



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO
CAPITAL DA HOSPITALIDADE E DA LOGÍSTICA



Página 1 de 4

ORIENTAÇÃO TÉCNICA
112/2020

Matéria: SUBSTITUTIVO 01 (PLCL 02/2019)

Ementa: TRIBUTÁRIO. SUBSTITUTIVO EM PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR. POLÍTICA FISCAL. TAXAS. IPTU. ISSQN. IMPERTINÊNCIA TEMÁTICA COM A PROPOSTA INICIAL. PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA COMPROMETIDA. ISENÇÃO EM CARÁTER NÃO GERAL. REQUISITOS LEGAIS NÃO PREENCHIDOS. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 14 DA LC 101/2000 E AO ARTIGO 113 DO ADCT. NÃO INCIDÊNCIA DO ARTIGO 3º DA EC 106/2020. POSSÍVEL ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (ART. 10-A DA LIA). **ORIENTAÇÃO DESFAVORÁVEL**

Trata-se de pedido encaminhado pela servidora Viviane Muller Menezes Nunes a esta Procuradoria Legislativa, para que seja emitida orientação técnica, em seus aspectos constitucionais e legais, acerca do Substitutivo 01 (protocolo sob nº 30551), em face do Projeto de Lei Complementar nº 02/2019, de autoria de vereador, que *Altera o prazo de vencimento das taxas de Alvará de Localização, Alvará de Saúde e Cota única das Microempresas e Microempreendedor Individual.*

Os motivos foram apresentados.

É o brevíssimo relato.

O substitutivo prevê a) em relação às microempresas: a.1) a isenção nas taxas de licença para localização e exercício de atividade e taxas de fiscalização de vigilância sanitária, no ano em que ocorrer a sua inscrição municipal e redução de 50% nas referidas taxas, a partir do exercício subsequente; a.2) redução de 50% no pagamento do IPTU no primeiro exercício após a abertura, referente ao imóvel próprio, alugado ou cedido e a.3) isenção do ISSQN nos primeiros doze meses de instalação e com redução em sua base de cálculo de 40% no segundo ano de atividade, 30% no terceiro, 20% no quarto e 10% no quinto; e b) em relação aos microempreendedores individuais: b.1) isenção de todos os custos, inclusive prévios, relativos à abertura, à inscrição, ao registro, ao funcionamento, ao alvará, à licença, ao cadastro, às alterações e procedimentos de baixa e encerramento de atividades, inclusive das taxas de licença para localização e exercício de atividade e de taxas de fiscalização de vigilância sanitária e b.2) redução de 50% no pagamento do IPTU, no primeiro exercício após o início das atividades, referente ao único imóvel próprio, alugado ou cedido. Por fim, menciona que os benefícios serão concedidos automaticamente, desde que comprovado, a qualquer tempo, o enquadramento das empresas, bem como que a norma entra em vigor na data da sua publicação, com efeitos a partir do primeiro



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO
CAPITAL DA HOSPITALIDADE E DA LOGÍSTICA



Página 2 de 4

dia do exercício subsequente, observado o prazo mínimo de noventa dias entre a sua publicação e o início dos seus efeitos.

Tratando-se de proposição acessória, curial a manutenção da pertinência temática com a proposta inicial e a não criação/aumento de despesas, nos casos de iniciativa legislativa privativa¹.

Cotejando as proposições (principal e acessória), verifica-se que o substitutivo extrapola o objeto disposto inicialmente, restrito à prorrogação do prazo para pagamento das taxas de alvará de localização, alvará de saúde e cota única das ME e MEI, já que prevê isenções totais e parciais, não só de taxas, mas de impostos, como o IPTU e o ISSQN.

A alteração abrupta do objeto em discussão, além do mais, compromete a participação da comunidade, já que ultrapassada a fase de publicação de aviso para consulta popular (LOM, art. 28, § 2º).

Se não fosse suficiente, mesmo não envolvendo matéria cuja iniciativa legislativa seja privativa do Chefe do Poder Executivo², de acordo com o artigo 14 da LC 101/2000, a proposição que concede isenção em caráter não geral³, por caracterizar renúncia de receita, precisa:

a) estar acompanhadas de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes;

b) atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias; e

¹ (CRFB): Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º;

II - nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público.

² O tema já foi enfrentado em diversos julgados do STF e a jurisprudência da Corte é uníssona em negar a exigência de reserva de iniciativa em matéria tributária, ainda que se cuide de lei que vise à minoração ou revogação de tributo. As leis em matéria tributária enquadram-se na regra de iniciativa geral, que autoriza a qualquer parlamentar – deputado federal ou senador – apresentar projeto de lei cujo conteúdo consista em instituir, modificar ou revogar tributo. (...) Não há, no texto constitucional em vigor, qualquer mandamento que determine a iniciativa exclusiva do chefe do Executivo quanto aos tributos. Não se aplica à matéria nenhuma das alíneas do inciso II do § 1º do art. 61, tampouco a previsão do art. 165. Como já decidiu diversas vezes este Tribunal, a regra do art. 61, § 1º, II, b, concerne tão somente aos Territórios. A norma não reserva à iniciativa privativa do presidente da República toda e qualquer lei que cuide de tributos, senão apenas a matéria tributária dos Territórios. Também não incide, na espécie, o art. 165 da CF, uma vez que a restrição nele prevista limita-se às leis orçamentárias plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual e não alcança os diplomas que aumentem ou reduzam exações fiscais. Ainda que acarretem diminuição das receitas arrecadadas, as leis que concedem benefícios fiscais tais como isenções, remissões, redução de base de cálculo ou alíquota não podem ser enquadradas entre as leis orçamentárias a que se referem o art. 165 da CF. [ARE 743.480 RG, voto do rel. min. Gilmar Mendes, j. 10-10-2013, P, DJE de 20-11-2013, Tema 682.

³ A isenção pode ser instituída em caráter geral, ou em caráter condicional. Nesta última hipótese, cabe à autoridade administrativa competente efetivá-la mediante despacho, uma vez preenchidos os requisitos legais (HARADA, Kiyoshi. Direito Financeiro e Tributário. 25ª Ed. São Paulo: Atlas, 2016). No caso, a concessão das isenções dependerá, indiscutivelmente, da aferição pelo fisco dos requisitos de ME e MEI, os quais, como se sabe, são voláteis, permitindo repentinas mudanças de enquadramento das empresas (LC 123/2006).



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO
CAPITAL DA HOSPITALIDADE E DA LOGÍSTICA



Página 3 de 4

c.1) demonstrar que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; ou

c.2) 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, sendo que, nesse caso, o benefício só entrará em vigor quando efetivamente implementadas as medidas.

Outrossim, por expressa previsão constitucional, a proposição legislativa que acarrete renúncia de receita deve estar acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro (ADCT, art. 113).

Nesse sentido:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES QUE INSTITUIU *ISENÇÃO* DA TAXA RELATIVA AOS PERMISSIONÁRIOS DO TRANSPORTE PÚBLICO INDIVIDUAL DE TÁXI E DE AUTORIZATÁRIOS DE VEÍCULOS DO TRANSPORTE ESCOLAR. AUSÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, DA MOTIVAÇÃO E DA RAZOABILIDADE. O Supremo Tribunal Federal expressou compreensão no sentido de que: “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”. Todavia, esse mesmo sodalício, em tema de concessão de benefício *fiscal*, firmou entendimento no sentido de que: “a Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesas ou concedam benefícios fiscais, requisitos esses que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos” (ADI n. 5.816/RO, rel. Min. Alexandre de Moraes). Na espécie, a Câmara de Vereadores ao promulgar a Lei Municipal n. 12.719/2020, que suspendeu a cobrança de taxas impostas a permissionários do transporte público individual por táxi e de autorizatários de veículos de transporte escolar, sem qualquer estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, o que reconhece nas informações prestadas a esse juízo, vulnerou expressamente disposição contida no art. 113 do ADCT: “a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”. Por outro lado, a não obediência à igual disposição contida no art. 14 da Lei de Responsabilidade *Fiscal* (a concessão de benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro), coloca em risco o equilíbrio entre receitas e despesas, implicando violação do princípio da legalidade, da razoabilidade e da motivação que deve nortear o ato dos Poderes do Estado e do Município, na forma do art. 19 da Constituição Estadual. Entendimento pacificado no âmbito deste Tribunal. Desta forma, o pedido expresso na medida cautelar ostenta densa plausibilidade quanto ao descumprimento de requisitos constitucionais e legais para a edição de lei que institui renúncia *fiscal*, prevendo *isenção* de taxa, comprometendo a execução do orçamento do Município de Porto Alegre. Cautelar deferida. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084677426, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Julgado em: 18-11-2020)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO
CAPITAL DA HOSPITALIDADE E DA LOGÍSTICA



Página 4 de 4

Vê-se, ainda, que o artigo 3º da EC 106/2020⁴, que extinguiu a ADI 6357, por perda superveniente do objeto, não autoriza, no caso, a inobservância da regra trazida pelo artigo 14 da Lei de Responsabilidade e Gestão Fiscal, eis que a pretensa norma não se limita ao período de calamidade pública.

Por fim, constitui ato de improbidade administrativa qualquer ação ou omissão para conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário referente ao ISSQN que resulte em carga tributária menor que a decorrente da aplicação da alíquota mínima de 2% (dois por cento), conforme artigo 10-A da Lei Federal nº 8.429/1992.

É a fundamentação.

POR TAIS RAZÕES e sem mais delongas, **opina-se** pela inviabilidade técnico-jurídica do Substitutivo 01 ao PLCL nº 02/2019.

É a conclusão, salvo melhor juízo.

Carazinho, 26 de novembro de 2020.

Luís Fernando Bourscheid
Procurador do Poder Legislativo
Matrícula 50020
OAB/RS 33.542

⁴ Art. 3º Desde que não impliquem despesa permanente, as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração, ficam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.
Parágrafo único. Durante a vigência da calamidade pública nacional de que trata o art. 1º desta Emenda Constitucional, não se aplica o disposto no § 3º do art. 195 da Constituição Federal.