

Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. Nº 1353/17
PLCL Nº 021/17

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

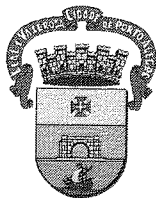
PARECER Nº 294 /19 – CCJ
AO PROJETO E À EMENDA Nº 01

Altera o art. 13 da Lei Complementar nº 530, de 22 de dezembro de 2005 (que institui o Programa Municipal de Apoio e Promoção do Esporte – PROESPORTE –, o Protocolo de Incentivo Fiscal ao Esporte de Porto Alegre e o Selo de Certificação Compromisso com o Esporte – Prefeitura de Porto Alegre, altera dispositivo na Lei Complementar nº 7, de 7 de dezembro de 1973, e alterações posteriores, e dá outras providências), alterada pela Lei Complementar nº 579, de 7 de novembro de 2007, alterando para até 100% (cem por cento) do valor individualmente investido no PROESPORTE os incentivos fiscais que poderão ser obtidos pelos contribuintes.

Vêm a esta Comissão, para parecer, o Projeto em epígrafe, de autoria do vereador Professor Tovi, e a Emenda nº 01, de autoria do vereador Dr. Thiago.

O Projeto visa alterar o art. 13 da Lei Complementar nº 530, de 22 de dezembro de 2005 (que institui o Programa Municipal de Apoio e Promoção do Esporte – PROESPORTE –, o Protocolo de Incentivo Fiscal ao Esporte de Porto Alegre e o Selo de Certificação Compromisso com o Esporte – Prefeitura de Porto Alegre, altera dispositivo na Lei Complementar nº 7, de 7 de dezembro de 1973, e alterações posteriores, e dá outras providências), alterada pela Lei Complementar nº 579, de 7 de novembro de 2007, alterando para até 100% (cem por cento) do valor individualmente investido no PROESPORTE os incentivos fiscais que poderão ser obtidos pelos contribuintes.

A Procuradoria desta Casa, em parecer prévio (fl. 07), apontou óbice de natureza jurídica à tramitação da matéria, no sentido de que apesar do Legislativo possuir competência constitucional para iniciativa de leis que versam



**PARECER N° 294 /19 – CCJ
AO PROJETO E À EMENDA N° 01**

sobre matéria tributária, contudo, em razão do PLCL tratar de benefício tributário, o autor deixou de observar os ditames da Lei Complementar n° 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Já no âmbito desta Comissão de Constituição e Justiça, o então vereador Dr. Thiago, na fl. 9, solicitou diligência consubstanciada no envio de correspondência ao Autor da Proposição para fosse anexada a estimativa de impacto financeiro ao presente PLL.

Foi enviada a correspondência, com aviso de recebimento, em 05.04.2018, conforme documentos de fls. 12 /13, restando sem qualquer cumprimento da diligência, circunstâncias estas que ocasionaram a retomada da tramitação normal da proposição pela aplicação da Instrução Normativa, aprovada por esta CCJ, em 02.04.2019, que determina que a resposta de diligência se dê em 30 dias, prorrogáveis por mais 15 dias.

Em relação à Emenda n° 01 ao PLCE, apresentada pelo então vereador Thiago Duarte (fls. 15/16), a mesma tem o escopo de acrescentar artigo para estabelecer o prazo de cinco anos para duração do benefício que trata a presente proposição.

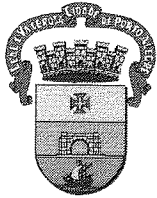
É o relatório, sucinto.

De início, cumpre frisar que o PLCL e a Emenda n° 1 apresentados devem ser examinados pela CCJ, por força do art. 36, inciso I, alínea “a”, do Regimento da Câmara Municipal de Vereadores de Porto Alegre.

As proposições encontram guarida, sob seu aspecto formal, no artigo 101, do Regimento desta Casa e na Lei Complementar n° 95/1998 e suas respectivas alterações.

O projeto busca alterar para 100% (cem por cento) o percentual de incentivos fiscais do valor individualmente investido no PROESPORTE, sendo que hoje tal percentual é de 70% (setenta por cento), nos termos do art. 13 da Lei Complementar n° 530, de 22 de dezembro de 2005.

Calha dizer, para melhor esclarecimento, que o texto atua do supracitado dispositivo legal tem a seguinte redação, a saber:



Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. Nº 1353/17
PLL Nº 021/17
Fl. 3

PARECER Nº 294 /19 – CCJ
AO PROJETO E À EMENDA Nº 01

“Art. 1º Fica alterado o art. 13 da Lei Complementar nº 530, de 22 de dezembro de 2005, alterada pela Lei Complementar nº 579, de 7 de novembro de 2007, conforme segue:

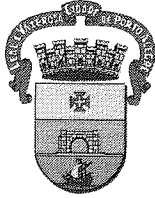
“Art. 13. Os contribuintes poderão obter incentivos fiscais de até 100% (cem por cento) do valor individualmente investido no PROESPORTE, sendo que o valor individual do projeto não poderá superar 6% (seis por cento) do montante global destinado anualmente ao projeto por decreto do prefeito municipal.” (NR)

Sobre a possibilidade da iniciativa parlamentar, é importante destacar que o Ministro Celso de Mello, no julgamento da ADI nº 724-MC, DJ 27.04.01, discerniu, pedagogicamente, o ato de legislar sobre direito tributário e o ato de legislar a respeito do orçamento estatal, asseverando, *in verbis*:

“(…) as proposições legislativas referentes à outorga de benefícios tributários – ou tendentes a viabilizar a sua posterior concessão – não se submetem à cláusula de reserva inscrita no art. 165 da Constituição Federal. Este preceito constitucional, ao versar o tema dos processos legislativos orçamentários, defere ao Chefe do Executivo – mas apenas no que se refere ao tema da normação orçamentária –, o monopólio de poder se sua iniciativa”. (grifei).

Concluiu o Ministro Celso de Mello naquela mesma assentada, que:

“(…) o ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder a dispensa jurídica de pagamento da obrigação fiscal, ou para efeito de possibilitar o acesso a favores ou aos benefícios concretizadores da exclusão do crédito tributário, não se equipara – especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo – ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado. **O ato de editar provimentos legislativos sobre matéria tributária não constitui, assim, noção redutível à atividade estatal de dispor sobre normas de direito orçamentário**”. (grifei).



PARECER Nº 294 /19 – CCJ
AO PROJETO E À EMENDA Nº 01

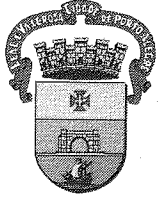
Nesse sentido, cabe colacionar os seguintes julgados:

ADI - LEI Nº 7.999/85, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, COM A REDAÇÃO QUE LHE DEU A LEI Nº 9.535/92 - BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO - MATÉRIA DE INICIATIVA COMUM OU CONCORRENTE - REPERCUSSÃO NO ORÇAMENTO ESTADUAL - ALEGADA USURPAÇÃO DA CLÁUSULA DE INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - AUSÊNCIA DE PLAUSIBILIDADE JURÍDICA - MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA. - 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 em 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 - especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo - ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado. (ADI 724 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 07/05/1992, DJ 27-04-2001 PP-00056 EMENT VOL-02028-01 PP-00065). (grifei).

Diante disso, o Supremo Tribunal Federal firmou jurisprudência no sentido de que a iniciativa para elaboração de leis que versem sobre matéria tributária é concorrente, assim, tanto o Poder Legislativo quanto o Poder Executivo são competentes para iniciar o processo legislativo para edição de lei que conceda isenção fiscal, ainda que tal lei cause eventual repercussão em matéria orçamentária, desde que acompanhada do respectivo impacto financeiro (LC nº 101/00).

Em que pese se reconheça à possibilidade de integrante do Poder Legislativo ter a iniciativa de projetos de leis que versem sobre matéria tributária, **há outros requisitos de ordem legal que devem ser obrigatoriamente seguidos para que o projeto possa tramitar, em especial, a indispensável observância aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal.**

d



Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. Nº 1353/17
PLL Nº 021/17
Fl. 5

PARECER Nº 294 /19 – CCJ AO PROJETO E À EMENDA Nº 01

Ao compulsar as proposições, pode-se verificar que o processo legislativo encontra-se desacompanhado dos requisitos legais necessários para a concessão do referido benefício fiscal, no caso, a renúncia de receita, consubstanciado na falta de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício que venha iniciar sua vigência e nos dois subsequentes, além de ter previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município, e o preenchimento de uma das condições determinadas pela LC 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal –, que assim dispõe, de forma clara e objetiva, em seu art. 14:

“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:**

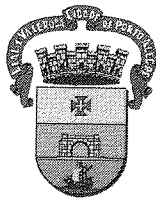
I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

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”. (Grifei)

Como se denota, é indispensável à previsão dos efeitos das alterações da legislação tributária possa produzir, quantificadas e medidas, visto que, além de atender o estabelecido na Constituição Federal e na LRF, “permite a avaliação da sua relação custo/benefício e facilitam a tarefa dos ilustres membros do Poder Legislativo de, quanto ao mérito, analisar as repercussões na programação dos investimentos e da prestação dos serviços públicos, que poderão sofrer solução de continuidade ou perda de qualidade, por redução de recursos financeiros, causando prejuízo à parcela da comunidade que os demanda, comparativamente com o benefício a ser concedido”¹.

Ademais, nunca é demais lembrar que o poder de tributar e o poder de isentar representam o verso e o reverso da mesma moeda.

¹ CIOFI, Paulo Roberto. Os requisitos legais necessários para a concessão de anistias fiscais pelos municípios. Considerações. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 13, n. 1899, 12 set. 2008. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/11712>>. Acesso em: 29 jul. 2014.



Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. Nº 1353/17
PLL Nº 021/17
Fl. 6

PARECER Nº 294 /19 – CCJ
AO PROJETO E À EMENDA Nº 01

Nesse sentido, José Souto Maior Borges leciona que:

“[...] o poder de isentar apresenta certa simetria com o poder de tributar. Todos os problemas revelados na área do tributo podem ser estudados na ótica oposta, qual seja a isenção. Da mesma forma que existem limitações ao poder de tributar, há limites que não podem ser transpostos pelo poder de isentar, haja vista que ambos não passam do verso e reverso da mesma medalha. Ou seja, o poder de isentar é o próprio poder de tributar visto ao inverso”². (grifo nosso).

Assim, consoante o abalizado magistério de Sacha Calmon Navarro Coelho, verbis:

“O princípio da capacidade contributiva, junto com outros, tais como o de igualdade e o da generalidade, podem atuar para o controle político e jurisdicional da tributação perversa ou das perversões da extrafiscalidade. Nisso acerta em cheio o Prof. José Marques Domingues: ‘As isenções extrafiscais (tanto quanto as isenções fiscais – que preservam o necessário mínimo), quando não iluminadas por critérios como esses, transformam-se em privilégios constitucionais e são espúrias, desvirtuadas, informam a possível colisão dos regimes de incentivos com o princípio da igualdade concebido como princípio de capacidade contributiva’³. (grifo nosso).

Por fim, cabe citar que, nos termos da Lei Orgânica Municipal, os benefícios que envolvam matéria tributária devem ser concedidos por prazo determinado. Eis o teor do art. 113 e seu § 3º da Lei Orgânica:

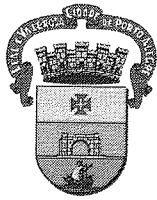
“Art. 113 Somente mediante Lei aprovada por maioria absoluta será concedida anistia, remissão, isenção ou qualquer outro benefício ou incentivo que envolva matéria tributária ou dilatação de prazos de pagamento de tributo e isenção de tarifas de competência municipal.

(...)

§ 3º Os benefícios a que se refere este artigo, excluídas as imunidades, serão concedidos por prazo determinado”.

² José Souto Maior Borges. *Isenções Tributárias*, 2.ª ed., São Paulo: Sugestões Literárias, 1980, p. 21

³ Sacha Calmon Navarro Coelho. *Comentários à constituição de 1988: Sistema Tributário*, Rio de Janeiro, Forense, 2.ª ed., 1990, p. 332.



Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. Nº 1353/17
PLL Nº 021/17
Fl. 7

PARECER Nº 294 /19 – CCJ AO PROJETO E À EMENDA Nº 01

Dessa forma, a Emenda nº 1 vem suprir a mácula de inorganicidade do projeto de lei, o qual, originalmente, não determinava o prazo em que vigoraria o benefício.

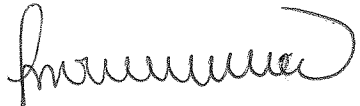
Em que pese a Emenda nº 1 não possuir óbice jurídico, ela resta prejudicada pelo óbice de ordem legal por descumprir a Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 14, “caput” e incisos I ou II) por não apresentar o necessário estudo de impacto financeiro do exercício em que entrar em vigor e nos 2 anos subsequentes, bem como que a renúncia fiscal está prevista na lei orçamentária ou indicar medidas de compensação.

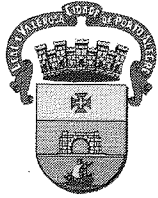
Calha citar que esta Comissão de Constituição e Justiça vem mantendo esse posicionamento quando da análise de proposições de mesma natureza, qual seja, as que visam conceder alguma benesse tributária, se, estarem acompanhadas da documentação necessária e demais requisitos exigidos pelo ordenamento jurídico. Nesse sentido, cabe citar o recente parecer proferido por esta CCJ no processo nº 1457/17.

Ressalte-se, por fim, que, apesar de a Emenda nº 01 não possuir óbice jurídico para a sua tramitação, ela resta prejudicada, uma vez que o acessório segue o principal.

Sendo assim, com os devidos apontamentos supracitados em relação à Emenda nº 01, e examinados os aspectos constitucionais, legais e regimentais, manifesto parecer pela **existência de óbice** de natureza jurídica para a tramitação do Projeto e da Emenda nº 01.

Sala de Reuniões, 17 de setembro de 2019.


Vereador Mendes Ribeiro,
Relator.



Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. Nº 1353/17
PLL Nº 021/17
Fl. 8

PARECER Nº 294 /19 – CCJ
AO PROJETO E À EMENDA Nº 01

Aprovado pela Comissão em 01º/10/2019

Vereador Ricardo Gomes – Presidente

Vereador Claudio Janta

Vereador Cassio Trogildo – Vice-Presidente

Vereador Marcio Bins Ely
com Assessoria

Vereador Adeli Sell

Vereador Reginaldo Pujol