

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER /2023 CJL

PROTOCOLO: 3874/2023

DATA ENTRADA: 03 de outubro de 2023

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR nº 146 de 2023

Ementa: Redução temporária da alíquota do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) para os serviços de transporte coletivo municipal de passageiros enquadrados no subitem 16.01 da Lista de Serviços da Lei Complementar Municipal nº 015, de 05 de janeiro de 2009, e dá outras providências.

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis e à Comissão de Finanças e Orçamento, sobre o projeto que dispõe sobre a Redução temporária da alíquota do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) para os serviços de transporte coletivo municipal de passageiros enquadrados no subitem 16.01 da Lista de Serviços da Lei Complementar Municipal nº 015, de 05 de janeiro de 2009, e dá outras providências. Projeto de Lei Complementar nº146, de autoria do **PODER EXECUTIVO**. O referido projeto de lei é composto por oito artigos e acompanha justificativa devidamente formulada pelo Chefe do Poder Executivo.

A consulta/parecer tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei, assim como sua viabilidade jurídica no tocante ao Regimento Interno e Lei Orgânica do Município.

Segundo justificativa anexa ao projeto: “*Submeto à apreciação dessa Casa Legislativa, o incluso Projeto de Lei Complementar que dispõe sobre a “redução temporária da alíquota do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) para os serviços de transporte coletivo municipal de passageiros enquadrados no subitem 16.01 da Lista de Serviços da Lei Complementar Municipal nº 015, de 05 de janeiro de 2009, e dá outras providências”.* O Projeto visa reduzir os

impactos financeiros negativos advindos do aumento no preço do combustível ocorrido nesses últimos períodos que afeta diretamente o setor de transporte coletivo, colocando em risco inclusive a operação do serviço. Diante dos acréscimos que atingem diretamente o setor que transporta passageiros no Município, o projeto busca, através de incentivo fiscal, criar contrapartidas que garantam o acesso da população ao transporte público e a prestação do serviço de forma continuada, sem que a população seja surpreendida com mudanças de itinerários, extinção de linhas de forma aleatória ou reajuste nas tarifas, impedindo que possam se deslocar pela cidade. O incentivo certamente amenizará também os impactos financeiros oriundos do período de pandemia, tornando-se um importante instrumento da consecução do direito constitucional ao transporte público. O incentivo fiscal consiste na redução da alíquota do ISSQN, de 2% (dois por cento) para 1% (um por cento), sobre os serviços de transporte coletivo municipal de passageiros até 31 de dezembro de 2023, tal medida tem como objetivo de um a contrapartida das empresas de transportes para que não haja o aumento da tarifa para o passageiro. Pelo exposto, submetemos a apreciação de Vossas Excelências o presente Projeto de Lei Complementar solicitando sua aprovação por ser de relevante interesse público, e pela importância desta iniciativa, espera-se contar com o apoio necessário para a aprovação da presente proposição. Aproveito o ensejo para renovar votos de consideração e apreço”.

É o relatório.

Passo a opinar.

2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.



Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno dessa Casa Legislativa dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos:

Art. 91 – Nenhum projeto de **lei, de resolução ou de decreto legislativo**, será submetido à deliberação do Plenário sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Art. 274 – As deliberações das Comissões **serão assessoradas** pela Consultoria Jurídica Legislativa, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal. (Alterado pela Resolução nº 615/2019)

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de **assessoramento jurídico** sobre as proposições legislativas.

A sistemática adotada ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, **a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.**

Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

3. ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA E COMPETÊNCIA.

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se que o Chefe do Poder Executivo articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

O artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local, não restando dúvidas de que o objeto – redução temporária na alíquota do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – não repercuta na seara de competência da União.

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, *in casu*, a votação nominal e por maioria de dois terços de seus membros, nos termos do art. 115, §§ 1º e 3º, alínea “b” do Regimento Interno c/c art. 138, *verbis*:

Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.

§ 1º - Por **maioria simples**, que corresponde à metade mais um dos Vereadores presentes à reunião, **a Câmara deliberará sobre todas as matérias, exceto as referidas nos parágrafos seguintes.**

(...)

§ 3º - Por **maioria de dois terços de seus membros** a Câmara deliberará sobre:

(...)

b) as leis que envolvam **matéria financeira de qualquer natureza**, alienação de bens imóveis e concessão de direito de uso e de serviços públicos;

Art. 138 – O projeto de lei, após a sua aprovação pelo Plenário em dois turnos de votação, será assinado pelo Presidente e 1º e 2º Secretários, e dentro de dez dias será encaminhado ao Prefeito, que terá o prazo de quinze dias úteis para sancioná-lo ou vetá-lo total ou parcialmente.

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o presente projeto de lei será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal¹.

5. MÉRITO

O Projeto de Lei Complementar referente à presente análise foi proposto pelo Poder Executivo e busca CAUSAR A REDUÇÃO TEMPORÁRIA DA ALÍQUOTA DO IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA (ISSQN) PARA OS SERVIÇOS DE TRANSPORTE COLETIVO MUNICIPAL DE DETERMINADOS PASSAGEIROS, como é possível afirmar a partir da leitura dos seguintes artigos do projeto abaixo demonstrados:

Art. 1º As empresas que prestam serviços de transporte coletivo municipal de passageiros, enquadradas no subitem 16.01 da Lista de Serviços da Lei Complementar Municipal nº 015, de 05 de janeiro de 2009, terão a alíquota do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) reduzida temporariamente para 1% (um por cento), desde que comprovem o cumprimento dos seguintes requisitos:

- I.** Estar inscrita no cadastro municipal na respectiva atividade;
- II.** Estar quite com todas as suas obrigações tributárias, principais e acessórias;
- III.** Informar, mensalmente, a quantidade de passageiros, bem como os valores das tarifas praticadas;
- IV.** Fornecer, mensalmente, declaração fiscal das operações tributáveis decorrentes da receita bruta mensal realizada.

§ 1º As operações tributáveis compreendem:

- I.** Os serviços de transporte público coletivo de pessoas propriamente ditas, mediante bilhetes de passagem;
- II.** Os serviços de fornecimento antecipado de bilhetes comuns, de vale-transporte e de passes escolares;
- III.** Outros serviços prestados não relacionados ao transporte público de passageiros e enquadráveis na Lista de Serviços da Lei Complementar Municipal nº 015, de 05 de janeiro de 2009.

§ 2º Para efeito da incidência do imposto, considera-se a receita bruta de serviços, a efetivamente auferida.

§ 3º Os contribuintes a que se refere o caput desse artigo ficam obrigados à emissão da Nota Fiscal de Serviços Eletrônica (NFS-e).

Art. 2º O não atendimento aos requisitos especificados no artigo anterior ensejará a não obtenção do benefício

¹ **Art. 138** – O projeto de lei, após a sua aprovação pelo Plenário em dois turnos de votação, será assinado pelo Presidente e 1º e 2º Secretários, e dentro de dez dias será encaminhado ao Prefeito, que terá o prazo de quinze dias úteis para sancioná-lo ou vetá-lo total ou parcialmente.

fiscal ora estabelecido, adotando-se, em tal caso, a alíquota regularmente definida na vigente Lei Complementar Municipal nº 015, de 05 de janeiro de 2009.

Art. 3º O Secretário da Fazenda decidirá, via processo administrativo, acerca das situações excepcionais do benefício fiscal instituído pela presente Lei e poderá emitir regulamento para seu fiel cumprimento.

Art. 4º Os benefícios fiscais previstos nesta Lei aplicam-se aos fatos geradores que ocorrerem após a data da sua publicação, não gerando direito à restituição ou à compensação das quantias pagas a título dos tributos beneficiados instruídos com os documentos exigidos.

Art. 5º Os benefícios concedidos com base nesta Lei poderão ser revistos de ofício, com o lançamento dos tributos devidos, sem prejuízo da aplicação das sanções cabíveis, na hipótese de verificação de não atendimento dos requisitos exigidos.

Art. 6º Os incentivos decorrentes desta Lei não poderão ser concedidos concomitantemente com outros programas de incentivos, exceto Programa de Regularização Fiscal que estipule parcelamento de débitos vencidos e não pagos.

Art. 7º Fica impedido o devedor considerado contumaz, de acordo com o Art. 276-C do Código Tributário Municipal, à utilização dos incentivos previstos nesta lei.

Conforme o conteúdo presente no artigo 1º do Projeto de Lei Complementar em destaque determina, a alíquota do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) terá temporária redução para 1% (um por cento). Tal redução, porém, é destinada às empresas que prestam serviços de transporte coletivo municipal de passageiros que estão elencadas no subitem 16.01 da Lista de Serviços da Lei Complementar Municipal nº 015, de 05 de janeiro de 2009.

Há, nos incisos posteriores ao caput do artigo 1º, os requisitos relacionados à concessão da redução do imposto destacado anteriormente, assim, restando demonstrado que a redução, além de incluir determinadas empresas, envolve determinados requisitos para ser concretizada. Adicionalmente, no parágrafo primeiro do artigo 1º, estão agrupados os serviços relacionados às operações tributáveis. Ainda sobre o mesmo artigo, os parágrafos segundo e terceiro respectivamente versam sobre o efeito da incidência do imposto e a obrigação dos contribuintes passíveis da redução emitir Nota Fiscal de Serviços Eletrônica – NFS-e.

Em sequência, o artigo 2º tem, em seu teor, breve informação acerca da inobservância dos requisitos para a obtenção do benefício e, em suma, o artigo 3º trata sobre a possibilidade do Secretário da Fazenda decidir sobre situações excepcionais para concessão do benefício, podendo

incluir possíveis regulamentos para o adequado cumprimento e havendo a necessidade de ocorrer processo administrativo para tais hipóteses.

Em termos de aplicação dos benefícios, estes, conforme determina o artigo 4º, são aplicáveis aos fatos geradores que ocorrerem após a publicação da lei e não envolvem possibilidade de restituição ou compensação de quantias pagas. Seguidamente, de acordo com o artigo 5º, fica definida a possibilidade dos benefícios tratados pelo projeto serem concedidos de ofício, havendo também, em tal caso, a possibilidade de imposição de sanções pelo fato de determinados requisitos não serem cumpridos pelo beneficiário.

O projeto também traz certos impedimentos, ou seja, situações nas quais os benefícios trazidos não poderão ser concedidos. As disposições presentes nos artigos 6º e 7º revelam os impedimentos, visto que respectivamente afirmam que os benefícios não poderão ser concedidos, simultaneamente, a indivíduos beneficiários de outros programas de incentivos, e que o devedor contumaz, presente no artigo 276-C do Código Tributário Municipal, não fará jus aos incentivos.

Do ponto de vista da iniciativa, o Poder Legislativo Municipal possui competência para tratar sobre o tema proposto no Projeto de Lei Complementar em destaque.

O art. 36, incisos II, III, IV, V e VI da Lei Orgânica Municipal e o art. 131, incisos I, III, IV e V, do Regimento Interno da Casa Legislativa, respectivamente evidenciam as iniciativas das leis que **são de competência exclusiva do Poder Executivo:**

Art. 36 - São de **iniciativa exclusiva do Poder Executivo** as leis que disponham sobre:

(...)

II – **servidores públicos**, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III – criação, **estrutura** e atribuições de secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

IV – plano plurianual, diretrizes orçamentárias, **orçamento** e matéria tributária;

V – fixação ou aumento de remuneração de seus servidores, respeitado, em todos os seus termos, o princípio da isonomia de vencimentos previsto na Constituição Federal.

VI – Matéria financeira de qualquer natureza, alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos.

Art. 131 – É da **competência exclusiva do Prefeito** a iniciativa das leis que:

I – disponham sobre matéria financeira, tributária, orçamentária e plano plurianual, assim como as que versem sobre alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos;

(...)

III – disponham sobre servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

IV – tratem de criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

V – fixem ou aumentem remuneração dos servidores do Poder Executivo, respeitado o princípio da isonomia.

Tratando-se de matéria financeira/administrativa, a iniciativa para legislar sobre a referida matéria é voltada ao Poder Executivo, como se analisa no artigo 49 da Lei Orgânica Municipal, *verbis*:

Art. 49 - O Prefeito é o Chefe do Poder Executivo com funções políticas, executivas e administrativas.

Dessa forma, a Consultoria Jurídica Legislativa opina pela legalidade, constitucionalidade e regimentalidade do Projeto de Lei Complementar, visto que o mesmo respeita os Princípios Constitucionais, específicos e gerais sobre o tema, bem como os requisitos previstos no Regimento Interno da casa.

6. DA ESTIMATIVA DE IMPACTO

A proposição está acompanhada de impacto orçamentário e financeiro para o atual ano, juntamente com os dois anos subsequentes, conforme determina a LRF. Além do mais, há a demonstração da finalidade do projeto, a explicitação da metodologia de cálculo empregada, e, por fim, a informação da adequação à LDO.

**MEMÓRIA DE CÁLCULO DA ESTIMATIVA DE IMPACTO
ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO**

FINALIDADE: Concede redução parcial (50%) temporariamente na alíquota de Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) para as empresas que prestam serviços de transporte coletivo municipal de passageiros, enquadradas no subitem 16.01 da lista de serviços da Lei Complementar Municipal nº 015, de 05 de janeiro de 2009, desde atendidos os requisitos estabelecidos.

A presente estimativa de impacto orçamentário-financeiro está em consonância com o disposto no inciso I do art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000 e com o parágrafo 1º e incisos do art. 169 da Constituição Federal. Considerando as metas e prioridades elencadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, emitimos o presente parecer, considerando os dados a seguir:

Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN)	R\$ 137.016,51
---	----------------

Para o cálculo do impacto financeiro, foi utilizada como parâmetro a Receitas Correntes previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme segue:

Ano	2023	2024	2025
RC Prevista	R\$ 1.318.504.000,00	R\$ 1.385.005.000,00	R\$ 1.454.289.000,00

Dividindo o valor ISSQN pela Receita Corrente, obtém-se o seguinte impacto financeiro decorrente de renúncia de receita:

Ano	2023	2024	2025
Impacto	0,000103%	0%	0%

Assim, atendidos os ditames legais da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como da Lei Federal 4.320/64.



7. EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares.

A Consultoria Jurídica Legislativa também não observou a necessidade de apresentação destas pelo Relator(a).

8. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, **trata-se de um parecer opinativo**, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo a consequente aprovação. Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *in verbis*:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada de decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples de parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador. (Mandado de Segurança nº 24.584-1 – DF. Rel. Min. Marco Aurélio – STF).”

É o parecer, que ora submeto, à apreciação das dignas Comissões Permanentes da Casa Jornalista José Carlos Florêncio.

Assim sendo, em obediência às normas legais, esta Consultoria Jurídica Legislativa opina pela **legalidade e constitucionalidade** do presente Projeto de Lei.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 09 de outubro de 2023.



JOÃO AMÉRICO RODRIGUES DE FREITAS
OAB-PE 28.648
CONSULTOR JURÍDICO EXECUTIVO

EDILMA ALVES CORDEIRO
CONSULTORA JURÍDICA GERAL

ANTÔNIO AUGUSTO VILELA DUARTE
ESTAGIÁRIO DE DIREITO - CJL