



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

DIRETORIA LEGISLATIVA

Ofício nº 31/2023-DL

Araraquara, 18 de abril de 2023

A Sua Excelência o Senhor
Vereador e Presidente Paulo Landim
Câmara Municipal de Araraquara

Assunto: **inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 110/2023 (análise da Diretoria Legislativa)**

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Recebida a propositura em assunto, de autoria do Vereador Rafael de Angeli, a qual “dispõe sobre o incentivo fiscal mediante transferência de licenciamento de veículos no Município de Araraquara e dá outras providências”, verifica-se que ela é indistintamente inconstitucional e contrária às normas da Lei Orgânica do Município de Araraquara (LOMA), razão pela qual, por oportuno, *ex vi* do inciso I do art. 189 do Regimento Interno desta Casa de Leis, é plenamente suscetível de devolução ao seu respectivo autor.

De proêmio, não se olvida que a matéria ventilada por tal propositura é carregada de inofensível louvor, encontrando-se guarida, nitidamente, no interesse público, haja vista que se busca solucionar um problema que, inclusive, transcende o interesse local, tamanha a dimensão e complexidade do assunto, o qual tem trazido severas implicações de ordem prática e legal aos municípios.

Entretanto, sob a ótica material, a propositura é hialinamente inconstitucional.

Sucedendo-se que, pragmaticamente, o projeto **ofende a regra constitucional que veda a vinculação de receita de imposto** a órgãos, fundos ou despesas (art. 167, IV, da Constituição Federal), a qual encontra paralelo no art. 209 da LOMA¹.

No caso, o projeto está vinculando a receita oriunda do IPVA ao desconto concedido no IPTU, **malferindo o princípio constitucional da não afetação**.

¹ “Art. 209. É vedado ao Município vincular a receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a destinação de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino, para as ações e serviços públicos de saúde, para a realização de atividades da administração tributária e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita e para pagamento de débitos para com a União.”



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

DIRETORIA LEGISLATIVA

Nesse prumo, anote-se que consoante a firme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e o teor do art. 167, IV, da Constituição Federal, é inconstitucional a vinculação de receita de impostos (exceto nos casos permitidos pelo próprio texto constitucional).

Diversos são os precedentes desta Corte nos quais se verificou essa inconstitucionalidade, como, por exemplo, a ADI nº 1.689/PE, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Sydney Sanches, DJ de 2/5/03; ADI nº 2.529/PR, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Gilmar Mendes, DJe de 6/9/07; e a ADI nº 422/ES, Relator o Ministro Luiz Fux, Dje de 9/9/19.

Por ser esclarecedor, transcreva-se trecho do voto proferido por pelo relator nesse último caso:

“Tendo em vista esse desenho institucional para a separação de poderes, a Constituição Federal, no artigo 167, IV, veda a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa. Confira-se a redação original do dispositivo, cuja parte inicial foi mantida *ipsis litteris* pelo constituinte reformador:

‘Art. 167. São vedados:

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado pelo art. 212, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º;’

Por engessar o administrador público, as normas que determinam a vinculação de receitas de impostos devem ser excepcionais. É que, via de regra, espera-se que o Estado aplique os recursos de receita pública consoante critérios de conveniência e necessidade, informados pelos anseios democráticos da plataforma política que o elegeu. A liberdade e flexibilidade garantem, ainda, o custeio das despesas urgentes, imprevistas ou extraordinárias, que se façam necessárias ao longo do exercício financeiro”.

A bem da verdade, faz-se necessário que haja receita tributária desvinculada de uma contraprestação estatal prevista em lei, a fim de que o Município de Araraquara tenha liberdade de empregar os recursos de modo a melhor atender o interesse público.



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

DIRETORIA LEGISLATIVA

Nesta esteira, o princípio da não afetação das receitas tem como propósito assegurar “que os recursos sejam livres e à disposição para a realização de obras e serviços, em conformidade com as necessidades existentes e em obediência à escala de prioridades estabelecida a partir de análise rigorosa da situação existente².”

Em outras palavras, “não pode haver mutilação das verbas públicas. O Estado deve ter disponibilidade da massa de dinheiro arrecadado, destinando-o a quem quiser, dentro dos parâmetros que ele próprio elege como objetivos preferenciais³.”

Nesse sentido também é a lição de Eduardo Sabbag:

“No plano da motivação, o mandamento em análise visa assegurar que o conjunto das receitas componha uma 'massa distinta e única' hábil a cobrir o conjunto das despesas. Quer-se, assim, evitar que a receita de impostos, por antecipação, fique comprometida, 'inviabilizando de apresentar proposta orçamentária apta à realização do programa de governo aprovado nas urnas⁴.”

Sobre a finalidade do princípio da não afetação da receita de impostos tem-se ainda a explicação de José Ribamar Caldas Furtado:

“o imposto é tributo não vinculado, ou seja, é gerado a partir de uma situação desligada do desempenho de uma atividade estatal. Isso significa que a destinação dos recursos arrecadados mediante a cobrança de imposto deve ser definida no âmbito da lei orçamentária”(…) “a não-afetação prévia da receita de impostos tem importante finalidade no sistema orçamentário: liberdade ao elaborar as políticas, possibilitando a alocação de recursos, segundo critérios e escala de prioridades estabelecidos em função do planejamento, de modo a se chegar a um orçamento-programa que reflita necessidades adequadas no tempo e no espaço, em face da realidade cambiante de cada ente governamental⁵”.

Segue também explicação de Fernando Facury Scaff:

“o que é vinculado pelo art. 167, IV, CF, é o princípio da liberdade do legislador orçamentário, a fim de que os representantes do povo que venham a ser eleitos possam ter verbas disponíveis, sem atrelamentos,

² (José Afonso da Silva, Comentário contextual à Constituição, São Paulo: Malheiros, 2006, 2ª ed. p. 697).

³ (Regis Fernandes de Oliveira, Curso de Direito Financeiro, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2006, p. 328)

⁴ (Manual de Direito Tributário, 3ª ed., 2011, São Paulo, Editora Saraiva).

⁵ “O problema da vinculação de recursos orçamentários. REVISTA DO TCU 111. Fls. 65 e 66.



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

DIRETORIA LEGISLATIVA

para poder cumprir as tarefas políticas que a sociedade lhes impôs. É por meio dos recursos dos impostos que serão realizadas as políticas públicas comprometidas através das eleições periódicas. Exatamente por este motivo que os impostos não devem estar atrelados a órgão, fundo ou despesa, permitindo que o legislador estabeleça as prioridades durante o seu mandato, o que ocorre orçamentariamente pelo sistema de planejamento financeiro previsto na Constituição: Plano Plurianual PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias LDO e Lei Orçamentária LOA. Observe-se que isso impõem debates parlamentares periódicos sobre o destino da arrecadação, enquanto que as verbas vinculadas são carimbadas, afastando do debate parlamentar esses valores, que desde antes são atrelados às finalidades estabelecidas⁶.”

Derradeiramente, o Órgão Especial do Tribunal Bandeirante também tem diversos julgados nos quais se declaram inconstitucionais leis no mesmo sentido, “ipsis verbis” (grifei):

Direta de Inconstitucionalidade. Artigos 6º e 7º e da expressão "ao 7º" constante do art. 8º da Lei Complementar nº 413, de 20 de julho de 2.017, em sua redação originária e na que foi dada pela Lei Complementar nº 428, de 26 de dezembro de 2.017, do Município de Itupeva, que "Institui o Programa "Inovação Itupeva". Outorga de **benefício financeiro decorrente de parcela do ICMS ou do ISSQN**. Inconstitucionalidade. Norma impugnada que **disciplina o ressarcimento total ou parcial de despesas ou investimentos efetuados pelas beneficiárias dos incentivos**, relacionadas às novas instalações das empresas ou ampliação das já existentes. **Violação ao princípio da não afetação de receitas (inciso IV do art. 176, da Constituição do Estado de São Paulo), por não se enquadrar a vinculação de receitas operada pelos dispositivos impugnados às exceções previstas no texto constitucional.** Inconstitucionalidade reconhecida. Sem modulação. Precedentes. Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2197863-95.2021.8.26.0000; Relator (a): Cristina Zucchi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 04/05/2022; Data de Registro: 06/05/2022)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 12.058, DE 28 DE AGOSTO DE 2019, DO MUNICÍPIO DE SOROCABA/SP,

⁶ Liberdade do legislador orçamentário e não afetação: captura versus garantia dos direitos sociais. Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico, Belo Horizonte, Forum, v. set./fe 2016, n. 81, p. 172, 2016.



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

DIRETORIA LEGISLATIVA

QUE 'DISPÕE SOBRE INCENTIVOS E BENEFÍCIOS FISCAIS PARA MELHORIAS NOS BAIRROS E LOGRADOUROS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS' – **CONCESSÃO DE INCENTIVO FISCAL CONSISTENTE NO ABATIMENTO DO IPTU DE PESSOAS FÍSICAS E JURÍDICAS QUE APOIEM (MEDIANTE DOAÇÃO OU PATROCÍNIO) PROJETOS DE MELHORIA NOS BAIRROS E LOGRADOUROS PÚBLICOS, A SEREM PROMOVIDOS POR ASSOCIAÇÕES DE MORADORES LOCAIS, LIMITANDO A DEDUÇÃO A 10% (DEZ POR CENTO) DO VALOR DEVIDO – (...)** LEI QUE ESTABELECE OS ELEMENTOS ESSENCIAIS PARA CONCESSÃO DO BENEFÍCIO FISCAL – **VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA NÃO AFETAÇÃO (OU NÃO VINCULAÇÃO) TRIBUTÁRIA (ARTIGO 176, INCISO IV, DA CE) RECONHECIDA – INSTITUIÇÃO DE INCENTIVO QUE ENSEJOU VINCULAÇÃO DE PARCELA DA ARRECADAÇÃO DO IPTU PELO MUNICÍPIO, FORA DAS EXCEÇÕES CONSTITUCIONALMENTE PERMITIDAS** (...) (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2086325-46.2020.8.26.0000; Relator (a): Francisco Casconi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 29/09/2021; Data de Registro: 01/10/2021)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Arguição em face do § 4º do art. 1º, do § 3º do art. 9º, do inciso III do art. 12, do parágrafo único do art. 21 e das emendas parlamentares 01 a 77 e 80 a 90 da Lei Municipal nº 14.488, de 03 de agosto de 2020, que dispõem sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2021 (LDO). O art. 1º, § 4º, da Lei 14.488 de Ribeirão Preto dispõe que a Lei Orçamentária aplicará minimamente 5% dos recursos arrecadados nas ações destinadas ao atendimento na Área de Assistência Social. **Violação ao princípio da não afetação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, previsto no art. 176, IV, da Constituição Estadual.** (...) (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2290510-46.2020.8.26.0000; Relator (a): James Siano; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 04/08/2021; Data de Registro: 06/08/2021)

Direta de Inconstitucionalidade. Artigos 2º, 3º (na parte que remete ao artigo 2º), 9º e 10, da Lei Complementar nº 929, de 26 de outubro de 2011, do Município de Nazaré Paulista, que dispõe sobre a criação de incentivos ao desenvolvimento industrial do Município de Nazaré. **Outorga de benefício financeiro decorrente de parcela do ICMS ou do ISSQN.** Inconstitucionalidade. Norma impugnada que disciplina o



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

DIRETORIA LEGISLATIVA

ressarcimento total ou parcial de despesas efetuadas pelas beneficiárias dos incentivos, relacionadas às novas instalações das empresas ou ampliação das já existentes. Violação ao princípio da não afetação de receitas. **Não se enquadrando entre as exceções previstas no texto constitucional, a vinculação de receitas operada pelos dispositivos impugnados viola o inciso IV do art. 176, da Constituição do Estado de São Paulo.** Inconstitucionalidade reconhecida. Sem modulação. Precedentes. Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2125917-97.2020.8.26.0000; Relator (a): Cristina Zucchi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 24/02/2021; Data de Registro: 26/02/2021)

Direta de Inconstitucionalidade. Sorocaba, Lei 11.493, de 1.3.2017, que trata da **política municipal de incentivo ao uso de carros elétricos e movidos a hidrogênio. Criação de benefício fiscal.** Norma impugnada que manda devolver aos respectivos proprietários a cota parte relativa ao IPVA que pertence àquele Município. Patente prejuízo ao erário. **Violação ao princípio da não afetação de receitas. Ressalvadas poucas exceções, e este não é o caso, as receitas orçamentárias serão recolhidas ao respectivo caixa único do tesouro, sem qualquer vinculação em termos de destinação. Ofensa ao art. 176, IV da Const. de S. Paulo.** Inconstitucionalidade afirmada. Sem modulação. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2096310-39.2020.8.26.0000; Relator (a): Costabile e Solimene; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 02/12/2020; Data de Registro: 03/12/2020)

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INCISO II, ALÍNEAS "A" A "D" E PARÁGRAFOS 1º E 2º DO ART. 2º, BEM COMO ARTIGOS 10 A 19 DA LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 305, DE 7 DE FEVEREIRO DE 2008, DO MUNICÍPIO DE CABREÚVA, QUE "DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DE INCENTIVOS AO DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO, PRESTADORES DE SERVIÇOS, CENTROS DE DISTRIBUIÇÃO, UNIDADES DE LOGÍSTICA E DEMAIS EMPREENDEDORES CONGÊNERES, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS". **VINCULAÇÃO DE PARCELA DA RECEITA DO ICMS REPASSADA AOS MUNICÍPIOS. PRINCÍPIO DA NÃO AFETAÇÃO. DISPOSITIVOS DE LEI QUE CONCEDEM BENEFÍCIO FINANCEIRO COM RESSARCIMENTO TOTAL OU PARCIAL DE DESPESAS EFETUADAS PELAS BENEFICIÁRIAS DOS INCENTIVOS**



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

DIRETORIA LEGISLATIVA

RELACIONADAS ÀS NOVAS INSTALAÇÕES DAS EMPRESAS OU AMPLIAÇÃO DAS JÁ EXISTENTES, DESCONTADO DA PARTICIPAÇÃO QUE É REPASSADA PELO ESTADO AOS MUNICÍPIOS A TÍTULO DE ICMS. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DE NÃO AFETAÇÃO DA RECEITA DE IMPOSTOS A DESPESA PÚBLICA (ART. 176, IV, CE). AÇÃO PROCEDENTE. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2080508-98.2020.8.26.0000; Relator (a): Xavier de Aquino; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 21/10/2020; Data de Registro: 23/10/2020)

Noutro prumo, mas questão indissociável ao narrado, verifica-se que se pretende conferir incentivo fiscal a munícipes que, a toda evidência, estão infringindo a lei.

Ora, veja o que diz o "caput" do art. 120 do Código de Trânsito Brasileiro (CTB):

“Art. 120. Todo veículo automotor, elétrico, articulado, reboque ou semi-reboque, deve ser registrado perante o órgão executivo de trânsito do Estado ou do Distrito Federal, no Município de domicílio ou residência de seu proprietário, na forma da lei.”

À vista disso, o veículo daqueles que em Araraquara possuem domicílio ou residência devem ser registrados no Município de Araraquara. Deve aqui também ser licenciado.

Agora, veja o que diz o art. 123 do mesmo diploma:

“Art. 123. Será obrigatória a expedição de novo Certificado de Registro de Veículo quando:

- I - for transferida a propriedade;
- II - **o proprietário mudar o Município de domicílio ou residência;**
- III - for alterada qualquer característica do veículo;
- IV - houver mudança de categoria.

§ 1º No caso de transferência de propriedade, o prazo para o proprietário adotar as providências necessárias à **efetivação da expedição do novo Certificado de Registro de Veículo** é de trinta dias, sendo que nos demais casos as providências deverão ser **imediatas. (...)**”

Tal dispositivo obriga o proprietário de veículo, no inciso II, a novamente registrar o veículo quando houver mudança de domicílio ou residência e, neste caso, tal providência deve ser imediata (§ 1º).



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

DIRETORIA LEGISLATIVA

Por fim, veja o que assevera o art. 233 do CTB:

“Art. 233. **Deixar de efetuar o registro** de veículo no prazo de trinta dias, junto ao órgão executivo de trânsito, ocorridas as **hipóteses previstas no art. 123:**

Infração - média;

Penalidade - multa;

Medida administrativa - remoção do veículo.”

Mencionado dispositivo proporciona punição àqueles que infringem a lei, os quais - pelo projeto - receberiam incentivos fiscais para fazer algo que não somente já deveria ser feito, mas que submetem-nos a punições.

Seria necessário, nesse sentido, um aprofundamento quanto a mais uma inconstitucionalidade em razão disso.

De um lado, encontrar-se-iam munícipes que possuem registro e licenciamento em Araraquara e estão respeitando a lei, mas não possuem benefício fiscal algum ou possuíram para se adequar à lei; de outro lado, os munícipes que não possuem e, assim, estariam infringindo a lei, mas que receberiam, mesmo assim, benefício fiscal.

“Ex positis”, em síntese, rememora-se, o Projeto de Lei nº 110/2023 padece de eminentes vícios de inconstitucionalidade e ilegalidade, pois contrário à Carta Cidadã e à Lei Maior Municipal, motivo pelo qual – a critério da Presidência desta Egrégia Casa Legislativa – a propositura pode ser validamente devolvida ao seu autor, o qual – assim – poderá, no prazo de 10 (dez) dias, recorrer da decisão presidencial, à luz do art. 212 e seguintes do Regimento Interno deste Legislativo.

Solicita-se a Vossa Excelência a juntada do presente ofício no processo correspondente.

Respeitosamente,

VALDEMAR MARTINS NETO MOUCO MENDONÇA
Diretor de Unidade – Diretoria Legislativa

Redigido por:

CAIO FELLIPE BARBOSA ROCHA
Assistente Técnico Legislativo