

**Processo: 3023/2022**

**Projeto de Lei CM: 88/2022**

À

Comissão de Justiça e Redação

Senhor Presidente

Trata-se do projeto de lei de iniciativa do vereador THIAGO ROCHA, que dispõe sobre **“acresce o inciso XI ao artigo 170 do Código Tributário Municipal (Lei nº 3.999 de 1972).”**

Em análise a referida propositura, o qual prevê em sua justificativa: *A energia solar é uma fonte de energia renovável e inesgotável, gerada pela luz e calor que vêm do sol, que é a nossa fonte de energia vital. O uso de energia solar e da energia eólica é uma forma de desenvolvimento sustentável, que estimula o crescimento econômico. Cabe crescer que a redução das emissões de carbono requer investimentos e ações concretas dos setores público e privado para consolidar tanto um controle do consumo de energia nos imóveis quanto uma mudança arquitetônica que possibilitará o menor consumo de eletricidade para a refrigeração e iluminação dos ambientes.*

O presente projeto de lei visa à isenção de impostos dos painéis solares para utilização de energia elétrica no âmbito do município de Santo André.

Dentro deste contexto, a isenção é a dispensa legal do pagamento do tributo devido, trata-se, de concessão de um favor fiscal. A indicada forma de exclusão do crédito tributário pode ser concedida de modo gratuito, quando a Lei não exige contraprestação do contribuinte ou quando não importa o preenchimento de requisitos para sua fruição; ou onerosa, quando a Lei submete sua concessão ao cumprimento de determinadas condições.



O art. 150, § 6º, da CF impõe que a concessão de isenção, bem como de qualquer outro benefício fiscal, seja feita por intermédio de lei específica. O art. 176 do Código Tributário Nacional estipula que a isenção, deve sempre decorrer de lei que especifique as condições e requisitos exigidos para sua concessão.

Vale consignar que a iniciativa das leis sobre matéria tributária é concorrente entre o Chefe do Poder Executivo e os membros do Poder Legislativo. Isto porque as matérias de iniciativa privada do Executivo estão elencadas no art. 61, § 1º II, que se aplica por simetria aos Municípios. Neste rol de matéria não se encontra a tributária, razão pela qual podem dar início ao processo legislativo de projetos que tratam de isenção tributária, a título de incentivo fiscal, qualquer dos dois poderes.

O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo, ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado.

Neste sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal entende que o poder de isentar tributo é o mesmo de tributar, visto do ângulo contrário, admitida, assim, a competência legislativa da Câmara de vereadores, inexistindo iniciativa reservada ao Chefe do executivo, ainda que a lei importe em reflexos orçamentários, a conferir:

*“EMENTA: ADIN – LEI 7.999/85, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, (...) BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO – MATÉRIA DE INICIATIVA COMUM OU CONCORRENTE – REPERCUSSÃO NO ORÇAMENTO ESTADUAL – ALEGADA USURPAÇÃO DA CLÁUSULA DE INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – AUSÊNCIA DE PLAUSIBILIDADE JURÍDICA – MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA. A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na*

*instauração do processo legislativo em tema de direito*



Autenticar documento em <http://camara.sp.gov.br/autenticidade>

com o identificador 370037003400370033003A00540052004100, Documento assinado digitalmente  
conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP -

Brasil.

*tributário. A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara – especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo – ao ato de legislar sobre o orçamento do estado. “( ADI724/RS, Rel. Min. Celso de Mello).*

Cumpre, entretanto, **expor entendimento contrário, do qual compartilho** sustentado doutrinariamente por Roque Antônio Carrazza a respeito das leis tributárias benéficas:

*“Em matéria tributária, porém, prevalece, a respeito, o art. 61: a iniciativa das leis tributária – exceção feita à iniciativa das leis tributárias dos Territórios (que, no momento, não existem), que continua privativa do Presidente da República, ex vi do art. 61, parágrafo 1º, II, b, in fine, da CF – é ampla, cabendo, pois, a qualquer membro do legislativo, ao Chefe do executivo, aos cidadãos etc. Este raciocínio vale para as leis que criam ou aumentam tributos. Não para as leis tributárias benéficas, que continuam a ser de iniciativa privativa do chefe do executivo (Presidente, Governador ou Prefeito). Abrindo um rápido parêntese, entendemos por leis tributárias “benéficas as que quando aplicadas, acarretam diminuição de receita (leis que concedem isenções tributárias, que parcelam débitos fiscais, que aumentam prazos para o normal recolhimento de tributos etc.)*

*No mais das vezes, favorecem aos contribuintes. Ora, só o Chefe do Executivo – senhor do Erário e de suas conveniências – reúne condições objetivas para aquilatar os efeitos que, leis deste tipo, produzirão nas finanças públicas sob sua*

*guarda e superior responsabilidade (...). Notemos que o parágrafo 6º do art. 165 da CF*

*determina que o projeto de lei orçamentária seja acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito (...) Logo, sentimo-nos autorizados a proclamar que só o chefe do Executivo é que pode apresentar projetos de leis tributárias benéficas, uma vez que só ele tem como saber dos efeitos das isenções, anistias, remissões, subsídios, etc., que envolvam tal matéria. Os legisladores e os cidadãos têm, quando muito, a noção das consequências políticas das leis tributárias benéficas. Nunca de suas consequências práticas, porque não dispõem de meios técnicos para aferi-las de antemão. Segue-se, pois, com a força irresistível dos raciocínios lógicos, que não podem apresentar projetos neste sentido”. (Roque Antônio Carrazza, Curso de Direito Constitucional Tributário, 21ª edição, p. 301/303, 2005).*

È evidente que o orçamento não pode relegar o impacto da renúncia fiscal sobre as receitas e despesas, pois já não se ignora o efeito do referido mecanismo financeiro no equilíbrio das contas públicas. Por essa razão, em homenagem ao princípio da transparência fiscal, a Constituição da República impõem, em norma prescrita no § 6º de seu art. 165, a consideração dos efeitos da renúncia de receita em demonstrativo do projeto de lei orçamentária, in verbis:

*“Art.165. (...)*

*§ 6º. O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza tributária e creditícia.”*

Deste modo, não obstante a lei de iniciativa parlamentar que institua o benefício fiscal tenha vigência, sua eficácia condiciona-se à inclusão na lei orçamentária anual e na lei de diretrizes orçamentárias do próximo exercício financeiro. Caso não fosse assim, haveria clara alteração da previsão da receita do orçamento em curso, o que atrairia a competência para o âmbito do Poder Executivo, impossibilitando a iniciativa da lei pelo Legislativo.



Nesse escopo, por acarretar alteração na legislação tributária, a lei que estabelece o desconto deve estar prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias. O poder de isentar é consectário do poder de tributar, por isso, em regra, só pode isentar quem pode tributar.

O que queremos significar é que o Município pode tributar através do Chefe do Executivo, do mesmo modo, pode este aumentar o tributo, minorá-lo, parcelar seu pagamento, isentá-lo, no todo ou em parte, remi-lo, anistiar as infrações fiscais ou, até, não tributar, observadas sempre, as diretrizes constitucionais, tudo com base em lei.

É interessante a colocação feita por **HUGO DE BRITO MACHADO**, aplicável a exclusão do crédito tributário:

*“No Brasil, o poder tributário é partilhado entre a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios. A palavra poder alberga idéia de mando ilimitado. O direito existe para impor limites ao poder. Isenção é a exclusão, por lei, de parcela da hipótese de incidência, ou suporte fático da norma de tributação, sendo objeto da isenção a parcela que a lei retira dos fatos que realizam a hipótese de incidência da regra de tributação. A regra jurídica de isenção não configura uma dispensa legal de tributo, mas uma exceção à regra jurídica de tributação”* (Curso de Direito Tributário, Ed. Malheiros, 25ª edição, 2004, pág. 48 e 224).

Ademais, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00) veda a renúncia de receita para a concessão de isenção em caráter não geral (art. 14), pois o Município para renunciar a entrada de recursos tem que demonstrar o seu impacto no orçamento e a compensação financeira proposta.

Ressaltando-se que a matéria exige a aplicação de *quorum* qualificado da maioria absoluta, nos termos da alínea “a”, do inciso I, do § 1º do art. 36, da Lei Orgânica do Município.



Eis o nosso parecer prévio de caráter meramente opinativo, sem natureza vinculativa, que submetemos à superior apreciação.

Santo André, em 09 de junho de 2022.

**CIRLENE DA SILVA SERAPIÃO**  
*Assistente Jurídica Legislativa*  
**OAB/SP 238974**

