



PARECER PRÉVIO Nº 686/24

I. Relatório

Trata-se de Projeto de Emenda à Lei Orgânica, de iniciativa do Governo Municipal, que inclui o inc. III no parágrafo único do art. 109 da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, possibilitando que a pessoa física ou jurídica com infração não regularizada a qualquer dispositivo legal do Município possa receber benefício ou incentivo fiscal nos casos de calamidade pública decretada pelo Poder Público, de acordo com a lei concessiva do benefício ou incentivo.

Após apregoamento pela Mesa (0770244), vieram os autos para Parecer Prévio, na forma do artigo 102 do Regimento Interno da CMPA.

É o relatório.

II. Natureza jurídica do Parecer Prévio

O Parecer Prévio, previsto no artigo 102 do Regimento Interno da CMPA, consiste em ato meramente opinativo, não vinculante, que não se substitui às deliberações das Comissões e do Plenário desta Casa Legislativa.

A referida manifestação se restringe a analisar, de forma preambular, os aspectos de natureza jurídica, não adentrando no mérito da proposição legislativa, juízo que compete exclusivamente aos componentes do Parlamento.

III. Análise jurídica

A Constituição Federal, em seu artigo 30, inciso III, estatui que compete aos Municípios instituir e arrecadar tributos de sua competência, disposição reproduzida pelo artigo 8º, inciso II, da Lei Orgânica do Município. Da competência para instituir tributos decorre, como consequência natural, a competência para, de outro lado, conceder benefícios de ordem tributária. Nesse passo, ao versar sobre benefícios tributários incidentes sobre impostos municipais, a proposição se insere no âmbito da competência legislativa municipal (art. 30, inc. I e III, da CF).

Inexistente vício formal de ordem subjetiva, porquanto se trata de proposição iniciada pelo Governo Municipal, que dispõe de ampla iniciativa no processo legislativo municipal^[1].

Ainda que indiretamente, o projeto em epígrafe versa sobre benefícios fiscais, o que atende, na forma, ao requisito constitucional e infralegal da reserva de lei em relação à matéria (art. 150, §6º, da CF e art. 97, inc. VI, do CTN).

Em seu aspecto substantivo, não há, em uma breve análise de conformidade, violação material à ordem constitucional.

Passemos, pois, à análise dos pressupostos fiscais.

A proposição traduz norma instituidora de benefício fiscal que importa em renúncia de receita, o que atrai a incidência do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) [Lei Complementar n. 101/00]:

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:

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.

[...]

Contudo, no caso de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, ainda que em parte do território nacional, o artigo 65, § 1º, III, do texto legal excepciona o cumprimento das condições previstas no artigo 14, desde que o benefício seja destinado ao combate à calamidade pública. Vejamos:

Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

[...]

§ 1º Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, além do previsto nos incisos I e II do caput:

[...]

III - serão afastadas as condições e as vedações previstas nos arts. 14, 16 e 17 desta Lei Complementar, desde que o incentivo ou benefício e a criação ou o aumento da despesa sejam destinados ao combate à calamidade pública.

Na espécie, o Decreto legislativo nº 36, de 7 de maio de 2024^[2], aprovado pelo Congresso Nacional, reconheceu, para os fins do disposto no [artigo 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#) (Lei de Responsabilidade Fiscal), a ocorrência do estado de calamidade pública em parte do território nacional, para atendimento às consequências derivadas de eventos climáticos no Estado do Rio Grande do Sul.

Ademais, na Exposição de Motivos da proposição (0768244), consta que “em razão do estado de calamidade pública no Município de Porto Alegre causado pela enchente de maio de 2024, diversas medidas têm sido tomadas para auxiliar a população, tais como a concessão de incentivos e benefícios fiscais. Entretanto, para que seja possível a concessão de benefício ou incentivo fiscal por pessoas com infração não regularizada, é necessária a sua excepcionalização à regra disposta no art. 109 da Lei Orgânica, que impede a pessoa física ou jurídica com infração não regularizada a qualquer dispositivo legal do Município de receber benefício ou incentivo fiscal”, o que parece se amoldar ao artigo 65, § 1º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como ao artigo 167-D da Constituição Federal, abaixo transcrito:

Art. 167-D. As proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração, desde que não impliquem despesa obrigatória de caráter continuado, ficam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.

Insta citar, outrossim, o entendimento do Supremo Tribunal Federal que dispensou a estimativa do impacto orçamentário e financeiro em proposição de renúncia de receita durante o estado de calamidade pública da pandemia da Covid-19, cujos fundamentos parecem se aplicar ao presente caso. Vejamos:

REFERENDO DE MEDIDA CAUTELAR. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF). ARTS. 14, 16, 17 e 24. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO/ 2020). ART. 114, CAPUT, E PARÁGRAFO 14. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. AFASTAMENTO DA EXIGÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE ADEQUAÇÃO E COMPENSAÇÃO ORÇAMENTÁRIAS. CRIAÇÃO E EXPANSÃO DE PROGRAMAS PÚBLICOS DESTINADOS AO ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA CAUSADA PELA COVID-19. PROTEÇÃO DA VIDA E DA SAÚDE. CONFIRMAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR. PROMULGAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL 106/2020. PERDA SUPERVENIENTE DO INTERESSE DE AGIR. EXTINÇÃO DA AÇÃO. 1. A Lei de Responsabilidade Fiscal instituiu um inovador modelo regulatório das finanças públicas, baseado em medidas gerais de transparência, de programação orçamentária, de controle e de acompanhamento da execução de despesas e de avaliação de resultados, destinadas, entre outros pontos, a incrementar a prudência na gestão fiscal e a sincronizar as decisões tomadas pelos Estados e pelos Municípios com os objetivos macroeconômicos estabelecidos nacionalmente pela União. 2. No entanto, existem situações nas quais o surgimento de condições supervenientes absolutamente imprevisíveis afetam radicalmente a possibilidade de execução do orçamento planejado. Inteligência do art. 65 da LRF. 3. O surgimento da pandemia de COVID-19 representa uma condição superveniente absolutamente imprevisível e de consequências gravíssimas, que afetará, drasticamente, a execução orçamentária anteriormente planejada. 4. O excepcional afastamento da incidência dos arts. 14, 16, 17 e 24 da LRF e 114, caput, in fine, e § 14, da LDO/2020, durante o estado de calamidade pública e para fins exclusivos de combate integral da pandemia de COVID-19, não conflita com a prudência fiscal e o equilíbrio orçamentário intertemporal consagrados pela LRF. Realização de gastos orçamentários destinados à proteção da vida, da saúde e da própria subsistência dos brasileiros afetados pela gravidade da situação vivenciada. 5. Medida cautelar referendada. 6. O art. 3º da EC 106/2020 prevê uma espécie de autorização genérica destinada a todos os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) para a flexibilização das limitações legais relativas às ações governamentais que, não implicando despesas permanentes, acarretem aumento de despesa. 7. Em decorrência da promulgação da EC 106/2020, fica prejudicada a Ação Direta de Inconstitucionalidade, por perda superveniente de objeto e de interesse de agir do Autor. Precedentes - ADI 6357 MC-Ref, rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe-276, divulg. 19/11/2020, public. 20/11/2020.

Sob o viés da legislação eleitoral, entende-se, igualmente, que a proposição guarda conformidade jurídica, porquanto a vedação à distribuição de benefícios por parte da Administração Pública no ano eleitoral encontra exceção no próprio artigo 73, § 10, da Lei nº 9.504/97, em especial nos casos de calamidade pública, conforme segue:

Art. 73 [...] § 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.

Por fim, em relação à forma objetiva, cumpre registrar que o Projeto de Emenda à Lei Orgânica está sujeito a dois turnos de discussão e votação, bem como ao quórum qualificado de 2/3 (dois terços) para aprovação, na forma do artigo 73, §1º, da Lei Orgânica do Município e do artigo 85, inciso II, alínea b), do Regimento Interno da CMPA.

IV. Conclusão

ISSO POSTO, conclui-se que a proposição apresenta conformidade jurídica.

É o parecer.

[1] Ao Executivo Municipal apenas é vedada a iniciativa de proposições legislativas de competência privativa do Poder Legislativo (art. 57 da LOM).

[2] Decreto legislativo nº 36, de 7 de maio de 2024. Disponível em: < <https://sintse.tse.jus.br/documentos/2024/Mai/8/diario-oficial-da-uniao-secao-1-edicao-extra/decreto-legislativo-no-36-de-7-de-maio-de-2024-reconhece-para-os-fins-do-disposto-no-art-65-da-lei>>. Acesso em: 07 ago.

2024.



Documento assinado eletronicamente por **Renan Teixeira Sobreiro, Procurador-Geral**, em 07/08/2024, às 11:08, 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 **0771073** e o código CRC **C503FD83**.

Referência: Processo nº 118.00553/2024-11

SEI nº 0771073