**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA**

**P A R E C E R Nº 863 /2023**

**RELATÓRIO:**

Cuida-se da análise da constitucionalidade, legalidade, regimentalidade, juridicidade e adequada técnica legislativa do **Projeto de Lei Complementar n° 008/2023**, de autoria do Senhor Deputado Eric Costa, que Altera a Lei Complementar nº 170, de 15 de dezembro de 2014, dispondo sobre a concessão de incentivo fiscal para contribuinte de ICMS que financiar o Fundo Estadual de Combate ao Câncer.

Registra a justificativa do autor, que *a presente proposição possui por objetivo aprimorar políticas públicas voltadas para o desenvolvimento do combate ao câncer no Estado do Maranhão, por meio de financiamento direto ao Fundo Estadual de Combate ao Câncer patrocinado por contribuintes do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação – ICMS.*

*Dessa forma, o Projeto de Lei cria mecanismo similar aos já implementados na Lei de Incentivo ao Esporte e Cultura para fomentar Projetos na área de desenvolvimento social, funcionando como uma espécie de reembolso do valor aplicado pelas empresas contribuintes do ICMS, na sua apuração mensal do imposto, utilizando como crédito a abater do tributo a pagar1 , conforme as limitações dispostas no art. 2°-B.*

*Nesse contexto é imprescindível que o Estado adote medidas mais concretas, transparentes e eficazes para garantir a proteção social aos cidadãos, ou seja, apoiando os indivíduos, família e a comunidades em geral no enfrentamento das necessidades prementes por meio de benefícios, programas e Projetos voltados para o desenvolvimento de políticas mais eficazes de saúde.*

*Em relação ao art. 14 da Lei Complementar n° 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) não se observa renúncia fiscal, tendo em vista que o presente projeto consubstancia-se em uma forma de financiamento de política pública que seria diretamente desembolsada do orçamento público do Estado, isto é, receita tributária proveniente do ICMS.*

*Nesse sentido, o Projeto de Lei em tela está em acordo com a iniciativa tributária parlamentar, já que, repita-se, não se trata de renúncia de receita e, tampouco, se enquadra na regra geral de benefício fiscal de ICMS que necessita de aprovação pelo CONFAZ.*

*Explica-se. O benefício proposto não causa renúncia porque consubstancia-se em modelo de financiamento de política pública que, de qualquer forma, teria seu custo retirado diretamente do orçamento público do Estado, isto é, receita tributária proveniente do ICMS, já que o programa social investido já estaria aprovado pelo Executivo para receber recursos provenientes do tesouro.*

*Ademais, deve-se ressaltar que a proposição não se afigura como benefício fiscal strictu sensu concedido pelo Estado do Maranhão enquadrado na forma do art. 155, § 2º, XII, “g”, da CF/88, uma vez que o projeto segue a mesma lógica jurídica do disposto no Decreto nº 27.730/2011, que regulamenta a Lei Estadual nº 9.436/2011, e altera o regramento de concessão de incentivo fiscal para contribuintes do ICMS que financiam projeto esportivo ou projeto cultural no Estado do Maranhão*.

*Dessa feita, verifica-se que a proposta é perfeitamente constitucional, já que não está se tratando de renúncia de receita, o projeto de lei cria mecanismo idêntico aos já implementados na Lei de Incentivo ao Esporte e Cultura, mas para fomentar projetos na área de desenvolvimento social, funcionando como uma espécie de reembolso do valor aplicado no Fundo de Combate ao Câncer pelas empresas contribuintes do ICMS (patrocinadores), na sua apuração mensal do imposto, utilizando como crédito a abater do tributo a pagar, em conformidade com as limitações dispostas no art. 2°-B do Projeto de Lei.*

*Por fim, o art. 2º-E do Projeto de Lei cria um mecanismo de controle orçamentária por parte do Poder Executivo, mediante o qual, será fixado o limite financeiro para os projetos de desenvolvimento social, não podendo ultrapassar 0,50% (cinquenta centésimos por cento) do total da arrecadação do ICMS, realizada no exercício imediatamente anterior ao da concessão.* Essa justificativa por si só atende a pertinência da matéria.

Como mencionado acima, analisar-se-á neste parecer à constitucionalidade, a legalidade, a regimentalidade, a juridicidade e a adequada técnica legislativa da presente proposição, nos âmbitos formal e material. Referida análise far-se-á na ordem acima e, encontrando-se algum vício insanável, o mérito da matéria não poderá ser examinado, por mais relevante que seja.

A Constituição do Estado do Maranhão de 1989 (arts 40 a 49) prevê procedimentos a serem seguidos rigorosamente pelo legislador estadual quando da atuação legiferante, sob pena de declaração de inconstitucionalidade formal da norma.

Segundo Alexandre de Moraes, o termo processo legislativo, “juridicamente, consiste no conjunto coordenado de disposições que disciplinam o procedimento a ser obedecido pelos órgãos competentes na produção de leis e atos normativos que derivam diretamente da própria constituição”[[1]](#footnote-1).

Em uma das classificações possíveis para tratar da inconstitucionalidade das normas, os doutrinadores apresentam a divisão em formal e em material.

*Os* ***vícios formais afetam o ato normativo singularmente considerado, sem atingir seu conteúdo, referindo-se aos pressupostos e procedimentos relativos à formação da lei.*** *[...] Os vícios materiais dizem respeito ao próprio conteúdo ou ao aspecto substantivo do ato, originando-se de um conflito com regras ou princípios estabelecidos na Constituição” (MENDES, COELHO e BRANCO, 2009, p. 1061 e 1063, Curso de Direito Constitucional).*

Na estrutura procedimental para a criação de uma Lei ordinária, apresentam-se constitucionalmente três fases: **iniciativa**, **constitutiva** e **complementar**.

A fase iniciativa consiste em assegurar a determinado agente ou grupo de pessoas a propositura do ato normativo que especificar.

Em sintonia com isso, a iniciativa em matéria tributária dos parlamentares estaduais encontra-se no **art. 43, da Constituição Estadual**. Senão vejamos:

*“São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre: (...) III – organização administrativa e matéria orçamentária. (...) Parágrafo único-* ***A iniciativa parlamentar sobre projetos envolvendo matéria tributária só será permitida a projetos dos quais não decorra renúncia de receita. (acrescido pela Emenda à Constituição nº 068, de 28/08/2013).”***

Ademais, é imperioso salientar que, **regra geral**, a concessão ou revogação de benefícios e incentivos fiscais concernentes ao ICMS, devem obedecer ao disposto no **art. 155, §2°, XII, g**, da CF/88, em virtude do caráter Nacional do ICMS e consequente preservação do equilíbrio do pacto federativo. Senão vejamos:

*Art. 155 – [...]* ***XII – Cabe à lei complementar: g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados. [...]***

Nesse diapasão, todos os benefícios fiscais relativos ao ICMS devem respeitar o disposto na **Lei Complementar nº 24/75**, veículo normativo apto a regulamentar as desonerações fiscais em matéria de ICMS, e recepcionadas pela Constituição Federal de 1988, que, por sua vez, dispõe:

*Art. 1º -* ***As isenções*** *do Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias serão* ***concedidas ou revogadas nos termos de Convênios celebrados e ratificados pelos Estados e pelo Distrito Federal****, segundo esta Lei:*

*Parágrafo Único – O disposto neste artigo também se aplica: [...]* ***IV – a quaisquer outros incentivos ou favores fiscais ou financeiro-fiscais, concedidos com base no Imposto de Circulação de Mercadorias, dos quais resulte redução ou eliminação, direta ou indireta, do respectivo ônus;*** *V – às prorrogações e às extensões das isenções vigentes nesta data;*

*Art. 2º - Os convênios a que alude o art. 1º, serão celebrados em reuniões para as quais tenham sido convocados representantes de todos os Estados e do Distrito Federal, sob a presidência de representantes do Governo federal.[...] § 2º -* ***A concessão de benefícios dependerá******sempre de decisão unânime dos Estados representados****; a sua revogação total ou parcial dependerá de aprovação de quatro quintos, pelo menos, dos representantes presentes.*

No entanto, o Projeto de Lei em tela está em acordo com a iniciativa tributária parlamentar, já que não se trata de renúncia de receita e, tampouco, se enquadra na regra geral de benefício fiscal de ICMS que necessita de aprovação pelo CONFAZ.

Explica-se. O benefício proposto não causa renúncia porque, como colocado na própria justificativa do projeto, consubstancia-se em modelo de financiamento de política pública que, de qualquer forma, teria seu custo retirado diretamente do orçamento público do Estado, isto é, receita tributária proveniente do ICMS, já que o programa social investido já estaria aprovado pelo Executivo para receber recursos provenientes do tesouro mesmo que não fosse dado o benefício ao setor privado, portanto, o erário público teria essa quantia reduzida de sua receita de qualquer sorte. Em outras palavras, o particular substitui o estado ao aplicar parte do seu faturamento privado em programa social que já seria investido pela administração pública, em troca, em vez de o erário gastar diretamente no programa social, ele abate o valor correspondente do ICMS a ser cobrado do empresariado que já colocou recursos no programa no lugar do ente estatal.

Por fim, deve-se ressaltar que a proposição não se afigura como benefício fiscal *strictu sensu* concedido pelo Estado do Maranhão enquadrado na forma do art. 155, § 2º, XII, *“g”,* da CF/88, uma vez que o projeto segue lógica jurídica similar do disposto no Decreto nº 27.730/2011, que regulamenta a Lei Estadual nº 9.436/2011, e altera o regramento de concessão de incentivo fiscal para contribuintes do ICMS que financiam projeto esportivo ou projeto cultural no Estado do Maranhão.

Apenas a título de exemplo, o parágrafo único do artigo 2º do Decreto 27.730/2011, assim reza:

*Art. 2º O incentivo fiscal de que trata o art.1º será concedido na modalidade de crédito presumido ou dedução para abater do valor do ICMS devido pelas entradas e saídas.*

*Parágrafo único. O incentivo fiscal “crédito presumido” previsto na Lei nº 9.436, de 15 de agosto de 2011, que dispõe sobre a concessão de incentivo fiscal para contribuinte do ICMS que financiar projetos esportivos, constitui-se em mecanismo de reembolso de financiamento de projetos esportivos,* ***não se confundindo com benefício fiscal concedido pelo Estado.***

Dessa feita, analisando-se a proposição em tela, verifica-se que ela é perfeitamente constitucional, já que não está se tratando de renúncia de receita, o projeto de lei cria mecanismo similar aos já implementados na Lei de Incentivo ao Esporte e Cultura, mas para fomentar diretamente o Fundo Estadual do Câncer, funcionando como uma espécie de reembolso do valor aplicado pelas empresas contribuintes do ICMS (patrocinadores), na sua apuração mensal do imposto, utilizando como crédito a abater do tributo a pagar, em conformidade com as limitações dispostas no art. 2°-B do Projeto de Lei.

Assim, no caso em tela, a observância da reserva de iniciativa ao Projeto de Lei torna evidente por não haver qualquer vício formal à norma jurídica a ser editada.

**VOTO DO RELATOR:**

**Desta forma, opina-se pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei Complementar nº 008/2023, por não possuir vício de inconstitucionalidade.**

**É o voto.**

**PARECER DA COMISSÃO:**

Os membros da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania votam pela **APROVAÇÃO** do **Projeto de Lei Complementar nº 008/2023**, nos termos do voto do Relator.

É o parecer.

SALA DAS COMISSÕES DEPUTADO “LÉO FRANKLIM”, em 05 de dezembro de 2023.

**Presidente:** Deputado Carlos Lula

**Relator:** Deputado Florêncio Neto

**Vota a favor: Vota contra:**

Deputado Doutor Yglésio \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Deputado Neto Evangelista \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Deputado Glalbert Cutrim \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Deputado Fernando Braide \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Deputado Davi Brandão \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1. MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 29. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 658. [↑](#footnote-ref-1)