



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

EXMO. SR. PRESIDENTE

PL 001/2022

A autoria da presente Proposição é do Vereador Ítalo Gabriel Moreira.

Trata-se de PL que dispõe sobre autorização de incentivos fiscais às empresas de economia criativa, enquadradas como startups ou empresas de inovação, instaladas no Município de Sorocaba, e dá outras providências.

**Este Projeto de Lei encontra respaldo em nosso Direito Positivo**, com exceção do Inciso III, Art. 2º; Inciso II, Art. 3º, isenção do ISSQN, neste diapasão passa-se a expor:

Referente ao ISSQN (de competência dos Municípios, a sua instituição) estabelece a Constituição da República, nos termos seguintes:

## **SEÇÃO V**

### **DOS IMPOSTOS DOS MUNICÍPIOS**

*Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:*

*III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.*

*§ 3º Em relação ao imposto previsto no inciso III do caput deste artigo, cabe à lei complementar:*



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

*III - regular a forma e as condições como isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.*

Destaca-se conforme o ditame constitucional compete aos Municípios instituir o imposto sobre serviços de qualquer natureza, cabendo a Lei Complementar editada pela União regular como as isenções, incentivos serão concedidos de tal imposto, e o fez nos seguintes termos:

## **LEI COMPLEMENTAR Nº 116, DE 31 DE JULHO DE 2003**

*Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências.*

*Art. 8º As alíquotas máximas do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza são as seguintes:*

*I – (VETADO)*

*II – demais serviços, 5% (cinco por cento).*

*Art. 8º-A. **A alíquota mínima do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza é de 2%** (dois por cento). (Incluído pela Lei Complementar nº 157, de 2016) (g.n.)*

*§ 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,*



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

*7.05 e 16.01 da lista anexa a esta Lei Complementar. (Incluído pela Lei Complementar nº 157, de 2016) (g. n.)*

Somando-se a retro exposição, destaca-se que:

Na **conceituação de incentivo fiscal**, o qual é o objeto deste PL, nos valem do magistério de Gabriel Lacerda Troianelli, citando Francisco Calderaro:

**Costuma-se denominar “incentivos fiscais” a todas as normas que excluem total ou parcialmente o crédito tributário**, com a finalidade de estimular o desenvolvimento econômico de determinado setor de atividade ou região do país. Os incentivos fiscais são concedidos atualmente sob as mais variadas formas, tais como: imunidades, isenções, suspensão do imposto, reduções de alíquota, crédito e devolução de impostos, depreciação acelerada, restituição de tributos pagos, etc.; porém, todas essas modalidades têm como fator comum a exclusão parcial ou total do crédito tributário, ditadas com a finalidade de estímulo ao desenvolvimento econômico do país. <sup>1</sup>

Concernente ao contorno conceitual da extrafiscalidade, nos valem dos ensinamentos do insigne administrativista Hely Lopes Meirelles:

---

<sup>1</sup> TROIANELLI, Gabriel Lacerda. Incentivos Setoriais e Crédito-Prêmio de IPI. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002, p. 17.



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

*A função dos tributos evoluiu de simples meio de obtenção de recursos financeiros para despesas públicas ao de consecução de fins político-sociais, através do emprego extrafiscal das imposições tributárias. Modernamente os tributos são usados com **instrumento auxiliar do poder regulatório do Estado sobre a propriedade particular e as atividades privadas que tenham implicações com o bem-estar social** . (g.n.)*

*Com efeito, através da agravação do imposto pode-se afastar certas atividades ou modificar a atitude dos particulares reputadas contrárias ao interesse público, como pelo abrandamento da tributação pode-se incentivar conduta conveniente à comunidade. Em ambos os casos o tributo estará sendo usado com caráter extrafiscal, isto é, com função regulatória da atividade tributada, ficando em posição secundária sua primitiva destinação fiscal – ou seja, a receita.*

Complementa ainda, o autor citado:

***Importa registrar que a extrafiscalidade se submete a todo o regime tributário**, ficando sua caracterização como tema exclusivo da política fiscal. Antes de um imposto ser extrafiscal, será ele fiscal.<sup>2</sup> (g.n.)*

Sublinha-se que **o Supremo Tribunal Federal**, em sua função jurisdicional de controle de constitucionalidade, firmou entendimento **que, em matéria tributária, a competência legiferante é**

<sup>2</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. Editora Malheiros: São Paulo, 2006, 15ª Edição. 195, 196 pp. .



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

**concorrente** entre os Poderes Legislativo e Executivo; bem como entendeu que o ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara para os fins de instauração do respectivo processo legislativo, ao fato de legislar sobre o orçamento do Estado. (ADI 352; Ag. 148.496 (AgRg); ADI 2.304 (ML)-RS)

Tal assunto (competência concorrente em matéria tributaria) foi objeto de Recurso Extraordinário, em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 50.644.0/8, **a qual impugnava a Lei Municipal de Sorocaba nº 5.838, de 09.03.1999**, essa tem por objeto autorizar o Poder Executivo, para suspender temporariamente, pelo prazo de seis meses, da obrigação de pagamento de tarifas, taxas e impostos municipais, aos trabalhadores que não dispuserem de qualquer remuneração. O julgamento se deu em 10 de abril de 2002; decidindo os Ministros do STF :

*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 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 para os fins de instauração do respectivo processo legislativo – ao fato de legislar sobre o orçamento do Estado. No mesmo sentido: **ADI 352**; Ag. 148.496 (AgRg); **ADI 2.304** (ML)-RS. Assim posta a questão, forte no disposto no art. 557, 1.-A, CPC, conheço do recurso e dou-lhe*



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

*provimento. Publique-se. Brasília, 10 de abril de 2002.  
Ministro Carlos Veloso – Relator – Recurso Provido – Votação  
Unânime – Presidência do Senhor Ministro Celso de Melo.  
Presentes à Sessão os Senhores Ministro Carlos Veloso,  
Mauricio Correa, Nelson Jobim e Gilmar Mendes.*

Destaca-se infra o julgamento do **Recurso Extraordinário nº 328.896/SP**, datado em 09 de outubro de 2009, **onde o STF**, no mesmo sentido do posicionamento retro exposto, **decidiu pela inexistência de reserva de iniciativa em matéria tributária**; consta no Acórdão que decidiu o recurso citado:

*RELETOR: MIN. CELSO DE MELLO*

*EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. **MATÉRIA TRIBUTÁRIA. INEXISTÊNCIA DE RESERVA DE INICIATIVA.** PREVALÊNCIA DA REGRA GERAL DE INICITATIVA CONCORRENTE QUANTO À INSTAURAÇÃO DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS. LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA INICIATIVA PARLAMENTAR. **RE CONHECIDO E PROVIDO.** (g.n.)*

*- Sob a égide da Constituição republicana de 1988, também o membro do poder legislativo dispõe de legitimidade ativa para iniciar o processo de formação das leis, quando se tratar de matéria de índole tributária, não mais subsistindo, em consequência, a restrição que prevaleceu ao longo da Carta Federal de 1969. Precedentes.*

Ressalta-se ainda, os julgados abaixo descritos, constatando-se que a jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Federal, consagrou a orientação de que, sob a égide da Constituição Republicana de 1998, também o Poder Legislativo dispõe de legitimidade ativa para iniciar o processo de formação das leis, quando se tratar de matéria de índole tributária:

*RTJ 133/1044 – RTJ 176/1066- 1067 – Consagra a orientação de que, sob a égide da Constituição republicana de 1988, também o Poder Legislativo dispõe de legitimidade ativa para iniciar o processo de formação das leis, quando se tratar de matéria de índole tributária, não subsistindo, em consequência, a restrição que prevaleceu ao longo da Carta Federal de 1969 (art. 57, I)*

*RTJ 133/1044, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno – 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 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.*

*RTJ 179/77, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno – Impende advertir, ainda, na linha do magistério jurisprudencial desta Suprema Corte (RTJ 176/1066 – 1067), **que se revela inaplicável, aos** Estados-membros e aos **Municípios**, ante a sua evidente impertinência, a norma inscrita no art. 61, § 1º, II, “b”, da Constituição, pois a cláusula consubstanciada nesse preceito constitucional concerne, unicamente, às proposições*



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

*legislativas que disponham sobre matéria tributária pertinente aos Territórios Federais. (g.n.)*

Por fim, destaca-se ainda, os julgados abaixo, que orienta a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, pela inexistência de competência reservada, em tema de direito tributário:

**RE 243.975/RS**, Rel. Min. Ellen Grace; **RE 334.868 – AgR/RJ**, Rel. Min. Carlos Brito; **RE 336.267/SP**, Rel. Min. Carlos Brito; **RE 353.350 – AgR/ES**, Rel. Min. Carlos Veloso; **RE 369.425/RS**, Rel. Min. Moreira Alves; **RE 371.887/SP**, Rel. Min. Carmem Lúcia; **RE 396.541/RS**, Rel. Min. Carlos Velloso; **RE 415.517/SP**, Rel. Min. Cezar Peluso; **RE 421.271 – AgR/RJ**, Rel. Min. Gilmar Mendes; **RE 444.565/RS**, Rel. Min. Gilmar Mendes; **RE 461.217/SC**, Rel. Min. Eros Grau; **RE 501.913**, Rel. Min. Menezes Direito; **RE 592.477/SP**, Rel. Min. Ricardo Lawandowski; **RE 601.206/SP**, Rel. Min. Eros Grau; **AI 348.800/SP**, Rel. Celso de Mello; **AI 258.067/RJ**, Rel. Min. Celso de Mello.

**Por todo o exposto, verifica-se que este Projeto de Lei encontra bases no Direito Pátrio**, frisa-se que a competência para deflagrar o processo legislativo, em matéria tributária, é concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo, sendo este o posicionamento firmado na jurisprudência pacífica do guardião da Constituição, o Supremo Tribunal Federal;

Reiteramos que, o posicionamento do STF, é que em matéria tributária, o deflagrar do processo legislativo, cabe concorrentemente ao Poder Executivo e Legislativo; no entanto, há de se considerar a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000, que dispõe sobre a Renúncia de Receita, *in verbis*:

*Seção II*



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## *Da Renúncia de Receita*

Art. 14. **A concessão** ou ampliação **de incentivo** ou benefício de natureza tributária **da qual decorra renúncia de receita** deverá estar **acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício** em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: (g. n.)

I - **demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária,** na forma do art. 12, e de que **não afetará as metas de resultados fiscais** previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; (g. n. )

II - **estar acompanhada de medidas de compensação,** no período mencionado no caput, **por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.** (g.n.)

§ 1º **A renúncia compreende** anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, **concessão de isenção em caráter não geral,** alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado. (g.n.)

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

*condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.*

*§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:*

*I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II,*

*IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;*

*II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.*

Face às determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal, a concessão de incentivo fiscal, a qual caracteriza renúncia de receita, **não poderá afetar as metas de resultados fiscais, ou deverá estar acompanhada de medida de compensação.**

Ressalta-se então, que a matéria que versa este PL é concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo, para deflagrar o Processo Legislativo, **e desde que obedecidos os ditames da Lei Complementar Nacional nº 101, de 2000, nada haverá a opor, sob o aspecto jurídico.**

Salienta-se, por fim, que em conformidade **com o Art. 40, § 3º, 1, i, LOM; no mesmo sentido o Art. 164, I, i, RIC, a aprovação desta Proposição dependerá do voto favorável de dois terços dos membros da Câmara, pois, esta Proposição é concernente a isenção tributária.**

**Excetuando-se o Inciso III, Art. 2º; Inciso II, Art. 3º, verifica-se que tais Incisos são ilegais,** pois, em conformidade com a Lei Complementar Nacional nº 116, de 31 de julho de 2003, o ISSQN não será objeto de concessão de isenções



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

que resulte, direta ou indiretamente, em carga tributária menor que a decorrente da aplicação mínima de 2% (LC nº 116, de 2003, Art. 8º-A, § 1º); sendo que, **face a ilegalidade apontada, constata-se que os aludidos Incisos são inconstitucionais**, por contrastar com o princípio da legalidade estabelecido no Art. 37, Constituição da República.

É o parecer.

Sorocaba, 02 de fevereiro de 2022.

MARCOS MACIEL PEREIRA

Procurador Legislativo