CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI DAS CRUZES - PROTOCOLO E ANDAMENTO
091

JUSTIFICATIVA AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 03 /2020

70

CONSIDERADO OBJETO DE DELIBERAÇÃO E DESPACHADO AS COMISSÕES DE
Assessoria Jurídica
Justiça e Redação
Finanças e Orçamento
Saúde
Indústria, Comércio, Agric., Pec. Consumidor
Sala das Sessões, em 27 / 05 / 2020
2.o Secretário

Egrégio Plenário,

Estamos em um momento complexo. Um momento que certamente não aspirávamos passar em pleno século XXI. Segundo a última atualização realizada pelo Ministério da Saúde, na data de ontem (26), **já são mais de 391.200 casos confirmados de Covid-19, e, lamentavelmente, 24.512 óbitos.**

Assim, em meio a esses números catastrófico desatacados na inicial, **faz-se necessário olhar para os trabalhadores da linha de frente do combate ao novo coronavírus (COVID-19),** a julgar pelo levamento realizado pela Secretaria de Saúde até o dia 23 de maio, **apontando que das 770 pessoas infectados pelo novo coronavírus em nossa cidade, pasmem, 177 são profissionais de saúde.** Tais profissionais são vulneráveis à contração do vírus, a considerar o fato de que estão, cotidianamente, nos locais de maior risco de contaminação – nos hospitais.

Em meio as grandes tensões nas unidades hospitalares, **um grande ponto assola esses profissionais: o retorno para seus lares. Tal preocupação é óbvia, como voltar para as suas casas sob o risco de colocar suas respectivas famílias em risco?** Esse triste cenário já foi manifestado em diversas oportunidades por esses heróis. Ontem, por exemplo, a imprensa local cedeu espaço para tal cincustância[1], *ipsis literis*:

> ***[...] A enfermeira Juliana Campos está na linha de frente no combate ao coronavírus e também foi contaminada pela doença.*** *O primeiro teste que ela fez chegou a dar negativo. [...] Ela ainda transmitiu a doença para o marido.* ***A preocupação aumentou porque o casal tem duas filhas de 9 e 2 anos de idade. Segundo Juliana,***

[1] https://g1.globo.com/sp/mogi-das-cruzes-suzano/noticia/2020/05/25/contaminados-pelo-coronavirus-profissionais-de-saude-do-alto-tiete-vivem-mudancas-na-rotina-e-preocupacao-com-a-familia.ghtml

CAMARA MOGI DAS CRUZES PROT. LEGISLATIVO 27-MAI-2020 13:49 012066 1/2

CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI DAS CRUZES - PROTOCOLO E MADUNO
002

> ***embora não estivessem na mesma casa que as crianças, o medo era constante.*** *"Eu tive mais. Tive cansaço, falta de ar, náusea. Ele não teve. Ele teve somente tosse mesmo. Nós temos duas filhas, uma de 2 aninhos e uma de 9 anos. Elas não estavam comigo. Elas estavam na casa dos meus pais em outra cidade.* ***Eu tenho profissionais, colegas de trabalho, que trabalham comigo, que estão afastados ainda dos filhos a mais de dois meses. Pessoas que nem tem essa possibilidade de levar os filhos na casa de alguém estão com eles em casa",*** *diz a enfermeira. (Grifo nosso)*

À vista disso, **uma das maneiras para amparar tais profissionais é por meio de acomodação em hotéis ou assemelhados.** Tal iniciativa já é realidade em inúmeros municípios e estados do Brasil, inclusive em outros países, a qual já vem sendo rogada pelos próprios profissionais da nossa municipalidade.

Deste modo, em meio a explanação aduzida até o presente momento, por intermédio desta propositura, **incentivaremos os hotéis, pousadas, hospedarias e assemelhados a hospedarem os trabalhadores da linha de frente do combate ao novo Coronavírus (COVID-19), em especial os profissionais de saúde, através de isenção tributária de IPTU e ISS.**

Com a aprovação da presente propositura, observado o indispensável estudo por parte da Comissão de Finanças e Orçamentos, facultaremos aos trabalhadores, caso não possam retornar para as suas casas, devido à necessidade do afastamento para a segurança dos seus familiares, hospedagem nos hotéis, pousadas, hospedarias e assemelhados; contribuiremos para o combate ao coronavírus e estimularemos a economia local.

Trata-se de uma evidente medida da mais alta relevância e interesse público, motivo pela qual conto com o voto favorável dos nobres.

Plenário Ver. Dr. Luiz Beraldo de Miranda, 27 de maio de 2020.

CAIO CUNHA
Vereador – PODEMOS

CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI DAS CRUZES - PROTOCOLO E ARQUIVO
003

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 03/2020

Dispõe sobre incentivo aos hotéis, pousadas, hospedarias e assemelhados que hospedarem os trabalhadores da linha de frente do combate ao novo Coronavírus (COVID-19), em especial os profissionais de saúde, através de isenção tributária de IPTU e ISS, e dá outras providências.

A CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI DAS CRUZES DECRETA:

Art. 1º - O Município de Mogi das Cruzes incentivará os hotéis, pousadas, hospedarias e assemelhados que hospedarem os trabalhadores da linha de frente do combate ao novo Coronavírus (COVID-19), em especial os profissionais de saúde, através da concessão de isenção parcial do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN e Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU.

Art. 2° - A isenção tributária parcial dos impostos expressos no artigo anterior objetiva:

I - facultar aos trabalhadores de que trata o art. 1°, caso não possam retornar para as suas casas, devido à necessidade do afastamento para a segurança dos seus familiares, hospedagem nos hotéis, pousadas, hospedarias e assemelhados;

II - combater a disseminação do vírus no âmbito do município de Mogi das Cruzes, e;

III - estimular a economia local.

Art. 3° - O incentivo de que trata esta Lei compreende em:

§ 1° - isenção de 90% (noventa por cento) sobre o valor relativo ao Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN aos hotéis, pousadas, hospedarias e assemelhados que se encontram obrigadas a recolher em favor do Município, a partir da declaração de estado de calamidade pública de que trata o Decreto n° 19.163, de 20 de março de 2020.

I - a isenção de que trata este parágrafo só será concedida aos hotéis, pousadas, hospedarias e assemelhados que:

CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI DAS CRUZES - PROTOCOLO E ANDAMENTO
004

a) preencherem, no mínimo, a partir da publicação desta Lei, a média de 10% da sua capacidade de ocupação total de hospedagem, por trabalhadores de que trata o art. 1°, durante o período que perdurar o estado de calamidade pública de que trata o Decreto n° 19.163, de 20 de março de 2020, e;

b) fornecerem desconto de no mínimo 25% (vinte e cinco por cento) do valor regular da hospedagem aos trabalhadores de que trata o art. 1°.

§ 2° - Isenção de Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, conforme média de ocupação de hospedagem, por trabalhadores de que trata o art. 1°, a datar da publicação desta Lei. A saber:

I - desconto de 5% aos que atingirem a média de ocupação de hospedagem de 70% a 100%;

II - desconto de 15% aos que atingirem a média de ocupação de hospedagem de 50% a 69,9%;

III - desconto de 25% aos que atingirem a média de ocupação de hospedagem de 20% a 49,9%;

IV - desconto de 45% aos que atingirem a média de ocupação de hospedagem inferior a 19,9%.

§ 3° - A Isenção de que trata o §1° perdurará por dois anos, a contar da publicação desta Lei, e a isenção de que trata o §2° dar-se-á no ano de 2021.

Art. 4° - Sem prejuízo as recomendações e orientações sanitárias pertinentes, os hotéis, pousadas, hospedarias e assemelhados, sob pena de cancelamento dos incentivos de que trata esta Lei, deverão desinfetar todas as superfícies de contato frequentemente, com produtos químicos iguais ou superiores aos usados para a desinfecção hospitalar, de modo que fique assegurada a limpeza e a desinfeção de toda a estrutura designada à hospedagem, especialmente as maçanetas, corrimões, balcões, botões de elevadores e demais disposições.

Art. 5° - Poderá o Poder Executivo realizar convênios e parcerias com a iniciativa privada, com a finalidade de oferecer estadias aos trabalhadores de que trata o art. 1° em hotéis, pousadas, hospedarias e assemelhados.

Art. 6° - A presente lei será regulamentada pelo Poder Executivo.

CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI DAS CRUZES - PROTOCOLO E ARQUIVO
005

Art. 7º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Plenário Ver. Dr. Luiz Beraldo de Miranda, 27 de maio de 2020.

CAIO CUNHA
Vereador – PODEMOS

COMISSÃO PERMANENTE DE JUSTIÇA E REDAÇÃO

Ref. Projeto de Lei Complementar nº 03/2020 – Processo nº 70/2020.
Autoria: Vereador Caio Cesar Machado da Cunha
Assunto: Isenção tributária aos hotéis, pousadas e assemelhados que hospedarem os trabalhadores da linha de frente de combate à COVID-19 e outras providências.

À **Procuradoria Jurídica**,

Nos termos do §1º, inciso I, do artigo 38 da Resolução nº 05/2001 (Regimento Interno da Câmara Municipal de Mogi das Cruzes), com redação dada pela Resolução nº 34, de 11 de julho de 2019, exarar parecer no prazo de 5 (cinco) dias úteis, com relação às questões jurídicas apresentadas na propositura legislativa.

C.P.J.R., em 22 de junho de 2020.

MAURO LUÍS CLAUDINO DE ARAÚJO
Presidente da Comissão de Justiça e Redação

PROCESSO nº 70/2020
PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR nº 03/2020
PARECER nº 18/2020

De autoria do Senhor Vereador Caio César Machado da Cunha, o Projeto de Lei em epígrafe versa sobre *"incentivo aos hotéis, pousadas, hospedarias e assemelhados que hospedarem os trabalhadores da linha de frente do combate ao novo Coronavírus (COVID-19), em especial os profissionais da saúde, através de isenção tributária de IPTU e ISS"* (fl. 03).

Instrui a Proposta (fls. 03-05) a justificativa de fls. 01-02.

O expediente foi encaminhado a esta Procuradoria a fim de que sejam analisadas as questões jurídicas atinentes à propositura, conforme encaminhamento da Comissão Permanente de Justiça e Redação (fl. 06).

É o relatório.

Cuida o projeto em análise da concessão de benefício fiscal, relativo ao Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – ITPU e ao Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN, aos hotéis, pousadas e hospedarias que hospedarem os trabalhadores da linha de frente de combate ao COVID-19.

A competência legislativa municipal extrai-se do entendimento de que a atribuição constitucional de competência tributária compreende a competência legislativa para instituição de benefícios fiscais a ele relacionados, na conformidade das normas gerais decorrentes do art. 146, III, da CRFB e das demais regras e princípios componentes do Sistema Tributário Nacional.

Em relação à iniciativa legislativa para a propositura de projetos de lei que veiculam benefícios fiscais, tem prevalecido na jurisprudência da Corte Suprema e dos tribunais pátrios o entendimento de que se trata de iniciativa concorrente entre os poderes Executivo e Legislativo, porquanto não se visualiza incidência dos

FOLHA DE DESPACHO

dispositivos da Constituição do Estado de São Paulo (art. 24, §2º) e da Lei Orgânica do Município (art. 80, §1º) que elencam matérias de iniciativa privativa do Chefe do Executivo.

Neste sentido, lê-se:

> Tributário. Processo legislativo. Iniciativa de lei. 2. Reserva de iniciativa em matéria tributária. Inexistência. 3. Lei municipal que revoga tributo. Iniciativa parlamentar. Constitucionalidade. 4. Iniciativa geral. **Inexiste, no atual texto constitucional, previsão de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo em matéria tributária**. 5. Repercussão geral reconhecida. 6. Recurso provido. Reafirmação de jurisprudência. (STF – ARE nº 743.480/MG, Rel. Min. Gilmar Mendes, julg. em 10.10.2013) (grifamos)

> EMENTA: ADI - LEI Nº 7.999/85, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, COM A REDAÇÃO QUE LHE DEU A LEI Nº 9.535/92 - **BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO - MATÉRIA DE INICIATIVA COMUM OU CONCORRENTE** - REPERCUSSÃO NO ORÇAMENTO ESTADUAL - ALEGADA USURPAÇÀO DA CLÁUSULA DE INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - AUSÊNCIA DE PLAUSIBILIDADE 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 explicita 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" (STF - ADI 724 MC / RS, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27.04.2001) (grifamos)

FOLHA DE DESPACHO

FOLHA DE DESPACHO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI COMPLEMENTAR Nº 568, DE 1º DE JUNHO DE 2016, DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ - ATO NORMATIVO DE AUTORIA PARLAMENTAR CONCEDENDO BENEFÍCIO FISCAL PELA ADOÇÃO DE MEDIDAS ECOLÓGICAS - COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE - PRECEDENTES DO E. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DESTE C. ÓRGÃO ESPECIAL - REFLEXOS NO ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO - IRRELEVÂNCIA - NORMA QUE NÃO CRIA OBRIGAÇÕES OU AUMENTO DE DESPESA AO PODER PÚBLICO - AFRONTA AOS ARTIGOS 5º E 111, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - NÃO RECONHECIMENTO - AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE, CASSADA A LIMINAR.

Por se tratar de limitações ao poder de instauração do processo legislativo, as hipóteses previstas no texto constitucional devem ser interpretadas restritivamente, inexistindo óbice à iniciativa de lei parlamentar que disponha sobre matéria tributária, seja para criar ou majorar tributos ou mesmo para conceder benefícios fiscais porquanto o constituinte não restringiu o âmbito de sua titularidade, cuidando-se, isto sim, de competência concorrente.

As proposições legislativas instituidoras de benefícios fiscais não se submetem à reserva de iniciativa prevista na Constituição Bandeirante e tampouco constituem ingerência nas prerrogativas do Poder Executivo, ainda que impliquem reflexos orçamentários, na medida em que o ato de legislar sobre direito tributário não se confunde com o ato de legislar sobre o orçamento. (TJSP – ADI nº 2150797-95.2016.8.26.0000 – Rel. Des. Renato Sartorelli – Julg. em 01.02.2017) (grifamos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 3.085/2014, do Município de Monte Alto - Lei de iniciativa parlamentar que trata da concessão de benefícios de parcelamento aos contribuintes de tributos gerais do

FOLHA DE DESPACHO

município de Monte Alto, com débitos inscritos em Dívida Ativa Tributária e não Tributárias – Redução do valor mínimo de cada parcela de 10% para 5% do salário mínimo vigente – **Natureza tributária de lei que concede benefício fiscal – Vício de iniciativa de que não se cogita - Competência legislativa concorrente** – Precedentes do STF e do Órgão Especial desta Corte - Ainda que protraída a arrecadação, não será ela reduzida em decorrência da norma impugnada – Ausência violação a dispositivos constitucionais - Ação improcedente. (TJSP – ADI nº 2215648-17.2014.8.26.0000 – Julg. em 11.03.2015) (grifos nossos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL Nº 1.804/11 - MATÉRIA TRIBUTÁRIA - VÍCIO DE INICIATIVA - INEXISTÊNCIA - I.S.S. - REDUÇÃO DE ALÍQUOTA - INICIATIVA CONCORRENTE. **De acordo com jurisprudência do c. STF, "não ofende o art. 61, § 1º, II, b da Constituição Federal lei oriunda de projeto elaborado na Assembleia Legislativa estadual que trate sobre matéria tributária, uma vez que a aplicação deste dispositivo está circunscrita às iniciativas privativas do Chefe do Poder Executivo Federal na órbita exclusiva dos territórios federais**. Precedentes: ADI nº 2.724, rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 02.04.04, ADI nº 2.304, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 15.12.2000 e ADI nº 2.599-MC, rel. Min. Moreira Alves, DJ 13.12.02 2. A reserva de iniciativa prevista no art. 165, II da Carta Magna, por referir-se a normas concernentes às diretrizes orçamentárias, não se aplica a normas que tratam de direito tributário, como são aquelas que concedem benefícios fiscais. Precedentes: ADI nº 724-MC, rel. Min. Celso de Mello, DJ 27.04.01 e ADI nº 2.659, rel. Min. Nelson Jobim, DJ de 06.02.04. 3. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga improcedente (ADI 2464 / AP - AMAPÁ, DJe - 023 DIVULG 24-05-2007, PUBLIC 25-05-2007, rel. Min. Ellen Gracie)". (TJ-MG – ADI nº 10000110799749000 MG, Rel. Des.

Antônio Sérvulo, Julg. em 10.04.2013) (original sem destaque)

O entendimento em foco, vale registrar, se revela alinhado com o posicionamento preponderante no âmbito do Supremo Tribunal Federal acerca do tema da iniciativa legislativa (como exemplo, *leading case* ARE 878911/RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 10.10.2016) – pelo qual as matérias de iniciativa exclusiva do Prefeito devem estar explicitamente previstas, não comportando interpretação extensiva.

De todo modo, a análise da propositura requer o exame de alguns pontos específicos.

Em primeiro lugar, há alguns artigos do projeto que parecem tratar expressamente de novas atribuições a serem desempenhadas por órgãos da Administração Municipal, como os *artigos 5º e 6º*. Quanto a estes, entendemos haver maior probabilidade de serem considerados inconstitucionais, em razão justamente de versarem sobre assuntos de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo (art. 80, §1°, IV e V, LOM), conforme os entendimentos acima perfilhados, motivo pelo qual recomendamos a supressão daqueles.

Em segundo lugar, cabe observar que se está diante de uma proposta que implica renúncia de receita pelo Município, uma vez que este deixará de aferir montantes de impostos, nos termos e limites expostos pelo Projeto. Com efeito, o teor da lei implica na necessidade de se atentar, entre outras, para as regras da Lei Complementar 101/2000 (LRF), sobretudo o disposto artigo 14, que estipula requisitos para a referida concessão. Vale, assim, pontuar que a instituição do benefício não se faz autorizada enquanto o Administrador Público não atender a todos os requisitos previstos naquele artigo, bem como a todos os demais pressupostos legais e constitucionais.

Em terceiro lugar, urge registrar que a Constituição da República, no art. 156, §3°, III, dispõe que, em relação ao ISSQN, cabe à lei complementar *regular a forma e as condições como isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados*. Por sua vez, a Lei Complementar n° 116/03, que versa sobre o ISSQN e dá outras providências, prevê no art. 8°-A:

FOLHA DE DESPACHO

FOLHA DE DESPACHO

> Art. 8º-A. **A alíquota mínima do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza é de 2% (dois por cento)**.
>
> § 1º **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 esta Lei Complementar. [...] (grifamos)

Neste cenário, cumpre observar que o projeto de lei em análise institui, em relação ao ISS, o seguinte benefício:

> **Art. 3º**. [...]
>
> **§ 1º** - isenção de 90% (noventa por cento) sobre o valor relativo ao Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN aos hotéis, pousadas, hospedarias e assemelhados que se encontram obrigadas a recolher em favor do Município, a partir da declaração de estado de calamidade pública de que trata o Decreto nº 19.163, de 20 de março de 2020. [...]

Vale observar, ainda, que a Lei Complementar nº 26, que dispõe sobre o ISSQN no âmbito do Município de Mogi das Cruzes, veicula uma tabela única na qual discrimina as alíquotas aplicáveis ao referido imposto para cada item da lista de serviços. Na tabela, pode-se observar que: as alíquotas do imposto neste Município variam entre 2%, 3% e 5% a depender do item da lista de serviços; em relação especificamente ao item 9 da lista (*"Serviços relativos a hospedagem, turismo, viagens e congêneres"*), há subitens nele inseridos com alíquotas de 2% ou 5%.

Desse modo, urge constatar que a aplicação do incentivo fiscal previsto no art. 3º, §1º, do projeto de lei levará, em relação aos serviços cuja isenção se pretende, à violação da regra prevista no art. 8º-A, §1º, da LC nº 116/03, visto que a instituição do benefício, na prática, resultará, *"direta ou indiretamente, em carga tributária menor que a decorrente da aplicação da alíquota mínima estabelecida no caput"* do art. 8º-A (vale dizer, a alíquota mínima de 2%).

Cabe registrar, ainda, que a Lei Complementar nº 157, que introduziu na Lei Complementar nº 116 o mencionado art. 8º-A, introduziu também na Lei nº 8429/92 – Lei de Improbidade Administrativa - o art. 10-A, que prevê expressamente que: *"Art. 10-A. Constitui ato de improbidade administrativa qualquer ação ou omissão para conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o caput e o § 1º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003".*

Nesta medida, entendemos que deve ser excluído o benefício relativo ao ISS (art. 3º, §1º, do projeto), ou, ao menos, reformulado este em atenção aos limites preconizados pelo art. 8º-A, da Lei Complementar nº 116/03.

Em quarto lugar, cabe observar que o art. 3º, *caput*, do presente projeto se encontra dividido em parágrafos, o que não se reveste da melhor técnica legislativa à luz da Lei Complementar nº 95/1998. Assim, sugere-se que os parágrafos do referido artigo que remanescerem após as alterações acima apontadas sejam renomeados, passando a ser redigidos como incisos do caput, e seus dispositivos derivados sejam também nomeados segundo as normas do art. 10 da aludida Lei Complementar.

Pelo exposto, ***entendemos pela possibilidade de tramitação do projeto, desde que observadas as ressalvas em tela***.

É o parecer, à superior consideração.

P.J., 07 de julho de 2020.

FELIPE ROCHA MAGALHÃES
Procurador Jurídico

Vistos. Encaminhe-se.

ANDRÉ DE CAMARGO ALMEIDA
Procurador Jurídico Chefe

FOLHA DE DESPACHO