



**CÂMARA MUNICIPAL DE ARAGUARI
MINAS GERAIS**

CONSULTORIA JURÍDICA

PARECER Nº 026/2021

Projeto de Lei n. 010/2021, que “Institui programa de apoio ao setor gastronômico afetado pelas medidas de isolamento relacionadas ao estado de emergência em função da pandemia.” / *Proponente: Vereador Giulliano Sousa Rodrigues*

O projeto peca pelo vício da iniciativa, pois, segundo o sistema político-administrativo preconizado pela Constituição Federal, o Poder Executivo tem a função de administrar e decidir sobre suas ações e gerir seus órgãos. Ao Chefe deste Poder, em qualquer das esferas, cabe realizar o juízo de valor discricionário, motivado segundo a conveniência e oportunidade, para implementar ações e/ou programas, tendo em vista a satisfação do interesse público.

Nesta seara, os atos ou ações do Poder Executivo não podem sofrer interferência de outros Poderes. É o que reza o princípio da harmonia e separação dos Poderes, consagrado no art. 2º do Diploma Maior.

Além do que, a proposta, ao beneficiar somente um setor da economia, acaba por violar o princípio da igualdade tributária, preconizado no art. 150, II, da Constituição Federal, como muito bem observou o IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal, ao qual a matéria foi submetida (parecer em anexo).

Por estes fundamentos, não há como a matéria prosperar, pelas inconstitucionalidades apresentadas.

É o nosso parecer,
Salvo melhor juízo.
Araguari, 18 de março de 2021.

Hamilton Flávio de Lima
Assessor Técnico Parlamentar - Consultoria Jurídica

Ilza Maria Naves de Resende
Advogada

P A R E C E R

Nº 0809/2021¹

- PG – Processo Legislativo. Projeto de lei que institui o Programa de apoio ao setor gastronômico afetado pelas medidas de isolamento relacionadas à pandemia da COVID-19. Iniciativa parlamentar. Análise da validade. Considerações.

CONSULTA:

Indaga o consulente acerca da validade do projeto de lei, de iniciativa parlamentar, que institui o Programa de apoio ao setor gastronômico afetado pelas medidas de isolamento relacionadas à pandemia da COVID-19.

A consulta vem acompanhada da referida propositura.

RESPOSTA:

Inicialmente, temos que a rápida expansão da pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19) impôs sérias restrições ao nosso modo de vida, sendo certo que as recomendações de distanciamento social e de quarentena geram uma redução substancial da circulação de pessoas, que levam, por sua vez, a impactos sensíveis na capacidade financeira dos cidadãos.

Esse grande impacto nas fontes de rendas dos munícipes, decerto, repercutirá em suas obrigações mensais, dentre as quais está, para muitos, manutenção de empreendimento e pagamento de verbas trabalhistas, pagamento do aluguel, de tributos e a aquisição de serviços e produtos básicos à suas subsistências e de suas famílias.

¹PARECER SOLICITADO POR ILZA MARIA NAVES DE RESENDE,ADVOGADO/CONSULTORIA JURÍDICA - CÂMARA MUNICIPAL (ARAGUARI-MG)

Dentro deste contexto, temos visto vários Estados e Municípios elaborando programas e efetuando medidas para o combate não apenas da pandemia, mas também da situação social e financeira advinda dela e, neste ponto, se insere a concessão de medidas fiscais para apoio de empreendedores e empregadores.

Pois bem. Neste contexto, a proposição em tela pretende o reconhecimento do setor de bares e restaurantes como atividade essencial neste momento de pandemia (art. 3º, II, do PL); isenção por período proporcional ao fechamento da licença de uso de calçadas e espaços públicos, da taxa de fiscalização, IPTU, taxas de alvarás sanitários; suspensão por 180 dias da inscrição no CADIN e na dívida tributária de créditos tributários pertinentes a taxas e tributos municipais vencidos e não pagos no primeiro semestre de 2020; autorização para utilização de até 20% de áreas de praças públicas para instalação de áreas de atendimento de bares e restaurantes; utilização de vagas de estabelecimentos regularmente licenciados.

Com relação ao reconhecimento das atividades como essenciais, temos que, em sendo a iniciativa parlamentar, de acordo com o art. 3º, § 7º da Lei nº 13.979/2020 c/c art. 4º da Portaria nº 356/2020 do Ministério da Saúde, a competência para adoção de medidas restritivas é do Poder Executivo, de modo que a matéria, em âmbito local, há de ser regulada por decreto do Prefeito e não por lei, quanto mais de iniciativa parlamentar. Nesse sentido, proposição de iniciativa parlamentar desacata o princípio da separação e harmonia entre os poderes (art. 2º, da Constituição Federal) e a reserva da administração (art. 84, IV aplicável por simetria nos termos do art. 29, caput, da Constituição Federal). Para maiores considerações acerca do tema, recomendamos a leitura do Parecer/IBAM nº 0564/2021.

Neste diapasão, o dispositivo da proposição em tela que estabelece as atividades de bares e restaurantes como essenciais não encontra amparo no ordenamento jurídico.

Em prosseguimento, no que tange à concessão de isenções de

taxas e tributos municipais, temos que a isenção é a dispensa legal do pagamento do tributo devido. Trata-se, na verdade, da concessão de um favor fiscal efetuada pelo próprio ente detentor da competência para a instituição e cobrança da exação.

O art. 150, § 6º, da Constituição Federal impõe que a concessão da isenção, bem como de qualquer outro benefício fiscal, seja feita por intermédio de Lei específica, não sendo, portanto, cabível a previsão via ato infralegal. Nesse diapasão, o art. 176 do Código Tributário Nacional reforça a regra constitucional indigitada, estipulando que a isenção, ainda quando prevista em contrato, deve sempre decorrer de lei que especifique as condições e requisitos exigidos para sua concessão, os tributos a que se aplica e, sendo o caso, o prazo de sua duração.

Com efeito, o ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara - especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo - ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado. Neste sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal entende que o poder de isentar tributo é o mesmo de tributar, visto do ângulo contrário, admitida, assim, a competência legislativa da Câmara de Vereadores, inexistindo iniciativa reservada ao Chefe do Executivo, ainda que a lei importe em reflexos orçamentários, a conferir:

"EMENTA: ADIN -LEI 7.999/85, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, (...) BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO -MATÉRIA DE INICIATIVA COMUM OU CONCORRENTE - REPERCUSSÃO NO ORÇAMENTO ESTADUAL -ALEGADA USURPAÇÃO DA CLÁUSULA DE INICIAIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO -AUSÊNCIA DE PLAUSABILIDADE JURÍDICA - MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA. A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que - por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo -deve

necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara - especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo - ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado. " (ADI 724/RS, Rel. Min. Celso de Mello).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE TAQUARA. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL (ISENÇÃO) DE IPTU. INICIATIVA LEGISLATIVA DO PARLAMENTAR E PRINCÍPIO DA SIMETRIA ESTRUTURAL E SEPARAÇÃO DOS PODERES. IRRETROATIVIDADE DE LEI TRIBUTÁRIA. Não viola o princípio da simetria estrutural dos entes federativos, ou o princípio da separação dos poderes, a lei de iniciativa de parlamentar municipal que concede isenção fiscal a contribuintes de IPTU. O art. 61, § 1º, inciso II, da Constituição Federal, que limita a iniciativa legislativa, nessas matérias, ao Executivo, não é extensível aos Estados e aos Municípios, mas tão somente aos Territórios. A regra da irretroatividade não é invocável em favor do Poder Público, por se consubstanciar em direito fundamental do contribuinte. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70018870246, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Adão Sérgio do Nascimento Cassiano, Julgado em 13/08/2007)."

Cumpra, entretanto, expor entendimento contrário sustentado doutrinariamente por Roque Antonio Carrazza a respeito das leis tributárias benéficas:

"Em matéria tributária, porém, prevalece, a respeito, o art. 61: a iniciativa das leis tributárias - exceção feita à iniciativa das leis tributárias dos Territórios (que, no momento, não existem), que continua privativa do Presidente da República, ex vi do art. 61, parágrafo 1º, II, b, in fine, da CF - é ampla, cabendo, pois, a qualquer membro do Legislativo, ao Chefe do Executivo, aos

cidadãos etc. Este raciocínio vale para as leis que criam ou aumentam tributos. Não para as leis tributárias benéficas, que continuam a ser de iniciativa privativa do chefe do executivo (Presidente, Governador ou Prefeito). Abrindo um rápido parêntese, entendemos por leis tributárias "benéficas as que quando aplicadas, acarretam diminuição de receita (leis que concedem isenções tributárias, que parcelam débitos fiscais, que aumentam prazos para o normal recolhimento de tributos etc.). No mais das vezes, favorecem aos contribuintes. Ora, só o Chefe do Executivo - senhor do Erário e de suas conveniências - reúne condições objetivas para aquilatar os efeitos que, leis deste tipo, produzirão nas finanças públicas sob sua guarda e superior responsabilidade. (...) Notemos que o parágrafo 6º do art. 165 da CF determina que o projeto de lei orçamentária seja acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito (...) Logo, sentimo-nos autorizados a proclamar que só o chefe do Executivo é que pode apresentar projetos de leis tributárias benéficas, uma vez que só ele tem como saber dos efeitos das isenções, anistias, remissões, subsídios etc., que envolvam tal matéria. Os legisladores e os cidadãos têm, quando muito, a noção das conseqüências políticas das leis tributárias benéficas. Nunca de suas conseqüências práticas, porque não dispõem de meios técnicos para aferi-las de antemão. Segue-se, pois, com a força irresistível dos raciocínios lógicos, que não podem apresentar projetos neste sentido". (In: Roque Antonio Carrazza, Curso de Direito Constitucional Tributário, 21ª edição, p. 301/303, 2005).

Desta feita, quanto à iniciativa do presente projeto de lei pode-se inferir claramente, ante jurisprudência e doutrina colacionados, a existência de discussão quanto ao tema. Entretanto, o IBAM possui entendimento pela possibilidade da iniciativa do Poder Legislativo de projetos de lei que concedam isenção tributária na forma das razões abaixo aduzidas. É evidente que o orçamento não pode relegar o impacto da renúncia fiscal sobre as receitas e despesas, pois já não se ignora o efeito do referido mecanismo financeiro no equilíbrio das contas públicas. Por essa razão, em homenagem ao princípio da transparência fiscal, a

Constituição da República impõe, em norma prescrita no § 6º de seu art. 165, a consideração dos efeitos da renúncia de receita em demonstrativo do projeto de lei orçamentária, in verbis:

"Art. 165. (...)

§ 6º. O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza tributária e creditícia."

Deste modo, não obstante a lei de iniciativa parlamentar que institua o benefício fiscal tenha vigência, sua eficácia condiciona-se à inclusão na lei orçamentária anual e na lei de diretrizes orçamentárias do próximo exercício financeiro. Caso não fosse assim, haveria clara alteração da previsão da receita do orçamento em curso, o que atrairia a competência para o âmbito do Poder Executivo, impossibilitando a iniciativa da lei pelo Legislativo.

Há de se destacar, outrossim, que o art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) determina que a concessão ou ampliação de benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada da estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva vigorar e nos dois seguintes.

Feitas estas considerações, temos que ainda que observadas as determinações legais de ordem fiscal e orçamentária, ao nosso sentir, a isenção de impostos ou remissão e anistia somente para o setor gastronômico sob o argumento de que foi afetado pelas medidas restritivas de combate à pandemia viola o princípio da igualdade tributária (art. 150, II da Constituição) que veda instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos.

Isto porque existem outros setores e atividades que foram igualmente afetadas pelas medidas de isolamento relacionadas ao estado de emergência em função da pandemia, como salões de beleza, barbearias, academias, escolas regulares, cursos de idiomas, comércio em geral, profissionais liberais, enfim, essas restrições não afetaram tão somente o setor de gastronomia mas grande parte das atividades econômicas urbanas.

Por tudo que precede, concluímos objetivamente a presente consulta no sentido de a propositura em tela não reúne condições para validamente prosperar.

É o parecer, s.m.j.

Priscila Oquioni Souto
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 12 de março de 2021.