COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL
COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO

VOTO EM SEPARADO AO PARECER CONJUNTO AO PROJETO DE LEI Nº 312/2018

Voto em Separado ao Parecer apresentado pelo Vereador-relator Paulo Magalhães Júnior ao PL nº 312/2018, de iniciativa do Poder Executivo, no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça e Redação Final.

1. RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei nº 312/2018, de autoria do Poder Executivo, que "Altera e acrescenta dispositivos às Leis nº 7.186, de 27 de dezembro de 2006 e nº 9.285, de 27 de outubro de 2017, que institui o Plano de Incentivos Fiscais do Programa Salvador 360, e dá outras providências".

Segundo a justificativa, a proposição visa "promover alterações na legislação tributária municipal nas regras de isenção do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU, nos controles das atividades sujeitas ao ISS, bem como realizar ajustes nas Leis nº 9.285/2017 e 8.723/2014".

Recebida a proposição, o Setor de Análise e Pesquisa emitiu relatório indicativo da base legal e regimental da proposição e encaminhou o processo para análise da Comissão de Constituição e Justiça e Redação Final - CCJ.

Nessa comissão, o ilustre Vereador Paulo Magalhães Júnior foi designado relator. Ao tomar conhecimento do voto, solicitei vistas em 06.12.18, com fundamento no art. 83 da Resolução nº 910/91.

É o relatório.

2. ANÁLISE

Ao exame de admissibilidade do projeto de lei em análise, de autoria do Poder Executivo, que "Altera e acrescenta dispositivos às Leis nº 7.186, de 27 de dezembro de 2006 e nº 9.285, de 27 de outubro de 2017, que institui o Plano de Incentivos Fiscais do Programa Salvador 360, e dá outras providências", constatou-se a existência de sérios vícios que impedem a tramitação regular da proposição.

Antes de abordar especificamente cada vício, importante salientar que o Poder Executivo não poderia deixar que o ano de 2018 se encerrasse sem demonstrar, mais uma vez, a total falta de planejamento fiscal e administrativo característica de sua gestão, ao encaminhar para a Câmara de Vereadores o Projeto de Lei 312/2018 que altera nada menos que 5 leis municipais, e nem todas elas tratam de matéria tributária, a saber: a) Lei 7.186/2006 – Código Tributário; b) Lei 9.233/2017 – Desafeta imóveis; c) Lei 9.285/2017 – Concede incentivos fiscais – Programa Salvador 360; d) Lei 8.723/2014 – Reduz alíquota de IPTU e altera código tributário; e) Lei 9.279/2017 – Altera valor do IPTU, autoriza extinção de crédito tributário e altera o código tributário.

Além disso, é o segundo projeto que trata de matéria tributária com a finalidade de promover novas modificações na política fiscal do Município que foi elaborada em 2013, sem qualquer discussão com os diversos segmentos da cadeia produtiva da cidade, alicerçada em inconstitucionalidade, ilegalidade e injustiças tributárias.

De 2013 para cá, o Poder Executivo já aprovou mais de 10 (dez) leis alterando o Código Tributário e de Rendas do Município de Salvador. No ano 2013, foram publicadas três leis (Leis nº 8.421, 8.464 e 8.74), em 2014 mais três leis (Leis nº 8.554, 8621 e 8.723), em 2015 uma lei (Lei nº 8.930), em 2017 quatro leis (Lei nº 9.226/2017, 9.279/2017, 9.304/2017 e 9.306/2017), e em 2018, até o presente momento, uma lei (Lei 9.368/2018), sendo que está em tramitação nesta Casa, além deste projeto, o PLE 273/2018, o qual, inclusive, já sofreu alteração antes mesmo de ser aprovado, por meio do substitutivo encaminhado no dia 03/12/18. **Ou seja, o Poder Executivo não sabe o que fazer com os tributos municipais!**

Inclusive parte dessas leis foram direcionadas para corrigir as distorções e ilegalidades da política fiscal iniciadas com algumas das leis acima mencionadas. Salvador se transformou num verdadeiro laboratório para essa atual gestão que não consegue estabelecer um planejamento fiscal para o desenvolvimento socioeconômico de uma das capitais mais pobres do Brasil.

Essa triste realidade exige uma séria discussão sobre se existe planejamento fiscal do Município de Salvador ou se há apenas um laboratório de tentativas de acertos e erros na Administração Pública atual, fato esse que vem gerando grande insegurança jurídica.

Necessário se faz que a sociedade exija da atual Administração Pública uma ampla discussão acerca da política fiscal vigente de forma a viabilizar uma justa reforma tributária municipal que efetivamente promova o desenvolvimento econômico e social do Município de Salvador.

Vencida essa observação inicial, passa a expor, de modo mais detalhado, as ilegalidades de mais esse projeto encaminhado pelo Poder Executivo Municipal.

2.1. Inobservância da exigência da Lei de Responsabilidade Fiscal

Inicialmente, mister registrar um vício que afeta seriamente o PLE, no que diz respeito ao não cumprimento do requisito previsto no 14, da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (LC 101/2000), reproduzindo no art.154, da LOM, que reza:

> 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.

Portanto, a primeira ilegalidade ora apontada – já suficiente para rejeitar o projeto – diz respeito à ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência (2019) e nos dois anos seguintes à concessão dos incentivos e benefícios fiscais (2020 e 2021).

Veja que o PLE também cuida da ampliação dos benefícios fiscais concedidos pela Lei 9.285/2017, razão pela qual se exige a estimativa de impacto orçamentário-financeiro para os anos de 2019, 2020 e 2021.

No particular, a Mensagem que encaminhou o PLE limitou-se a aduzir o quanto se segue, no particular:

> As alterações e os acréscimos à Lei nº 9.285/2017, que institui o Plano de Incentivos Fiscais do Programa Salvador 360 tem por objetivo estimular e ampliar o prazo de adesão ao programa, em especial, do segmento de construção civil, que tem potencial significativo na geração de novos postos de trabalho e na retomada do crescimento em Salvador, ressaltando que, **em cumprimento ao disposto no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e no art. 154 da Lei Orgânica do Município fica mantido o impacto econômico-financeiro para o ano de 2019 proposto na Mensagem nº 11/17 que justificou a aprovação da Lei 9.285/2017**. [GRIFOS ACRESCIDOS]

Ocorre que a mensagem do PLE que originou a Lei 9.285/2017 limitou-se a aduzir, quanto à estimativa do impacto econômico-financeiro nos seguintes termos:

> Ainda que as medidas constantes do presente Projeto de Lei visem a atenuar os efeitos recessivos da forte crise macroeconômica na nossa capital, atuando, no nível local, na reativação da economia e na geração de empregos, além de

> contribuir para a elevação da receita municipal, o que, por si só, já justificaria a implementação do programa de incentivos fiscais, registro que, em cumprimento ao disposto no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e no art. 154 da Lei Orgânica do Município, o impacto orçamentário-financeiro decorrente desta proposta, estimado, respectivamente, em R$ 1,26 milhões, R$ 5,52 milhões e R$ 3,17 milhões, para os anos de 2017, 2018 e 2019, será considerado na estimativa de receita prevista nas peças orçamentárias respectivas.

Portanto, **a estimativa contida no PLE de 2017 referiu-se aos incentivos e benefícios ali previstos, não incorporando, portanto, as ampliações contidas no presente projeto. Some-se a isso o fato de que a estimativa de impacto orçamentário-financeiro do PLE de 2017 diz respeito aos anos de 2017, 2018 e 2019, ao passo em que o atual projeto deve se referir aos anos de 2019, 2020 e 2021**.

Logo, a inobservância da exigência legal impede a aprovação do projeto.

2.2. Da quebra da justiça fiscal – afronta ao princípio da equidade

O Poder Executivo pretende excluir do rol de beneficiários da isenção prevista no art. 83, da Lei 7.186/2006, os proprietários dos imóveis de valor venal não superior a R$ 96 mil localizados nos seguintes setores fiscais: 1 – Barra; 2 – Apipema; 3 – Ondina; 4 – Graça; 5 – Vitória; 6 – Canela; 16 – Garibaldi; 25 – Horto Florestal; 26 – Cidade Jardim; 38 – Pituba; 39 – Itaigara; 40 – Armação; 47 – Patamares; 50 – Stella Maris; 56 – Bella Vista; 61 – Imbuí; 105 – Av. ACM IV; 106 – Av. Tancredo Neves; 109 – Paralela III; 110 – Paralela IV; 111 - Paralela V e 113 – 29 de Março.

O argumento apresentado pelo Poder Executivo para a alteração proposta foi o seguinte:

> No que tange ao Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana-IPTU, as mudanças visam à justiça fiscal, mantendo a isenção do imposto por valor aos imóveis que não se encontrem em Setores Fiscais considerados de elevado poder aquisitivo no Município de Salvador, uma vez que a propriedade de imóvel nestes setores já demonstra a capacidade contributiva do seu proprietário.

Ocorre que, ao contrário do quanto asseverado pelo Poder Executivo, a localização do imóvel não é suficiente para presumir a capacidade contributiva do cidadão, possuindo, tal argumento, caráter meramente pré-conceituoso e que em nada se aproxima da justiça fiscal.

Tanto assim que existem várias ZEIS encrustadas nessas áreas, tais como Vila Brandão (11), Avenida Antônio Carlos (10), Imbuí (28), Calabar (113), Alto da Sereia (117), Alto de Ondina (124), Corte Grande (125), Alto da Alegria (126), Rocinha da Sabina

(160), dentre outras (Fonte: http://www.sucom.ba.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/SSA_PDDU_MAPA_03_ZEIS.pdf, Acesso em 06/12/18).

Não se pode deixar de registrar que o indicativo das ZEIS acima efetuado pode conter equívocos no que pertine à localização porque não há publicidade quanto à delimitação dos setores fiscais, desde quando o site da SEFAZ de Salvador não disponibiliza nenhum material que permita ao cidadão comum identificar as localidades que integram os diferentes setores fiscais. Por exemplo, qual a exata delimitação do setor 105 – Av. ACM IV, ou 109 – Paralela III, ou o 110 – Paralela IV, ou, ainda, o 111 - Paralela V?

Como se não bastasse a existência de ZEIS, nos bairros indicados (e aqui se faz a análise considerando o bairro diante de impossibilidade de se ter certeza quanto à delimitação dos setores fiscais indicados) existem imóveis isolados, não, necessariamente, integrantes de ZEIS, mas que apresentam características de habitação social, pertencentes a cidadãos sem a real capacidade contributiva presumida pela mensagem. Esse grupo também seria afetado por uma modificação legislativa irrefletida e dissociada da realidade social da cidade de Salvador.

Vê-se, pois, que, ao contrário do quanto afirmado na mensagem, não há nenhuma justiça fiscal em diferenciar os contribuintes proprietários de imóveis com valor venal até R$ 96 mil apenas em função da localização do imóvel. A suposta presunção da capacidade contributiva não apresenta bases sólidas que a confirmem, além de afrontar o princípio constitucional da isonomia consagrado no art. 5º, *caput*, da Constituição Federal, e mais especificamente quanto à isonomia tributária,, no art. 150, II, do texto constitucional.

A justificativa apresentada pelo Poder Executivo não é plausível para esse discrímen pretendido. Portanto, o princípio da isonomia tributária constitui, ao lado de outros princípios tributários, uma vedação ao arbítrio do Estado, e, portanto, garantia assegurada ao indivíduo-contribuinte. É definido, portanto, como cláusula pétrea da Constituição, não podendo ser abolida nem mesmo através do expediente da Emenda Constitucional.

Diante disso, tem-se que a alteração pretendida provocará a quebra do principio da equidade, impedindo, por consequência, a aprovação do projeto.

2.3. Da redução da outorga onerosa

Tal como ressaltado no voto em separado ao PLE 420/2017, do qual resultou a Lei 9.285/2017 – Concede incentivos fiscais – Programa Salvador 360, o Poder Executivo pretende ampliar a redução de 50% da outorga onerosa, que é um instrumento de política urbanístico para disciplinar o solo criado, ou seja, é o direito de criação de pisos

artificiais acima da área do terreno, acima do coeficiente de aproveitamento básico. Porém, para construir acima do coeficiente de aproveitamento básico, será necessário pagar uma contraprestação a municipalidade, cuja finalidade será restaurar o equilíbrio urbano, garantindo um desenvolvimento sustentável ao município, bem como melhores condições a todos os habitantes.

O poder Executivo está propondo ampliar a redução anteriormente concedida em 50% 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), até 31 de dezembro de 2019.

Como anteriormente ressaltado, essa proposta de alteração do art. 6º, da Lei 9.285/2017, não é um benefício fiscal, sim uma ampliação do benefício relativo à política urbana sem que fosse apresentado e demonstrado que passou por consulta ao Conselho da Cidade, por trata-se de uma modificação de política urbana.

Assim, tal como a proposta original, esta não passou pelo crivo do Conselho Municipal de Salvador, como determina o art.355, III, do PDDU, justificando sua rejeição.

2.4. Da emenda ao projeto

No tocante à emenda apresentada pelo Ver. Alexandre Aleluia, na qualidade de acessória, segue a mesma sorte do projeto original, cuja rejeição é recomendada pelo presente voto.

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, diante das inconstitucionalidades e ilegalidades apontadas, voto pela REJEIÇÃO DO PROJETO DE LEI Nº 312/2018.

Sala das Comissões, 10 de dezembro de 2018

Aladilce Souza
Vereadora