COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO
VOTO EM SEPARADO AO PROJETO DE LEI Nº 420/2017
MENSAGEM Nº 11/2017

AUTOR: EXECUTIVO MUNICIPAL.

EMENTA: Institui o PLANO DE INCENTIVOS FISCAIS no âmbito DO PROGRAMA SALVADOR 360, para estímulo ao desenvolvimento econômico e à geração de empregos, e dá outras providências.

Relatório

Vem à análise desta Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização o Projeto de Lei nº 420/2017, de autoria do Executivo Municipal, que dispõe sobre o Plano de Incentivos Fiscais no âmbito do Programa Salvador 360, para estímulo ao desenvolvimento econômico e à geração de empregos, e dá outras providências.

Na Mensagem enviada à Câmara de Vereadores, o Prefeito destaca que o Plano de Incentivos Fiscais a ser instituído através do projeto de lei em epígrafe tem como objetivo estimular o desenvolvimento da atividade econômica no Município, atrair novos investimentos, promover a abertura e ampliação de empresas e, principalmente, ampliar a geração de novos postos de trabalho e o crescimento em Salvador.

O Projeto de Lei 420/2017 foi enviado à Câmara de Vereadores em 04/08/2017. Em tramitação na Comissão de Constituição e Justiça e Redação, teve como Relator o vereador Alexandre Aleluia, que se manifestou pela constitucionalidade e aprovação do projeto. A vereadora Aladilce Souza apresentou voto contrário, rejeitando o disposto no artigo 6º.

Esse é o breve relatório. Passo a opinar.

Ao tratar de renúncia e incentivos fiscais, a Constituição Federal traz no art. 165, § 6º o que segue:

> § 6º - O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

A Lei Complementar 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal- LRF ao dispor sobre a gestão fiscal dos entes da federação, trouxe regras acerca da renúncia de receita, em seu

art. 14, entre os quais trazemos a conceituação legal da renúncia de receita, no § 1º do mencionado artigo:

> § 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.

A LRF também informa que qualquer ato que importe renúncia de receita deve ser acompanhado de **minucioso estudo e planejamento**, prévios, para que se identifiquem as consequências imediatas e futuras sobre a arrecadação municipal, no caso, e indicar as medidas de compensação cabíveis. São pressupostos para a renúncia de receitas (LRF, art. 14, "caput" e incisos I e II):

> a) 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
>
> b) 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.

Importante esclarecer que a legislação, doutrina e jurisprudência têm apontado que as medidas deverão ser implementadas antes da edição do ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício fiscal.

Destacamos, em vista do exposto, que a Mensagem nº 11/2017 se limita a informar, genericamente, em um único parágrafo, o impacto orçamentário-financeiro decorrente desta proposta, que foi estimado, respectivamente, em R$ 1,26 milhões, R$ 5,52 milhões e R$ 3,17 milhões, para os anos de 2017, 2018 e 2019.

O prefeito descumpre a LRF que é clara ao estabelecer como requisito para a renúncia de receita um **minucioso estudo e planejamento** prévios. Não há qualquer estudo anexado à mensagem ora analisada. O Executivo também age de forma temerária e ilegal em sua gestão fiscal quando diz que receita pública será elevada com o programa, omitindo, porém, como se dará essa elevação.

Nesse sentido, destacamos que o Projeto 420/2017 pretende:

i. O diferimento (transferência do pagamento para etapa posterior a ocorrência do fato gerador da obrigação tributária) e isenção parcial do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS (60%) incidente sobre os serviços de construção civil, restauração, recuperação ou reforma previstos nos subitens 7.02 e 7.05 da Lista de Serviços anexa à Lei nº 7.186, de 27 de dezembro de 2006, quando destinados ao desenvolvimento de Comércio varejista, com geração e manutenção de **no mínimo 100 (cem) novos postos de trabalho**; hotelaria, inclusive atividades integradas ao empreendimento, como serviços de restaurante e similares, lojas comerciais, teatro, espaço para convenções, eventos, reuniões e atividades de lazer, **desde que o valor dos investimentos realizados e devidamente comprovados seja superior a R$ 3.000.000,00 (três milhões de reais)**.

ii. A redução da alíquota do ISS de 5% para 2% para o serviço de cobrança em geral, quando realizada por meio eletrônico, automático ou telefônico (telecobrança), quando o estabelecimento prestador do serviço estiver localizado nas áreas previstas no PL (Nordeste, Brotas, Centro, Nazaré, Matatu, Calabar, etc).

iii. Redução de 50% do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU incidente sobre o imóvel edificado, reformado, restaurado ou ampliado, localizado nas áreas territoriais relacionadas, respectivamente, nos anexos I e II desta Lei, cuja destinação seja o desenvolvimento de atividades de Teleatendimento ou telecobrança, condicionada à geração e manutenção, em média anual e por período não inferior a 36 (trinta e seis) meses de, no mínimo, **500 (quinhentos) postos de trabalho para projetos de implantação ou de 250 (duzentos e cinquenta) postos, quando se tratar de ampliação** e têxtil, condicionada à geração e manutenção, em média anual e **por período não inferior a 36 (trinta e seis) meses, de, no mínimo, 50 (cinquenta) postos de trabalho.**

iv. Parcelamento incentivado do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial e Urbana – IPTU da Taxa de Coleta, Remoção e Destinação de Resíduos Sólidos Domiciliares – TRSD, constituídos até o exercício de 2016, inscritos ou não em Dívida Ativa, ajuizados ou não, referentes a imóveis a edificar, a restaurar, a recuperar, a reformar ou a ampliar destinados a empreendimentos com geração e manutenção de pelo menos 100 (cem)

empregos, por um período mínimo de 12 (doze) meses, durante as obras de construção civil ou na exploração econômica do imóvel.

v. Modifica o caput do art. 11 e o art. 19, ambos da Lei nº 9.215, de 19 de maio de 2017 (Revitalizar), que passará a vigorar com a seguinte redação: "Art. 11. Os incentivos fiscais referidos nos arts. 2º, 3º, 4º, 5º, 6º e 7º desta Lei aplicam-se à implantação e à ampliação de marina na orla da Baía de Todos os Santos, abrangendo, no território continental, o trecho a partir do Porto de Salvador até alcançar o limite do Município e, no território insular, todas as ilhas e ilhotas pertencentes ao Município, acrescidos da redução da alíquota do ISS para 2% (dois por cento) pelo período de 10 (dez) anos, incidente sobre os serviços relacionados nos seguintes subitens da Lista de Serviços anexa à Lei nº 7.186, de 27 de dezembro de 2006.

O Prefeito segue se baseando na concentração de investimentos e potencializando inúmeros problemas ambientais e sociais, a exemplo das comunidades tradicionais de pescadores e marisqueiras frente a ampliação dos benefícios de construção de marinas para as ilhas e ilhotas pertencentes a Salvador.

Os maiores beneficiários desses projetos são grandes empresários, donos de hotéis, construtoras, dentre outros com alta capacidade de aporte financeiro. Até 2019 o município abrirá mão de uma receita de 10 milhões de reais, montante que poderia ser aplicado e distribuído, por exemplo, em empreendimentos descentralizados, solidários, menores, sustentáveis, atingindo um número maior de atividades e pessoas no município.

DA REDUÇÃO DA OUTORGA ONEROSA

O PL em epígrafe propõe a redução de 50% do valor da Outorga Onerosa para novos empreendimentos em imóveis a edificar, a restaurar, a recuperar, a reformar ou a ampliar, cuja solicitação de Alvará de Construção tenha sido protocolada junto a Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Urbanismo (SEDUR) a partir de 14 de julho de 2017.

A outorga onerosa, segundo o artigo 28 do Estatuto da Cidade, Lei 10257/2001, é uma contrapartida definida pelo plano diretor para áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado. Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso devem ser aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 do Estatuto, a exemplo da regularização fundiária, execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, implantação de equipamentos urbanos e comunitários, dentre outros.

Considerando a natureza jurídica não tributária da outorga onerosa, que se insere no conceito de instrumento de política urbana, apontamos aqui um vício de constitucionalidade, onde resta violado o § 6º, do art. 150, da CF que possui a seguinte redação:

> "§ 6.º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição[2], sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g.".

Como se verifica, somente lei específica pode conceder incentivos fiscais ou tributários, de modo a trazer transparência e segurança jurídica, impedindo a edição de infindáveis normas espalhadas na legislação ordinária e suas consequências para o bom manuseio dessas leis. O Projeto de Lei em epígrafe avança sobre a política urbana municipal, não cumprindo assim, a especificidade que a Constituição exige.

Ademais, o artigo 351 do PDDU traz que qualquer alteração na política urbana do município deve ser baseada em exposição de motivos preparada pelo órgão de planejamento urbano e ter a devida participação da sociedade, obedecendo, no processo legislativo, às normas da Constituição da República, da Constituição do Estado da Bahia e da Lei Orgânica do Município de Salvador, e deve passar, ainda, pelo Conselho Municipal de Salvador.

É preciso ressaltar que segundo o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano da Cidade de Salvador, os recursos da outorga onerosa integram o FUNDURBS (art. 373, II da Lei 9069/2016). O FUNDURBS tem como finalidade dar suporte financeiro à implementação das diretrizes, dos planos, programas e projetos integrantes ou decorrentes do planejamento da cidade. Nesse contexto, ao Conselho Municipal de Salvador é dada a atribuição de acompanhar a programação e a movimentação do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano de Salvador, FUNDURBS (art. 355, XII Lei 90.069/2016).

O Projeto de Lei 420/2017 reduz 50% da outorga onerosa sem cumprir os requisitos necessários à sua tramitação enquanto matéria incerta na política urbana do município. As atribuições e prerrogativas do Conselho Municipal da Cidade continuam sendo ignoradas pelo poder executivo municipal, que tem o dever de assegurar a participação deste no processo de planejamento e de gestão da Cidade (art. 353 da Lei 90069/2016).

Dito isso, concluímos:

Em termos materiais e formais, o PL 420/2017 é contrário ao interesse público e à gestão tributária responsável da Cidade. Entendo, assim, que a proposição não atende aos aspectos constitucionais, legais e regimentais necessários ao seu regular trâmite. VOTO PELA SUA REPROVAÇÃO, bem como de eventuais emendas propostas.

É o parecer.

04 de outubro de 2017.

Marta Rodrigues
Vereadora do Partido dos Trabalhadores-PT
Membra da Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização