



**ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**

**COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL**

**PARECER**

**Assunto:** Projeto de Lei Ordinária nº. 123/2025

**Autoria:** Ver. Leôndidas Júnior

**Ementa:** “Dispõe sobre a isenção do Imposto Sobre Serviços (ISS) para empresas abertas por jovens em Teresina e dá outras providências.”.

**Relator (a):** Ver. Venâncio Cardoso

**Conclusão:** Parecer contrário à tramitação, discussão e votação do presente projeto de lei

**I – RELATÓRIO:**

O ilustre Vereador Leôndidas Júnior apresentou projeto de lei ordinária cuja ementa é a seguinte: “Dispõe sobre a isenção do Imposto Sobre Serviços (ISS) para empresas abertas por jovens em Teresina e dá outras providências.”.

O nobre parlamentar não apresentou justificativa escrita.

É, em síntese, o relatório.

**II - EXAME DE ADMISSIBILIDADE:**

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Observa-se, contudo, que o autor não articulou justificativa escrita, não atendendo, portanto, ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

Destarte, restam-se não cumpridos os requisitos de admissibilidade.





## ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

### III – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL, LEGAL E REGIMENTAL:

No caso em apreço, a proposição legislativa objetiva isentar, pelo prazo de 10 (dez) anos, os microempreendedores individuais (MEI), as microempresas (ME) e as empresas de pequeno porte (EPP) constituídas por jovens entre 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove), no âmbito do Município de Teresina.

Inicialmente, cumpre registrar que o projeto em análise versa sobre matéria tributária, sobre a qual compete ao Município legislar, nos termos do art. 24, inciso I, e art. 30, inciso I, todos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88, conforme se observa a seguir:

*Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:*

*I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; (grifo nosso)*

*Art. 30. Compete aos Municípios: (grifo nosso)*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local; (grifo nosso)*

Quanto à iniciativa da matéria, dispõe o art. 50 da Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM que a iniciativa das leis cabe ao Vereador, às Comissões Permanentes da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos. Portanto, não se tratando de assunto que cabe exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo, percebe-se que não se verifica vício de iniciativa na proposição legislativa em comento.

Nesse sentido é, aliás, o entendimento jurisprudencial reinante no ordenamento jurídico pátrio. Atina-se que até mesmo o Supremo Tribunal Federal - STF, tido como o guardião da Constituição Federal, já firmou posicionamento quanto à competência legislativa em matéria tributária, entendendo que a reserva de iniciativa assegurada ao Chefe do Poder Executivo, com exclusividade, para propor projeto de lei envolvendo matéria tributária, que prevaleceu ao longo da Constituição de 1969, não mais se aplica. Com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88, os membros do Poder Legislativo





## ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

passaram a ter legitimidade para iniciar o processo de formação de leis em matéria tributária, conforme se verifica da análise da seguinte ementa disposta abaixo:

**EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. INEXISTÊNCIA DE RESERVA DE INICIATIVA. PREVALÊNCIA DA REGRA GERAL DA INICIATIVA CONCORRENTE QUANTO À INSTAURAÇÃO DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS. LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA INICIATIVA PARLAMENTAR.**

**- Sob a égide da Constituição republicana de 1988, também o membro do Poder Legislativo dispõe de legitimidade ativa para iniciar o processo de formação das leis, quando se tratar de matéria de índole tributária, não mais subsistindo, em consequência, a restrição que prevaleceu ao longo da Carta Federal de 1969. Precedentes. RECONHECIDO E PROVIDO. (STF - RECURSO EXTRAORDINÁRIO 328.896 SP, Relator: CELSO DE MELLO) (grifo nosso)**

O STF ainda, julgando o Recurso Extraordinário nº. 626570, manifestou-se em igual sentido, através do voto do eminente relator, Ministro Luiz Fux, que, em seu voto, observou que a Corte Superior "... possui entendimento pacificado no sentido de que é de iniciativa concorrente o projeto de lei que trata de matéria tributária, ainda que exista proposta com o intuito de concessão de benefício fiscal ...", citando, no mesmo voto, como precedentes, a ADI nº. 727 (Plenário, Relator o Ministro Celso de Mello), a ADI nº. 2.464 (Plenário, Relatora a Ministra Ellen Gracie), o RE nº. 667.894, que teve como Relator o Ministro Gilmar Mendes e o RE nº. 583.116, que teve como Relator o Ministro Dias Toffoli.

Contudo, não obstante o Município seja competente para instituir isenção incidente sobre os tributos da sua alçada, bem como seja viável ao parlamentar iniciar proposições dessa natureza, é imperioso não desconsiderar os requisitos introduzidos pela CRFB/88 e pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº. 101/2000) para a concessão de isenções fiscais.

Com efeito, o legislador constituinte de 1988 inseriu o §6º no art. 150 da CRFB/88 com a seguinte redação:

**Art. 150.** *Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:*

[...]





## ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

**§ 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g. (grifo nosso)**

Nessa linha de intelecção, o tributarista Leandro Paulsen, invocando excerto doutrinário da lavra de Tércio Sampaio Ferraz Júnior, discorre acerca da expressão “lei específica” disposta na carta constitucional, *in verbis*:

*lei específica contida no art.150 §6º da CF/88, averba que “esta lei deve ser específica. Específica opõe-se a genérico (...) diz-se que o preceito é genérico ou porque se dirige a todos os destinatários (generalidade pelo sujeito) ou porque sua matéria consiste num tipo abstrato (generalidade pelo objeto). Em contraposição, o específico o será também pelo sujeito (individualização do destinatário) ou pelo objeto (singularização da matéria). A exigência de lei específica significa, nesse sentido, que seus preceitos devem estar dirigidos a um subconjunto dentro de um conjunto de sujeitos ou que seu conteúdo deve estar singularizado na descrição da facti species normativa, i. é, pela delimitação de um subconjunto material dentro de um conjunto. (...) a lei específica, segundo o §6º do art.150 da Constituição, deverá regular exclusivamente as matérias ali enumeradas ou regular exclusivamente os correspondentes tributo ou contribuição.” (‘A noção de lei específica no art.150 §6º, a CF, e a recepção dos Decretos-leis 2163/84 e 1184/71’, em RDT 70, p.181-188)”, apud Leandro Paulsen, Direito Tributário, 9ªed., 2ª tir., Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2007, p.267, g.n.)*

Dessa forma, somente uma lei específica pode conceder incentivos fiscais ou tributários, de sorte a trazer transparência e segurança jurídica, livrando o aplicador da lei da tarefa de manusear infundáveis normas espalhadas na legislação ordinária. O termo “lei específica” significa, portanto, que a ementa da lei deve indicar, em destaque, o incentivo fiscal ou tributário objeto de concessão ou que tal hipótese de isenção deve estar disposta no ato normativo que regulamenta o imposto em questão.

Por outro lado, a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF visou aperfeiçoar o mecanismo de arrecadação tributária e condicionar a concessão de incentivos tributários, limitando a ação do legislador nos termos do art. 14, que assim prescreve:





## ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

***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:***  
(grifo nosso)

***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;*** (grifo nosso)

***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.*** (grifo nosso)

***§ 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 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.*** (grifo nosso)

***§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:***

***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.***

O dispositivo supratranscrito demonstra que a renúncia tributária é um instrumento de planejamento das finanças públicas. O inciso I da referida norma legal condiciona o ente político concedente do benefício à demonstração prévia de que a renúncia pretendida foi considerada na estimativa da receita na Lei Orçamentária Anual – LOA – na forma do art. 12 da LRF, e que não afetará as metas dos resultados fiscais previstas no anexo próprio da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO. A LDO, ao orientar a elaboração da LOA, deve dispor sobre alterações da legislação tributária considerando os aumentos e reduções legais de tributos para possibilitar a correta estimativa de receitas no orçamento anual.





## ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Já o inciso II da mencionada regra exige que a proposta de renúncia esteja acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio de aumento da carga tributária mediante elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Prescreve, ainda, o § 2º do art. 14 a LRF que a vigência do incentivo ou benefício decorrente de medidas de compensação da perda de arrecadação fica condicionada à efetiva implementação dessas medidas, de sorte a não provocar qualquer desequilíbrio nas contas públicas.

A CRFB/88, no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, exige que projetos de lei que tratem de renúncia de receita sejam acompanhados de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, senão vejamos:

***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) (grifo nosso)***

Quanto ao tema, cumpre ressaltar que o STF julgou inconstitucional lei que concede isenção de tributos sem o atendimento dos requisitos acima mencionados:

***Direito constitucional e tributário. Ação direta de inconstitucionalidade. IPVA. Isenção. Ausência de estudo de impacto orçamentário e financeiro.***

***1. Ação direta contra a Lei Complementar nº 278, de 29 de maio de 2019, do Estado de Roraima, que acrescentou o inciso VIII e o § 10 ao art. 98 da Lei estadual nº 59/1993. As normas impugnadas versam sobre a concessão de isenção do imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) às motocicletas, motonetas e ciclomotores com potência de até 160 cilindradas.***

***2. Inconstitucionalidade formal. Ausência de elaboração de estudo de impacto orçamentário e financeiro. O art. 113 do ADCT foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que se destina a disciplinar “o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União”. A regra em questão, porém, não se restringe à União, conforme a sua interpretação literal, teleológica e sistemática.***

***3. Primeiro, a redação do dispositivo não determina que a regra seja limitada à União, sendo possível a sua extensão aos demais entes. Segundo, a norma, ao buscar a gestão fiscal responsável, concretiza princípios constitucionais como a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a***





## ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

*eficiência (art. 37 da CF/1988). Terceiro, a inclusão do art. 113 do ADCT acompanha o tratamento que já vinha sendo conferido ao tema pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, aplicável a todos os entes da Federação.*

*4. A exigência de estudo de impacto orçamentário e financeiro não atenta contra a forma federativa, notadamente a autonomia financeira dos entes. Esse requisito visa a permitir que o legislador, como poder vocacionado para a instituição de benefícios fiscais, compreenda a extensão financeira de sua opção política.*

*5. Com base no art. 113 do ADCT, toda “proposição legislativa [federal, estadual, distrital ou municipal] que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”, em linha com a previsão do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.*

*6. A Lei Complementar do Estado de Roraima nº 278/2019 incorreu em vício de inconstitucionalidade formal, por violação ao art. 113 do ADCT.*

*7. Pedido julgado procedente, para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Complementar nº 278, de 29 de maio de 2019, do Estado de Roraima, por violação ao art. 113 do ADCT.*

*8. Fixação da seguinte tese de julgamento: “É inconstitucional lei estadual que concede benefício fiscal sem a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT.”. (ADI 6303, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 14/03/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-052 DIVULG 17-03-2022 PUBLIC 18-03-2022) (grifo nosso)*

Ao analisar os autos do projeto de lei em comento, notou-se a ausência de estimativa de impacto orçamentário e os demonstrativos exigidos pelo art. 14 da LRF, os quais são imprescindíveis para o regular prosseguimento da proposição.

Desse modo, depreende-se que a verificação das formalidades previstas na LRF não pode ser certificada, razão pela qual é impossível opinar favoravelmente pela tramitação dessa proposição legislativa, sob o risco dessa medida afetar o equilíbrio das contas públicas.

### IV – CONCLUSÃO:

Desse modo, a Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final opina **CONTRARIAMENTE** à tramitação, discussão e votação do projeto de lei em referência, tendo em vista os fundamentos ora expostos.





**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**

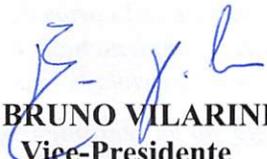
É o parecer, salvo melhor juízo.

Sala de Reunião da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, em 08 de julho de 2025.



**Ver. VENÂNCIO CARDOSO**  
**Relator**

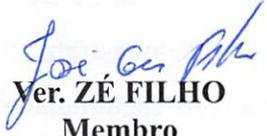
Pelas conclusões” do Relator, nos termos do art. 61, §2º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT.



**Ver. BRUNO VILARINHO**  
**Vice-Presidente**



**Ver. SAMUEL ALENCAR**  
**Membro**



**Ver. ZÉ FILHO**  
**Membro**

