



PARECER PRÉVIO N. 592/2023

É submetido a exame desta Procuradoria, para parecer prévio, Projeto de Lei Complementar de iniciativa do Poder Executivo, que institui o Sistema Municipal Unificado de Fomento e Incentivo às Atividades Culturais.

A justificativa traz fundamentação a respeito da importância e do impacto social e econômico do fomento à cadeia produtiva cultural, mediante o sistema de financiamento da cultura por fomento indireto. Aponta ainda para a existência de iniciativas semelhantes no âmbito de outras cidades do Estado e do País, inclusive indicando os impactos observados nessas municipalidades com a adoção de mecanismos semelhantes.

O projeto foi apregoado em mesa e remetido a esta Procuradoria.

Em síntese, é o relatório.

Trata-se de projeto de lei que visa instituir Sistema Municipal Unificado de Fomento e Incentivo às Atividades Culturais, bem como instituí benefícios fiscais aos patrocinadores contribuintes do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) e do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU).

A matéria se insere na competência legislativa municipal, tendo em vista que versa sobre assunto de interesse local, de tributos municipais, além de acesso à cultura. Inteligência dos art. 23, V, art. 30, I e do art. 156, II, todos da Constituição Federal.

A proposição traz em seu contexto a instituição de isenção tributária aos contribuintes que especifica, tema cuja iniciativa é de competência concorrente do Poder Executivo^[1].

No aspecto material, a proposição encontra óbice de constitucionalidade, a impedir sua tramitação na forma como apresentada.

O projeto, ao criar a isenção tributária ou incentivo fiscal para contribuintes do ISSQN e do IPTU que sejam patrocinadores de projetos culturais, não veio acompanhado da necessária estimativa do impacto orçamentário-financeiro decorrente da renúncia fiscal, na forma do que estipula o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/2000), *in verbis*:

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: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001)

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;

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.

§ 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.**

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da 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. (Grifou-se).

O projeto, a par de criar incentivo ou isenção tributária, não veio acompanhado de qualquer demonstração de que não irá, de fato, afetar as metas de resultado fiscal previstas na lei de diretrizes orçamentárias; tampouco trouxe as medidas de compensação que confirmam, na redução da receita tributária estimada, a correspondente elevação por meio do aumento de alíquotas ou ampliação da base de cálculo de tributos (incisos I e II do *caput* do art. 14 da LRF). Inclusive, o argumento expresso na justificativa, no sentido de que o incentivo fiscal gerará retorno financeiro aos cofres públicos (além de estímulo à criação de empregos no setor cultural) e, conseqüentemente, incremento de receita, não veio acompanhado de qualquer estudo técnico nesse sentido, carecendo, portanto, de demonstração fática acerca da ausência de afronta à LRF.

Em que pese a exigência acima estar definida em Lei, não diretamente na Constituição Federal ou Estadual, o que poderia gerar apenas problema de incompatibilidade infraconstitucional, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016^[2], o tema passou a integrar o Texto Maior da República, no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), com a seguinte redação:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

A norma supra é de repetição obrigatória, valendo dizer que encontra reflexo na Constituição Estadual quando observado o que dispõe o art. 8º da CE, que dispõe: “*O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição*”.

Além disso, há entendimento jurisprudencial, no âmbito do Tribunal de Justiça Estadual, no sentido de que reduções/isenções que resultem renúncia fiscal implicam inconstitucionalidade material por afronta ao princípio da razoabilidade (art. 19 da CE^[3]) diante da ausência de indicação da fonte de compensação.

Em idêntico sentir, já se manifestou o TJ/RS, para declarar a inconstitucionalidade material de norma que concedeu desconto no IPTU por ausência da estimativa do impacto orçamentário-financeiro, conforme segue:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. NORMA MUNICIPAL CONCESSIVA DE DESCONTO NO IPTU. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. AUSÊNCIA DE VÍCIO FORMAL. RENÚNCIA DE RECEITA FISCAL. AUSÊNCIA DA ESTIMATIVA DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DO EQUILÍBRIO DA EQUAÇÃO DE RECEITAS E DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS. PRECEDENTES. 1. É pacífico o entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de que a norma de isenção de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) tem natureza tributária, e não orçamentária, sendo a iniciativa de competência concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo. 2. **A proposição legislativa que disponha sobre descontos no IPTU deve ser acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro da renúncia fiscal daí decorrente, mormente porque a isenção não pode implicar redução das receitas previstas no orçamento, de forma a colocar em risco o equilíbrio da frágil equação de receitas e despesas orçamentárias (art. 14 da LC nº 101/2001, art. 163 e seguintes da CF/88, art. 113 do ADCT e art. 8º 19 da CE/89).** 3. Ausente a estimativa do impacto orçamentário-financeiro do benefício fiscal ora questionado, deve ser reconhecida a inconstitucionalidade da norma isencional, tendo em vista que não é possível aferir se os descontos no IPTU afetarão as metas de resultados fiscais previstas na lei de diretrizes orçamentárias, cumprindo destacar, a par disso, que tampouco se fez qualquer previsão de arrecadação compensatória. Violação do princípio da razoabilidade (art. 19 da CE/89). Precedente desta E. Corte. JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70078689817, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em 10/12/2018). (Grifou-se).

Destaca-se, ainda, excerto do voto do Relator da ADI nº 70078689817, Des. Eduardo Uhlein, sobre o tema:

Em suma, o que se está a dizer é que a renúncia de receita fiscal é medida plenamente aceitável, sobretudo na hipótese em que ela se volta a atender a uma finalidade de cunho extrafiscal, estimulando ações que se destinam a preservar e proteger o meio ambiente. Porém, o benefício fiscal, a teor do art. 19 da CE/89, deve ser implementado dentro dos moldes previstos na LC nº 101/2000 e no art. 113 do ADCT – normas de observância obrigatória pelos entes federativos – a fim de que não implique redução das receitas previstas do orçamento, de molde a criar, conseqüentemente, embaraços à atividade administrativa do Executivo Municipal. No caso, convém insistir, a ausência de avaliação da estimativa do impacto orçamentário-financeiro da isenção ora questionada impede que se saiba se os descontos no IPTU afetarão as metas de resultados fiscais previstas na lei de diretrizes orçamentárias, cumprindo destacar, a par disso, que tampouco se fez qualquer previsão de arrecadação compensatória.

É o que ocorre com a presente proposição. Todavia, vício ainda passível de correção.

Quanto ao mais, limitando-se aos aspectos jurídicos, ausentes outros vícios que impeçam a tramitação.

Isso posto, o projeto apresenta óbices para a sua tramitação consistentes em vício de inconstitucionalidade material por ausência de estimativa do impacto orçamentário-financeiro decorrente da renúncia fiscal (art. 113 do ADCT, da CF, c/c art. 8º da CE e art. 14 da LC 101/2000); e vício de inconstitucionalidade material por ausência de razoabilidade diante da não indicação da fonte de compensação do desconto/isenção fiscal parcial concedido.

É o parecer.

[1] Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. **INICIATIVA LEGISLATIVA. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. CONCORRÊNCIA ENTRE PODER LEGISLATIVO E PODER EXECUTIVO. LEI QUE CONCEDE ISENÇÃO. POSSIBILIDADE AINDA QUE O TEMA VENHA A REPERCUTIR NO ORÇAMENTO MUNICIPAL.** RECURSO QUE NÃO SE INSURGIU CONTRA A DECISÃO AGRAVADA. DECISÃO QUE SE MANTÊM POR SEUS PRÓPRIOS FUNDAMENTOS. 1. O recurso extraordinário é cabível contra acórdão que julga constitucionalidade in abstracto de leis em face da Constituição Estadual, quando for o caso de observância ao princípio da simetria. Precedente: Rcl 383, Tribunal Pleno, Rel. Min. Moreira Alves. 2. **A iniciativa para início do processo legislativo em matéria tributária pertence concorrentemente ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, b, da CF).** Precedentes: ADI 724-MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 15.05.92; RE 590.697-ED, Primeira Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Dje de 06.09.2011; RE 362.573-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. Eros Grau, Dje de 17.08.2007). 3. In casu, o Tribunal de origem entendeu pela inconstitucionalidade formal de lei em matéria tributária por entender que a matéria estaria adstrita à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, dada a eventual repercussão da referida lei no orçamento municipal. Consectariamente, providos o agravo de instrumento e o recurso extraordinário, em face da jurisprudência desta Corte. 4. Agravo regimental a que se nega provimento. (AI 809719 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 09/04/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-078 DIVULG 25-04-2013 PUBLIC 26-04-2013). (Grifou-se).

[2] Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.

[3] AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. LEI MUNICIPAL 11.428/2013. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. IMPOSTO TERRITORIAL URBANO (IPTU) E TAXA DE COLETA DE LIXO (TCL). Preliminar de impossibilidade jurídica do pedido. Rejeitada. Mérito. **A lei municipal impugnada, de iniciativa da Câmara de Vereadores de Porto Alegre, apresenta ofensa ao princípio da razoabilidade. Não se pode reduzir a correção monetária dos créditos de IPTU e TCL, na forma posta, pois implica evidente renúncia fiscal, ainda mais que não indicada a respectiva fonte de compensação.** Declaração de inconstitucionalidade integral da Lei 11.428/13, com efeitos ex tunc, por ofensa à Constituição Estadual. Abalo significativo no orçamento municipal e embaraço a toda a atividade administrativa do Executivo Municipal. PRELIMINAR REJEITADA, UNÂNIME. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE, POR MAIORIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70054571740, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Glênio José Wasserstein Hekman, Julgado em 21/07/2014). (Grifou-se).



Documento assinado eletronicamente por **Guilherme Guimarães de Freitas, Procurador(a)**, em 23/06/2023, às 11:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0576146** e o código CRC **9D07369F**.