Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. Nº 1546/16
PLCL Nº 024/16

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PARECER Nº 75 /17 – CCJ
AO PROJETO E À EMENDA Nº 01

Altera o inc. XX do *caput* do art. 21 da Lei Complementar nº 7 – que institui e disciplina os tributos de competência do Município –, de 7 de dezembro de 1973, e alterações posteriores, dispondo acerca da base de cálculo do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) para os serviços que especifica.

Vêm a esta Comissão, para parecer, o Projeto em epígrafe e a Emenda nº 01, ambos de autoria da vereadora Sofia Cavedon.

A proposição visa alterar o inciso XX do artigo 21 da Lei Complementar nº 07/73, dispondo sobre a base de cálculo do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN, priorizando bolsas de estudo de ensino superior para educadores das escolas infantis e para profissionais dos serviços de convivência e de fortalecimento de vínculos, ambos conveniados com o Município de Porto Alegre e para monitores das escolas de educação infantil da rede municipal de ensino.

A douta Procuradoria deste Legislativo Municipal, no parecer à fl. 10, considerou que a matéria objeto da proposição se insere no âmbito de competência do Município, inexistindo óbice à tramitação, apenas assinalou as exigências contidas no art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000, a respeito dos requisitos de cumprimento obrigatório no que tange à concessão de benefícios de natureza tributária.

É o relatório.

Desta forma, dentro do âmbito de atuação desta Comissão de Constituição e Justiça, a quem compete examinar e emitir pareceres sobre aspectos constitucionais, legais e regimentais das proposições, consoante o que dispõe o art. 36 da Resolução nº 1.178, de 16 de julho de 1992, Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Alegre, percebe-se que o Projeto em tela possui bases orgânicas, legais e constitucionais que buscam promover o desenvolvimento da educação na capital dos gaúchos.

PARECER Nº 75 /17 – CCJ
AO PROJETO E À EMENDA Nº 01

As razões acostadas na exposição de motivos deixam claro que o escopo do Projeto consiste em adequar a política de isenção fiscal à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB –, Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e à LOMPA (Lei Orgânica do Município de Porto Alegre), bem como à Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, conforme os argumentos arrolados na fundamentação da proposição em tela. Desta forma, o que se busca é o avanço da qualidade na formação dos estudantes e do aprimoramento dos serviços de educação direcionados àqueles que mais necessitam.

Ante o exposto, somos pela **inexistência de óbice** de natureza jurídica para a tramitação do Projeto e da Emenda nº 01.

Sala de Reuniões, 4 de abril de 2017.

Vereador Márcio Bins Ely,
Relator.

Aprovado pela Comissão em 25-4-17

Vereador Mendes Ribeiro – Presidente
CONTRA

Thiago Duarte
Vereador Dr. Thiago

Vereador Clàudio Janta – Vice-Presidente

Vereador Luciano Marcantonio

Vereador Adeli Sell

Vereador Rodrigo Maroni

/JCBC

Câmara Municipal de Porto Alegre

Processo nº 1546/16
PLCL nº 024/16

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

Altera o inc. XX do *caput* do art. 21 da Lei Complementar nº 7 – que institui e disciplina os tributos de competência do Município –, de 7 de dezembro de 1973, e alterações posteriores, dispondo acerca da base de cálculo do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) para os serviços que especifica.

RAZÕES DO VOTO EM SEPARADO

1- DO OBJETO DA PRESENTE PROPOSIÇÃO

A ilustre Vereadora Sofia Cavedon apresentou o Projeto de Lei Complementar em epígrafe, com o escopo de "***altera o inc. XX do caput do art. 21 da Lei Complementar nº 7 – que institui e disciplina os tributos de competência do Município –, de 7 de dezembro de 1973, e alterações posteriores, dispondo acerca da base de cálculo do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) para os serviços que especifica.***"

A alteração proposta visa, mais especificamente, incluir os serviços de educação de ensino superior elencados no subitem 8.01 da lista de serviços anexo à supracitada Lei, prestados por entidades autorizadas, reconhecidas ou credenciadas pelo Ministério da Educação, que ofereçam curso na área de educação, quando disponibilizarem ao Município de Porto Alegre, mediante convênio celebrado com este, bolsas de estudos equivalentes a, no mínimo, 4% (quatro por cento) do número total de suas matrículas, destinadas a educadores das escolas infantis conveniadas com o Município de Porto Alegre, a profissionais dos serviços de convivência e de fortalecimento de vínculos conveniados com o

Município de Porto Alegre e a monitores das escolas de educação infantil da rede municipal de ensino: 2% (dois por cento).

Diga-se que a vereadora proponente apresentou a emenda n° 1, que acrescenta os parágrafos 1° e 2° ao inciso XX, do art. 21, da LC 7/73, no sentido de assegurar aos estudantes regularmente matriculados em cursos oferecidos por instituições conveniadas com o Município, quando da entrada em vigor da presente proposição, a continuidade das bolsas até a conclusão dos respectivos cursos, desde que atendidos os requisitos definidos na legislação vigente (parágrafo primeiro), bem como garantir o direito à renovação das bolsas para os estudantes que obtiverem aprovação em 75% das cadeiras cursadas no semestre anterior (parágrafo segundo).

2- DO PARECER PRÉVIO DA PROCURADORIA

Compulsando os autos do presente processo legislativo, verifica-se que o ilustre Procurador deste Parlamento, exarou Parecer Prévio sobre a matéria, tombado sob o n° 707/15 (p.07), no qual resta nítido que a proposição em apreço, possui óbice jurídico a tramitação da matéria, conforme depreende-se do trecho da referida opinião, que segue abaixo colecionado, *in verbis*:

> ***"Cabe sinalr apenas que a Lei Complementar n° 101/2000, no artigo 14, impõe requisitos de cumprimento obrigatório no que tange à concessão de benefícios de natureza tributária".***

3- DA VOTAÇÃO DO PARECER NO ÂMBITO DA CCJ

Calha dizer que, a proposição em comento foi distribuída ao ilustre Vereador Márcio Bins Ely, que emitiu Parecer técnico, concluindo pela inexistência de óbice jurídico a tramitação da matéria.

4- DO PEDIDO DE VISTA

Em função da relevância do tema em apreço, e das consequências que poderão advir para toda a municipalidade, em eventual aprovação do PLCL, o signatário do presente Voto, na data 11.04.2017, solicitou vista ao processo, para apresentação de voto em separado.

5- DAS RAZÕES DO VOTO EM SEPRADO

Inicialmente, seria de bom alvitre destacar que o projeto é extremamente meritório, pois visa facilitar o acesso ao ensino superior, mas, infelizmente, a proposição não cumpre requisitos legais que, por via de consequência, obstam a sua tramitação.

Calha salientar que o ilustre o Ministro Celso de Mello, no julgamento proferido pelo Egrégio STF, nos autos da ADI n° 724-MC, DJ

27.04.01, discerniu, pedagogicamente, o ato de legislar sobre direito tributário e o ato de legislar a respeito do orçamento estatal, asseverando, *in verbis*:

> "[...] as proposições legislativas referentes à outorga de benefícios tributários – ou tendentes a viabilizar a sua posterior concessão – não se submetem à cláusula de reserva inscrita no art. 165 da Constituição Federal. **Este preceito constitucional, ao versar o tema dos processos legislativos orçamentários, defere ao Chefe do Executivo – mas apenas no que se refere ao tema da normação orçamentária –, o monopólio de poder se sua iniciativa"**. (grifei).

Concluiu o Ministro Celso de Mello naquela mesma assentada, que:

> "[...] **o ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder a dispensa jurídica de pagamento da obrigação fiscal, ou para efeito de possibilitar o acesso a favores ou aos benefícios concretizadores da exclusão do crédito tributário, não se equipara – especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo – ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado.** O ato de editar provimentos legislativos sobre matéria tributária não constitui, assim, noção redutível à atividade estatal de dispor sobre normas de direito orçamentário". (grifei).

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, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 07/05/1992, DJ 27-04-2001 PP-00056 EMENT VOL-02028-01 PP-00065). (grifei).

Diante disso, o Supremo Tribunal Federal firmou jurisprudência no sentido de que a iniciativa para elaboração de leis que versem sobre

matéria tributária é concorrente, assim, tanto o Poder Legislativo quanto o Poder Executivo são competentes para iniciar o processo legislativo para edição de lei que conceda isenção fiscal, ainda que tal lei cause eventual repercussão em matéria orçamentária, desde que acompanhada do respectivo impacto financeiro (LC nº 101/00).

Corrobora com tal entendimento, os seguintes arestos jurisprudenciais, a saber:

> AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. INICIATIVA LEGISLATIVA. **MATÉRIA TRIBUTÁRIA. CONCORRÊNCIA ENTRE PODER LEGISLATIVO E PODER EXECUTIVO. LEI QUE CONCEDE ISENÇÃO. POSSIBILIDADE AINDA QUE O TEMA VENHA A REPERCUTIR NO ORÇAMENTO MUNICIPAL. AGRAVO E RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDOS**.1. A repercussão geral é presumida quando se impugnar decisão contrária a Súmula ou Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (art. 543-A, § 3º, CPC). 2. O recurso extraordinário é cabível contra acórdão que julga constitucionalidade *in abstracto* de leis em face da Constituição Estadual, quando for o caso de observância ao princípio da simetria. Precedente: Rcl 383, Tribunal Pleno, Rel. Min. Moreira Alves. **3. A iniciativa para início do processo legislativo em matéria tributária pertence concorrentemente ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, "b", da CF). Precedentes: ADI 724-MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 15.05.92; RE 590.697-ED, Primeira Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Dje de 06.09.2011; RE 362.573-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. Eros Grau, Dje de 17.08.2007). 4. In casu, o Tribunal de origem entendeu pela inconstitucionalidade formal de lei em matéria tributária por entender que a matéria estaria adstrita à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, dada a eventual repercussão da referida lei no orçamento municipal**. 5. Agravo de instrumento provido. 6. Recurso extraordinário provido. (STF - AI: 809719 MG, Relator: Min. LUIZ FUX, Data de Julgamento: 20/09/2011, Data de Publicação: DJe-185 DIVULG 26/09/2011 PUBLIC 27/09/2011)

> 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, STF - Primeira Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Dje de 06.09.2011) (grifei).

> **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 de 17.08.2007). (grifei).
>
> 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 Assembleia 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, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 11/04/2007, DJe-023 DIVULG 24-05-2007 PUBLIC 25-05-2007 DJ 25-05-2007 PP-00063 EMENT VOL-02277-01 PP-00047 RDDT n. 143, 2007, p. 235 LEXSTF v. 29, n. 346, 2007, p. 104-114)

Em que pese se reconheça à possibilidade de integrante do Poder Legislativo, no caso a vereadora Sofia Cavedon, ter a iniciativa de projetos de leis que versem sobre matéria tributária, há outros requisitos de ordem legal que devem ser seguidos, para que o projeto possa tramitar, em especial, a indispensável observância aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Compulsando a presente proposição, verifica-se que o processo legislativo em comento, encontra-se desacompanhado dos requisitos legais necessários, para a concessão do referido benefício fiscal, como, no caso, a renúncia de receita, conforme determinado pela LC 101/2000 - Lei de Responsabilidades Fiscais –, que assim dispõe em seu art. 14, *in verbis*:

> **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. (grifei)

Como se denota, é indispensável à previsão dos efeitos das alterações da legislação tributária possa produzir, quantificadas e medidas, visto que, além de atender o estabelecido na Constituição Federal e na LRF, *"permite a avaliação da sua relação custo/benefício e facilitam a tarefa dos ilustres membros do Poder Legislativo de, quanto ao mérito, analisar as repercussões na programação dos investimentos e da prestação dos serviços públicos, que poderão sofrer solução de continuidade ou perda de qualidade, por redução de recursos financeiros, causando prejuízo à parcela da comunidade que os demanda, comparativamente com o benefício a ser concedido"* .

Em verdade, o benefício fiscal previsto na proposição, em nosso entender viola o princípio da razoabilidade (ou proibição de excesso), previsto no artigo 37 da Constituição Federal, visto que a proposta pretende incluir as receitas advindas da repartição de taxas públicas às empresas prestadoras de serviço público e de interesse público, em rol de não incidência do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza.

Nesse sentido, leciona Humberto Ávila, in verbis:

> "[...] **o postulado da proporcionalidade exige que o Poder Legislativo e o Poder Executivo escolham, para a realização de seus fins, meios adequados, necessários e proporcionais.** Um meio é adequado se promove o fim. Um meio é necessário se, dentre todos aqueles meios igualmente adequados para promover o fim, for o menos restritivo relativamente aos direitos fundamentais. E um meio é proporcional, em sentido estrito, se as vantagens que promove superam as desvantagens que provoca". (grifei).

Nunca é demais lembrar que o poder de tributar e o poder de isentar representam o verso e o reverso da mesma moeda.

Nesse sentido, José Souto Maior Borges leciona que:

> "[...] **o poder de isentar apresenta certa simetria com o poder de tributar. Todos os problemas revelados na área do tributo podem ser estudados na ótica oposta, qual seja a isenção. Da mesma forma que existem limitações ao poder de tributar, há limites que não podem ser transpostos pelo poder de isentar,** haja vista que ambos

> não passam do verso e reverso da mesma medalha. Ou seja, o poder de isentar é o próprio poder de tributar visto ao inverso". (grifei).

Assim, consoante o abalizado magistério de Sacha Calmon Navarro Coelho, *verbis*:

> **"O princípio da capacidade contributiva, junto com outros, tais como o de igualdade e o da generalidade, podem atuar para o controle político e jurisdicional da tributação pervertida ou das perversões da extrafiscalidade.** Nisso acerta em cheio o Prof. José Marques Domingues: 'As isenções extrafiscais (tanto quanto as isenções fiscais – que preservam o necessário mínimo), quando não iluminadas por critérios como esses, transformam-se em privilégios constitucionais e são espúrias, desvirtuadas, informam a possível colisão dos regimes de incentivos com o princípio da igualdade concebido como princípio de capacidade contributiva". (grifei).

Portanto, em que pese o mérito da proposição, sustentamos que a iniciativa em comento ofende a ordem constitucional e infraconstitucional vigentes, especialmente os princípios da razoabilidade, igualdade tributária, interesse público e capacidade contributiva, além de não observar e descumprir os preceitos estabelecidos pela LC 101/01 (Lei de Responsabilidade Fiscal) – impacto econômico-financeiro.

Diante do acima esposado, examinado os aspectos constitucionais, legais e regimentais, apresento o presente Voto em separado, opinando pela existência de óbice de natureza jurídica para a tramitação do PLCL.

É como voto!

Porto Alegre, 13 de abril de 2016.

Mendes Ribeiro
Vereador