



ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PROJETO DE LEI 294/2008
Processo nº: 21121.01.00/08-5

Proponente:	Poder Executivo
Ementa:	Institui o Sistema Estadual Unificado de Apoio e Fomento às Atividades Culturais - PRÓ-CULTURA, e dá outras providências..
Relator:	Deputado Francisco Appio.
Parecer:	FAVORÁVEL

Relatório

1. Ao exame e parecer desta Comissão de Constituição e Justiça vem o Projeto de Lei nº 294/2008, de autoria do Poder Executivo Estadual, o qual apresenta a seguinte ementa:

“Instituir o Sistema Estadual Unificado de Apoio e Fomento às Atividades Culturais - PRÓ-CULTURA”, com a finalidade de “promover a aplicação de recursos financeiros decorrentes de incentivos a contribuintes e do Fundo de Apoio à Cultura, em projetos culturais”.

2. A mensagem enviada pelo Poder Executivo dá conta de que as diretrizes do novo sistema permitem *“assegurar a distribuição dos recursos entre os diversos segmentos culturais e áreas de interesse cultural, para várias regiões do Estado, bem como a transparência na utilização dos recursos financeiros e sua efetiva aplicação na realização de atividades culturais”.*

3. Ademais, a Justificativa do PL nº 294/2008 afirma que o *“presente Projeto de Lei visa responder à necessidade de promover a integração entre o atual Sistema LIC e o Fundo de Apoio à Cultura, inclusive com a efetiva implementação deste, integrando o sistema de apoio e fomento à cultura”*

4. Ponto relevante destacado pelo Governo do Estado é de que o projeto de lei pretende *“reforçar os instrumentos de controle da utilização dos recursos, bem como o estabelecimento, por intermédio de lei, de penalidades claras para o desvio de recursos e demais irregularidades no âmbito do sistema”.*



ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

5. Sem adentrar ainda ao exame da matéria, quero destacar que a intenção do Poder Executivo Estadual vai ao encontro das manifestações oriundas de diversas instituições, as quais exigiam alteração legislativa. Neste cenário desponta informação do próprio Tribunal de Contas do Estado, o qual, em voto emitido quando do exame do processo nº 003693-02.00/06-4 - Exercício 2006 - LIC/SEDAC, assim se manifestou:

“Com efeito, para que se possa proceder nos termos determinados na Medida Cautelar expedida, deveria haver uma alteração legislativa (lei e/ou decreto) em que se condicionasse a fruição, no que concerne ao momento de sua concretização, à aprovação da prestação de contas de cada um dos projetos culturais ou de projetos específicos.

Nas condições como se apresenta à legislação hoje, pressupõe-se a retidão na proposta e execução dos projetos culturais, sendo que eventuais irregularidades estão sujeitas à autuação em decorrência de auditorias realizadas pelo fisco a posteriori, condicionadas por suas disponibilidades materiais e humanas.”

6. Feito este breve histórico processual, quero referir - *ab initio* - que recebi a incumbência de exercer a Relatoria perante este Colendo órgão especializado tão somente após o Parecer do anterior Relator - Deputado Fabiano Pereira - não haver restado aprovado sob a condição do art. 67 do RIAL, assim grafado:

Art. 67 - Se o parecer do relator for rejeitado ou não obtiver o número de votos necessários a sua aprovação, será designado outro membro da Comissão, dentre os prolores dos votos majoritários, para emitir novo parecer. (NR dada pela Resolução nº 2.978, de 1º/12/06.)

7. Em vista desse fato relevante, acabei por determinar que minha assessoria redobrasse os cuidados na análise, vez que o campo de atuação parlamentar desta Comissão de Constituição e Justiça – CCJ – está referenciado expressamente - por igual - no próprio Regimento Interno, o qual consigna atribuição específica de competência terminativa, a saber:



ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

**“Art. 56. As proposições sujeitas a exame ou votação das Comissões Técnicas Permanentes serão distribuídas obedecendo-se às respectivas áreas de atuação, quais sejam:
I - Comissão de Constituição e Justiça – aspectos constitucional, legal e jurídico das proposições;”**

8. Vê-se, desde logo, que o exercício da Relatoria no âmbito desta CCJ está adstrito, em suma, a averiguação da adequação legal-constitucional da matéria tratada nas proposições normativas, sejam quais forem suas espécies, com ênfase procedimental aos projetos de lei, estes em face da complexidade geral das regras introduzidas pelos diversos comandos normativos.

9. Feitos tais imprescindíveis balizamentos quanto ao alcance da atividade parlamentar que deverei estar restrito enquanto membro permanente deste órgão especializado do Parlamento gaúcho, venho por lembrar - aos insígnos pares - que as normas editadas e aprovadas neste parlamento – mesmo aquelas regularmente sancionadas pelo próprio Poder Executivo- não estão por sinalizar – na totalidade dos diplomas vigentes – uma eficácia normativa adequada aos ditames constitucionais, apesar da *mens legis* estar impregnada no próprio texto jurídico-normativo proposto,.

10. Veja-se, ao assim proceder este registro, não estou a pretender afirmar que leis editadas nesta Casa Legislativa – mercê do sistema político-administrativo – tenham introduzido normas legiferantes com conteúdo avesso a melhor hermenêutica das regras constitucionais, ou sequer em dissenso com normas federais ou estaduais de status diferenciado, como é o caso das chamadas leis complementares.

11. Em realidade, o que ocorre é que o sistema jurídico-constitucional pátrio – e portanto também o gaúcho - é tão complexo que algumas regras, repita-se, mesmo considerando a perfectibilidade intencional da *mens legis*, acabam por necessitar de imprescindíveis ajustes para que não venham a reduzir ou confrontar o próprio alcance das normas e regras superiores que foram editadas por este Parlamento, seja nesta composição ou em anteriores mandatos.



ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

12. Neste sentido, é importantíssimo trazer a colação o texto permanente da carta política estadual, de forma a que venhamos a produzir uma análise jurídica mais próxima possível daquela exigível pela jurisdição constitucional, despontando o conteúdo normativo do art. 225 da CE/89, a saber:

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO

Art. 225 - O Conselho Estadual de Cultura, visando à gestão democrática da política cultural, terá as funções de:

I - estabelecer diretrizes e prioridades para o desenvolvimento cultural do Estado;

II - fiscalizar a execução dos projetos culturais e aplicação de recursos;

III - emitir pareceres sobre questões técnico-culturais.

Parágrafo único - Na composição do Conselho Estadual de Cultura, um terço dos membros será indicado pelo Governador do Estado, sendo os demais eleitos pelas entidades dos diversos segmentos culturais.

13. Veja-se, a composição do Conselho Estadual de Cultura tem apenas 1/3 de seus membros indicados pelo Governo do Estado, não havendo sequer restrição para que esta parcela de conselheiros tenha vinculação estatutária com o Estado do RS.

14. Isto está por significar, de acordo com a doutrina mais abalizada, que este conselho resta oficializado enquanto entidade representativa da sociedade civil com funções ou atribuições fiscalizatório-consultivas, exercitando competências específicas para: 1) estabelecer diretrizes; 2) fiscalizar a execução de projetos; e 3) emitir pareceres.

15. Nesta linha da teleologia hermenêutica, resta transparente que o Conselho não possui atribuição constitucional de deliberação final quanto à ordenação valorativa e terminativa sobre quais projetos devam vir a ser contemplados pela LIC, vez que seu viés constitucional é, sim, expressamente voltado para normatização de diretrizes e fiscalização da correta execução de projetos culturais financiados com redução da arrecadação tributária.



ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

16. O Egrégio Supremo Tribunal Federal, ao longo dos anos, pacificou jurisprudência que visa tolher os abusos que configurem rompimento do equilíbrio institucional estatuído pelo art. 2º da Constituição Federal, quando determina que a independência e a harmonia devem balizar a atuação dos Poderes da República.

17. Isto, para fins de avaliação dos nobres pares, pode ser verificado no excerto da ADI 2364 MC/AL – ALAGOAS, sendo Relator o decano da Corte Constitucional - Exmº Min. CELSO DE MELLO -, julgada em 01/08/2001 pelo Tribunal Pleno, DJ 14-12-01

“RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES – O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais”.

18. Ora, a implantação das políticas públicas afetas à área cultural são atribuições típicas do Poder Executivo, o qual deve privilegiar os escassos recursos públicos disponíveis, vez que é por de todos sabido, que o incentivo financeiro previsto pela LIC Estadual representa espécie de gasto tributário a retirar recursos financeiros dos cofres do Tesouro do Estado.



ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

19. Para fins de argumentação central necessário se faz referir que os gastos tributários ou renúncias de receitas são mecanismos financeiros empregados na vertente da receita pública que produzem os mesmos resultados econômicos da despesa pública.

20. Com a utilização deste mecanismo – incentivo fiscais enquanto gastos tributários -, o Fisco Estadual acaba por abdicar do recolhimento de parcela de tributos devidos em prol do incentivo ou favorecimento de determinados setores, atividades, regiões ou agentes da economia.

21. Também pode-se considerar essa prática como "renúncia de receita", na qual, o Fisco desiste, total ou parcialmente, de aplicar o regime impositivo geral, atendendo a reclamos superiores da política econômica ou social, e no caso específico, em função da política cultural.

22. Partindo-se do pressuposto de que o gasto tributário é todo tipo de tratamento preferencial e diferenciado que representa um desvio do sistema tributário base, é possível aquilatar que a renúncia em comento consiste, portanto, no montante de ingressos que o Fisco Estadual deixará de receber ao outorgar um tratamento diferenciado que se afasta do estabelecido como caráter geral na legislação tributária.

23. Via de conseqüência, fica claro as nobres funções que competirão ao Conselho Estadual da Cultura, ou seja, exercitar a fiscalização sobre os projetos alvo de escolha pelo mecanismo abrangente estatuído pelo Sistema Estadual Unificado de Apoio e Fomento às Atividades Culturais - PRÓ-CULTURA.

24. Encaminhando a conclusão do presente Parecer, é importante referir que o mestre de todos os constitucionalistas, Prof. José Afonso da Silva, ao discorrer sobre a disciplina financeira na Constituição federal, assenta que:



ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

“A Constituição instituiu um sistema efetivamente moderno. Abre amplas possibilidades à implantação de um sistema integrado de planejamento do orçamento-programa, de sorte que o orçamento fiscal, os orçamentos de investimento das empresas e o orçamento da seguridade social passam a constituir etapas do planejamento (...)” Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros Editores, 20ª ed., 2001.

25. Socorrendo-nos, pois, de tudo que até aqui foi tratado, é que estamos por expressar nosso convencimento de que a disciplina prevista no Projeto de Lei nº 294/2008 está por instituir regras mais efetivas para disciplinar a aplicação de recursos públicos, inclusive sob a forma de gasto tributário, de forma a que, redimensionando o status legal da secretaria da cultura, mantém as atribuições constitucionais afetas ao Conselho a que se refere o art. 225 da Carta Política Estadual, ao tempo em que institui um Sistema Estadual Unificado de Apoio e Fomento às Atividades Culturais.

26. Portanto, correta a percepção do Poder Executivo quanto à necessidade de ser expedido o presente diploma legislativo, vez que a intervenção estatal requerida na matéria leva em conta a dimensão coletiva do bem cultural tutelado pelo Estado, ao tempo em que instaura novo regime de fiscalização da aplicação dos recursos públicos sob a forma de incentivos tributário-fiscais.

27. Em conclusão, por estes motivos expostos ao longo do presente Parecer, temos formada convicção sobre a legalidade e constitucionalidade do PL nº 294/2008, e somos pela emissão de PARECER FAVORÁVEL, pronunciando-nos pela inconstitucionalidade das emendas Parlamentares anexas a este expediente, vez que seus textos, embora meritórios, acabam por macular de vício insanável a proposição originária do Poder Executivo.

Sala das Sessões, em

Deputado **Francisco Appio**,
Relator.