



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

PARECER AJL/CMT N° 34/2019

Teresina (PI), 22 de fevereiro de 2019.

Assunto: Projeto de Lei nº 21/2019

Autor: Ver. Deolindo Moura

Ementa: “Dispõe sobre incentivos fiscais visando inserção de pessoas maiores de quarenta e cinco anos no mercado de trabalho e dá outras providências”.

I – RELATÓRIO:

O insigne Vereador Deolindo Moura apresentou Projeto de Lei (PL) que “Dispõe sobre incentivos fiscais visando inserção de pessoas maiores de quarenta e cinco anos no mercado de trabalho e dá outras providências”.

Em justificativa escrita, o nobre edil afirmou que a dificuldade de ingresso no mercado de trabalho cresce a cada dia, sobretudo para pessoas acima de 45 anos. Sendo assim, seria imprescindível a criação de políticas públicas que tornem o meio profissional mais acessível para aqueles que se encontram nessa faixa etária.

Aduziu que o PL busca reinserir pessoas dessa faixa etária na vida profissional diante das dificuldades para quem busca voltar ao mercado de trabalho, principalmente dos (as) chefes de família no nosso município.

É, em síntese, o relatório.

Seguindo nova sistemática do processo legislativo e por orientação e provocação do Departamento Legislativo, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA:

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo.

[...]

§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação destinada a esclarecer os Vereadores sobre o aspecto constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado.

§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá.

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, **a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante**, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica **não substitui a manifestação das Comissões especializadas** e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

III - EXAME DE ADMISSIBILIDADE:

O projeto de lei está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando 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, ainda, que o autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

IV- ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL:

4.1) DA INICIATIVA DO PROJETO DE LEI:



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

No que se refere 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 propor, visto que tais matérias estão taxativamente previstas no art. 51, da LOM, percebe-se que não se verifica vício de iniciativa na proposição legislativa em comento.

Entendimento similar defende o jurista Harrison Leite, em seu “Manual de Direito Financeiro” (2ª edição, p. 83), ao asseverar que o Poder Legislativo não tem competência para iniciar um projeto de lei orçamentária. No entanto, ele poderá, através de leis tributárias, principalmente as concessivas de benefícios fiscais, alcançar reflexamente o orçamento, sem com isso ferir a competência exclusiva do Executivo para tratar do orçamento, visto que está dentro da competência do Poder Legislativo a iniciativa de lei tributária que reduz receita pública.

No mesmo sentido é 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 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)



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

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.

Destarte, observa-se que o referido projeto nesse aspecto está em consonância com as normas aplicáveis.

4.2) DO MÉRITO:

O projeto de lei em cometo tem por objeto criar o direito à redução de até 5% no Imposto Sobre Serviços (ISS) para empresas que preencherem até 30% de seus postos de trabalho com contratação de pessoas com idade superior a 45 anos.

Primeiramente é necessário colacionar o disposto na Lei Complementar (LC) nacional nº 157/2016. Segundo o art. 2º, a Lei complementar 116/03 (Lei do ISSQN) passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 80-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.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Com o finalidade de combater a guerra fiscal, foi introduzido pela LC federal 157/2016 o art. 8ºA na Lei Complementar 116/2003, de forma que se torna imperiosa a adoção de alíquota mínima de 2% para ISSQN. Sendo assim, os municípios devem promover as alterações necessárias em suas legislações para se adequar à lei federal.

Com escopo de efetivar a proibição foi editado o §1º, com o qual se veda qualquer forma de bular a regra da alíquota mínima, por intermédio de isenções, reduções de base de calculo, credito presumidos, etc.

Ou seja, está em contramão com que preceitua o legislador nacional a proposta do nobre edil, tendo em vista que desde a vigência da LC 157/2016 os municípios estão proibidos de instituírem benefícios fiscais que redundem em carga tributária menor que a decorrente da aplicação da alíquota mínima.

Com um exemplo pode-se esclarecer. Supondo que a empresa a ser beneficiada tenha em total de serviços tributáveis por ISSQN R\$ 1000,00 (base de calculo do imposto). Supondo ser aplicada alíquota mínima de 2% (conforme a LC nº 157/16). Como resultado da operação tem-se R\$ 20,00 a recolher ao ente tributante. Agora, levando em conta que o edil propõe o direito à redução de 5% no valor do ISS a recolher, tem-se a próxima conta: R\$ 20,00 (originariamente a ser recolhido) menos 5% em cima desse valor, o que resulta no valor de R\$ 19,00 a ser levado as cofres público (5% em cima de R\$20,00 é igual a R\$ 1,00).

Em outros termos, após calculo inicial do ISSQN (base de calculo x alíquota) ainda teria de haver redução de 5% sobre o resultado dessa operação, o que acarretaria uma carga tributária inferior à aplicação da alíquota mínima definida na lei nacional. O que vai de encontro à regra que 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.

Sendo assim, o PL não se coaduna com a legislação nacional, tornando-se ilegal.

Em segundo lugar, é imperioso não desconsiderar os requisitos introduzidos pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88 e pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/2000) para a concessão de isenções fiscais.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

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:

(...)

§ 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.

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 que a ementa da lei deve indicar, em destaque, o incentivo fiscal ou tributário objeto de concessão. Assim, verifica-se o descumprimento dessa formalidade, uma vez que o diploma legal mais adequado para dispô-lo é o ato normativo que regulamenta o imposto em questão.

A Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, por seu turno, 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:

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.

§ 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.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

§ 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.

§ 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. (grifo nosso)

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.

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 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.

Desse modo, analisando a justificativa que acompanha o projeto de lei em comento, 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.

V – CONCLUSÃO:



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa opina pela **IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária ora examinado.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.

CARLOS RENÊ MAGALHÃES MASCARENHAS
ASSESSOR JURÍDICO LEGISLATIVO
MATRÍCULA 07971-5 CMT