

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER 82-A/2024 CJL
PROTOCOLO: 3630/2024
DATA ENTRADA: 11 de dezembro de 2024
PROJETO DE LEI nº 10.008 de 2024

Ementa: Concede benefício fiscal às empresas cuja atividade econômica principal seja a exploração de jogos de azar e apostas.

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis e Comissão de Finanças e Orçamento sobre o projeto que concede benefício fiscal às empresas cuja atividade econômica principal seja a exploração de jogos de azar e apostas. Projeto de lei nº 10.008, de autoria do **PODER EXECUTIVO**.

O referido projeto de lei é composto por dez artigos e acompanha justificativa devidamente formulada pelo Chefe do Executivo.

Em observância às prerrogativas legais e regimentais ao qual está inserido, é o parecer para expor fundamentadamente o entendimento quanto à sua constitucionalidade, legalidade e instrumentalidade processual legislativa, observando, sobremaneira, a Constituição Estadual de Pernambuco, a Lei Orgânica do Município de Caruaru e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru.

Assim, o autor justifica o projeto:

“O presente Projeto de Lei que ora remetemos à alta apreciação desta Egrégia Casa Legislativa, dispõe sobre a concessão de benefício fiscal às empresas que atuam na distribuição e venda de bilhetes e demais produtos de loteria, bingos, cartões, pules ou cupons de apostas, sorteios, prêmios e títulos de capitalização. A proposta de redução da alíquota do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) de 5% para 2% para as empresas enquadradas no item 19 (serviços de distribuição e

venda de bilhetes e demais produtos de loteria, bingos, cartões, pules ou cupons de apostas, sorteios, prêmios, incluindo títulos de capitalização e congêneres) da Lista de Serviços anexa ao Código Tributário Municipal, justifica-se por diversos fatores que visam o desenvolvimento econômico e social do nosso município. A redução da alíquota do ISSQN proporcionará um alívio fiscal significativo para as empresas desse setor, permitindo que retenham uma maior parte de sua receita. Isso pode ser reinvestido em melhorias operacionais, expansão de negócios e contratação de novos funcionários, resultando em um aumento da atividade econômica local. Com o benefício fiscal aliado à regulamentação dos setores de apostas fixas em âmbito nacional, o município se torna mais atrativo para investidores e novos empreendimentos. Empresas que antes poderiam considerar outras localidades para instalação de suas operações, poderão optar por nosso município, aumentando a base econômica e a arrecadação futura além de proporcionar novas oportunidades de emprego para a população local, contribuindo para a redução da taxa de desemprego. Embora a redução na alíquota represente uma diminuição imediata na arrecadação do ISSQN, o aumento da atividade econômica, da geração de empregos e da atração de novos negócios poderá resultar em um crescimento da arrecadação a longo prazo. Com mais empresas operando e gerando receita, a base tributária se ampliará. O incentivo a este setor específico contribui para a diversificação da economia local, reduzindo a dependência de setores tradicionais e promovendo um ambiente econômico mais robusto e resiliente. O PL se encontra acompanhado de estimativa de impacto nas receitas municipais, que explicita o retorno esperado com a proposição, justificando-a do ponto de vista meritório. Sabedor da sensibilidade dos que fazem parte desta Casa Legislativa, para com a questão de tal relevância, aguardamos a aprovação do presente Projeto de Lei pela unanimidade dos seus membros. Ao ensejo, renovo a Vossa Excelência e aos demais Pares votos de elevado e distinta consideração.”

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.

“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).

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 autor 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 30¹ da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local, não restando dúvidas de que o objeto – De benefício fiscal no âmbito municipal – não repercute na seara de competência da União ou do Estado.

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta de seus membros², adotando, *in casu*, a votação nominal e por maioria de dois terços de seus membros, nos termos do art. 115, § 2º, do Regimento Interno c/c art. 138, *verbis*:

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local

² § 1º - As deliberações da Câmara, excetuados os casos previstos em lei, serão tomadas por maioria simples de votos, presentes pelo menos a maioria absoluta dos Vereadores

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

§ 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 municipal³.

5. MÉRITO

5.1 – Da Alíquota e Iniciativa-

O referido Projeto de Lei propõe **a redução da alíquota** do ISSQN – de 5% para 2% - para as empresas cuja principal atividade do CNAE seja a exploração de jogos de azar e apostas. A finalidade de tal benefício é o “alívio fiscal” para as empresas do setor, permitindo que retenham uma maior parte de seus lucros (receitas).

Segundo relatório do **Itaú BBA**⁴, as bets possuem receita anual entre 8 bilhões e 20 bilhões de reais, sendo que os brasileiros já gastaram, no ano de 2024, algo em torno de R\$ 68,2 bilhões de reais em apostas.

Feitas essas considerações, cumpre lembrar que o ISSQN é um imposto de titularidade municipal, previsto constitucionalmente no Art. 156, inciso III, com regulamentação no Código Tributário Municipal⁵ nos seguintes termos:

³ **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.

⁴ Forbes.com.br/forbes-money/2024/08/bets-lucram

⁵ Lei Complementar nº 15 de 2009.

Art. 237 O imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza tem como fato gerador a prática de qualquer atividade econômica prevista na Lista de Serviços Constantes do Anexo I desta Lei.

Parágrafo único. O sujeito passivo que exercer, em caráter permanente ou eventual, uma ou mais atividades relacionadas no Anexo I desta Lei, ficará sujeito ao imposto que incidir sobre cada uma delas, inclusive quando se tratar de profissional autônomo.

A alíquota do imposto, objeto de redução neste estudo, possui limites constitucionais sobre sua fixação, por exemplo, a Emenda Constitucional nº 37/2002 **fixou a alíquota mínima em 2% (dois por cento)**. Já a Lei Complementar nº 116/2003, em seu Art. 8º, inciso II, **fixou a alíquota máxima em 5% (cinco por cento)**.

No caso, a alíquota estaria reduzida ao mínimo constitucional, plenamente dentro da validade.

Para fins da devida iniciativa, a Lei Orgânica do município é bastante clara ao determinar que proposições que tratem de tributos sejam de iniciativa reservada, eis o conteúdo legal:

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

(...)

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

Com isto, fora os requisitos federais devidamente atendidos, a Lei Orgânica também foi observada, visto tratar-se de uma proposição apresentada pelo **Poder Executivo local**.

Em sendo assim, há também o alinhamento da proposição com os elementos legais da Lei Federal nº 14.790/2023, ainda não regulamentada, e os pontos constitucionais e legais devidamente supridos, cumprindo indicar que o projeto de lei de concede benefício fiscal às empresas de apostas em Caruaru-PE, neste momento, atende aos ditames que incidem sobre as casas de apostas, bem como sobre a redução da alíquota de imposto.

5.2 – Da Memória de Cálculo -

A concessão de benefício fiscal às empresas de jogos de azar e apostas, atualmente no valor de R\$ 104.364,76 (cento e quatro mil trezentos e sessenta e quatro reais e setenta e seis centavos) ao ano, requer o cumprimento de regras de responsabilidade fiscal, afinal se está abrindo mão de **receitas públicas**.

A primeira abordagem legal ao tema é a observância dos ditames da Lei de Diretrizes Orçamentárias, visto que é ela que autoriza e prevê alterações tributárias a serem feitas pelo município. Observe o diz a Lei Municipal nº 7.312, de 02 de setembro de 2024:

Art. 69. Os projetos de lei de concessão de anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, isenção em caráter não geral, **alteração de alíquota** ou **modificação de base de cálculo** que impliquem redução discriminada de tributos ou contribuições e outros benefícios, que correspondam a tratamento diferenciado, **poderão ser apresentados no exercício de 2025, respeitadas disposições do art. 14 da Lei complementar nº 101/2000.**

Em sendo assim, a LDO/2025 autoriza expressamente a possibilidade de concessão de benefícios fiscais, desde que alinhados com a Lei Complementar nº 101/00, ou seja, a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Tratando do tema da renúncia de receitas, a LRF, em seu Art. 14, e seguintes, preconiza os seguintes mandamentos:

Seção II Da Renúncia de Receita

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:** (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001) (Vide ADI 6357)

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.

O Art. 14 da LRF exige que a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária que implique renúncia de receita seja acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes. Essa estimativa deve demonstrar a perda de receita e as medidas de compensação para garantir o equilíbrio das contas públicas.

No caso em análise, há estimativa do impacto orçamentário, disposto em 3 laudas, contendo as seguintes informações: tipo de renúncia de receita, descrição da renúncia de receita, recursos e programação dos valores e compensação orçamentária financeira. Além do mais, há a presente declaração do ordenador e titular do projeto:

DECLARAÇÃO DE RENÚNCIA DE RECEITAS
<p>Declaro, para os fins dispostos no art. 14 da Lei Complementar n° 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que a renúncia de receita pretendida está acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atendendo ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:</p> <p>[X] demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária anual de 2025, conforme se observa no Demonstrativo de Estimativa da Compensação da Renúncia de Receita decorrente de anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, bem como que não afetará as metas de resultados fiscais previstas em demonstrativo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; ou</p> <p>[X] compensação da renúncia de receita, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas conforme o art.273-A do CTM de Caruaru, que se dará a partir de 2025.</p> <p>Caruaru, 04 /12/2024</p> <p>Assinatura digital do Ordenador de Despesas</p>

447C-898B-6B23-069F e informe o código 447C-898B-6B23-069F

Em resumo: A compensação será feita através do aumento da receita proveniente da **elevação do ISS Fixo dos profissionais autônomos**

Por tudo quanto exposto, a alteração da alíquota respeita os mandamentos da LRF, bem com da LDO 2025, a memória de cálculo apresentada no Projeto de Lei está em conformidade com o Art. 14 da LRF, pois apresenta a estimativa do impacto orçamentário-financeiro da renúncia de receita nos três exercícios seguintes, detalhando o valor da renúncia e as medidas de compensação. No entanto, é importante que a Prefeitura de Caruaru realize e acompanhe, com análise criteriosa, a estimativa e das medidas de compensação para garantir o equilíbrio das contas públicas.

6. EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares.

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

7. 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/rejeição.

Em assim sendo, em obediência às normas legais, esta Consultoria Jurídica Legislativa opina pela **legalidade e constitucionalidade** do presente Projeto de Lei, por atender aos requisitos constitucionais do interesse local a ser tutelado, bem como todo arcabouço jurídico em vigor na República.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 12 de dezembro de 2024.

ANDERSON DE MÉLO
OAB-PE 33.933D



|ANALISTA LEGISLATIVO – ESP.
DIREITO| MAT. 740-1- CJL

EDILMA ALVES CORDEIRO
CONSULTORA JURÍDICA GERAL

TAMIRES DE MOURA OLIVEIRA
ESTAGIÁRIA DE DIREITO - CJL