

PARECER

PROJETO DE LEI DE ÁREAS DE REVITALIZAÇÃO COMPARTILHADA

Victor Carvalho Pinto
OAB/DF 39.790

Fernando Couto Garcia
OAB/MG 94.049

Fernando Couto Garcia

Consultor do Escritório Aparecido e Carvalho Pinto Advogados. Mestre e Doutor em Direito do Estado pela USP. Professor substituto de Direito Administrativo na UFMG. Procurador do Município de Belo Horizonte.

Victor Carvalho Pinto

Sócio do Escritório Aparecido e Carvalho Pinto Advogados. Doutor em Direito Econômico e Financeiro pela USP. Consultor Legislativo do Senado Federal na área de Desenvolvimento Urbano. Integrou a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Governo Federal.

I – A consulta

O Instituto Millenium apresenta-nos consulta sobre a constitucionalidade e a legalidade de minuta padronizada de lei municipal, que tem por objeto a criação de Áreas de Revitalização Compartilhada, por meio de incentivo fiscal à implementação de projetos de revitalização urbana.

O projeto é inspirado em modelo proposto por Marcos Ricardo dos Santos e Diogo Costa na 27ª edição dos *Millenium Papers*, intitulada “Financiamento de *Business Improvement Districts* (BIDs) por meio de incentivos fiscais: um modelo à la Lei Rouanet para o IPTU”¹.

O estudo citado deixa bastante clara sua inspiração nos *Business Improvement Districts* (BIDs) existentes internacionalmente, mas também a necessidade de mudanças significativas para sua adaptação ao contexto cultural e jurídico brasileiro.

A análise jurídica se mostra necessária, pois, como apontam Murilo Melo Vale e Ramon Araújo Lojudice,

“(…) não existe no ordenamento jurídico brasileiro a institucionalização jurídica desse tipo de modelo de parceria, que envolve determinadas particularidades que o distanciam de outros modelos já institucionalizados. Isso nos faz questionar sobre a natureza jurídica do instituto e se seria inviável a sua utilização no Brasil sem a prévia regulamentação federal.”²

¹ Acessível no seguinte endereço eletrônico: <https://institutomillenium.org.br/financiamento-de-business-improvement-districts-bids-por-meio-de-incentivos-fiscais-um-modelo-a-la-lei-rouanet-para-o-iptu/>

² Business improvement district: natureza, instituição e aplicabilidade no Brasil. Conjur, 16-04-2013, disponível no seguinte endereço eletrônico: https://www.conjur.com.br/2023-abr-16/vale-lojudice-contrato-business-improvement-district/#_ftn3

II – Impossibilidade de transposição direta do modelo de BID para o ordenamento jurídico brasileiro

Se a transposição dos BIDs da experiência estrangeira fosse feita sem criativas adaptações, os obstáculos jurídicos seriam incontornáveis.

A já citada 27ª edição dos *Millenium Papers*, descreve o funcionamento dos BIDs, esclarecendo que eles “são áreas geográficas definidas dentro de uma cidade onde os proprietários ou locatários de imóveis concordam em investir coletivamente em melhorias locais” (p. 5) e que a maioria deles “é financiada por meio de uma taxa especial compulsória que é aplicada aos proprietários e locatários dentro do distrito” (p. 6).

No contexto brasileiro, esta contribuição compulsória seria derivada da associação dos proprietários ou locatários à entidade responsável pelas melhorias na área do distrito. Contudo, esta compulsoriedade se mostra inviável no ordenamento jurídico brasileiro, pelas razões a seguir descritas.

O art. 5º, XX, da Constituição Federal estabelece que “ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado”. Esta regra constitucional inviabiliza a cobrança compulsória de contribuições associativas de todos os proprietários e locatários que se beneficiariam dos investimentos feitos no perímetro do distrito, que é o mecanismo adotado nos Estados Unidos.

É verdade que o Supremo Tribunal Federal já relativizou esta garantia constitucional em pelo menos duas oportunidades:

- a) Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.054/DF, em 2 de abril de 2003, em que se reconheceu a constitucionalidade do art. 99 da Lei Federal 9.610/1998 (Lei dos

Direitos Autorais), a respeito do dever de associação ao ECAD, o escritório central para arrecadação e distribuição dos direitos relativos à execução pública de obras musicais, literomusicais e fonogramas;

b) Recurso Extraordinário nº 695.911/SP, em 15 de dezembro de 2020, em que se considerou que, após o advento da Lei Federal 13.465/2017 (Lei da Regularização Fundiária), que acrescentou à Lei Federal 6.766/1979 (Lei do Parcelamento do Solo Urbano) o art. 36-A, é legítima a cobrança compulsória de taxa de manutenção e conservação de loteamento urbano, inclusive do devedor proprietário que não pretende se manter associado à entidade que administra o loteamento.

Contudo, nenhum dos dois precedentes do Supremo Tribunal Federal se aplica a eventual transposição integral dos BIDs para o ordenamento jurídico brasileiro.

No primeiro caso, o tribunal enfatizou a especificidade de outra regra constitucional, específica sobre direitos autorais: o inciso XXVIII, alínea b, do mesmo art. 5º da Constituição, que remete aos termos da lei a proteção aos direitos autorais, o que foi entendido como autorização para excepcionar a liberdade negativa de associação prevista no inciso XX do mesmo artigo. Não há nada similar aplicável ao desenvolvimento urbano, o que torna o precedente inaplicável à situação em exame.

No segundo caso, a despeito de estar presente o contexto do desenvolvimento urbano, a tese fixada (Tema 492) exige que o ato constitutivo da associação tenha sido incluído no registro do loteamento, de modo que tornar o vínculo associativo um elemento do próprio direito de propriedade do lote, de conhecimento, portanto,

do adquirente, o que levou o tribunal a equiparar-lo a um condomínio. Esta circunstância não existe no BID, que envolve uma área já existente, sem que se possa identificar entre os primitivos ou atuais proprietários qualquer laço similar ao condominial. Portanto, o precedente também é inaplicável à situação em exame.

Deste modo, a transposição pura e simples do BID para o ordenamento jurídico brasileiro se mostra inviável, dada sua incompatibilidade com a Constituição. Dessa forma, para adaptar o modelo ao contexto brasileiro, a minuta propõe um modelo de incentivo fiscal, em que entidades sem fins lucrativos são financiadas por doações voluntárias de contribuintes do IPTU (Imposto sobre a *Propriedade Predial e Territorial Urbana*) ou do ISSQN (Imposto sobre *Serviços de Qualquer Natureza*), independentemente de qualquer vínculo associativo.

Por tal razão, a minuta sequer se vale da sigla BID, preferindo a sigla ARC, o que deixa claro que há diferenças expressivas entre os dois institutos, diferenças essas que viabilizam a instituição das ARC no contexto jurídico brasileiro, conforme será detalhado nos próximos itens deste parecer.

III – Competência municipal para instituir incentivo fiscal no âmbito do IPTU e do ISSQN

O art. 156 da Constituição prevê que compete aos municípios instituir impostos sobre “propriedade predial e territorial urbana” (inciso I) e sobre “serviços de qualquer natureza” (inciso III).

O ISSQN será extinto em 2033, por força do art. 129 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, nele inserido pela Emenda Constitucional 132/2023, conhecida como

“Reforma Tributária”. Ele será incorporado pelo futuro imposto sobre bens e serviços (IBS), “*de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios*” (art. 156-A da Constituição), que não poderá ser objeto de incentivos e benefícios fiscais, ressalvadas as hipóteses previstas na própria Constituição (art. 156-A, X). A Emenda Constitucional 132/2023 prevê a possibilidade de isenção ou redução das alíquotas do IBS para “atividades de reabilitação urbana de zonas históricas e de áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística” (art. 9º, § 3º, IV), hipótese que se aproxima do objeto da minuta de projeto de ARC, mas a matéria depende de lei complementar federal ainda não editada. Durante o período de transição, o ISSQN continua sendo tributo de competência municipal e com possibilidade de integrar programas que envolvam benefícios ou incentivos fiscais.

O art. 150, § 6º, da Constituição prevê que 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*”. Esta regra é aplicável tanto ao IPTU quanto ao ISSQN. Embora o dispositivo constitucional acima transcrito não mencione deduções ou descontos no valor devido a título de tributo, a interpretação do Supremo Tribunal Federal é ampliativa, tendo em vista a rigidez do princípio da legalidade em temas tributários. É o que se lê na ementa do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 414.249/MG, julgado em 31 de agosto de 2010:

(...) Cabe ao Poder Legislativo autorizar a realização de despesas e a instituição de tributos, como expressão da vontade popular. Ainda que a autorização orçamentária para arrecadação

de tributos não mais tenha vigência (‘princípio da anualidade’), a regra da legalidade tributária estrita não admite tributação sem representação democrática. Por outro lado, a regra da legalidade é extensível à concessão de benefícios fiscais, nos termos do art. 150, § 6º da Constituição. Trata-se de salvaguarda à atividade legislativa, que poderia ser frustrada na hipótese de assunto de grande relevância ser tratado em texto de estatura ostensivamente menos relevante (...).

Portanto, há necessidade de lei municipal que institua o benefício e que ela seja exclusiva, ou seja, não trate de nenhum outro tema. A minuta em análise atende a este requisito.

A praxe municipal costuma observar esta interpretação da Constituição. Nos Municípios de São Paulo e Belo Horizonte, por exemplo, são previstos na Lei Municipais 15.948/2013 e 6.498/1993, respectivamente, os incentivos para projetos culturais, em moldes similares aos da minuta e da Lei Rouanet.

IV – Inaplicabilidade da proibição de vinculação da receita decorrente de impostos (art. 167, IV, da Constituição)

O art. 167, IV, da Constituição proíbe “*a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa*”.

Em algumas ocasiões, o Supremo Tribunal Federal já se baseou neste dispositivo para declarar a inconstitucionalidade de leis locais que instituíram programas de incentivo fiscal a determinadas atividades, como esportes e projetos culturais, por meio de incentivos fiscais ou tributários. Merecem menção:

a) a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.750/DF, julgada em 20 de setembro de 2006, na qual o tribunal considerou inconstitucional a Lei Complementar

Distrital 26/1997, que permite aos contribuintes do Distrito Federal abater do IPVA *“o montante das doações, patrocínios e investimentos, inclusive as despesas e contribuições necessárias à sua efetivação, realizados em favor do atleta ou de pessoa jurídica com finalidade desportiva sem fins lucrativos, sediada no Distrito Federal, limitado a 3% (três por cento) do valor total do imposto devido”* (art. 2º);

b) o Recurso Extraordinário 1.172.864/SP, decidido por decisão monocrática do Ministro Luiz Fux em 6 de fevereiro de 2020, em que o Ministro considerou inconstitucionais os arts. 1º a 3º da Lei Municipal 2.945/1995, do Município de Americana, SP, que estabeleceram possibilidade de dedução do ISS de doação ou patrocínio *“a favor de entidades esportivas amadoras, artísticas ou culturais sediadas no Município de Americana, bem como a favor de atletas e artistas aqui residentes”* (art. 2º), *“quando os eventos forem organizados ou promovidos em conjunto com o Departamento de Cultura, Esporte e Turismo - DECET, ou quando se tratar de competições e apresentações em outras cidades, Estados e países, em que esteja sendo representado o Município de Americana”* (art. 7º).

O Supremo Tribunal Federal não teve a oportunidade de analisar a constitucionalidade da Lei Rouanet (Lei Federal 8.313/1991) à luz do art. 167, IV, da Constituição, por nunca ter sido provocado a fazê-lo. Ainda assim, é possível afirmar que tal análise, se viesse a ocorrer, seria muito diferente daquela realizada nos precedentes acima citados, não apenas pela ampla consolidação da sistemática da Lei Rouanet na vivência jurídica e administrativa brasileira, mas também porque ela apresenta

peculiaridades dignas de nota. O art. 26 da referida lei só permite a dedução tributária se os valores forem revertidos *“em favor de projetos culturais aprovados de acordo com os dispositivos desta Lei”*. Para que ocorra tal aprovação, os projetos deverão atender a objetivos elencados no art. 3º da lei, ser apresentados ao Ministério da Cultura, instruídos com orçamento analítico (art. 19), e ter sua execução acompanhada pela administração pública (art. 20). Além disso, o regulamento da lei, contido no Decreto Federal 11.453/2023, prevê a possibilidade de chamamento público para seleção de *“ações culturais a serem financiadas pelo mecanismo de incentivo fiscal”* (art. 48). Por fim, o valor da renúncia fiscal é autorizado anualmente e integra relatório de atividades (art. 19, § 7º, da lei e art. 62 do regulamento).

Em contraste com estas disposições, nem a Lei Complementar Distrital 26/1997 nem a Lei Municipal 2.945/1995 do Município de Americana – diplomas que, nos precedentes acima citados, foram declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal – continham quaisquer normas similares a estas. Estas duas leis locais acabavam por conferir ao contribuinte um direito subjetivo à dedução do valor gasto, retirando o comando da despesa pública das autoridades governamentais eleitas para tanto. Em outras palavras, por força destas leis locais, o contribuinte adquiria de modo automático o direito de definir o destino da receita tributária, sem qualquer possibilidade de adequação da extensão da renúncia fiscal pelas autoridades públicas e sem qualquer procedimento e critérios que garantam que os projetos beneficiados são realmente de interesse público. Daí sua inconstitucionalidade.

A minuta em análise se aproxima da Lei Rouanet e se afasta das duas leis locais mencionadas pelos seguintes motivos: (i) exige a aprovação

do projeto a ser beneficiado pelo incentivo fiscal por autoridade pública; (ii) estabelece um procedimento detalhado para inscrição dos projetos, por meio de edital; (iii) prevê critérios para a análise a ser feita pela autoridade; (iv) prevê a definição periódica, pela autoridade competente, da renúncia fiscal a ser efetivamente realizada (v) exige que a aprovação dos projetos seja tomada por órgão colegiado dotado de autonomia e independência.

Em suma, a minuta permite ao Poder Executivo definir previamente o valor máximo da renúncia fiscal que pode ser realizada, compatibilizando-o com suas necessidades orçamentárias, devidamente explicitadas na lei orçamentária anual, e estabelecendo, de modo fundamentado, prioridades compatíveis com seu planejamento urbano. Tendo em vista que a minuta estabelece que os elementos do edital nela listados são os mínimos – ou seja, podem ser complementados por outros – é possível inclusive limitar o valor do benefício concedido a cada contribuinte a um percentual do valor com que ele contribuiu, de modo que haja uma contrapartida que resulte em um investimento efetivo na revitalização projetada superior ao incentivo fiscal.

Somente após a criteriosa aprovação dos projetos é que será possível a emissão dos certificados e a consequente dedução tributária. Não há, portanto, vinculação da receita tributária nem a consequente limitação ao poder das autoridades eleitas de definir, durante a tramitação e a execução da lei orçamentária, as prioridades públicas mais relevantes, que é o valor protegido pelo art. 167, IV, da Constituição. A minuta, portanto, é perfeitamente compatível com este dispositivo constitucional.

V – Ausência de reserva de iniciativa para a apresentação de projeto de lei

A apresentação de projetos de lei e sua posterior conversão em lei obedecem a um procedimento previamente estabelecido pelo ordenamento jurídico, especialmente pela Constituição Federal e pelos regimentos internos das casas legislativas. O artigo 61, § 1º, da Constituição Federal determina uma lista de temas em que a iniciativa legislativa é privativa ou exclusiva do Presidente da República, como, por exemplo, a criação e extinção de ministérios e órgãos da administração pública (art. 61, § 1º, II, “e”).

Embora a Constituição se refira apenas ao Presidente da República, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) tem aplicado o princípio da simetria, que implica a extensão dessas disposições às esferas estadual e municipal. Em relação aos municípios, esse princípio é considerado uma derivação do artigo 29 da Constituição, que estabelece que o município será regido por sua lei orgânica, a qual deve observar os princípios estabelecidos na Constituição Federal.

O STF tem reafirmado consistentemente que as normas relativas ao processo legislativo, especialmente aquelas que concernem à iniciativa legislativa, são de observância obrigatória por estados, Distrito Federal e municípios, em decorrência do princípio da simetria. A inobservância da iniciativa privativa resulta em inconstitucionalidade formal, que não pode ser convalidada, mesmo com a sanção do chefe do Executivo, conforme decidido na Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.296/RS.

No entanto, a minuta em análise foi cuidadosamente elaborada para evitar a incidência de hipóteses que exigem a iniciativa

privativa do Chefe do Poder Executivo, permitindo, assim, a iniciativa concorrente, ou seja, tanto o Prefeito quanto qualquer vereador podem apresentar o projeto à Câmara Municipal para tramitação e deliberação.

Para garantir essa flexibilidade, a minuta não propõe a criação de novos órgãos da administração pública, nem modifica a competência de qualquer órgão existente. Ela simplesmente exige que a análise e aprovação dos projetos seja realizada por uma comissão julgadora autônoma e independente, sem determinar como o Poder Executivo local deve recrutar seus membros ou em qual órgão ou entidade da administração pública essa comissão deve se inserir. Esses aspectos cabem ao Poder Executivo e não à Câmara Municipal.

Além disso, a exigência de que o poder decisório recaia sobre um órgão colegiado e autônomo não interfere na iniciativa privativa do Prefeito para propor projetos de lei que envolvam a criação ou extinção de órgãos da administração pública municipal, mas apenas estabelece normas que garantem a independência dos responsáveis pela decisão, evitando pressões políticas indesejáveis.

Nesse sentido, o STF já decidiu que leis de iniciativa parlamentar que estabelecem a autonomia de órgãos, como o Banco Central (Lei Complementar Federal 179/2021 e ADI 6.696, julgada em 26 de agosto de 2021), são constitucionais, reafirmando que essa autonomia é compatível com o princípio da separação dos poderes e não interfere na competência exclusiva do Executivo para criar ou extinguir órgãos.

Por fim, é importante esclarecer que o artigo 61, § 1º, II, “b”, da Constituição, que prevê iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para projetos de lei que tratem de “*matéria tributária*

e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios”, não se aplica aos municípios. Este entendimento foi consolidado pelo STF na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 724/RS, que concluiu que a iniciativa parlamentar em temas de direito tributário, inclusive para concessão de benefícios fiscais, é válida e não usurpa a competência do Executivo.

Portanto, a minuta de projeto de lei em análise não incide em nenhuma reserva de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, sendo plenamente cabível sua apresentação por qualquer vereador ou pelo Prefeito, respeitando os preceitos constitucionais e a jurisprudência consolidada.

VI – Observância da Lei de Responsabilidade Fiscal e da legislação eleitoral

O cumprimento do art. 14 da Lei Complementar Federal 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, foi previsto no art. 5º, parágrafo único, da minuta e depende de análise individualizada para cada município.

Esta análise deve ser feita quando da efetiva “*concessão ou ampliação de incentivo ou benefício*”, o que se dá, conforme a minuta, quando da publicação anual de edital de inscrição de projetos de revitalização. É por esse motivo que o anexo do edital deverá demonstrar a compatibilidade da medida com a estimativa de receita contida na lei orçamentária, bem como a ausência de impacto na meta fiscal prevista na lei de diretrizes orçamentárias ou, alternativamente, apontar as medidas que serão adotadas para compensar a renúncia de receita. Trata-se, portanto, de providência a ser adotada de modo

anual no âmbito da gestão municipal, e não de modo único quando da iniciativa do projeto de lei.

Um último aspecto a ser considerado é a possível incidência do art. 73, § 10, da Lei Federal 9.504/1997, que rege as eleições. Ele prevê o seguinte:

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a *distribuição gratuita* de bens, valores ou *benefícios* por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.

O dispositivo não se aplica à proposta contida na minuta, uma vez que o benefício fiscal em questão não é obtido de modo gratuito, mas sim oneroso, em decorrência de investimento na implementação de projeto de revitalização (art. 11), que será objeto de futura prestação de contas (art. 12).

Neste sentido decidiu o Tribunal Superior Eleitoral no Recurso Ordinário 171.821/PB, julgado em 24 de abril de 2018, em que considerou que não incide o art. 73, § 10, da Lei Federal 9.504/1997 se “*os benefícios fiscais em questão não foram concedidos por mera liberalidade (...) aos eventuais contribuintes beneficiados*”, estando “*excluída a gratuidade do benefício*” (itens 6 e 7 da ementa).

Portanto, nada impede a propositura ou a aprovação de projeto de lei nos moldes da minuta, mesmo em ano de eleições municipais.

VII – Conclusão

Em razão do exposto, a conclusão é de que a minuta de projeto de lei é compatível com a Constituição e a legislação brasileiras, sendo cabível o início de sua tramitação no âmbito de qualquer município brasileiro por iniciativa do prefeito ou de qualquer vereador.

