

**CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA**

PARECER Nº 375/19

PROCESSO Nº 0144/19

PLL Nº 71/19

PARECER PRÉVIO

É submetido a exame desta Procuradoria, para parecer prévio, o Projeto de Lei de iniciativa parlamentar em epígrafe, que cria o Programa de Incentivo ao Aparentamento da Segurança Pública do Município de Porto Alegre e dá outras providências.

A exposição de motivos aborda a relevância do tema, vinculado à segurança pública enquanto interesse local e clamor social. Faz referência à atuação preventiva da Guarda Municipal. Menciona que a proposição tem inspiração em programa semelhante realizado em nível Estadual (Lei Estadual n. 129/2018).

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 programa de incentivo ao aparelhamento da segurança pública na esfera municipal, com a possibilidade de compensação de valores destinados ao aparelhamento da segurança pública municipal pelos contribuintes de ISS (Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza), com valores do respectivo tributo que tenham a recolher.

A matéria se insere na competência legislativa municipal, tendo em vista que versa sobre assunto de interesse local e imposto cuja instituição é de competência do Município. Inteligência dos arts. 30, I e 156 III, ambos da Constituição Federal.

Embora a proposição traga em seu contexto a instituição de possibilidade de compensação tributária aos contribuintes que especifica, o tema não é daqueles de competência privativa do Poder Executivo. Nesse prisma, o Supremo Tribunal Federal já definiu, reiteradamente, que a iniciativa para tratar de matéria tributária é concorrente tanto do Legislativo quanto do Executivo, o que se ilustra com o seguinte precedente:

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 MANTÉM 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. Conseqüentemente, 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).

Formalmente apto, passa-se ao exame material.

A compensação é forma de extinção do Crédito Tributário (art. 156, II, CTN) e, segundo a melhor doutrina, "pressupõe, sempre, créditos e débitos recíprocos, exigindo, portanto, que as mesmas pessoas sejam credoras e devedoras umas das outras"¹. Daí porque, apesar da nomenclatura, não se tem efetivamente uma forma de compensação tributária na proposição apresentada.

Em realidade, o projeto traz em seu bojo verdadeira vinculação de receita tributária de imposto, sob o manto de uma denominada compensação.

Ocorre que os impostos, como é o caso do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, estão sujeitos ao princípio constitucional da não afetação (art. 167, IV, da CF/88²), de modo que a receita deles oriunda não pode estar vinculada a qualquer

¹ PAULSEN, Leandro. Curso de Direito Tributário completo. 9. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 273.

² Art. 167. São vedados: [...] IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003).

tipo de despesa, órgão ou fundo. Sobre o tema, leciona o festejado professor da USP, Luís Eduardo Schoueri:

Impõe que se examine o artigo 167, IV, da Constituição Federal, que, instituindo o denominado "princípio da não afetação", **veda a afetação da receita decorrente dos impostos a qualquer órgão, fundo ou despesa (exceto aqueles previstos pela própria Constituição)**. Se a receita, via de regra, não é afetada a qualquer finalidade, tem-se, agora, uma segunda característica dos impostos: além de sua hipótese tributária independer de qualquer atividade estatal específica, também o produto de sua arrecadação não deveria ser atrelado: o recurso arrecadado com o imposto serve, em princípio, para cobrir as despesas gerais do ente tributante. **A proibição do referido artigo 167, IV, independe tanto da vontade do Poder Público quanto do contribuinte. Nesse sentido, entendeu o Plenário do Supremo Tribunal Federal ao julgar inconstitucional lei que instituiu programa de incentivos fiscais relativos a impostos, cujo produto arrecadado era, a critério do contribuinte, destinado a fins específicos.**³ (Grifou-se).

Na proposição, por sua vez, pretende-se autorizar que o contribuinte de ISS realize o aporte de até 5% do seu saldo devedor do imposto (art. 2º, § 1º) em (art. 3º, I e II): (i) projetos municipais com finalidade de aquisição de bens e equipamentos para os órgãos de segurança; e (ii) fundos municipais cujas finalidades sejam ações destinadas à segurança dos munícipes. Não há qualquer contrapartida pelo contribuinte senão unicamente fazer a adesão ao programa e pagar parte do valor devido a título de ISS diretamente com base no Programa de Incentivo.

O Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de se manifestar sobre o tema em diversas julgados, dos quais citam-se, por ilustrativos, os seguintes:

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. 2. **Lei no 13.133/2001, do Estado do Paraná, que instituiu o Programa de Incentivo à Cultura, vinculando parte da receita do ICMS ao Fundo Estadual de Cultura.** 3. **Violação ao art. 167, IV, da Constituição Federal.** 4. Precedentes. 5. Ação direta julgada procedente. (ADI 2529, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 14/06/2007, DJe-096 DIVULG 05-09-2007 PUBLIC 06-09-2007 DJ 06-09-2007 PP-00036 EMENT VOL-02288-01 PP-00194 RT v. 97, n. 867, 2008, p. 97-100). (Grifou-se).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 12.223, DE 03.01.05. FUNDO PARTILHADO DE COMBATE ÀS DESIGUALDADES SOCIAIS E REGIONAIS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. CONCESSÃO DE CRÉDITO FISCAL PRESUMIDO DE ICMS CORRESPONDENTE AO MONTANTE DESTINADO AO FUNDO PELAS EMPRESAS CONTRIBUINTES DO REFERIDO TRIBUTO. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO ART. 155, § 2º, XII, G, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INOCORRÊNCIA. CAUSA DE PEDIR ABERTA. ART. 167, IV, DA CARTA MAGNA. VINCULAÇÃO DE RECEITA PROVENIENTE DA ARRECADAÇÃO DE IMPOSTO A FUNDO ESPECÍFICO. VEDAÇÃO EXPRESSA. 1. Alegação de ofensa constitucional reflexa, manifestada, num primeiro plano, perante a LC 24/75, afastada, pois o que se busca, na espécie, é a demonstração de

³ SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito Tributário**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 206.

uma direta e frontal violação à norma expressamente prevista no art. 155, § 2º, XII, g, da Constituição Federal, que proíbe a outorga de isenção, incentivo ou benefício fiscal em matéria de ICMS sem o consenso da Federação. Precedentes: ADI 1.587, rel. Min. Octavio Gallotti, e ADI 2.157-MC, rel. Min. Moreira Alves. 2. O Diploma impugnado não representa verdadeiro e unilateral favor fiscal conferido a determinado setor da atividade econômica local, pois, conforme consta do caput de seu art. 5º, somente o valor efetivamente depositado a título de contribuição para o Fundo criado é que poderá ser deduzido, na forma de crédito fiscal presumido, do montante de ICMS a ser pago pelas empresas contribuintes. 3. **As normas em estudo, ao possibilitarem o direcionamento, pelos contribuintes, do valor devido a título de ICMS para o chamado Fundo Partilhado de Combate às Desigualdades Sociais e Regionais do Estado do Rio Grande do Sul, compensando-se, em contrapartida, o valor despendido sob a forma de crédito fiscal presumido, criaram, na verdade, um mecanismo de redirecionamento da receita de ICMS para a satisfação de finalidades específicas e predeterminadas, procedimento incompatível, salvo as exceções expressamente elencadas no art. 167, IV, da Carta Magna, com a natureza dessa espécie tributária.** Precedentes: ADI 1.750-MC, rel. Min. Nelson Jobim, ADI 2.823-MC, rel. Min. Ilmar Galvão e ADI 2.848-MC, rel. Min. Ilmar Galvão. 4. Ação direta cujo pedido se julga procedente. (ADI 3576, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 22/11/2006, DJ 02-02-2007 PP-00071 EMENT VOL-02262-02 PP-00376 RTJ VOL-00200-01 PP-00091 RDDT n. 139, 2007, p. 179-184). (Grifou-se).

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR DISTRITAL N. 26/97. CRIAÇÃO DO PROGRAMA DE INCENTIVO ÀS ATIVIDADES ESPORTIVAS MEDIANTE CONCESSÃO DE INCENTIVO FISCAL ÀS PESSOAS JURÍDICAS. CONTRIBUINTES DO IMPOSTO SOBRE PROPRIEDADE DE VEÍCULOS AUTOMOTORES. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NO ARTIGO 167, INCISO IV, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. É inconstitucional a lei complementar distrital que cria programa de incentivo às atividades esportivas mediante concessão de benefício fiscal às pessoas jurídicas, contribuintes do IPVA, que patrocinem, façam doações e investimentos em favor de atletas ou pessoas jurídicas. 2. **O ato normativo atacado a faculta vinculação de receita de impostos, vedada pelo artigo 167, inciso IV, da CB/88.** Irrelevante se a destinação ocorre antes ou depois da entrada da receita nos cofres públicos. 3. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da vinculação do imposto sobre propriedade de veículos automotores --- IPVA, contida na LC 26/97 do Distrito Federal. (ADI 1750, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 20/09/2006, DJ 13-10-2006 PP-00043 EMENT VOL-02251-01 PP-00032 RTJ VOL-00202-01 PP-00068 LEXSTF v. 28, n. 336, 2006, p. 26-34 RDDT n. 136, 2007, p. 161-164 RDDT n. 135, 2006, p. 235-236). (Grifou-se).

Igual vedação é encontrada na Constituição Estadual Farroupilha (art. 154, IV, da CE/RS⁴), o que levou o Tribunal de Justiça Gaúcho a se manifestar em idêntica direção, consoante se percebe do precedente abaixo:

⁴ Art. 154. São vedados: [...] IV - a vinculação de receita de impostos a órgãos, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos, a destinação de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino e da pesquisa científica e tecnológica, bem como a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas na Constituição Federal.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL. ARTIGO 4º DA LEI Nº 6.967/2009, QUE REFORMULA O FUNDO MUNICIPAL DE APOIO À PRODUÇÃO ARTÍSTICA E CULTURAL DE CAXIAS DO SUL – FUNDOPROCULTURA/FINANCIARTE. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA NÃO VINCULAÇÃO DE RECEITA PÚBLICA. Na hipótese dos autos, há flagrante violação do princípio da não vinculação de receita pública, expresso no artigo 154, IV, da Constituição Estadual, bem como no artigo 167, IV, da Constituição Federal, tendo em vista que o fundo de apoio à cultura, para o qual é destinada parte da arrecadação do ISSQN (Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza) e IPTU (Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana), não se enquadra na exceção legal prevista no próprio dispositivo. Inconstitucionalidade material verificada. Infringência dos artigos 8º, caput, e 154, IV, da Constituição Estadual, combinados com o artigo 167, IV, da Constituição Federal. Precedentes jurisprudenciais. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70076178847, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ângela Terezinha de Oliveira Brito, Julgado em: 27-08-2018).

Por fim, mas não menos relevante, destaca-se que também a Lei Orgânica Municipal veda a vinculação de receita pública, conforme dispõe o art. 122, IV, da LOMPA⁵.

Inobstante, caso eventualmente ultrapassado vício de inconstitucionalidade apontado, importante analisar acerca da incidência ou não do disposto no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/2000)⁶.

⁵ Art. 122. São vedados: [...] IV - a vinculação de receita de impostos municipais e de transferências oriundas de impostos federais e estaduais a órgão, ressalvada a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, conforme o art. 116, § 5º.

⁶ 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.

A Lei de Responsabilidade Fiscal fez previsão de sete modalidades possíveis de renúncia de receita, quais sejam: (i) anistia, (ii) remissão, (iii) subsídio, (iv) crédito presumido, (v) concessão de isenção em caráter não geral, (vi) alteração de alíquota ou de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos, e (vii) outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado. Tudo de acordo com o § 1º do art. 14 da LRF.

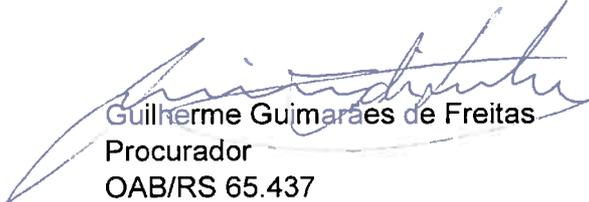
Como se pode observar, a única modalidade que poderia abranger a compensação seria a última, "(vii) outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado". No entanto, não parece ser o caso da forma prevista na proposição. A uma, porque na prática não importará redução de receita, senão vinculação de receita anteriormente não vinculada, tendo em vista que o contribuinte deverá aportar valores, na forma do art. 3º do projeto, ou seja, haverá o ingresso do numerário nos cofres públicos. A duas, porque não parece estabelecer tratamento diferenciado entre contribuintes.

Dessarte, *smj*, entende-se não aplicável o disposto no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal ao projeto em análise.

Ante o exposto, em exame preliminar, apesar de formalmente apto, o projeto parece conter manifesta inconstitucionalidade e inorganicidade materiais a obstar a sua regular tramitação, por ofensa ao princípio da não afetação das receitas públicas, expresso no art. 167, IV, da CF/88; no art. 154, IV, da CE/RS e no art. 122, IV, da LOMPA.

É o parecer.

Porto Alegre, 09 de agosto de 2019.


Guilherme Guimarães de Freitas
Procurador
OAB/RS 65.437