COMISSÃO DE FINANÇAS ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO
VOTO EM SEPARADO AO PROJETO DE LEI N. 306/2021

AUTOR: Executivo Municipal
EMENTA: Institui o Programa de Retomada do Setor Cultural do Município de Salvador - PROCULTURA Salvador, e altera, acrescenta e revoga dispositivos à Lei nº 7.186, de 27 de dezembro de 2006, Código Tributário e de Rendas do Município do Salvador, e dá outras providências.

RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização o PLE-306/2021, de autoria do Executivo Municipal, que propõe a criação do *PROCULTURA Salvador – Programa de Retomada do Setor Cultural do Município de Salvador*, altera, acrescenta e revoga dispositivos à Lei nº 7.186, de 27 de dezembro de 2006, Código Tributário e de Rendas do Município do Salvador, e dá outras providências.

Em sua mensagem, a municipalidade afirma que o projeto de lei tem por objetivo implementar "*medidas de natureza fiscal-tributária destinadas a atenuar os impactos econômicos com fortes repercussões sociais, em razão das medidas de enfrentamento da atual pandemia*", propondo, "redução da base de cálculo e da alíquota de ISS, de 3% para 2% e isenção das taxas de vigilância sanitária para atividades do setor cultural.

Além dessa proposição, o PLE-306/2021 propõe alterações outras no Código Tributário Municipal – alheias à questão cultural – como novas regras de cálculo de encargos incidentes sobre parcelamento de débitos dos contribuintes, ampliação de isenções e nova trava ao IPTU, alterações no cálculo da TRSD, atualização dos benefícios fiscais para programas habitacionais e alterações no programa Nota Salvador.

Incluído na Ordem do Dia, colhendo-se os votos na sessão, o PLE-306/2021 foi aprovado na Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final.

Vindo à Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização, no uso de suas competências constantes no artigo 163 da Lei Orgânica do Município do Salvador, passará a análise neste parecer se o projeto de lei, uma vez aprovado, colidirá com os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, com o Plano Plurianual-PPA, a Lei Orçamentária Anual- LOA e a Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO.

ESSE É O BREVE RELATÓRIO. PASSO A OPINAR.

Do ponto de vista do Regimento Interno da Câmara de Vereadores, Resolução nº 910, de 16 de maio de 1991, temos que o projeto atende ao disposto no artigo 188, transcrito abaixo:

> ***Art. 188.*** *A iniciativa dos Projetos de Lei cabe a qualquer Vereador, Comissão da Câmara, cidadãos e ao Prefeito, sendo privativa deste a Proposta Orçamentária e aqueles que disponham sobre matéria financeira, criem cargos, funções ou empregos públicos, aumentem vencimentos ou importem em aumento da despesa ou diminuição da receita, ressalvando a competência da Câmara, no que concerne à organização de sua Secretaria e à fixação dos vencimentos dos seus servidores.*

A luz da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, ainda, a proposição está sujeita à observância de apresentação da estimativa do impacto orçamentário-financeiro e impactos fiscais, e neste quesito, é necessário pontuar que o projeto propõe, ao mesmo tempo, **(1)** reduções de base de cálculo e a própria alíquota de impostos e; **(2)** A renúncia de receita quanto às taxas vigilância sanitária e IPTU – tudo, até a presente data, sem a disponibilização a esta Comissão, dos estudos de impacto financeiro e estimativas em relação ao orçamento público.

De quanto será o impacto financeiro das reduções e isenções quanto ao ISS, vigilância sanitária e IPTU? Além disso, como informa a ementa, a proposta legislativa trata de vários assuntos diferentes, e por esta razão é importante individualizá-las, para melhor análise:

(1) SOBRE A REDUÇÃO DE TRIBUTOS AO SETOR CULTURAL.

Em relação à centralidade do PLE-306/202, a retomada do setor cultural na cidade de Salvador, a primeira observação a ser feita é a de que não se ignora a relevância do tema. O setor cultural foi um dos primeiros e mais prejudicados setores em razão da pandemia e o aceno à esta categoria, com medidas que visem a estimular a produção de renda e emprego é louvável.

Porém, conforme consta do sistema legislativo, a proposição foi protocolada sem os estudos técnicos de ordem econômica, o que inviabiliza a análise necessária para proteção do patrimônio público. A concessão de reduções de base de cálculos, alíquotas e isenções, sem a indicação de estimativas fiscais, impactos a curto, médio e longo prazo, expectativas de retorno – tangível e intangível – por significar irresponsabilidade fiscal.

É dizer: não é possível analisar o PLE-306/2021 sem projetar o impacto financeiro futuro que esses benefícios podem gerar aos cofres públicos, aos contribuintes diretos e aos munícipes.

Por esta razão, inclusive, em 21/09/2021, a Secretária da Fazenda Pública de Salvador, Giovanna Victer compareceu à Câmara Municipal de Salvador para prestar esclarecimentos sobre a proposição. Na ocasião, defendeu a proposição como sendo necessária para alcançar "justiça tributária" e que estaria amparada em estudos técnicos que teriam sim, sido realizados.

Mesmo após a justificativa, conforme consta do sistema legislativo, a proposição segue sem os estudos técnicos citados, razão pela qual não se pode representar grave risco à saúde financeira do Município.

Não se pode deixar de notar, portanto, a enorme responsabilidade da Câmara de Vereadores, enquanto instituição pública independente, em pautar e votar um projeto de lei do executivo que se diz baseado em dados técnicos sequer apresentados, como se fosse apenas um visto.

Sabemos da importância de promover a retomada do setor cultural, porém, não se pode admitir que seja feito através de renúncias fiscais cujos impactos financeiros não tenham tido a devida e prévia publicidade ao Poder Legislativo e sem nenhuma contrapartida útil à sociedade – na medida em que uma das únicas exigências feitas pelo Executivo para que os eventos sejam beneficiados pelo PROCULTURA seja o de fazer propaganda da própria Prefeitura (art. 6º, III do PLE-306/2021).

Assim sendo, atentos à relevância do tema e adentrando ao mérito do projeto de lei para aperfeiçoá-la, propomos as seguintes emendas, sendo condicionantes à sua aprovação:

> **EMENDA MODIFICATIVA N. 01**
> Altera o art. 2º, que passa a ter a seguinte redação:
>
> **Art. 2º** Na prestação dos serviços a que se refere os subitens 12.02, 12.13 e 12.15 da Lista de Serviços anexa à Lei nº 7.186, de 27 de dezembro de 2006, não comporá a base de cálculo do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS o valor relativo aos gastos incorridos com a realização do evento, decorrente de serviços prestados por terceiros e vinculados diretamente ao evento tributado neste Município, desde que comprovados pelas respectivas Notas Fiscais de Serviços Eletrônica ou Nota Fiscal do Tomador/Intermediário de Serviços Eletrônica, com a retenção e o recolhimento do imposto em favor do Município do Salvador.
>
> **Justificativa:** A louvável iniciativa de estímulo à retomada econômica do setor cultural em Salvador carece, na forma como proposta, do incentivo aos cinemas, notadamente aqueles situados fora de *shoppings centers*, como os do Circuito Sala de Arte. É especialmente emblemático em razão do recente anúncio feito pelo Banco Itaú quanto ao encerramento das atividades do Cinema Glauber Rocha sob a justificativa de ser uma operação deficitária[1]. Neste sentido, a emenda vem dar sentido e direção para o clamor popular por novos e qualificados espaços de cultura na cidade, sobretudo nesta fase de retomada econômica, inserindo "o subitem 12.02

- exibições cinematográficas" no rol dos eventos passíveis do benefício fiscal previsto no âmbito do PROCULTURA.

EMENDA MODIFICATIVA N. 02
Altera o art. 3º, que passa a ter a seguinte redação:

Art. 3º Ficam reduzidas, para 2% (dois por cento), as alíquotas do ISS dos serviços indicados nos Códigos 15.01, 15.02, 15.03 e 15.04 da Tabela de Receita nº II, anexa à Lei nº 7.186/06.

Justificativa: A louvável iniciativa de estímulo à retomada econômica do setor cultural em Salvador carece, na forma como proposta, do incentivo aos cinemas, notadamente aqueles situados fora de *shoppings centers*, como os do Circuito Sala de Arte. É especialmente emblemático em razão do recente anúncio feito pelo Banco Itaú quanto ao encerramento das atividades do Cinema Glauber Rocha sob a justificativa de ser uma operação deficitária[1]. Neste sentido, a emenda vem dar sentido e direção para o clamor popular por novos e qualificados espaços de cultura na cidade, sobretudo nesta fase de retomada econômica, inserindo o subitem 15.01 "*exibições cinematográficas não localizadas em "shopping center" ou centro comercial .....*" no rol dos eventos passíveis do benefício fiscal previsto no âmbito do PROCULTURA.

(2) SOBRE AS ALTERAÇÕES DE NATUREZA FISCAL NÃO RELACIONADAS AO SETOR CULTURAL ("JABUTIS")

Conforme breve narrativa do relatório, o PLE-306/2021 foi encaminhado sob a principal justificativa de instituir uma série de ações voltadas à retomada econômica do setor cultural na cidade de Salvador. Todavia, há a inserção de alterações legislativas em outras áreas ("*jabutis*"), não correlatas à Cultura, notadamente em Planejamento Urbano e Meio Ambiente, com proposições de alteram, sob o ponto de vista tributário, o tratamento de IPTU, TRSD e benefícios fiscais para programas habitacionais.

Em se tratando de Programa de Retomada do Setor Cultural do Município de Salvador – PROCULTURA Salvador, é ponto de atenção – e possível judicialização – a inserção de normas relacionadas à Nota Salvador, Planejamento Urbano e Meio Ambiente, sendo que quanto às duas últimas, é notável a necessidade de maiores e mais amplos estudos.

(2.1) ISENÇÃO IPTU PARA IMÓVEIS SITUADOS NAS ILHAS DE SALVADOR

No **PLE-306/2021** consta como proposição a concessão de isenção de IPTU para os imóveis "*situados nas Ilhas do Município de Salvador e utilizados em razão de comodato firmado com organizações sociais que preencham os requisitos legais, consideradas de utilidade pública sem fins lucrativos e decorrentes de ações previstas em convênios firmados com o Município de Salvador*".

Mais uma vez, o primeiro ponto de atenção é a falta da apresentação de estudos que justifiquem a isenção. Quantos são os imóveis que se enquadrariam no benefício? Quanto deixaria de ser arrecadado por ano? Quais são as contrapartidas sociais que essas organizações sociais prestam à sociedade soteropolitana, e mais precisamente, aos nativos das ilhas?

Ademais, a proposição terá o especial estímulo à ocupação urbana em nas ilhas de Salvador, sem a prévia participação popular e desprestigiando as populações nativas. Tal encaminhamento possui altíssimo risco de judicialização, tal como ocorreu em relação às Ações Direta de Inconstitucionalidade ajuizadas pelo Ministério Público recentemente: 8029739-32.2021.8.05.0000 (sobre a Lei Complementar n. 074/2020), 8029746-24.2021.8.05.0000 (sobre a Lei Municipal 9.510/2020) e 8029741-02.2021.8.05.0000 (sobre a Lei Municipal 9.509/2020).

Há, portanto, impacto direto na política de desenvolvimento urbano de Salvador e contrariedade expressa ao Plano Diretor, que em seu art. 257, II prevê como diretriz para a APA da Baía de Todos os Santos a "*implementação de política de desenvolvimento sustentável que concilie a conservação do ambiente natural com a*

proteção das características socioculturais das populações nativas, resguardando a característica das ilhas como espaços singulares e diferenciados do restante do Município, preservando os núcleos de pesca e veraneio, turismo e incentivando a produção econômica artesanal" e, em seu art. 156, X, o objetivo específico de "*promover ações de preservação da cobertura vegetal ainda presente na Macrozona como elementos importantes para a qualidade ambiental da cidade, já que interferem diretamente sobre a permeabilidade dos solos, minimiza os processos erosivos sobre os cursos d'água e os mananciais de abastecimento*".

Há aqui uma enorme responsabilidade da Câmara de Vereadores em votar alterações legislativas desse gênero, importando destacar que a Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo de Salvador já fez importantes recomendações sobre a alteração de questões urbanísticas sem prévio planejamento técnico e gestão democrática anteriormente, e mais recentemente, ajuizou ações sobre a inconstitucionalidade das normas que foram aprovadas pela Casa sem o atendimento a tais requisitos.

Neste sentido, com vistas a resguardar do perigo da judicialização, e adentrando ao mérito do projeto de lei para aperfeiçoá-la, entende-se ser adequada a alteração do art. 8º do PLE-306/2021 para suprimir o inciso XVII, que pretende a concessão de isenção de IPTU em relação aos imóveis que, situados nas Ilhas de Salvador e utilizados por organizações sociais, sejam consideradas de utilidade pública e conveniadas ao Município de Salvador. A proposição terá o especial estímulo à ocupação urbana em nas ilhas de Salvador, sem a prévia participação popular e desprestigiando as populações nativas.

A sugestão visa evitar judicialização do tema, que se aprovado poderá ser objeto de questionamento quanto à constitucionalidade, pelas mesmas razões das ações judiciais citadas.

DITO ISSO, CONCLUÍMOS:

Apesar de reconhecer o valoroso esforço em acenar ao setor cultural, propondo benefícios que podem sim, estimular a produção de renda e emprego para esta categoria, o PLE-306/2021, na forma como foi proposta é contrário à gestão tributária responsável da Cidade, pois conforme consta do sistema de acompanhamento legislativo, a proposição foi protocolada sem os estudos técnicos de impacto financeiro relativo às ampliações de benefícios fiscais e isenções de taxas de fiscalização administrativa, e, em relação às alterações tributárias diversas, também soma-se a omissão em relação à participação popular.

Todavia, acolhida a emenda proposta neste parecer, entende-se estarem minimamente resguardados o interesse público. Pelo exposto, o parecer é no sentido de **APROVAR O PLE-306/2021 CONDICIONADO À APROVAÇÃO DA EMENDA** indicada no parecer, no sentido de aperfeiçoar o projeto, atendendo aos aspectos orçamentários constitucionais, legais, jurídicos e regimentais necessários ao seu regular trâmite.

É o parecer.

Salvador, 27 de setembro de 2021

MARTA RODRIGUES
Vereadora do Partido dos Trabalhadores – PT
Membra da Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização