



# ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Petrópolis, 23 de maio de 2021.

## -PARECER-

### CMP DSL PROJETO DE LEI N. 4654/2021 SSM

EMENTA: Parecer Jurídico ao Projeto de Lei n. 4654/2021, "DISPÕE SOBRE A CONCESSÃO DE REMISSÃO TOTAL DOS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS RELATIVOS AO IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA – ISSQN E À TAXA DE RENOVAÇÃO DE LICENÇA AOS PRESTADORES DE SERVIÇO DE TRANSPORTE ESCOLAR, NO PERÍODO DETERMINADO".

Cuida o presente parecer de analisar Projeto de Lei n. 4654/2021, que dispõe sobre a concessão de remissão total dos créditos tributários relativos ao Imposto sobre Serviços de qualquer Natureza-ISSQ e à taxa de renovação de licença aos prestadores de serviço de Transporte Escolar, no período determinado, no Município de Petrópolis, de iniciativa do Ilmo. Sr. Vereador Yuri Moura.

É o sucinto relatório.

A matéria tratada no presente Projeto Lei, de iniciativa do Ilustre Vereador Yuri Mora, está fundamentada no art. 59



# ESTADO DO RIO DE JANEIRO

## CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

c/c o inciso I, do art. 37, ambos da Lei Orgânica do Município de Petrópolis.

**Art. 59. A Iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, Comissão Permanente da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, sendo que estes últimos a exercerão sob a forma de moção articulada, subscrita, no mínimo, por cinco por cento do total do número de eleitores do Município no último pleito eleitoral, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.**

**Art. 37. Cabe à Câmara Municipal, com sanção do Prefeito, exceto quando se tratar de leis orgânicas, dispor sobre as matérias de competência do Município e, especialmente:**

**I - legislar sobre tributos municipais, isenções, anistias fiscais, remissão de dívidas e suspensão de cobrança da dívida ativa;**

Trata-se de solicitação de Parecer Jurídico ao Projeto de Lei de autoria do Ilmo. Sr. Vereador Yuri Moura, que dispõe sobre a concessão de remissão total dos créditos tributários relativos ao Imposto sobre Serviços de qualquer Natureza-ISSQ e à taxa de renovação de licença aos prestadores de serviço de Transporte Escolar, no período determinado, no Município de Petrópolis, tendo em conta a pandemia do Covid-19, que impactou nas receitas desses profissionais por conta das escolas estarem sem aulas presenciais nesse período.

Importante destacar que o exame deste DAJ cinge-se tão somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua atribuição legal, tendo por base os documentos juntados, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica, bem como



# ESTADO DO RIO DE JANEIRO

## CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade das Comissões competentes e também do Plenário desta Casa de Leis.

No caso em testilha, a proposição legislativa em análise padece de vícios formais e materiais de constitucionalidade, invadindo iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo em matéria orçamentária, malferindo os princípios da separação dos Poderes, da razoabilidade, proporcionalidade e isonomia, suspendendo a cobrança de imposto sobre serviços, ISSQN e taxas de competência do Município para os *autorizatários do transporte escolar* durante o período em que vigorarem os decretos de calamidade e as leis que dispõem sobre medidas emergenciais de prevenção e enfrentamento ao novo Coronavírus, afastando, igualmente, a cobrança de juros e multa, sem, todavia, prever medidas compensatórias para a redução de arrecadação ou apresentar estimativa de impacto orçamentário e financeiro, agindo, assim, na preservação do interesse de determinadas categorias profissionais, em detrimento do Erário Municipal e desconsiderando a existência de outros setores da economia que tiveram problemas de igual ou maior magnitude em decorrência da estagnação das atividades geradas pela pandemia.

Efetivamente, não há dúvida de que a pandemia decorrente do Coronavírus gerou uma crise mundial, que não se restringiu aos aspectos sanitários e de saúde pública, mas, também, desencadeou sérios reflexos na economia, no mercado de trabalho e na vida das pessoas, desafiando a todos, cidadãos e setores público e privado a criar novas alternativas para o combate à



# ESTADO DO RIO DE JANEIRO

## CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

pandemia e superação das inúmeras perdas e dificuldades surgidas durante esse momento excepcional.

A excepcionalidade do momento e a gravidade da situação, assim, aconselham que sejam buscadas soluções que possam trazer benefícios a toda a sociedade, viabilizando a superação da crise de forma estruturada e conjuntural, evitando-se providências pontuais que possam gerar ainda maior desequilíbrio no sistema.

Observa-se, que o artigo 1º do Projeto Lei Municipal nº 4654/2021, em que pese a louvável preocupação do Nobre Vereador Yuri Moura e as claras dificuldades por que têm passado a categoria a ser beneficiada - como de resto, toda a sociedade educacional -, instituiu benefício fiscal em favor de autorizatários de transporte escolar, suspendendo o pagamento imposto municipal e das taxas municipais por eles devidas, e afastando a incidência de juros e multa, sob o argumento de que os reflexos orçamentários decorrentes dessa medida não seriam significativos.

Entretanto, não instruíram a proposição com um estudo relativo ao impacto orçamentário e financeiro da medida concedida, o que era indispensável na espécie, face à evidente redução de arrecadação, na esteira da jurisprudência do egrégio Órgão Especial desta Corte Estadual:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ROSÁRIO DO SUL. DISPOSITIVOS DA LEI MUNICIPAL Nº 3.948/2020. CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS.**



# ESTADO DO RIO DE JANEIRO

## CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

**EMENDA PARLAMENTAR. AMPLIAÇÃO DE DESCONTO DA TAXA DE COLETA DE LIXO E CRIAÇÃO DE DESCONTO DO IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA. DESPROPORCIONALIDADE DOS PERCENTUAIS DEFINIDOS NA EMENDA. AUSÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO FINANCEIRO-ORÇAMENTÁRIO. INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES DESTA CORTE. OFENSA AO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE.** 1. A Lei Municipal nº 3.948/2020 criou benefícios fiscais em razão da pandemia do novo coronavírus. Projeto de iniciativa do Poder Executivo que previa a concessão de desconto de 30% sobre o valor do IPTU e da taxa de coleta de lixo do exercício do ano de 2020. Emenda parlamentar aumentou o percentual de desconto para 65% em relação à taxa e criou novo benefício – desconto de 50% - referente ao imposto sobre serviço de qualquer natureza (ISS). 2. Ausência de estudo de impacto financeiro-orçamentário, que se mostra necessário no caso, tendo em vista a concessão e a ampliação de benefício fiscal pela emenda legislativa, acarretando aumento da renúncia de receita. Afronta aos artigos 8º, caput, e 19, ambos da Constituição Estadual, bem como ao artigo 113 do ADCT. 3. Não obstante a proposição original da Prefeita Municipal também não ter sido acompanhada de estudo de impacto orçamentário-financeiro, tal iniciativa se originou em razão da gravidade da situação de emergência causada pelo novo coronavírus, tendo como motivação os seus impactos na sociedade e na economia local, de modo que razoável a dispensa de tal estudo. Contudo, não foi esse o caso da emenda aprovada. 4. As isenções parciais, nos percentuais de 65% (taxa de coleta de lixo) e 50% (ISS), não guardam proporcionalidade com a motivação da norma, editada com objetivo de auxiliar a população municipal durante a pandemia do coronavírus. Na verdade, buscam readequar, ainda que temporariamente, os valores dos citados tributos, elevados em decorrência de anterior alteração do Código Tributário Municipal. 5. Inconstitucionalidade de parte da alínea “a”, em relação ao desconto da taxa de coleta de lixo, aumento introduzido pela emenda legislativa, e da integralidade da alínea “b”, ambas do inciso I do artigo 3º da Lei Municipal nº 3.948/2020. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. UNÂNIME.**(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084377852, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 25-09-2020)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6.682/20 DO MUNICÍPIO DE ERECHIM. AUMENTO DE**



# ESTADO DO RIO DE JANEIRO

## CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

**DESPESAS COM TRANSPORTE DE SERVIDORES. INEXISTÊNCIA DE OFENSA AOS ARTS. 154, INCISO X, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO E 169, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ART. 133 DO ADCT, INTRODUZIDO PELA EC Nº 95/2016 (NOVO REGIME FISCAL DA UNIÃO). NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. APLICABILIDADE AOS ESTADOS E MUNICÍPIOS. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA.** A ausência de prévia dotação orçamentária não torna nula a concessão de vantagem ou aumento de remuneração ou despesas, apenas impedindo que a norma gere efeitos no exercício em que editada. Previsão contida na norma sub judice que, embora viole leis orçamentárias municipais e a Lei de Responsabilidade Fiscal, apresenta ofensa apenas indireta à Constituição do Estado, não estando apta a antinomia a desafiar controle concentrado de constitucionalidade. O art. 113 do ADCT, o qual estabelece a necessidade de que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita seja acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, quanto diretamente dirigido à União, é norma de reprodução obrigatória pelas Constituições Estaduais, seja por tratar de direito financeiro, matéria em que os demais entes estão subordinados às suas regras, bem como de processo legislativo, extensivo em razão do princípio da simetria. Posicionamento recentemente firmado pelo Supremo Tribunal Federal. A Lei Municipal nº 6.682/20 de Erechim, que concedeu vantagem aos servidores sem a prévia estimativa de impacto, é inconstitucional por violação ao art. 113 do ADCT c/c art. 8º da Constituição do Estado. **PEDIDO DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADO PROCEDENTE.**(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084359165, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em: 25-09-2020)

Note-se que a suspensão concedida foi por prazo indeterminado, afetando, assim, substancialmente, a gestão dos recursos públicos pela Administração Municipal, que sequer terá condições de efetuar um planejamento de suas ações futuras, sem falar do atendimento das despesas imediatas já previstas.





# ESTADO DO RIO DE JANEIRO

## CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Além disso, a concessão desse benefício gera um precedente perigoso para o Município, pois os autorizatários de transporte escolar não são os únicos a sofrer com a pandemia, sendo que outras categorias e setores prejudicados também se acharão no direito de pleitear suspensão do pagamento de tributos, o que, por certo, não poderia ser atendido, sob pena de inviabilização da Administração e dos serviços públicos municipais.

Assim sendo, clara a mácula de **inconstitucionalidade de que padece a proposição analisada por ofensa, ao art. 14, da Lei de Responsabilidade Fiscal e artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Carta Federal.**

Nada obstante, ausente, na espécie, o vício formal alegado, já que a matéria disciplinada é claramente tributária, relativa a benefícios fiscais, temática sobre a qual o Supremo Tribunal Federal já pacificou o entendimento de que se trata de matéria de iniciativa concorrente entre Legislativo e Executivo:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 13.515/2000 DE MINAS GERAIS. CÓDIGO DE DEFESA DO CONTRIBUINTE DE MINAS GERAIS. 1. Competência concorrente dos Estados para legislar sobre direito tributário. 2. Inexistência de reserva de iniciativa do Poder Executivo em matéria tributária. 3. Princípio da isonomia observado no diploma estadual. Autoaplicabilidade de direitos e garantias fundamentais na atividade fiscal. 4. Inconstitucionalidade das normas pelas quais criados órgãos públicos e fixados prazos ao Poder Executivo para implementação de serviço público. 5. Ação direta julgada parcialmente procedente.**  
(ADI 5002, Relator(a): CÂRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno,





# ESTADO DO RIO DE JANEIRO

## CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

julgado em 18/08/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-221  
 DIVULG 03-09-2020 PUBLIC 04-09-2020)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. IPTU. ISENÇÃO CONCEDIDA POR LEI MUNICIPAL. INICIATIVA DO LEGISLATIVO. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. SÚMULA 284/STF. 1. O acórdão recorrido está alinhado ao entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de reconhecer a competência concorrente entre Executivo e Legislativo para a iniciativa legislativa de leis que versem sobre matéria tributária. 2. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não houve prévia fixação de honorários advocatícios de sucumbência. 3. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC/2015. (ARE 1236918 AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 27/04/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-119 DIVULG 13-05-2020 PUBLIC 14-05-2020)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TRIBUTÁRIO. NORMAS GERAIS DE DIREITO TRIBUTÁRIO. ICMS. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ. IMPUGNAÇÃO AOS ARTIGOS 192, §§ 1º E 2º; 193 E SEU PARÁGRAFO ÚNICO; 201 E SEU PARÁGRAFO ÚNICO; 273, PARÁGRAFO ÚNICO; E 283, III, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. ADEQUADO TRATAMENTO TRIBUTÁRIO AO ATO COOPERATIVO E ISENÇÃO DE TRIBUTOS ESTADUAIS ÀS PEQUENAS E MICROEMPRESAS; PEQUENOS E MICROPRODUTORES RURAIS; BEM COMO PARA AS EMPRESAS QUE ABSORVAM CONTINGENTES DE DEFICIENTES NO SEU QUADRO FUNCIONAL OU CONFECIONE E COMERCIALIZE APARELHOS DE FABRICAÇÃO ALTERNATIVA PARA PORTADORES DE DEFICIÊNCIA. DISPOSIÇÕES PREVISTAS NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. VIOLAÇÃO AO DISPOSTO NO ARTIGO 146, INCISO III, ALÍNEA "C", DA CRFB/88. COMPETÊNCIA CONCORRENTE DA UNIÃO, ESTADOS E DISTRITO FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO TRIBUTÁRIO. ARTIGO 24, INCISO I, DA CRFB/88. AUSÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DEMAIS DISPOSITIVOS OBJURGADOS. CONCESSÃO UNILATERAL DE BENEFÍCIOS E INCENTIVOS FISCAIS. ICMS. AUSÊNCIA DE CONVÉNIO INTERESTADUAL. AFRONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 155, § 2º, INCISO XII, "G", DA CRFB/88. CAPUT DO ART. 193 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INTERPRETAÇÃO CONSERVATIVA À VANTAGEM DA INSTITUIÇÃO PÚBLICA. COMPETÊNCIA CONCORRENTE DA UNIÃO, ESTADOS E DISTRITO FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO TRIBUTÁRIO. ARTIGO 24, INCISO I, DA CRFB/88. AUSÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DEMAIS DISPOSITIVOS OBJURGADOS. CONCESSÃO UNILATERAL DE BENEFÍCIOS E INCENTIVOS FISCAIS. ICMS. AUSÊNCIA DE CONVÉNIO INTERESTADUAL. AFRONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 155, § 2º, INCISO XII, "G", DA CRFB/88. CAPUT DO ART. 193 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INTERPRETAÇÃO CONSERVATIVA À VANTAGEM DA INSTITUIÇÃO PÚBLICA.



# ESTADO DO RIO DE JANEIRO

## CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

**DECLARAÇÃO DE NULIDADE. EXCLUSÃO DO ICMS DO SEU CAMPO DE INCIDÊNCIA.** 1. O Federalismo brasileiro

**exterioriza-se, dentre outros campos, no segmento**

**da iniciativa privada para provisão de competências legislativo-fiscais** privativas dos entes políticos, reservada à Lei Complementar estabelecer normas gerais. 2. A concessão de benefícios fiscais não é matéria relativa à iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do estabelecido no artigo 61, § 1º, inciso II, alínea b, da CRFB/88. 3. O poder de exonerar corresponde a uma derivação do poder de tributar, assim, presente este, não há impedimentos para que as entidades investidas de competência tributária, como o são os Estados-membros, definam hipóteses de isenção ou de não-incidência das espécies tributárias em geral, à luz das regras de competência tributária, o que não interdita a Constituição estadual de dispor sobre o tema. [...]. (ADI 429, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 20/08/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-213 DIVULG 29-10-2014 PUBLIC 30-10-2014)

Trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo 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 da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução *ex officio* da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador." (Mandado de Segurança nº 24.564-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.) Sem grifo no original.



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS**

Face ao todo o exposto, verificada a **clara a mácula de inconstitucionalidade de que padece o Projeto de Lei n. 4654/2021, de autoria do ilmo. Vereador Yuri Moura, por ofensa, ao art. 14, da Lei de Responsabilidade Fiscal e ao artigo 113, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Carta Federal**, este DAJ OPINA DESFAVORAVELMENTE pela tramitação da referida proposição no Plenário desta Casa de Leis.

À superior consideração.

SERGIO DE  
SOUZA MACEDO

Assinado de forma digital por  
SERGIO DE SOUZA MACEDO  
Dados: 2021.05.23 02:13:59  
-03'00'

**SERGIO DE SOUZA MACEDO**

Consultor Jurídico

Matricula nº 1056.061/11

OAB/RJ 91.435

Fernando Fernandes de A. Araújo  
Diretor Jurídico  
Mat.: 1729.063/21  
OAB/RJ 80742