



ESTADO DE RONDÔNIA
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA DE VEREADORES DO MUNICÍPIO DE VILHENA
PALÁCIO VEREADOR NADIR ERENO GRAEBIN
DIRETORIA JURÍDICA

“Leis inúteis enfraquecem as leis necessárias” (O Espírito das Leis – Montesquieu)

Processo Legislativo n.: 063/2022

Assunto: Projeto de Lei Complementar n. 394/2022

Autor: Poder Executivo

De: Diretoria Jurídica

Para: Diretoria Legislativa

PARECER JURÍDICO n. 042/2022

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO TRIBUTÁRIO. PROJETO QUE ALTERA A LEI QUE DISPÕE SOBRE O IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA - ISSQN. ESTABELECIMENTO DE CRITÉRIOS PARA O RECONHECIMENTO DA DECADÊNCIA DO DIREITO DO FISCO MUNICIPAL QUANTO AO LANÇAMENTO DO TRIBUTO. PROJETO DE LEI CONSTITUCIONAL E LEGAL. PARECER FAVORÁVEL.

1) RELATÓRIO

Trata-se de processo legislativo contendo o *Projeto de Lei Complementar n. 394/2022*, de autoria do Poder Executivo, que *acresce o artigo 30-A à Lei Complementar n. 258/2017, estabelecendo critérios para o reconhecimento da decadência do direito do Fisco municipal em proceder ao lançamento do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN.*

O projeto de lei (fls. 04/06) veio acompanhado da respectiva Mensagem (fl. 03). Na sequência, os autos foram encaminhados às Comissões Permanentes (fl. 09), tendo a COSPAMATIC remetido o feito a esta Diretoria Jurídica, para análise e parecer (fl. 10), e tendo os autos sido distribuídos a este subscritor (fl. 11).

2) OBJETO

A proposição e visa acrescer o artigo 30-A à Lei Complementar n. 258/2017, estabelecendo critérios para o reconhecimento da decadência do direito do Fisco municipal em proceder ao lançamento do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN, imposto este decorrente de obras de construção civil. Conforme enfatizado na Mensagem de fl. 02, o objetivo da proposta é *“prevenir a judicialização de demandas que discutem o lançamento do débito pelo órgão municipal, dada a ausência de critérios objetivos sobre os documentos que devem ser considerados como aptos a comprovar a ocorrência do fato gerador para fins de lançamento do imposto, bem como permitir a regularização de imóveis sujeitos ao referido imposto”*.

No mais, conforme veremos nos próximos itens, o projeto de lei está em conformidade com as Constituições da República e do Estado de Rondônia e com a legislação pertinente à matéria, motivo pelo qual será exarado parecer favorável.

3) CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

A constitucionalidade do ato normativo pressupõe sua adequação *formal*¹ e *material*² em face do ordenamento pátrio. A constitucionalidade formal verifica-se quando a norma, na fase de sua elaboração, atende aos requisitos da *competência legislativa*, do *devido processo legislativo* e dos *pressupostos objetivos do ato normativo*. A constitucionalidade material, por sua vez, verifica-se quando o *conteúdo da norma atende a preceito ou princípio da Lei Maior*.

Conforme dito, o projeto de lei em análise é constitucional e legal, o que será detalhado nos próximos subitens.

¹ Afirma Pedro Lenza que, *“Como o próprio nome induz, a inconstitucionalidade formal, também conhecida como nomodinâmica, verifica-se quando a lei ou ato normativo infraconstitucional contiver algum vício em sua ‘forma’, ou seja, em seu processo de formação, vale dizer, no processo legislativo de sua elaboração, ou, ainda, em razão de sua elaboração por autoridade incompetente [...] Podemos, então, falar em inconstitucionalidade formal orgânica, em inconstitucionalidade formal propriamente dita e em inconstitucionalidade formal por violação a pressupostos objetivos do ato”* (LENZA, Pedro. Direito constitucional esquematizado® – 24. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2020, p. 193).

² Também discorre Lenza que, *“Por seu turno, o vício material (de conteúdo, substancial ou doutrinário) diz respeito à ‘matéria’, ao conteúdo do ato normativo. Assim, aquele ato normativo que afrontar qualquer preceito ou princípio da Lei Maior deverá ser declarado inconstitucional, por possuir um vício material. Não nos interessa saber aqui o procedimento de elaboração da espécie normativa, mas, de fato, o seu conteúdo. Por exemplo, uma lei discriminatória que afronta o princípio da igualdade”* (op cit., p. 195).

3.1) Constitucionalidade formal.

A Constituição da República de 1988, no seu artigo 1º, elevou os Municípios a entes da Federação e assegurou-lhes, no seu artigo 18, a par da União, dos Estados e do Distrito Federal, autonomia própria, isto é, capacidade de autogoverno, auto-organização, autoadministração e autolegislação³.

A capacidade de autolegislação dos Municípios está consagrada nos incisos I e II do artigo 30 da Constituição da República, ao estabelecerem que compete aos referidos entes legislar sobre assuntos de interesse local⁴ (inc. I) e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (inc. II). Portanto, os Municípios detêm autonomia para produzir normas sobre assuntos de interesse próprio, podendo, inclusive, quando cabível, suplementar leis federais e estaduais.

Cumprir citar que a Constituição do Estado de Rondônia também dispõe, no seu artigo 122, que os municípios rondonienses legislarão sobre assuntos de interesse local, observado o disposto no artigo 30 da Constituição da República.

Feitas essas digressões, observo que a proposição em análise é da competência legislativa do Município, isto porque o assunto é de interesse local e porque compete aos Municípios instituir e arrecadar os tributos de sua competência, nos termos do artigo 30, incisos I e III, 1ª parte, da Constituição Republicana. O artigo 156, inciso III, da Constituição da República também dispõe que compete aos Municípios instituir impostos sobre serviços de qualquer natureza, e, via de consequência, instituir regras pertinentes à atividade de arrecadação desse tributo, respeitada, é claro, a competência concorrente da União, Estados-membros e Distrito Federal de legislar sobre Direito Tributário (art. 24, I, CR).

Dito isso, observe-se que a proposição legislativa visa estabelecer critérios para o reconhecimento da decadência do direito do Fisco municipal em proceder ao lançamento do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN, um tributo de

³ Op cit., p. 351-352.

⁴ Discorre José Cretella Júnior: "Se Município é a pessoa jurídica de direito público interno encarregado da Administração local, é claro que a regra do 'peculiar interesse' vai fixar a competência daquele sujeito de direito público. Sabendo-se que 'peculiar interesse' é predominância, prevalência, primazia e não exclusividade (porque não há assunto local que não seja ao mesmo tempo assunto geral), impõe-se a conclusão lógica e jurídica de que a competência do Município, em regular determinado assunto, é fixado pela 'peculiaridade', 'singularidade', 'prevalência' ou 'primazia' da matéria regulada" (CRETELLA JÚNIOR, José. Direito Municipal. São Paulo: Editora Universitária de Direito, 1975, p. 71.).

competência própria dos Municípios. Portanto, trata-se de matéria de exclusiva competência legislativa deste ente federado.



Prosseguindo na análise da constitucionalidade formal da proposição, ressalto não ter identificado, pelo menos não até o presente momento, qualquer ofensa ao devido processo legislativo, eis que os atos processuais até aqui realizados são legítimos e o projeto de lei em análise é da iniciativa legislativa concorrente (art. 67, LOM⁵), cumprindo observar que não houve incursões em temas de iniciativa privativa do Prefeito. Logo, também por essa razão, o projeto de lei em análise se mostra formalmente constitucional.

Quanto aos pressupostos *objetivos do ato normativo*, deixo de analisá-los, pois que inaplicáveis ao caso em análise⁶.

3.2) Constitucionalidade material.

Na análise da constitucionalidade material, de igual maneira, não vislumbro qualquer vício que macule a proposição legislativa, ou seja, não há afronta ao conteúdo da Constituição Federal e da Constituição Estadual de Rondônia. Assim sendo, o Projeto de Lei Complementar n. 394/2022 também é materialmente constitucional.

3.3) Legalidade.

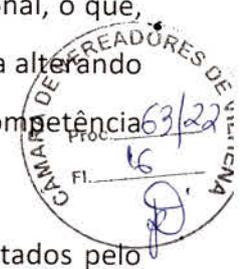
A Lei Complementar Federal n. 116/2003 dispõe no seu artigo 1º que o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, tem como fato gerador a prestação de serviços constantes da lista anexa à referida Lei, ainda que esses não se constituam como atividade preponderante do prestador. Portanto, vê-se, mais uma vez, a competência do Município para instituir regras locais relativas à atividade de arrecadação desse tributo.

O projeto de lei em análise inova o ordenamento local ao estabelecer critérios para o reconhecimento da decadência do direito do Fisco municipal em proceder ao lançamento do ISSQN, imposto este decorrente de obras de construção civil. Essa pretensão legislativa em nada ofende a legislação federal mencionada.

⁵ Art. 67. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe ao Prefeito, a qualquer membro ou comissão da Câmara, e aos cidadãos, observando-se o disposto nesta Lei.

⁶ Pedro Lenza cita como exemplos de violação a esse requisito a edição de medida provisória sem os requisitos de relevância e urgência exigidos pelo art. 62, *caput*, CR/88, e a edição de lei estadual que cria município sem observância do art. 18, § 4º, CR/88 (op. cit., p. 194), o que, conforme se vê, não se aplica ao caso destes autos.

Por oportuno, observa-se que quanto ao prazo decadencial, este é estabelecido fazendo referência direta ao artigo 173 do Código Tributário Nacional, o que, também neste ponto, revela que o projeto não ofende a legislação nacional, seja alterando o prazo decadencial, seja adentrando em matéria de Direito Tributário, de competência concorrente dos entes federativos à exceção dos Municípios.



A proposta relaciona os documentos que podem ser apresentados pelo contribuinte para comprovar a decadência do direito do Fisco local em lançar o ISSQN, isto relativamente ao serviço de construção civil. Portanto, dúvidas não me sobressaem sobre tratar-se de assunto próprio do Município com a finalidade de tornar mais clara e objetiva a atividade arrecadatória do ente local, mais especificamente para auxiliar os operadores fiscais a identificarem os casos de decadência de lançamento, o que até então não existia no ordenamento local, conforme enfatizado pelo Poder Executivo às fls. 02/03.

Portanto, vislumbro que o Projeto de Lei Complementar n. 394/2022 atende ao preceito da legalidade.

4) TÉCNICA LEGISLATIVA

Quanto ao aspecto da técnica legislativa, tendo em vista as normas da Lei Complementar Federal nº 95/1998 e Lei Municipal n. 3.391/2011 (que dispõem sobre elaboração, redação, alteração e consolidação das leis), sugiro apenas que no §2º do art. 30-A seja substituído o trecho “nos incisos I a VIII” por “abaixo”.

Ressalto, para todos os efeitos, que essa análise é meramente indicativa, visto que a proposição ainda será submetida ao crivo da análise técnica e de redação da Diretoria Legislativa.

5) CONCLUSÃO

Ante o exposto, entendo que o Projeto de Lei Complementar n. 394/2022 é formal e materialmente constitucional, além de compatível com a legislação federal e municipal aplicável à espécie, motivo pelo qual exaro parecer FAVORÁVEL à tramitação deste processo legislativo para ser submetido à análise das comissões regimentais da Casa e, posteriormente, à deliberação plenária, ressaltando-se, para todos os efeitos, que este parecer jurídico é de caráter meramente opinativo, cabendo aos ilustres membros desta Casa de Leis a decisão final sobre a procedência e pertinência da matéria.

Por oportuno, peço vênia para sugerir a alteração redacional mencionada no item 4, supra. É o parecer. SMJ.

Câmara de Vereadores, 27 de abril de 2022.



GÜNTHER SCHULZ
Advogado da Câmara Municipal
OAB/RO 10.345

