RIO GRANDE DO NORTE

CÂMARA MUNICIPAL DE NATAL

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL (CLJR)

PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 811/2025

PL 811/2025 PARECER PELA APROVAÇÃO. DISPÕE SOBRE A ISENÇÃO DO IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA (ISSQN) AOS OPERADORES DO TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO DE CARÁTER URBANO MUNICIPAL, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. PARECER PELA APROVAÇÃO PARCIAL. EMENDA ADITIVA DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIA ATRIBUIÇÃO A ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, VÍCIO DE INICIATIVA QUE AFRONTA O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES.

PROPONENTE: CHEFE DO PODER EXECUTIVO

RELATOR: VEREADOR FÚLVIO SAULO

I- RELATÓRIO

O projeto de Lei nº 811/2025, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, propõe a isenção temporária do ISSQN incidente sobre os serviços de transporte público coletivo urbano, pelo período de 1º de janeiro de 2025 a 30 de junho de 2026, podendo ser prorrogada até dezembro de 2026 por decreto, conforme justificativa da Mensagem nº 166/2025.

O projeto estabelece, ainda, condicionantes para fruição do benefício, dentre as quais: acesso integral do Poder Público aos sistemas de bilhetagem eletrônica e GPS; manutenção das gratuidades vigentes; aplicação da tarifa social nos feriados.

Consta nos autos informações de que não tramitou ou tramita na Câmara de Vereadores qualquer propositura idêntica ou semelhante a esta.

No dia 16 de outubro de 2025, em sessão extraordinária da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final foi apresentado parecer pela aprovação total do projeto de lei.

A Vereadora Samanda Alves apresentou, no dia 20 de outubro de 2025, as seguintes emendas:

- Emenda **Modificativa** – Altera os incisos II e III do art. 2º, para incluir a **meia-passagem estudantil** e ampliar a **tarifa social** também aos domingos.

- Emenda Aditiva – Acrescenta o §1º ao art. 2º, determinando a **publicação dos dados de bilhetagem e GPS pela STTU**, observada a LGPD

No dia 21 de outubro, o Vereador Daniel Valença encartou emenda supressiva para suprimir o artigo 4º que excepcionava a vedação prevista no art. 181, III, do Código Tributário Municipal, impedindo que devedores fazendários usufruíssem do benefício fiscal.

O projeto foi novamente encaminhado à Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final para análise da constitucionalidade, legalidade e juridicidade, das emendas encartadas.

É o que importa relatar.

II - FUNDAMENTAÇÃO

II.1 - DA COMPETÊNCIA DA COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL.

Compete à Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final- CLJR, nos termos do artigo 71, I do Regimento Interno emitir parecer quanto à constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa de todas as proposições que tramitam na Casa Legislativa.

Deve a CLJR examinar a competência legislativa do projeto de lei, se está em consonância com a Constituição Federal, a Constituição Estadual e a Lei Orgânica do Município (artigo 71, I Regimento Interno; arts. 5º e 7º da Lei Orgânica de Natal/RN).

Cabe, ainda, à comissão verificar se o autor do projeto de lei é legitimado para tratar da matéria da propositura e se não usurpa iniciativa reservada ao Poder Executivo Municipal ou de outros entes federativos, conforme dispõe o artigo 39, §§ 1º e 2º da Lei Orgânica Municipal e art. 166, parágrafo único do Regimento Interno desta Casa Legislativa.

Ainda que o projeto de lei esteja juridicamente adequado, deve a Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final zelar pela boa técnica legislativa, verificando clareza, precisão, estruturação e organização lógica do texto, combatendo termos vagos, contradições e ambiguidades, uma vez que projetos mal redigidos podem ter sua tramitação prejudicada (art. 71, I, XIX do Regimento Interno da Câmara de Vereadores de Natal/RN).

II.2 - DA INICIATIVA. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL. CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INTERESSE LOCAL. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. RENÚNCIA DE RECEITA.

A matéria versada no Projeto de Lei nº 811/2025 insere-se no âmbito da competência legislativa do Município, conforme dispõe o art. 30, incisos I e III, da Constituição Federal, e o art. 21, inciso VI, da Lei Orgânica do Município do Natal (LOMN), que atribuem aos entes municipais a prerrogativa de legislar sobre assuntos de interesse local e de instituir e regular tributos de sua competência, inclusive isenções fiscais.

O objeto da proposição – concessão de isenção do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) aos operadores do transporte público coletivo urbano – relaciona-se diretamente ao exercício da competência tributária municipal, sendo legítima a atuação do Município nesse campo normativo.

No tocante à iniciativa, observa-se que o projeto foi encaminhado à Câmara Municipal por mensagem do Chefe do Poder Executivo, em conformidade com o disposto no art. 39, c/c art. 21, inciso I, da LOMN, que reserva à iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre matéria tributária, financeira ou orçamentária, inclusive as que impliquem renúncia de receita.

Dessa forma**, o projeto de lei em exame não apresenta vício de iniciativa**, pois decorre de competência privativa do Executivo e observa as exigências formais para tramitação.

II.2.1 – DA INICIATIVA DAS EMENDAS SUPRESSIVA E MODIFICATIVA. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INICIATIVA PARLAMENTAR.

A análise das emendas parlamentares deve observar não apenas a pertinência temática em relação ao projeto original, mas também os limites impostos pela iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, quando a proposição incidir sobre matérias de sua competência exclusiva.

Sob essa perspectiva, verifica-se que as emendas modificativa e supressiva apresentadas ao Projeto de Lei nº 811/2025 não extrapolam os limites da iniciativa parlamentar, pois mantêm-se estritamente vinculadas ao conteúdo do projeto e não criam encargos ou obrigações novas para o Executivo.

A emenda modificativa, ao alterar os incisos II e III do art. 2º, **apenas amplia a precisão normativa e reforça garantias já existentes no ordenamento jurídico municipal, como a meia-passagem estudantil e a tarifa social em domingos e feriados, sem implicar nova despesa pública.** Trata-se de adequação material e técnica que aprimora o texto legal e preserva a coerência com políticas públicas já implementadas, não configurando ingerência administrativa.

De igual modo, **a emenda supressiva**, ao retirar o art. 4º do projeto, que excepcionava regra prevista no art. 181, III, do Código Tributário Municipal, **restringe o alcance do benefício fiscal, assegurando maior rigor e moralidade na gestão tributária, sem violar a iniciativa privativa do Executivo**. Trata-se, portanto, de aperfeiçoamento legítimo do texto normativo, cuja finalidade é preservar o interesse público e evitar a concessão de isenções a contribuintes inadimplentes.

Dessa forma, ambas as emendas — modificativa e supressiva — observam os parâmetros de admissibilidade constitucional e orgânica, uma vez que não alteram a

estrutura administrativa, não criam despesas e não inovam na organização interna do Executivo, limitando-se a ajustes materiais e de coerência normativa compatíveis com o poder de emenda da Câmara Municipal.

II.2.2 DA INICIATIVA DA EMENDA ADITIVA. INICIATIVA PARLAMENTAR. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. ATRIBUIÇÃO À ORGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES.

A emenda aditiva apresentada ao Projeto de Lei nº 811/2025 introduz o §1º ao art. 2º, com a seguinte redação:

> *"§ 1º Os dados concedidos pelas empresas operadoras do sistema de transporte urbano serão disponibilizados ao público pela STTU, observadas as exigências da Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018)."*

A finalidade da emenda é promover transparência ativa sobre os dados do sistema de transporte público urbano, permitindo acesso público a informações operacionais, em conformidade com os princípios da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e da Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018).

Não obstante o mérito da proposição — que reforça o princípio constitucional da publicidade e o controle social sobre os serviços públicos (art. 37, caput, da Constituição Federal), há que se reconhecer a existência de vício formal de iniciativa. Isso porque o dispositivo aditivo atribui dever específico à Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana (STTU), órgão integrante da administração direta, determinando-lhe a prática de ato administrativo de natureza contínua (divulgação de dados operacionais).

A emenda aditiva cria nova atribuição administrativa e modifica a forma de atuação de órgão da administração, matéria cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 61, §1º, inciso II, alínea "e", da Constituição Federal, e do art. 39, da Lei Orgânica do Município do Natal, que estabelecem ser de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuições de órgãos da Administração Pública.

O Supremo Tribunal Federal tem reiteradamente afirmado que, embora o Legislativo possa apresentar emendas a projetos de iniciativa privativa do Executivo, é vedado ao parlamentar criar obrigações ou competências novas para órgãos do Executivo, ainda que sob o pretexto de aprimorar políticas públicas, conforme Tema 917.

No caso em apreço, a obrigação imposta à STTU não se limita a definir diretrizes gerais, mas estabelece um mandato administrativo específico, interferindo na gestão interna e na organização funcional do órgão, o que caracteriza ingerência indevida do Legislativo sobre o Executivo e, portanto, vício de iniciativa insanável na forma original da emenda.

Dessa forma, conclui-se que, embora a intenção da emenda aditiva seja louvável e de relevante interesse público, sua redação original apresenta inconstitucionalidade formal por violar a iniciativa privativa do Executivo.

II.3 – DA MATÉRIA. CONSTITUCIONALIDADE. VALORIZAÇÃO DA CATEGORIA E IMPORTÂNCIA DA FUNÇÃO.

A análise da constitucionalidade material consiste em verificar se o conteúdo da norma proposta guarda conformidade com os princípios e regras constitucionais que regem a matéria, assegurando a compatibilidade do texto legal com a Constituição Federal, a Lei Orgânica do Município de Natal e o ordenamento jurídico vigente.

O Projeto de Lei nº 811/2025 tem por objeto a concessão de isenção do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) às empresas operadoras do transporte público coletivo urbano, no período compreendido entre 1º de janeiro de 2025 e 30 de junho de 2026, com possibilidade de prorrogação. Trata-se, portanto, de uma renúncia de receita tributária, amparada na competência tributária do Município (art. 156, III, da Constituição Federal e art. 87, I, d da LOM) e vinculada ao interesse público de assegurar a continuidade e o equilíbrio econômico-financeiro do sistema de transporte público, serviço de natureza essencial, conforme o art. 30, inciso V, da Carta Magna c/c ar. 5º, V da LOM.

As condicionantes impostas para fruição do benefício – tais como o compartilhamento de dados de bilhetagem eletrônica e GPS, a manutenção das gratuidades e da meia-passagem estudantil, e a aplicação da tarifa social em feriados e domingos – configuram mecanismos de transparência, controle e contrapartida pública compatíveis com o princípio da eficiência administrativa (art. 37, caput, da CF). Tais exigências asseguram que o incentivo fiscal esteja condicionado à observância de parâmetros de equidade social e

eficiência do serviço, evitando que a renúncia de receita se converta em benefício sem retorno coletivo.

No tocante às emendas parlamentares, verifica-se que **a emenda supressiva,** ao eliminar o art. 4º que afastava a vedação do art. 181, III, do Código Tributário Municipal, reforça a moralidade tributária e o princípio da isonomia fiscal, impedindo que contribuintes inadimplentes sejam premiados com a isenção.

Já **a emenda modificativa**, ao incluir a meia-passagem estudantil e ampliar a tarifa social aos domingos, preserva e consolida direitos já reconhecidos, não representando inovação material contrária ao texto constitucional.

Quanto à emenda aditiva, embora o mérito da transparência seja convergente com o princípio da publicidade, sua execução, na forma originalmente redigida, impõe atribuição direta à STTU, o que configura vício formal de iniciativa.

Assim, verifica-se que **o Projeto de Lei nº 811/2025, considerado em seu conjunto, não afronta normas constitucionais de caráter material, respeita os princípios da legalidade, moralidade, eficiência e interesse público, e observa os parâmetros da responsabilidade fiscal.** Trata-se, portanto, de proposição materialmente constitucional e juridicamente válida, apta a ser aprovada, desde que rejeitada a emenda aditiva conforme no tópico acima.

III. IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. AUMENTOS DE DESPESA EM CONSONÂNCIA COM A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.

A análise da constitucionalidade material da presente proposição não pode prescindir da observância ao equilíbrio orçamentário-financeiro e aos limites impostos pela Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Nos termos dos artigos 16 e 17 da LRF, toda criação ou aumento de despesa obrigatória de caráter continuado deve estar acompanhado de: a) estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que entrar em vigor e nos dois subsequentes; b) demonstração da origem dos recursos para seu custeio, compatibilizada com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e o Plano Plurianual (PPA).

Conforme consta na Mensagem nº 166/2025 encaminhada pelo Chefe do Executivo, a renúncia em questão já se encontra devidamente registrada na LDO e na LOA do exercício, não comprometendo as metas fiscais e observando os requisitos formais e materiais da LRF.

Além do aspecto fiscal, o projeto fundamenta-se em finalidade pública legítima, voltada à promoção do acesso à mobilidade urbana e à mitigação dos impactos tarifários sobre os usuários. O benefício fiscal não se destina a favorecer empresas individualmente, mas a viabilizar a manutenção do serviço público essencial de transporte coletivo, que possui reconhecida relevância social e caráter de continuidade, conforme preceitua o art. 175 da Constituição Federal.

IV. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, após a análise dos aspectos formais e materiais do Projeto de Lei nº 811/2025, de iniciativa do Poder Executivo, conclui-se que a proposição atende aos requisitos constitucionais, legais e regimentais para tramitação e aprovação, observados os ajustes indicados neste parecer.

Quanto às emendas apresentadas, verifica-se que:

- A emenda supressiva e a emenda modificativa se mostram formal e materialmente constitucionais, uma vez que aperfeiçoam o texto sem invadir a esfera de iniciativa privativa do Executivo, tampouco gerar aumento de despesa ou nova atribuição administrativa;
- A emenda aditiva, embora meritória, apresenta vício formal de iniciativa por impor dever administrativo à Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana (STTU).

Conclui-se, portanto, pela APROVAÇÃO PARCIAL do Projeto de Lei nº 811/2025 é formal e materialmente constitucional, legal e de boa técnica legislativa, recomendando-se o prosseguimento de sua tramitação, com aprovação das emendas modificativa e supressiva e REJEIÇÃO da emenda aditiva.

É o parecer.

Sala das Comissões, Câmara Municipal Plenário Vereador Érico Hackradt – Palácio Padre Miguelinho, Natal/RN, 21 de outubro de 2025.

Fúlvio Saulo Mafaldo de Sousa
Vereador Membro da CLJR

PROJETO DE LEI Nº _____/2025

Dispõe sobre a isenção do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) aos operadores do transporte público coletivo de caráter urbano municipal, e dá outras providências.

O PREFEITO DO MUNICÍPIO DO NATAL, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 55, inciso III, da Lei Orgânica do Município do Natal,

Faço saber que a Câmara Municipal do Natal aprovou e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Ficam isentos do pagamento do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), no período de 1º de janeiro de 2025 a 30 de junho de 2026, os operadores do transporte público coletivo de caráter urbano do Município do Natal, incidente sobre o serviço de transporte de natureza municipal.

§ 1º A isenção prevista nesta Lei será aplicável durante toda a vigência dos contratos de concessão do transporte público coletivo de caráter urbano do Município do Natal firmados até 30 de junho de 2026.

§ 2º O Poder Executivo poderá, por meio de decreto, renovar o benefício até 31 de dezembro de 2026, em caso de intercorrência que impossibilite o cumprimento do prazo do § 1º, desde que devidamente justificado.

Art. 2º Para usufruir do benefício fiscal de que trata esta Lei, os operadores deverão atender às seguintes condições:

I – conceder acesso integral ao Poder Público aos sistemas de:

a) bilhetagem eletrônica, incluindo os dados em tempo real do quantitativo de passageiros transportados por categoria, linha, empresa, veículo e outros solicitados pelo órgão gestor, além dos estoques de crédito;

b) Sistema de Posicionamento Global (GPS).

II – manter as gratuidades estabelecidas na legislação vigente e a meia-passagem estudantil;

III – manter a aplicação da tarifa social nos feriados nacionais, estaduais e municipais, ampliando-a também aos domingos.

Art. 3º O benefício de que trata esta Lei não se aplica aos serviços de transporte público coletivo classificados como de caráter especial, conforme ato expedido pelo Poder Executivo.

Art. 4º (Revogado).

Dispositivo suprimido em conformidade com a Emenda Supressiva que retirou o artigo que excepcionava a vedação do art. 181, III, do Código Tributário Municipal.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, com efeitos retroativos a 1º de janeiro de 2025.

Palácio Felipe Camarão, em Natal, ____ de _____ de 2025.

PAULO EDUARDO DA COSTA FREIRE
Prefeito