Estado do Rio Grande do Norte

Câmara Municipal de Caicó

PROJETO DE LEI
Nº 023/2021

EMENTA: INSTITUI O PROGRAMA DE APOIO AOS BARES, RESTAURANTES E DEMAIS ESTABELECIMENTOS SIMILARES, COM A ISENÇÃO DE IMPOSTOS MUNICIPAIS, EM CONSEQUÊNCIA DOS EFEITOS CAUSADOS PELAS MEDIDAS DE ISOLAMENTO RELACIONADAS AOS ESTADO DE EMERGÊNCIA EM DECORRÊNCIA DA PANDEMIA CAUSADA PELO CORONAVÍRUS (COVID-19).

AUTOR(A)/PROPONENTE: FRANKSLÂNEO DIOGO DA SILVA

DATA: 14/04/2021

CÂMARA MUNICIPAL DE CAICÓ
CNPJ: 08.385.940/0001-58
Rua Felipe Guerra, 179, Centro, CEP. 59.300-000
Cx. Postal 48 – Fone: 3417-2954 – Caicó/RN
PALÁCIO VEREADOR IVANOR PEREIRA

GABINETE DO VEREADOR DIOGO SILVA

PROJETO DE LEI Nº 023 /2021

PROTOCOLO

RECEBIDO
EM. 11/03/2021
As 09:23 Hor.
Funcionário

O Vereador **Diogo Silva**, no desempenho do seu mandato, com fundamento na Lei Orgânica e no art. 136 e ss. do Regimento Interno desta Casa Legislativa, apresenta o seguinte **Projeto de Lei**:

EMENTA: Institui o programa de apoio aos bares, restaurantes e demais Estabelecimentos similares, com a isenção de impostos municipais, em consequência dos efeitos causados pelas medidas de isolamento relacionadas ao estado de emergência em decorrência da pandemia causada pelo coronavírus (covid-19).

Art. 1° Fica instituído o Programa de Apoio ao Comerciantes que atuam com restaurantes, bares e demais estabelecimentos similares, afetados pelas medidas de isolamento, compreendendo medidas de caráter transitórias para garantir o funcionamento e operação. **Parágrafo Único:** Para fim desta lei, entende-se como estabelecimento similares, aqueles que explorem atividades relacionadas a prestação de serviços alimentícios.

Art. 2° as medidas previstas no referido programa tem por objeto a isenção de impostos municipais para bares, restaurantes e demais estabelecimentos similares afetados pelas medidas de restrições de circulação e mitigar os efeitos econômicos de emergência de saúde publica de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19).

Art. 3° Os bares, restaurantes e demais estabelecimentos similares cujo atendimento presencial ao publico tenha sido suspenso por determinação do poder publico, como medida de enfrentamento ao Coronavírus (COVID-19), ficam isentos por período proporcional ao fechamentos , dos seguintes tributos:
I. IPTU- Imposto Territorial e Predial Urbano;
II. ISS-Imposto Sobre Serviços; e
III. ITBI- Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis.

Art. 4° - Os estabelecimentos que operarem pelos sistemas de delivery, drive thru e take away de alimentos prontos, obedecidas as normas sanitárias de higienização e utilização de EPIs pelos operadores, equiparar-se-ão aos estabelecimentos cujo atendimento é presencial, sendo aplicada a isenção prevista art. 3°.

Art. 5°- Esta Lei vigerá pelo período em que perdurar o estado de emergência em decorrência da Pandemia causada pelo Coronavírus (COVID-19).

Art. 6°- Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em conrário.

Diogo da Silva
Vereador – PROS

JUSTIFICATIVA

O presente Projeto de Lei tem a finalidade de criar o Programa de Apoio a bares, restaurante e demais estabelecimentos similares afetados pelas medidas de restrições de circulação, visando diminuir os efeitos econômicos de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19), objetivando manter o seu funcionamento e operação destes estabelecimentos.

O Programa terá a função de garantir o funcionamento e operação dos estabelecimentos, mediante ao incentivo fiscal de isenção de impostos municipais, compreendidos por IPTU, ISS e IBTI.

É de notório conhecimento que a carga tributária no Brasil, além de extremamente elevada, revela-se também muito mal distribuída. Inúmeros estudos, demonstram, com efeito, que em geral as camadas de menor renda – especialmente de trabalhadores – arcam com parcelas proporcionalmente muito mais significativas do bolo tributário do que os estamentos mais aquinhoados.

A proposta que se traz é tentar diminuir esses índices e solucionar essa grave situação, atualmente encontrada em vários outros Municípios do País. Trata-se, portanto, de uma medida de grande alcance social, cujo objetivo é promover a isenção dos níveis de tributação que incidem sobre bares, restaurantes, estabelecimentos similares e demais comércios que têm o seu funcionamento e operação diretamente afetado pelas medidas de restrição de circulação em decorrência da Pandemia causada pelo Coronavírus (COVID-19).

Certo de que a aprovação da proposta há de contribuir para aliviar a carga tributária, com benefícios, para toda a economia nacional, pela qual conto com o apoio dos nobres pares para a aprovação da presente proposição.

Câmara Municipal de Caicó/RN, 14 de Abril de 2021.

DIOGO SILVA

Diogo Silva
Vereador – PROS

Projeto de Lei nº 023/2021
Autoria: Frankslâneo Diogo da Silva (PROS)

PARECER

Trata-se de Projeto de Lei, de iniciativa do parlamentar Frankslâneo Diogo da Silva, tombado sob o nº 023/2021, com ementário "*institui o programa de apoio aos bares, restaurantes e demais estabelecimentos similares, com a isenção de impostos municipais, em consequência dos efeitos causados pelas medidas de isolamento relacionadas ao estado de emergência em decorrência da pandemia causada pelo coronavírus (COVID-19)*".

De acordo com o parlamentar, o comércio veiculado por restaurantes, bares e similares vem sendo, e muito, afetado ao longo dos últimos meses pela sazonalidade do recrudescimento da pandemia de COVID-19, atingindo em cheio esse setor pelo fato de, em muitos casos, passarem a ser restritos de funcionamento presencial durante a vigência de medidas de restrição.

Ao ver do parlamentar, cabe ao Município garantir incentivo fiscal durante esse período mediante a concessão de isenção fiscal sobre os tributos de IPTU, ISS e ITBI, única e exclusivamente aos estabelecimentos (bares, restaurantes e similares) cujo atendimento presencial ao público tenha sido suspenso por determinação do Poder Público. Salienta, ainda, que tal isenção será proporcional ao período de fechamento.

Após as formalidades de estilo, nos moldes do Regimento Interno da Câmara Municipal de Caicó (RI/CMC), os autos vieram à Procuradoria para emissão de parecer.

É o que importa relatar.
Passo a opinar.

Ante acta, importante destacar que o exame desta Procuradoria cinge-se tão-somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados, razão pela qual se incursiona em discussões de ordem técnico-jurídica, não havendo incidência no juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação.

Superado esclarecimento em comento, verifica-se o preenchimento dos requisitos regimentais formais insculpidos nos arts. 137 e 139 do RI/CMC, respectivamente acerca da técnica legislativa e da proposição, vê-se que o presente projeto cumpre as regras de formatação e elaboração.

O artigo 18 da Constituição Federal de 1988, inaugurando o tema da organização do Estado, prevê que "A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição." O termo "autonomia política", sob o ponto de vista jurídico, congrega um conjunto de capacidades conferidas aos entes federados para instituir a sua organização, legislação, administração e governo próprios.

A autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os Municípios, é tratada no artigo 30 da Lei Maior, nos seguintes termos:

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

Alexandre de Moraes afirma que "*interesse local refere-se aos interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União)*" (*in* Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional. 9ª ed., São Paulo: Atlas, 2013, p. 740)

In casu, a medida que se pretende aprovar no âmbito do Município de Caicó se insere, efetivamente, na definição de interesse local, eis que o Projeto de Lei em comento visa garantir fôlego, mediante incentivo fiscal de isenção a tributos municipais, a determinados setores do comércio local que tenham sido afetados com a suspensão de atendimento presencial determinado pela Administração.

Quanto à matéria de fundo, também não há qualquer óbice à proposta. Convém lembrar que o objetivo primordial do Projeto de Lei em tela é promover a proteção dos interesses dos empreendedores caicoenses do ramo de bares, restaurantes e similares, drasticamente afetados pelas medidas de isolamento social necessárias durante o recrudescimento dos efeitos da pandemia de COVID-19.

Ocorre que o Projeto de Lei em disceptação, embora louvável no seu objeto, contém vício de iniciativa. O sistema constitucional brasileiro se estruturou no princípio da tripartição dos poderes, na forma do artigo 2º da CF/88, de observância obrigatória pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, tendo sido distribuídas funções típicas e atípicas aos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, os quais, entre si, são independentes e harmônicos. A mesma norma que institui a separação dos poderes proíbe ingerências indevidas de um poder sobre outro, de forma a garantir a já referida harmonia, motivo pelo qual a Constituição Federal estabeleceu determinadas matérias para as quais há reserva de iniciativa ao Chefe do Poder Executivo, por dizerem respeito a questões de organização administrativa e, especialmente, que estão sob o controle e gerenciamento do titular desse poder.

Na CF/88, a reserva de iniciativa está prevista no artigo 61, § 1º, o qual prevê preveem os inúmeros casos em que apenas o Chefe do Poder Executivo poderá deflagrar o processo legislativo. Por serem normas restritivas, tão somente essas hipóteses são reservadas ao Executivo; os demais casos são de iniciativa concorrente, garantindo-se a legitimidade das propostas por parte de membros do Legislativo. Na Lei Orgânica Municipal, tais restrições são repetidas e detalhadas no art. 40, sendo de observância obrigatória na análise jurídica das proposições:

> Art. 40 - São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:
> I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos;
> II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
> III - matéria orçamentária, bem assim a que autoriza a abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios e subvenções;
> Parágrafo Único - Não será admitido aumento das despesas previstas nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, ressalvado o disposto no inciso III.

Ocorre que essas normas são demasiadamente amplas e carregam conceitos genéricos ("organização administrativa", "servidores públicos", "criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública", "serviços públicos"), tornando-se quase impossível, na prática, a atividade legislativa por iniciativa parlamentar para atribuir obrigações ao Poder Executivo, porque geralmente esbarram na reserva de iniciativa legitimada pelo princípio da separação dos poderes.

No caso em análise, **embora indiscutível o mérito**, a medida acaba por determinar a concessão de um auxílio, na forma de incentivo fiscal, materializado em isenção de tributos municipais, o que transpõe os limites do princípio da separação dos poderes, visto que interfere em matéria orçamentária que cabe apenas ao Prefeito praticar. Nessa linha, é importante lembrar que, nos termos do artigo 61, § 1º, inc. II, alínea "b", da CF/88, é privativa do Chefe do Executivo a iniciativa para projetos que disponham sobre organização administrativa:

> Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.
> § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:
> II - disponham sobre:
> (...)
> b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
> (...)

Como foi dito, a concessão de auxílios, prêmios e subvenções que impactam diretamente em matéria orçamentária, em âmbito local, compete ao Prefeito, não cabendo ao Poder Legislativo essa tarefa, até porque depende de atos de planejamento e de organização administrativa, além de abrir margem para uma excessiva atividade legislativa, por iniciativa parlamentar, no sentido da previsão de outros assuntos tributários, financeiros e orçamentários.

Tanto é que a própria Lei Orgânica Municipal impõe o seguinte:

> Art. 57 - É de competência do Prefeito:
> I - iniciativa das leis, nos casos previstos nesta Lei;
> (...)

> XXVII - conceder auxílios, prêmios e subvenções, conforme a previsão orçamentária financeira;
> (...)

Assim, embora sejam admiráveis a justificativa e os termos da proposta, o Projeto de Lei em tela contém vício de iniciativa e afronta ao princípio da separação dos poderes, por dispor sobre matéria cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Executivo, nos termos dos artigos 2º e 61, § 1º, II, "b", da CF/88 e do art. 40, inciso II, da Lei Orgânica Municipal.

A devolução de um Projeto para o Gabinete do respectivo vereador, para os fins que se fizerem necessários, é atribuição exclusiva do Presidente desta Casa Legislativa, nos seguintes termos do RI/CMC:

> **Art. 20** Compete ainda, privativamente, ao Presidente:
> (...)
> III – Quanto às proposições:
> (...)
> d) Devolver ao autor, a proposição que não esteja devidamente formalizada na forma deste Regimento e em termos que não permitam perceber a vontade legislativa, ou aquelas que versem matéria estranha à competência da Câmara, cabendo recurso ao Plenário, com efeito suspensivo;
> (...)

Ante o exposto, com fulcro no art. 133 e 135 do RI/CMC, esta Procuradoria **opina** pela **DEVOLUÇÃO DO PROJETO DE LEI** em epígrafe, por parte do Excelentíssimo Senhor Presidente, conforme exegese da alínea "d" do inciso III do art. 20, também do RI/CMC, ao Gabinete do Parlamentar autor, com a **sugestão** de **ENCAMINHAR SUAS RAZÕES AO PODER EXECUTIVO**, haja vista a matéria tratada ser de sua iniciativa privativa, nos termos do art. 40 da Lei Orgânica.

É o parecer.
S.M.J.

Caicó/RN, 28 de abril de 2021.

NAVDE RAFAEL VARELA DOS SANTOS
Procurador da Câmara
Portaria nº 012/2021, de 04/01/2021

Arquivado em
05/10/2022.

Projeto 023/2021
Autor: Frankslâneo Diogo Silva

DESPACHO

Visto, etc.

Acato integralmente o parecer oriundo da Procuradoria desta Augusta Casa.

Cumpra-se, com expedientes necessários.

Caicó/RN, 30 de maio de 2022.

IVANILDO DOS SANTOS DA COSTA

Presidente