



Ob
JH

CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Parecer nº 55/2020

Processo: PLC 04/2020

Interessado(s): Comissão de Constituição, Justiça e Redação

Assunto: Análise Jurídica do Projeto de Lei Complementar n.º 04/2020

Autor: Chefe do Poder Executivo

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO MUNICIPAL. EXAME DE JURIDICIDADE. PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR QUE REDUZ ALÍQUOTA DO ISSQN. LEI COMPLEMENTAR Nº 173/2020. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. COVID-19. PROPOSIÇÃO ORIUNDA DO PODER EXECUTIVO. JURIDICIDADE. CONSTITUCIONALIDADE.

I. Relatório

Cuida o presente parecer do exame de juridicidade do Projeto de Lei Complementar n.º 04/2020 de autoria do Poder Executivo, cujo objeto consiste em redução por prazo determinado, de alíquota do imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN, conforme Lei Complementar n.º 173/2020.

Sobre o Exame de Juridicidade, explica Luciano Henrique da Silva Oliveira, ser a conformidade de determinada matéria ao Direito. Isto é, *“Uma matéria é jurídica se está em consonância com a Constituição, as leis, os princípios jurídicos, a jurisprudência, os costumes, enfim, com o Direito como um todo. Podemos entender a juridicidade em sentido amplo de uma proposição como o conjunto de sua constitucionalidade, sua regimentalidade e sua juridicidade em sentido estrito, esta abrangendo o atendimento aos atributos da norma legal, a legalidade, a aderência aos princípios jurídicos e a observância da técnica legislativa, além de outros aspectos de juridicidade.”*¹

1 OLIVEIRA, L. H. S. Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão nº 151). Disponível em:



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Obv
DH

Ressalte-se que a presente proposição foi lida no expediente da sessão de 24 de agosto de 2020 e que, atendidos os requisitos regimentais, situa-se em condições de análise. É o que basta relatar, dessarte passa-se a fundamentar.

II. Da Fundamentação

É nítida a competência dos Municípios para legislar sobre direito tributário, nela compreendido, por óbvio, o regramento quanto a arrecadação e fiscalização dos tributos de sua competência.

No procedimento prévio de controle de constitucionalidade estruturado no âmbito da produção legislativa municipal, de um modo geral, aprecia-se a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei sobre três perspectivas elementares:

I. a matéria legislativa proposta deve se encontrar entre aquelas autorizadas pela CF/88 aos Municípios – constitucionalidade formal orgânica;

II. se foram respeitadas as regras quanto à iniciativa para proposição prevista pela ordem jurídico-constitucional – constitucionalidade formal subjetiva ou propriamente dita;

III. a compatibilidade entre a matéria legislativa proposta e o texto constitucional – constitucionalidade material, substancial ou objetiva –, mormente quanto ao respeito aos direitos fundamentais, cláusulas pétreas, instituições e pessoas constitucionalmente protegidas, bem como do respeito às regras, fundamentos, objetivos e princípios constitucionais.

O objeto contido na proposição enquadra-se perfeitamente nas autorizações constitucionais para legislar franqueadas aos Municípios nos incisos I e III, do art. 30, da CF/88., *in verbis*:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

III – instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;



07
JAF

CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Sendo assim, o objeto da proposição reveste-se de constitucionalidade formal de natureza orgânica no que concerne à entidade produtora da matéria legislativa, *in casu*, o Município. Restando, portanto, a análise da matéria versada sob o aspecto formal subjetivo, isto é, da existência – ou não – de iniciativa privativa de órgão, bem como da constitucionalidade material – conformidade com o texto constitucional.

Sobre a deflagração do processo legislativo, estabelece o caput do art. 61, da Constituição República, como regra:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

Ademais, é firme o entendimento da jurisprudência quanto à necessidade de replicação compulsória das normas regedoras do processo legislativo pelos demais entes federados em decorrência do princípio da simetria, senão veja-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PIAUÍ. PREVISÃO DE NECESSIDADE DE EDIÇÃO DE LEI COMPLEMENTAR. PROCESSO LEGISLATIVO. NORMAS QUE VERSAM SOBRE SERVIDOR PÚBLICO. SITUAÇÕES EM QUE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL EXIGE LEI ORDINÁRIA, VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I – A inconstitucionalidade dos preceitos impugnados decorre da violação ao princípio da simetria, uma vez que a Constituição do Estado do Piauí exige a edição de Lei Complementar para o tratamento de matérias em relação às quais a Constituição Federal prevê o processo legislativo ordinário. II – A jurisprudência reiterada desta Corte é no sentido de que o Estado – membro, em tema de processo legislativo, deve observância cogente à sistemática ditada pela Constituição Federal. Precedentes. III – Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos III, VII, VIII, IX e X, e do parágrafo único do art. 77 da Constituição do Estado do Piauí.²

Por isso, em virtude do Princípio da Simetria, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul³ disciplina de forma idêntica a iniciativa do processo legislativo.

2 ADI 2872, Relator(a): Min. EROS GRAU, Relator(a) p/ Acórdão: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011, DJe-170 DIVULG 02-09-2011 PUBLIC 05-09-2011 EMENT VOL-02580-01 PP-00001.

3 Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Logo, com relação à iniciativa reservada, ou não, para deflagrar o processo legislativo – constitucionalidade subjetiva ou propriamente dita –, salienta-se ter sido plenamente observada do ponto de vista do sujeito iniciador, eis que a matéria contida no PLC n.º 04/2020 é de natureza concorrente para deflagração entre os Órgãos do Executivo e do Legislativo Municipal restando, por conseguinte, somente considerações sob a ótica da constitucionalidade material, ou seja, a compatibilidade com o texto constitucional.

Afirma a Magna Carta Federal o seguinte:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I – impostos;

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

(...)

III – serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.

§ 3º Em relação ao imposto previsto no inciso III do caput deste artigo, cabe à lei complementar:

I – fixar as suas alíquotas máximas e mínimas;

II – excluir da sua incidência exportações de serviços para o exterior.

III – regular a forma e as condições como isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados. (grifou-se)

Nesse sentido, em conformidade com o texto constitucional, a União editou a Lei Complementar n.º 116, de 31 de julho de 2003. Tal norma dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal.

Nessa senda, o art. 8º-A da LC 116/03 afirma que “A alíquota mínima do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza é de 2% (dois por cento)”. Afirma, ademais, 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 estabelecida no caput, exceto para os serviços a que se referem os subitens 7.02, 7.05 e 16.01 da lista anexa a referida Lei Complementar.

Portanto, é firme o entendimento no ordenamento jurídico pátrio de que o Município dispõe de competência nomenestática (material) para legislar sobre normas



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

que visem à concessão e à proteção da saúde da população, sobretudo através de políticas públicas almejando a proteção e prevenção de doenças.

Ora, de fato, ainda que haja conformidade do projeto de lei com as magnas cartas estaduais e municipais, dever-se-á observar, ainda, a Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, a qual estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

Inclusive, em matéria de responsabilidade fiscal, na seção II acerca da disciplina afeta à renúncia de receita, afirma o 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.

§ 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 que 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. (grifou-se)

Não obstante, deve-se observar que, no ano de 2020, houve a edição de Lei Complementar 173/2020, cujo teor estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19) e ainda alterou a Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000.

Diante disso, a novel legislação federal dispensou a aplicação da Lei Complementar n.º 101/2000, mormente no que trata das condições e vedações



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

previstas no art. 14, art. 16, II e art. 17 da referida legislação, durante o estado de calamidade pública decretado para o enfrentamento ao COVID-19, senão veja-se:

Art. 3º Durante o estado de calamidade pública decretado para o enfrentamento da Covid-19, além da aplicação do disposto no art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 2000, ficam afastadas e dispensadas as disposições da referida Lei Complementar e de outras leis complementares, leis, decretos, portarias e outros atos normativos que tratem:

I – das condições e vedações previstas no art. 14, no inciso II do caput do art. 16 e no art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

II – dos demais limites e das condições para a realização e o recebimento de transferências voluntárias.

§ 1º O disposto neste artigo:

I – aplicar-se-á exclusivamente aos atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento deste Programa ou de convênios vigentes durante o estado de calamidades; e

II – não exime seus destinatários, ainda que após o término do período de calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19, da observância das obrigações de transparência, controle e fiscalização referentes ao referido período, cujo atendimento será objeto de futura verificação pelos órgãos de fiscalização e controle respectivos, na forma por eles estabelecida.

§ 2º Para a assinatura dos aditivos autorizados nesta Lei Complementar, ficam dispensados os requisitos legais exigidos para a contratação com a União e a verificação dos requisitos exigidos pela Lei Complementar nº 101, de 2000. (grifou-se)

Logo, no caso em tela, verifica-se que o presente Projeto de Lei está de acordo com a norma disposta na Lei Complementar n.º 173/2020, tendo em vista que esta afastou as condições estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal durante o estado de calamidade pública instituído por meio do Decreto Legislativo n.º 06, de 20 de março de 2020, com efeitos até 31 de dezembro de 2020, promulgado pelo Congresso Nacional.

Contudo, não cabe a esta Procuradoria furtar-se no dever de referir a necessidade de transparência e publicidade, princípios norteadores de Direito Público. Todas essas disposições excepcionais não afastam a exigência de transparência, controle e fiscalização.

Em que pese as críticas que possam ser suscitadas em termos de irresponsabilidade fiscal, a nosso sentir o novo regime criado parece se adaptar à realidade excepcional que acomete drasticamente Estados e municípios, entes mais suscetíveis a crises do que a União

Isso não significa, todavia, uma falta total de *accountability*, ou uma carta



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

branca para o gestor atuar de modo irresponsável. Cabe, nesse sentido, aos órgãos de controle, notadamente o Legislativo com auxílio do Tribunal de Contas e do Ministério Público Estadual, manterem a vigilância sobre as medidas que forem tomadas durante o estado de calamidade, sem desconsiderar nesse controle da Administração — à luz da LINDB e do decidido pelo STF na recente MC na n.º ADI 6.421 — a realidade local ou regional, avaliando as consequências jurídicas e administrativas do controle, as dificuldades reais do gestor e as circunstâncias práticas de sua atuação, cabendo responsabilização no caso de erro grosseiro ou dolo.

III. Conclusão

Diante do todo exposto, a Procuradoria opina pela Juridicidade⁴ que envolve a presente proposição, permitindo o prosseguimento do devido processo legislativo.

Finalmente, convém salientar que a matéria estará apta à inclusão na ordem do dia a partir da quinta sessão ordinária subsequente à leitura no expediente. Nesse sentido é o disposto no art. 150, §7º, do Regimento Interno⁵.

É o parecer.

Novo Hamburgo, 31 de agosto de 2020.

Wedner Lacerda
Procurador
OAB/RS n.º 95.106

Deiwid Amaral da Luz
Procurador-Geral
OAB/RS n.º 95.241

4 "(...) Juridicidade é a conformidade ao Direito. Uma matéria é jurídica se está em consonância com a Constituição, as leis, os princípios jurídicos, a jurisprudência, os costumes, enfim, com o Direito como um todo. A juridicidade representa condição de admissibilidade da tramitação das proposições legislativas. Podemos entender a juridicidade em sentido amplo de uma proposição como o conjunto de sua constitucionalidade, sua regimentalidade e sua juridicidade em sentido estrito, esta abrangendo o atendimento aos atributos da norma legal, a legalidade, a aderência aos princípios jurídicos e a observância da técnica legislativa, além de outros aspectos de juridicidade. [...]" - OLIVEIRA, L. H. S. Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão nº 151). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 11 ago. 2014.

5 Art. 150.

(...)

§7º. Qualquer projeto somente poderá ser incluído para apreciar na Ordem do Dia a partir da quinta Sessão Ordinária subsequente àquela em que tenha sido lido no Expediente, salvo deliberação em contrário, aprovada por 2/3 (dois terços) dos Vereadores.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL
