5. **Com base no art. 113 do ADCT, toda “proposição legislativa [federal, estadual, distrital ou municipal] que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do**





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

**seu impacto orçamentário e financeiro”, em linha com a previsão do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. [...] (STF - ADI: 6303 RR 0085122-91.2020.1.00.0000, Relator: ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 14/03/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 18/03/2022)**

Adicionalmente, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) reforça tal exigência em seu art. 14, ao condicionar a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária à **existência de estimativas de impacto e de medidas de compensação fiscal**, seja pelo aumento de receita, seja por outro mecanismo legalmente previsto.

### 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: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001) (Vide ADI 6357)

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:





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

- 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.

Ainda que o projeto proponha a compensação mediante prestação de serviços, **tal modalidade não se enquadra no rol de medidas compensatórias previsto no inciso II do art. 14 da LRF**. Assim, a exigência de apresentação das respectivas medidas de compensação permanece vigente, **ensejando sua ausência inconstitucionalidade formal e ilegalidade**.

Esse entendimento já foi acolhido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ao reconhecer a inconstitucionalidade de lei municipal que instituía sistema de compensação de créditos tributários mediante a oferta de vagas na educação básica por instituições privadas de ensino, situação análoga ao do projeto em análise.

### Jurisprudência – TJ/SP (19/04/2023)

Ação Direta de Inconstitucionalidade de autoria de Prefeito – Lei nº 10.517/22, do Município de Santo André, de iniciativa da Câmara Municipal - previsão de renúncia de receitas tributárias – **criação de sistema de compensação de débitos, inscritos ou não em dívida ativa, mediante a disponibilização de vagas na educação básica por instituições privadas de educação**, para crianças de até cinco anos de idade – alegação do autor de afronta aos arts. 5º, 25, 47, II, XI, XIV, 111, 144, todos da Constituição Estadual – não caracterização de vício de iniciativa e, conseqüentemente, de violação ao princípio da separação dos poderes – competência legislativa concorrente em matéria tributária, ainda que o projeto de lei conceda renúncia fiscal – arts. 24 da CE e 61 da CF, bem como Tema 682 do STF, dotado de repercussão geral – precedentes do OE nesse sentido – precedente mencionado na inicial não aplicável ao caso, pois reconheceu a inconstitucionalidade, por vício de iniciativa, de lei que concedeu renúncia de receita não tributária – **reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei nº 10.517/22, porém, por conta de vício formal decorrente da não apresentação de estudos de impacto orçamentário e financeiro da renúncia fiscal prevista – requisito obrigatório, conforme o art. 113 do ADCT - causa de pedir aberta das ADIs – reprodução obrigatória do art. 113 do ADCT, aplicável a todos os entes federativos, e não só à União** – arts. 144 e 297 da CE e Tema 484 do STF –





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

possibilidade, assim, de controle direto de constitucionalidade pelo Órgão Especial - precedentes do OE que declararam inconstitucionalidade de leis municipais em casos semelhantes - tributo configura receita, nos termos do art. 159 da CE – ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 10.517/22, do Município de Santo André, por afronta ao art. 113 do ADCT (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2225156-06.2022.8.26.0000; Relator (a): Vico Mañas; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 19/04/2023; Data de Registro: 24/04/2023)

### 3. Conclusão

Diante do exposto, opina-se pela **inconstitucionalidade formal** dos **arts. 3º a 6º** do projeto de lei, em razão de vício de iniciativa, bem como pela **inconstitucionalidade formal e ilegalidade** da proposta como um todo, por afronta ao princípio da licitação, ao disposto no art. 113 do ADCT da Constituição Federal, e pela **ilegalidade** diante da violação ao art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

É o parecer.

**LUIS FERNANDO MARTINS GROHS**  
**Procurador Legislativo**



# 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 380037003100360030003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **LUIS FERNANDO MARTINS GROHS** em 02/06/2025 17:02

Checksum: **9FF80C3AB74F3881A7F2FDFBB97DABE46EF10655702E3C705063C67860271B3D**

