



Parecer Jurídico nº 314/2022

Projeto de Lei Complementar nº 10/2022-Executivo

Assunto: Projeto de Lei – Matéria Tributária

Ementa: Direito Constitucional e Tributário. Competência Municipal – ISSQN – Renúncia de Receita – Incidência do art.113 do ADCT e art.14 da Lei de Responsabilidade Fiscal – Instituição de NOVA hipótese de incidência do ISSQN e MAJORAÇÃO de alíquota – Constitucionalidade- Necessária observância da Anterioridade ANUAL e Nonagesimal que são aplicadas CUMULATIVAMENTE - Justificativa para alteração na legislação tributária apresentada de modo racional e objetivo. Juízo POSITIVO de Constitucionalidade e de Legalidade da proposta.

I. RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei complementar de iniciativa do ilustríssimo Prefeito Municipal, Marcos Augusto Issa Henriques de Araújo e que conta com a seguinte redação:

Art. 1º O item 11 da lista de serviços do Anexo I, da Lei Complementar n.º 93, de 20 de setembro de 2017, passa a vigorar acrescido do seguinte subitem 11.05 com alíquota de 5% sobre o preço do serviço:

“11 (...)

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

(...)

11.05 – Serviços relacionados ao monitoramento e rastreamento a distância, em qualquer via ou local, de veículos, cargas, pessoas e semoventes em circulação ou movimento, realizados por meio de telefonia móvel, transmissão de satélites, rádio ou qualquer outro meio, inclusive pelas empresas de Tecnologia da Informação Veicular, independentemente de o prestador de serviços ser proprietário ou não da infraestrutura de telecomunicações que utiliza.”

Art. 2º O item 20.02 do Anexo I, da Lei Complementar n.º 93, de 20 de setembro de 2017, passa a vigorar com a alíquota de 2,0% sobre o preço do serviço.

Art. 3º O item 7.05 do Anexo I, da Lei Complementar n.º 93, de 20 de setembro de 2017, passa a vigorar com a alíquota de 5,0% sobre o preço do serviço e 3 (três) UFM's para importância fixa por ano.

Art. 4º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação, observado o princípio da anterioridade tributária previsto nas alíneas b e c do inciso III do art. 150 da Constituição Federal.

O projeto vem instruído com o competente estudo relativo à Renúncia de Receita Tributária própria.



Vieram os autos conclusos para a apreciação quanto à sua Constitucionalidade, Convencionalidade e Legalidade pelo que passo a opinar.

II-DOS FUNDAMENTOS PROPEDÊUTICOS

A análise e compreensão do presente projeto de lei perpassa a prévia do conceito da Autonomia conferida a cada um dos Poderes da República.

A autonomia é precisamente entendida como um verdadeiro poder de escolha e - de decidir livremente - dentro de um espaço que tenha sido razoavelmente demarcado, consideradas as possibilidades juridicamente previstas para tanto.

A Autonomia do Poder Público consiste, então, num conjunto de posições jurídicas ativas, apto a qualificar a liberdade de cada um desses centros de poder, que **instrumentaliza a realização** dos **desígnios institucionais** de cada uma das instâncias políticas.

Obviamente, competiu a Constituição da República desenhar as linhas mestras e centrais da atuação de cada Poder e, igualmente, a principiologia que legitima tanto aquilo que deve ser feito quanto os limites da atuação de cada um.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Dito isso, ainda deve-se expor a conceituação de como é formado o ordenamento jurídico, adota-se aqui a premissa de Valério Mazzuoli¹, sintetizada na ideia de que normas que não sejam formal ou materialmente constitucionais podem ocupar na hierarquia normativa - entendida como a **pirâmide de Kelsen²** - a posição supralegal (situadas em nível inferior a da Constituição mas acima da lei).

E em nível inferior as normas supralegais encontram-se as Leis em sentido estrito (cuja tramitação se dá entre Executivo e Legislativo segundo o procedimento para elas previsto) que, por sua vez, tem em outro degrau inferior as normas infralegais.

Assim, deixo consignado que as regras jurídicas dotadas de posição normativa primária no ordenamento jurídico normativos receberam a incumbência da Constituição da República de inovar no ordenamento jurídico por meio da criação de direitos e o estabelecimento dos correspondentes deveres jurídicos no tocante a matéria tributária consoante se extrai de diversos dispositivos constitucionais, notadamente, arts.24 inciso I, 30 inciso III, art. 48 inciso inciso I, art. 146 da CF.

Sublinhe-se que a Competência Tributária é entendida como a aptidão genérica concedida pela Constituição ao ente subnacional para instituir tributos tendo como características a I) Privatividade, II) indelegabilidade III)

¹ A Construção do conceito de normas supralegais consta da seguinte obra: **MAZZUOLI**, Valério de Oliveira. *O controle jurisdicional da convencionalidade das leis*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

² A explicação sobre a hierarquia entre as normas jurídicas e a "pirâmide de Kelsen" consta da seguinte obra: **DE MORAES**, Guilherme Braga Peña. *Direito constitucional: teoria da constituição*. Editora Lumen Juris, 2003.



incaducabilidade, IV) inalterabilidade, V) irrenunciabilidade VI) facultatividade no exercício e a VII) Exclusividade.

Gize-se, por fim, que a matéria em estudo versa sobre o exercício da Competência Tributária PRÓPRIA do Município, entendida como a prerrogativa conferida pelo Constituinte para que as comunas tenham direito próprio tanto de titularizar, por direito próprio, as relações jurídicas concernentes ao ISSQN e, de igual modo, o direito de cobrar tais tributos em face de seus sujeitos passivos.

Trazidos então os elementos necessários ao estudo do presente projeto de lei avanço na compreensão do tema.

III – DO PROCESSO LEGISLATIVO

Início esse tópico lembrando que o devido processo legislativo é uma derivação, um corolário e assim uma verdadeira faceta, da Cláusula Constitucional do devido processo legal cujas origens remontam a Magna Carta Inglesa, pelos idos de 1215.

A rigor, o devido processo legislativo é uma **garantia, do parlamentar e do cidadão** inscrita na cláusula do substantive *due process of law* (art. 5º, LIV, da CF/88), porque envolve a correta e regular elaboração das leis.

Sublinhe-se que existe um verdadeiro Direito Fundamental ao **Devido Processo Legislativo** e que pode ser sintetizado no direito que têm todos os

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

cidadãos de não sofrer interferências, na sua esfera privada de interesses, senão mediante normas jurídicas produzidas em conformidade com o procedimento constitucional e convencionalmente determinados.

Vê-se então que o direito ao devido processo legislativo constitui um exemplo de direito fundamental de titularidade difusa, não constituindo um direito subjetivo de um ou outro parlamentar, ao menos no que se refere à regularidade do processo de produção das leis. Tal direito, ao contrário, funciona simultaneamente como um direito de defesa e como um direito à organização e ao procedimento.

E se o devido processo legislativo constitui-se numa cláusula constitucional, o processo legislativo enquanto modo de realizar a produção de normas jurídicas pode ser entendido como o conjunto de atos necessários a produção de uma norma jurídica em sentido amplo.

Dito isso, tem-se que a matéria em análise encontra-se sujeita a **reserva de lei complementar**, seja porque estando incluída pelas diversas normas CF no âmbito de abrangência dessa espécie normativa e porque se encontra abrangida naquelas instituídas pela Lei Orgânica como sujeita a tal espécie legislativa.

Na sequência, tem-se que a matéria em análise encontra-se sujeita a **reserva de lei complementar**, o que se afirma por 02 (dois) fundamentos jurídicos distintos.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

O 1º(primeiro) fundamento se extrai a partir da interpretação do art.47 da CF que traz duas espécies de quórum: o de instalação e o de deliberação.

Veja-se, ademais, que **quórum** não se confunde com **maioria** porque enquanto o primeiro tem o significado ligado a exigência de que haja a presença mínima de parlamentares para a sessão ter início e poder deliberar eficazmente, o sentido atribuído a maioria liga-se a QUANTIDADE de votos proferidos, atendido o quórum exigido para a sessão.

A Constituição Federal fornece exemplos de espécies de **quórum qualificado** em função da maioria sendo que, a luz dos exemplos por ela fornecidos, a maioria qualificada é gênero que compreende **3(três) espécies**, notadamente; i) maioria absoluta, ii) maioria por 2/3(dois terços) e iii) maioria por 3/5(três quintos).

Assim, nos artigos 97, 60 e 51 da CF encontra-se o seguinte exemplo: maioria absoluta para declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público.

Já a Emenda Constitucional necessita do voto de 3/5(três quintos) de cada Casa Legislativa para ser aprovada sendo, ainda, necessários os votos de 2/3(dois terços) dos parlamentares para que haja autorização para a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado.

E se o quórum de aprovação das Leis Ordinárias exige maioria simples de votos (embora deva haver maioria absoluta dos membros do Parlamento para o

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

início da sessão), a aprovação das Leis Complementares torna necessária a existência de maioria qualificada em sua modalidade absoluta (artigo 69 da Constituição Federal).

Outrossim, como regra geral, tratando-se de lei ordinária, o quórum para a instalação da sessão será o da maioria absoluta, enquanto o quórum para a sua aprovação será o de maioria simples ou relativa.

Pondero, também, que a Lei Complementar tem sua incidência caracterizada por 02 (duas) distintas situações jurídicas.

A 1ª (primeira) delas, de viés FORMAL, já se expôs e se refere ao quórum necessário a sua aprovação.

Todavia, a 2ª (segunda) situação que a caracteriza liga-se às matérias que a ela o Constituinte sujeitou.

Vale dizer: Quando se estiver diante de qualquer das 2 (duas) situações – Quórum de maioria ABSOLUTA ou em face das MATÉRIAS explicitamente discriminadas pelo Constituinte – a natureza do ato normativo que deverá reger tais situações amoldar-se-á à Lei Complementar.

Lembre-se que a obrigatoriedade de legislar dada matéria sob o formato de lei complementar decorre de **juízo de ponderação específico** realizado pelo texto constitucional, fruto do **sopesamento** entre o princípio **democrático**, de um lado, e a **previsibilidade e confiabilidade** necessárias à adequada normatização de questões de especial relevância econômica, social ou política,

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

de outro a necessidade de se mitigar a influência das maiorias parlamentares circunstanciais no processo legislativo referente a determinadas matérias.

Entretanto, e quando ausente expressa menção constitucional nesse sentido, não cabe ao legislador submeter outras matérias a votação por meio desse instituto jurídico, exatamente porque ampliação da reserva de lei complementar **restringe indevidamente o arranjo democrático-representativo** desenhado pela Constituição Federal.

Logo, com lastro nos fundamentos anteriores, não se olvida que a matéria situa-se no âmbito de incidência da Lei Complementar enquanto espécie normativa hábil a introjetar a norma aqui proposta no ordenamento jurídico.

Tal conclusão se alcança a partir da leitura e inteligência do art.146 inciso III da CF, *litteris*:

Art. 146. Cabe à lei complementar:

III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes;

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Quanto a ***iniciativa***, tem-se que inexistente vício porque seu conteúdo não se imiscui em qualquer atribuição ou competência dos órgãos do Executivo, e de seus servidores, é que não visualizo qualquer vício de iniciativa no projeto de lei aqui avaliado.

Pondero ainda, que as regras de iniciativa reservada para a deflagração do processo legislativo constituem uma **projeção específica** do princípio da separação dos Poderes, e por isso de observância obrigatória por todos os atores políticos.

Consigno, também, que as regras de iniciativa reservada estão entre as disposições que mais singularizam a identidade institucional da Federação brasileira, exatamente porque demarcam e delimitam, de forma incisiva, o terreno de competências privativas assinaladas a cada uma das instâncias políticas do país.

Aliás, o fundamento mais claro dessa disposição cinge-se aos arts. 25 da Constituição Federal e art. 11 de seu ADCT.

Apenas para aprofundar mais a análise aqui formalizada, deve-se rememorar que o ponto fundamental das regras sobre a reserva de iniciativa está em ***resguardar a seu titular*** a decisão de propor ***direito novo*** em matéria confiada a sua ***especial atenção***, ou a seu interesse preponderante.

Firmadas tais premissas, tenho que a iniciativa legislativa de projetos de lei que versem sobre matéria tributária NÃO é do Poder Executivo Municipal (art. 165, *caput*, da Constituição Federal), pois ausente qualquer norma

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

constitucional expressa que garanta APENAS ao Chefe do Executivo essa prerrogativa e assim, a iniciativa reservada sobre a matéria.

Essa ausência de reserva de iniciativa é tão sintomática que o próprio Constituinte pátrio possui disposição explícita nesse sentido, consoante se extrai das regras instituídas pela EC 95/2016, verbis;

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. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016\)](#)

Acrescenta-se que como as regras de Reserva de Iniciativa demandam disposições EXPLÍCITAS, o Constituinte CASO houvesse concedido tal prerrogativa ao Chefe do Executivo a essas matérias o teria feito explicitamente, a exemplo das regras de iniciativa privativa por ele fixadas no art.61 da Carta Constitucional.

Somo a essa linha argumentativa que expõe já haver amplo entendimento jurisprudencial pretérito dos Tribunais Superiores no MESMO sentido, litteram:

Superior Tribunal de Justiça - Recurso Extraordinário 585.413 São Paulo - 2013

5. No mérito, **se tem assentado pela jurisprudência deste Supremo Tribunal ser de iniciativa legislativa**

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

concorrente a matéria tributária, pelo que eventual repercussão no orçamento não importaria a iniciativa privativa do Chefe do Executivo.

Nesse sentido:

"ADI - LEI Nº 7.999/85, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, COM A REDAÇÃO QUE LHE DEU A LEI Nº 9.535/92 - BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO - MATÉRIA DE INICIATIVA COMUM OU CONCORRENTE - REPERCUSSÃO NO ORÇAMENTO ESTADUAL - ALEGADA USURPAÇÃO DA CLÁUSULA DE INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - AUSÊNCIA DE PLAUSIBILIDADE JURÍDICA - MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA.

- A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário.

- A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que - por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo - deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca.

- O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara - especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo - ao ato de legislar sobre o



orçamento do Estado" (ADI 724-MC, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJ 27.4.2001, grifos nossos).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 553/2000, DO ESTADO DO AMAPÁ. DESCONTO NO PAGAMENTO ANTECIPADO DO IPVA E PARCELAMENTO DO VALOR DEVIDO. BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS. **LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. AUSÊNCIA DE VÍCIO FORMAL.** 1. Não ofende o art. 61, § 1º, II, b da Constituição Federal lei oriunda de projeto elaborado na Assembléia Legislativa estadual que trate sobre matéria tributária, uma vez que a aplicação deste dispositivo está circunscrita às iniciativas privativas do Chefe do Poder Executivo Federal na órbita exclusiva dos territórios federais. Precedentes: ADI nº 2.724, rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 02.04.04, ADI nº 2.304, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 15.12.2000 e ADI nº 2.599-MC, rel. Min. Moreira Alves, DJ 13.12.02 2. A reserva de iniciativa prevista no art. 165, II da Carta Magna, por referir-se a normas concernentes às diretrizes orçamentárias, não se aplica a normas que tratam de direito tributário, como são aquelas que concedem benefícios fiscais. Precedentes: ADI nº 724-MC, rel. Min. Celso de Mello, DJ 27.04.01 e ADI nº 2.659, rel. Min. Nelson Jobim, DJ de 06.02.04. 3. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga improcedente" (ADI 2464, Rel. Min. Ellen Gracie, Plenário, DJ 25.5.2007).



"EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 8.366, DE 7 DE JULHO DE 2006, DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. LEI QUE INSTITUI INCENTIVO FISCAL PARA AS EMPRESAS QUE CONTRATAREM APENADOS E EGRESSOS. MATÉRIA DE ÍNDOLE TRIBUTÁRIA E NÃO ORÇAMENTÁRIA. A CONCESSÃO UNILATERAL DE BENEFÍCIOS FISCAIS, SEM A PRÉVIA CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO INTERGOVERNAMENTAL, AFRONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 155, § 2º, XII, G, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. A lei instituidora de incentivo fiscal para as empresas que contratarem apenados e egressos no Estado do Espírito Santo não consubstancia matéria orçamentária. Assim, não subsiste a alegação, do requerente, de que a iniciativa seria reservada ao Chefe do Poder Executivo. 2. O texto normativo capixaba efetivamente viola o disposto no artigo 155, § 2º, inciso XII, alínea "g", Constituição do Brasil, ao conceder isenções fiscais às empresas que contratarem apenados e egressos no Estado do Espírito Santo. A lei atacada admite a concessão de incentivos mediante desconto percentual na alíquota do ICMS, que será proporcional ao número de empregados admitidos. 3. Pacífico o entendimento desta Corte no sentido de que a concessão unilateral de benefícios fiscais relativos ao ICMS, sem a prévia celebração de convênio intergovernamental, nos termos do que dispõe a LC 24/75, afronta ao disposto no artigo 155, § 2º, XII, "g", da Constituição Federal. Precedentes. 4. Ação direta julgada procedente para

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

declarar inconstitucional a Lei n. 8.366, de 7 de julho de 2006, do Estado do Espírito Santo" (ADI 3809, Rel. Min. Eros Grau, Plenário, DJ 14.9.2007, grifos nossos).

Nesse sentido também as seguintes decisões em recursos extraordinários:

"EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS DE DECISÃO MONOCRÁTICA. CONVERSÃO EM AGRAVO REGIMENTAL. PROCESSO LEGISLATIVO. NORMAS SOBRE DIREITO TRIBUTÁRIO. INICIATIVA CONCORRENTE ENTRE O CHEFE DO PODER EXECUTIVO E OS MEMBROS DO LEGISLATIVO. POSSIBILIDADE DE LEI QUE VERSE SOBRE O TEMA REPERCUTIR NO ORÇAMENTO DO ENTE FEDERADO. IRRELEVÂNCIA PARA FINS DE DEFINIÇÃO DOS LEGITIMADOS PARA A INSTAURAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO. AGRAVO IMPROVIDO. I – **A iniciativa de leis que versem sobre matéria tributária é concorrente entre o chefe do poder executivo e os membros do legislativo.** II – **A circunstância de as leis que versem sobre matéria tributária poderem repercutir no orçamento do ente federado não conduz à conclusão de que sua iniciativa é privativa do chefe do executivo.** III – Agravo Regimental improvido" (RE 590.697-ED, Primeira Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJE 06.09.2011).



"AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. INICIATIVA LEGISLATIVA. 1. **A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em matéria tributária.** 2. Agravo regimental a que se nega provimento" (RE 362.573-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. Eros Grau, DJE 17.08.2007). (Destacou-se.)

Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais – ADI nº 1.0000.16.029005-2/000 – 2017

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL QUE PREVÊ CONDIÇÕES PARA **ISENÇÃO DE IPTU NO MUNICÍPIO - INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES - VÍCIO DE INICIATIVA – NÃO OCORRÊNCIA** - MATÉRIA TRIBUTÁRIA QUE NÃO SE INCLUI DENTRE AQUELAS DE INICIATIVA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - REPRESENTAÇÃO IMPROCEDENTE.

- Leis que estabelecem requisitos e condições para isenção de IPTU não são de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, pois cuidam de matéria tributária, a qual não se inclui dentre aquelas que são de exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do artigo 66 da Constituição do Estado de Minas Gerais, e, por conseguinte, pelo princípio da simetria, de exclusiva iniciativa do Prefeito Municipal



Ultrapassada tal premissa, tem-se que a proposta aqui escrutinada será apresentada perante a Comissão Permanente de "Orçamento, Finanças e Contabilidade", que emitirá parecer, apreciado, após, pelo Plenário na forma regimental (art. 326, §1º, LOM e art. 166, *caput*, e §1º, da Constituição Federal).

Por fim, esclareço que há necessidade ainda de parecer da Comissão Permanente "Constituição, Justiça e Redação", pois esta se manifesta nos aspectos em todas as proposições que tramitarem pela Câmara (RI, art. 78, inciso I, alínea *a*).

III –DO MÉRITO

Primeiramente, deve-se dizer que a proposta legislativa em estudo é composta por 3(três) capítulos sendo que CADA um deles será analisado individualmente.

O Capítulo da proposta concernente à redução da alíquota do ISSQN produz, invariavelmente, como resultado uma RENÚNCIA de Receita.

Assim, o art.116 do ADCT estabelece a OBRIGATORIEDADE da proposição legislativa vir acompanhada do estudo de impacto orçamentário quanto a tal matéria.

Tal regra constitucional, em verdade, alçou ao texto FORMAL da Constituição da República regra de IDÊNTICO conteúdo aquela já prevista no 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, verbis:

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

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 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 da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

- 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.

Por este motivo, e porque o estudo de impacto orçamentário não aponta qualquer possível desequilíbrio para as contas públicas por força da concessão dessa redução de alíquota, formalmente não se observa qualquer inconstitucionalidade ou ilegalidade na matéria em estudo especificamente porque atendidos os pressupostos constitucionais e legais a ela inerentes.

No 2º(segundo) tópico do projeto de lei, vê-se que o Legislador Municipal tenciona incluir na legislação municipal MAIS uma hipótese de incidência do ISSQN para situações econômicas que outrora não tinham seu escopo por ele atingidas e que, assim, não sofriam sua incidência.

Apenas para não haver dúvida, deve se dizer que serviço é **Atividade** humana prestada a terceiros e vinculada bens **econômicos** imateriais produzidos de modo profissional e empresarial, mediante remuneração, e **SEM subordinação**

Deve-se dizer que prestar serviço significa servir, isto é, ato ou efeito de servir.

Serviços são, então, oferecimento de utilidade para outrem, a partir de um conjunto de **atividades imateriais**, prestadas com habitualidade e **intuito de lucro**, podendo estar conjugada ou não com a entrega de bens ao tomador.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Nessa linha de compreensão, tem-se que a Lei Complementar Federal 116/03 constituiu-se como norma geral em matéria de ISSQN editada em atenção aos comandos do art.46 III da CF/88.

E analisando-se a minuta proposta tem-se que a modificação do item 11 da lista anexa à Lei Complementar Municipal 93/2017 traz descrição razoavelmente clara sobre as materialidades que passarão a ser tributadas a partir da entrada em vigor da citada norma jurídica.

Pontue-se, por fim, que como tal regra passará a INSTITUIR nova hipótese de incidência, seus EFEITOS concretos obedecerão tanto à Anterioridade Anual QUANTO ao "Princípio da Noventena" de sorte que o poder público apenas estará autorizado a INICIAR a tributação sobre esse "novo" fato gerador a partir de 1º(primeiro) de Janeiro de 2024 CASO tal Lei seja aprovada APÓS o dia 1º(primeiro) de Outubro de 2022.

Isso porque como se trata de hipótese em que a majoração do ISSQN sujeita-se a obrigatoriedade de que a Lei que traz esse aumento tributário seja aprovada ATÉ 30/09/2022 posto que tal regra jurídica deve ser editada pelo menos 90(noventa) dias ANTES de seus efeitos começarem a ser produzidos e, igualmente, deve entrar no mundo jurídico com pelo MENOS 01 (um) exercício financeiro de antecedência ao início de sua vigência.

Dito de modo simples: As regras jurídicas instituídas por tal Lei Complementar que AUMENTEM tributos DEVEM sujeitar-se às 02(duas)



espécies de Anterioridade Tributária aqui mencionadas e que incidem de modo CUMULATIVO na espécie.

Obedecidas então tais Anterioridades, não haverá qualquer inconstitucionalidade ou ilegalidade na norma.

Por fim, essas mesmas observações se aplicam ao 3º(terceiro) capítulo do presente projeto de Lei, que majora a alíquota do item 7.05 da Lista Anexa à Lei Complementar 93/2017, exatamente em prestígio a Segurança Jurídica e aos direitos fundamentais titularizados pelo Contribuinte.

Vale dizer: Conquanto exista discricionariedade legislativa para que o Fisco, no bojo de sua política tributária, opte ou não por modificar a carga tributária, majorando-a, o exercício desse verdadeiro poder deve se dar nos termos da Constituição da República, valorando-se já aqui no seio do processo legislativo os direitos fundamentais do contribuinte perante a Fazenda Pública.

Do exposto, entendo que a propositura encontra-se, pois, totalmente regular sob o ponto de vista FORMAL de sorte que não enxergo qualquer óbice ao seu regular prosseguimento interno no âmbito desta Casa de Leis.

IV. DAS CONCLUSÕES

Do exposto, e em homenagem a cláusula constitucional do devido processo legal (da qual o processo legislativo constitui mera derivação), opino para que o presente projeto de lei siga a tramitação inerente ao rito próprio das

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Leis Complementares, porque sua matéria encontra-se situada no âmbito dos arts. 146 inciso III da CF, já que afeta a normas tributárias, mais exatamente tanto a Renúncia de Receita QUANTO a criação de NOVA hipótese de incidência (a ser acrescentada ao subitem 11.05 da Lista Anexa a LC 93/2017) ligando-se, ainda, a MAJORAÇÃO de alíquota do ISSQN em uma de suas hipóteses de incidência (item 7.01 do Anexo I da Lista Anexa à Lei Complementar 93/2017).

Friso que, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Roque (Resolução nº 13/1991) em seu artigo 54 §1 inciso XI, a aprovação deve se dar em 02(dois) **turnos** de votação com o quórum para aprovação de maioria absoluta exatamente em atenção às disposições do art. 146 inciso III da CF.

Saliento que **as matérias** constantes do projeto em estudo NÃO contam com Iniciativa Privativa do Executivo, muito embora tenham sido por Ele propostas.

Por fim, não se enxerga qualquer inconstitucionalidade no CONTEÚDO dessas regras jurídicas que alteram a LC 93/2017 seja porque compete aos Poderes Executivo e Legislativo o juízo político administrativo quanto à modificação da legislação tributária.

Além disso, a proposta de modificação dessa LC conta com exposição de motivos e fundamentação clara e explícita, que permite TANTO ao Parlamento QUANTO ao cidadão escrutinar de modo racional, objetivo e informado as razões que legitimam (ou deslegitimam) o escopo do presente projeto.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Gize-se por fim, que se a Lei que instituir os CAPÍTULOS do presente projeto que AUMENTAM a carga tributária **passar a vigorar APÓS 30/09/2022** os efeitos jurídicos dessas normas APENAS se produzirão a partir de **01/01/2024** o que se afirma em observância às disposições do art. 150 inciso III alíneas B e C da CFRB.

Acrescento que a matéria será apresentada perante a Comissão Permanente de "Orçamento, Finanças e Contabilidade", que emitirá parecer, apreciado, após, pelo Plenário na forma regimental (art. 326, §1º, LOM e art. 166, *caput*, e §1º, da Constituição Federal).

Por fim, lembro que há necessidade ainda de parecer da Comissão Permanente "Constituição, Justiça e Redação", pois esta se manifesta nos aspectos em todas as proposições que tramitarem pela Câmara (RI, art. 78, inciso I, alínea *a*).

É o parecer, s. m. j.

São Roque, 21/09/2022.

Gabriel Nascimento Lins de Oliveira

Procurador Legislativo da Câmara Municipal de São Roque

Matrícula 392

OAB/SP 333.261