



**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA**

**PARECER Nº 303 /17 – CCJ**

**Inclui incs. XXVIII e XXIX no *caput* do art. 21 da Lei Complementar nº 7, de 7 de dezembro de 1973 – que institui e disciplina os tributos de competência do Município –, e alterações posteriores, dispondo acerca da base de cálculo do Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN) para serviços que especifica.**

Vem a esta Comissão, para parecer, o Projeto em epígrafe, de autoria do vereador Márcio Bins Ely.

O Projeto visa incluir os incisos XXVIII e XXIX no *caput* do art. 21 da Lei Complementar nº 7, de 7 de dezembro de 1973 – que institui e disciplina os tributos de competência do Município –, e alterações posteriores, dispondo acerca da base de cálculo do Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN) para serviços que especifica.

A Procuradoria desta Casa, em parecer prévio (fl. 06), deixou de apontar óbice de natureza jurídica à tramitação da matéria.

É o relatório, sucinto.

De início, cumpre frisar que o Projeto de Lei apresentado deve ser examinado pela Comissão de Constituição e Justiça, por força do art. 36, inc. I, al. “a”, do Regimento da Câmara Municipal de Porto Alegre.

A presente proposição encontra guarida, sob seu aspecto formal, no art. 101, do Regimento desta Casa e na Lei Complementar nº 95/1998 e suas respectivas alterações.

O Projeto prevê a redução da alíquota do ISS, de 5% para 2% e 0%, para serviço de ensino, em que sejam oferecidas a estudantes carentes bolsas de estudo para curso preparatório ao ENEM entre 5% e 10% das vagas. Segue o teor da proposição, *in verbis*:

*Art. 1º Ficam incluídos incs. XXVIII e XXIX no caput do art. 21 da Lei Complementar nº 7, de 7 de dezembro de 1973, e alterações posteriores, conforme segue:*



**PARECER Nº 705 /17 – CCJ**

“Art. 21. ....”

*XXVIII – serviços previstos nos subitens 8.01 e 8.02 da lista de serviços anexa a esta Lei Complementar que ofereçam a estudantes carentes bolsas integrais de estudo para curso preparatório ao Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM – equivalentes a 5% (cinco por cento) de suas vagas: 2% (dois por cento); e*

*XXIX – serviços previstos nos subitens 8.01 e 8.02 da lista de serviços anexa a esta Lei Complementar que ofereçam a estudantes carentes bolsas integrais de estudo para curso preparatório ao ENEM equivalentes a 10% (dez por cento) de suas vagas: 0% (zero por cento).” (NR)*

É importante destacar que o Ministro Celso de Mello, no julgamento da ADI nº 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, cabe colacionar os seguintes julgados:

**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**



PARECER Nº 3<sup>es</sup> /17 – CCJ

**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 (Lei Complementar nº 101/00).

Em que pese se reconheça à possibilidade de integrante do Poder Legislativo, no caso o vereador Márcio Bins Ely, 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, bem como a vedação legal de concessão de alíquota zero de ISS, nos termos da Lei Complementar nº 116/03.

Como dito, o Projeto possui mácula de ilegalidade porque também prevê a concessão de alíquota zero de ISS, no caso de oferta de 10% das vagas para bolsas integrais para estudantes carentes em cursos preparatórios ao ENEM.

Tal proposta é flagrantemente ilegal por contrariar o disposto no art. 8º-A da Lei Complementar Nacional nº 116/2003, lei que regulamenta o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN em âmbito nacional, restando clara



**PARECER Nº 303 /17 – CCJ**

a proibição da 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 de 2% (dois por cento). A exceção ficou apenas para os serviços a que se referem os subitens 7.02, 7.05 e 16.01 da Lista de Serviços (construção civil e transporte coletivo), não estando abrangidos os serviços de ensino, citados pelo Projeto (8.01 e 8.02).

Nesse sentido, cabe transcrever o art. 8º-A da Lei Complementar nº 116/2003, a saber:

*“Art. 8º-A. A alíquota mínima do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza é de 2% (dois por cento).*

*§ 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.*

*§ 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.*

*§ 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.*

*§ 4º Na hipótese de descumprimento do disposto no caput ou no § 1º, ambos do art. 8º-A desta Lei Complementar, o imposto será devido no local do estabelecimento do tomador ou intermediário do serviço ou, na falta de estabelecimento, onde ele estiver domiciliado.*

Dessa forma, não pode a legislação municipal prever isenções, incentivos ou benefícios tributários ou financeiros que resultem em carga tributária menor que 2%. Diversas são as consequências no caso de infração ao dispositivo



**PARECER Nº 306 /17 – CCJ**

ora discutido, dentre elas a constituição de ato de improbidade administrativa do gestor municipal, com perda da função pública, suspensão dos direitos políticos e multa civil de até 3 vezes o valor do benefício (art. 10-A; art. 12, IV; art. 17, § 13; da Lei nº 8.429/92).

Além disso, ao compulsar a presente proposição verifica-se que o processo legislativo encontra-se desacompanhado dos requisitos legais necessários para a concessão do referido benefício fiscal, como, no caso, a renúncia de receita, conforme determinado pela Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal –, que assim dispõe em seu art. 14:

*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”<sup>1</sup>.

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

---

<sup>1</sup> CIOFI, Paulo Roberto. Os requisitos legais necessários para a concessão de anistias fiscais pelos municípios. Considerações. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 13, n. 1899, 12 set. 2008. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/11712>>. Acesso em: 29 jul. 2014.



PARECER Nº 209 /17 – CCJ

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”<sup>2</sup>.*

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 perversa 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”<sup>3</sup>.*

Por fim, cabe citar que, nos termos da Lei Orgânica Municipal, os benefícios que envolvam matéria tributária devem ser concedidos por prazo determinado. Eis o teor do art. 113 e seu § 3º da Lei Orgânica:

*“Art. 113 Somente mediante Lei aprovada por maioria absoluta será concedida anistia, remissão, isenção ou qualquer outro benefício ou incentivo que envolva matéria tributária ou dilatação de prazos de pagamento de tributo e isenção de tarifas de competência municipal.*

*§ 3º Os benefícios a que se refere este artigo, excluídas as imunidades, serão concedidos por prazo determinado.”*

Portanto, em que pese o mérito da proposição, sustentamos que a iniciativa em comento ofende a ordem constitucional e infraconstitucional

<sup>2</sup> José Souto Maior Borges. *Isenções Tributárias*, 2.ª ed., São Paulo: Sugestões Literárias, 1980, p. 21

<sup>3</sup> Sacha Calmon Navarro Coelho. *Comentários à constituição de 1988: Sistema Tributário*, Rio de Janeiro, Forense, 2.ª ed., 1990, p. 332.



# Câmara Municipal de Porto Alegre

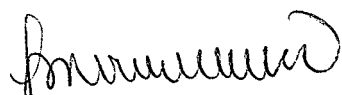
PROC. Nº 1457/17  
PLCL Nº 022/17  
Fl. 7

PARECER Nº 305 /17 – CCJ


vigentes, especialmente por não observar e descumprir os preceitos estabelecidos pelas Leis Complementares nº 116/03 (Lei do ISS) e nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), bem como na Lei Orgânica Municipal.

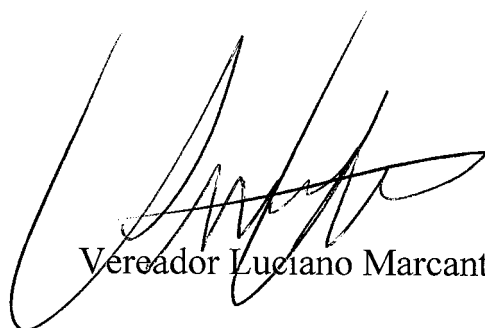
Diante do exposto, examinados os aspectos constitucionais, legais e regimentais, manifesto parecer pela **existência de óbice** de natureza jurídica para a tramitação do Projeto.

Sala de Reuniões, 18 de setembro de 2017.

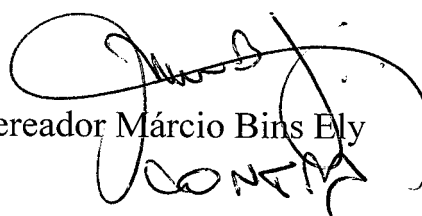
  
**Vereador Mendes Ribeiro,  
Presidente e Relator.**


Aprovado pela Comissão em 26/9/17

  
Vereador Claudio Janta – Vice-Presidente

  
Vereador Luciano Marcantonio

  
Vereador Adeli Sell

  
Vereador Márcio Bins Ely

  
Vereador Dr. Thiago

Vereador Rodrigo Maroni

*contra*

**NÃO VOTOU**