



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Parecer Jurídico

Assunto: Projeto de Lei nº 480/2025

Interessado: Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba

Data: 17 de junho de 2025

Ementa: Projeto de Lei que prevê compensação de créditos tributários com patrocínio de projetos que estimulem inovação tecnológica e inclusão digital. Matéria de interesse local. Atribuições de órgão do Poder Executivo. Iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo. Tema nº 917 do STF. Inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa. Violação à alíquota mínima do ISSQN (LC nº 116/2003, art. 8º-A). Ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro (art. 113 do ADCT e art. 14 da LRF). Inconstitucionalidade e ilegalidade.

1. Relatório

Trata-se de parecer jurídico sobre Projeto de Lei, de autoria do Vereador Ítalo Gabriel Moreira, que *"Institui o Programa 'ISSQN Inova Sorocaba – Prof. Geraldo Almeida' de incentivo à inovação, tecnologia e economia criativa, permitindo compensação de ISSQN por empresas que patrocinem projetos locais de alto impacto"*.

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: [...]

Entretanto, no que se refere à iniciativa, o art. 4º, inciso IV, do projeto de lei impõe obrigação específica à Secretaria de Inovação e Controladoria Municipal, atribuindo-lhe a responsabilidade pela análise das contas dos beneficiários do programa.

PL 480/2025

Art. 4º É necessária comprovação documental: [...] IV – prestação de contas anual à Secretaria de Inovação e Controladoria Municipal

Desta maneira, este dispositivo avança sobre o tema das atribuições de órgãos 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





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

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

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).

Consequentemente, ao tratar de matéria cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo, o art. 4º, IV do projeto incorre **em inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa**.

2.2. Aspecto material

Os arts. 1º a 3º do projeto de lei estabelecem a possibilidade de que empresas contribuintes do ISSQN compensem, **até o limite do tributo devido** no exercício, valores investidos em áreas relacionadas à inovação, tecnologia e economia criativa. A comprovação dos investimentos será realizada por meio documental (art. 4º), estando ainda prevista a regulamentação do projeto (art. 5º).

2.2.1. Limites à isenção de ISSQN

A Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, que dispõe sobre o ISSQN, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, **veda expressamente a concessão de isenções, incentivos ou benefícios que, ainda que de forma indireta, resultem em carga tributária inferior a 2%**, o que é justamente a hipótese contemplada no projeto de lei.

Página 3 de 8





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Lei Complementar 116/2003

Art. 8o-A. A alíquota mínima do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza é de 2% (dois por cento). (Incluído pela Lei Complementar nº 157, de 2016)

§ 1o **O imposto não será objeto de concessão de isenções, incentivos ou benefícios tributários ou financeiros**, inclusive de redução de base de cálculo ou de crédito presumido ou outorgado, **ou sob qualquer outra forma que resulte, direta ou indiretamente, em carga tributária menor que a decorrente da aplicação da alíquota mínima estabelecida no caput**, exceto para os serviços a que se referem os subitens 7.02, 7.05 e 16.01 da lista anexa a esta Lei Complementar. (Incluído pela Lei Complementar nº 157, de 2016)

§ 2o É nula a lei ou o ato do Município ou do Distrito Federal que não respeite as disposições relativas à alíquota mínima previstas neste artigo no caso de serviço prestado a tomador ou intermediário localizado em Município diverso daquele onde está localizado o prestador do serviço. (Incluído pela Lei Complementar nº 157, de 2016)

§ 3o A nulidade a que se refere o § 2o deste artigo gera, para o prestador do serviço, perante o Município ou o Distrito Federal que não respeitar as disposições deste artigo, o direito à restituição do valor efetivamente pago do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza calculado sob a égide da lei nula. (Incluído pela Lei Complementar nº 157, de 2016)

Lista de serviços anexa à Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003.

[...]

7.02 – Execução, por administração, empreitada ou subempreitada, de obras de construção civil, hidráulica ou elétrica e de outras obras semelhantes, inclusive sondagem, perfuração de poços, escavação, drenagem e irrigação, terraplanagem, pavimentação, concretagem e a instalação e montagem de produtos, peças e equipamentos (exceto o fornecimento de mercadorias produzidas pelo prestador de serviços fora do local da prestação dos serviços, que fica sujeito ao ICMS).

[...]

7.05 – Reparação, conservação e reforma de edifícios, estradas, pontes, portos e congêneres (exceto o fornecimento de mercadorias produzidas pelo prestador dos serviços, fora do local da prestação dos serviços, que fica sujeito ao ICMS).

[...]

16.01 - Serviços de transporte coletivo municipal rodoviário, metroviário, ferroviário e aquaviário de passageiros.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Por consequência, ao estabelecer a compensação total das obrigações tributárias, o projeto de lei viola o art. 8º-A da LC 116/2013, incorrendo em ilegalidade.

2.2.2. Renúncia de receita

O projeto de lei em análise **cria hipótese de renúncia de receita** ao permitir que particulares quitem créditos tributários mediante a realização de determinados patrocínios. Em razão disso, **é imprescindível a apresentação de estimativa de impacto 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





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

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 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:

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





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

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.

Ainda que o projeto proponha a compensação mediante patrocínio de projetos, **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 encontra respaldo na jurisprudência do 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 assemelhada ao 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, consequentemente, 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





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

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 – 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** do **art. 4º, IV**, do projeto de lei, em razão de vício de iniciativa. Ademais, conclui-se pela **inconstitucionalidade formal** da proposta como um todo, por afronta ao disposto no art. 113 do ADCT da Constituição Federal, e pela **ilegalidade** diante da violação ao art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e ao art. 8º-A da Lei Complementar nº 116/2003.

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 380038003900350039003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **LUIS FERNANDO MARTINS GROHS** em **17/06/2025 13:33**

Checksum: **D34272C447D1F36ABB97A9B80D47718E40279F059EC111C385264599506711EF**



Autenticar documento em <https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 380038003900350039003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.