



Prefeitura Municipal de Santo André  
Gabinete do Prefeito

Santo André, 03 de abril de 2023.

PC nº 043.04.2023

Senhor Presidente,

Tenho em mãos o **Autógrafo nº 15**, de 2023, encaminhando o Projeto de Lei CM nº 21/2023, que altera a Lei Municipal nº 8.687, de 09 de dezembro de 2004, que concede isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU aos imóveis locados por templos religiosos no Município de Santo André.

Cumpre-me assim, comunicar, a Vossa Excelência e dignos pares, nos termos do §1º do art. 46, da Lei Orgânica do Município, **VETO TOTAL** ao autógrafo apresentado, em face de sua inconstitucionalidade.

Notório conhecimento que a isenção é a dispensa legal do pagamento do tributo devido. Trata-se, na verdade, da concessão de um favor fiscal efetuado pelo próprio ente detentor da competência para a instituição e cobrança da exação.

Em prosseguimento, o art. 150, §6º da Constituição impõe que a concessão da isenção, bem como de qualquer outro benefício fiscal, seja feita por intermédio de lei específica, não sendo, portanto, cabível a previsão via ato infralegal. Nesse diapasão, o art. 176 do Código Tributário Nacional reforça a regra constitucional, estipulando que a isenção, ainda quando prevista em contrato, deve sempre decorrer de lei que especifique as condições e requisitos exigidos para sua concessão, os tributos a que se aplica e, sendo o caso, o prazo de sua duração.

Assim, o texto constitucional estabelece a obrigatoriedade de lei específica para a concessão da isenção, o que quer significar que uma lei, normalmente ordinária, deve se ater tão somente ao tema, especificando as condições e exigências, no caso, para a concessão do benefício fiscal.

Desse modo, 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 privativa do Executivo estão elencadas no art. 61 da Constituição Federal, que se aplica por simetria aos Municípios.

Quanto à iniciativa do presente projeto de lei, há o entendimento pela possibilidade da iniciativa do Poder Legislativo de projetos de lei que concedam isenção tributária



Prefeitura Municipal de Santo André  
Gabinete do Prefeito

desde que sua eficácia condicione-se à inclusão na lei orçamentária anual e na lei de diretrizes orçamentárias do próximo exercício financeiro, o que não ocorreu no presente Projeto de Lei.

Entretanto, houve 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.

Assim, houve invasão da esfera da competência privativa do Prefeito, não sendo respeitada a harmonia e independência dos poderes, na medida em que, projeto de lei que dispõe sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais, é de iniciativa exclusiva do alcaide (c.f Hely Lopes Meirelles, Direito Municipal Brasileiro, 4ª ed., Malheiros, 2006, cap. XII, nº 3.5, págs. 732-3).

E ainda, quanto às isenções tributárias, o professor Hely acrescenta que "as isenções de tributos municipais não de ser concedidas por lei municipal (CF, art. 150, §6º) e, conseqüentemente, só por lei idêntica podem ser suprimidas ou modificadas... As isenções, sendo exceções ao princípio da igualdade fiscal, devem ser interpretadas restritivamente (art. 111 do CTN), sem extensão a casos não contemplados na lei. Por idêntica razão, só merecem ser concedidas quando atendam a uma finalidade pública ou colimem interesses coletivos relevantes, que justifiquem o particularismo do benefício fazendário. A isenção de tributos e o perdão de dívida ativa, importando favores do Município ao devedor, dependem de autorização por lei, da Câmara, para sua efetivação pelo Executivo. A lei autorizativa deverá, na sua elaboração, atender às exigências que geralmente o Código Tributário do Município impõe para a concessão de tais favores, e no seu texto indicar os requisitos a serem satisfeitos pelos beneficiários, em harmonia com as normas gerais do Código Tributário Nacional." (cf Direito Municipal Brasileiro, 14ª ed, Malheiros, 2006, cap V e XI, nº 2.8 e 3.12 págs 188-9 e 692).

Frise-se, que o art. 174, §§ 2º e 6º, da Constituição Bandeirante em consonância com o art. 165, §§ 2º e 6º, do Texto Magno, estabelece que as Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão, com observância dos preceitos correspondentes da Constituição Federal, o plano plurianual; as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, sendo que a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá, entre outras coisas, sobre as alterações na legislação tributária. Da mesma forma, o projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo dos efeitos



Prefeitura Municipal de Santo André  
Gabinete do Prefeito

decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

No tocante ao assunto do referido Projeto de Lei, especificamente em matéria tributária, leciona o mestre Roque Carrazza: "Em matéria tributária, porém, prevalece, a respeito, o art. 61: a iniciativa das leis tributárias - 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, §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. Assim, nada pode ser alterado, nesta matéria, sem prévia anuência. Chegamos a esta conclusão analisando os dispositivos constitucionais que tratam das finanças públicas, especialmente os arts. 165 e 166 da Lei Maior, que dão ao Chefe do Executivo a iniciativa das leis que estabelecem os orçamentos anuais. Notemos que o § 6º do art. 165 da CF determina que o projeto de lei orçamentária seja "acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia". 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" (cf. Curso de Direito Constitucional Tributário, 22a ed., Malheiros, 2006, cap VI, págs. 302-4).

Está, assim, patente a inconstitucionalidade do Projeto de Lei, pois, ao criar benefícios fiscais, em detrimento da receita do ente público, acarreta dificuldades ao Município.

Devemos, ainda, observar a Lei de Responsabilidade Fiscal, que traz regras para a concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita tributária como forma de controle de sua utilização pelos



Prefeitura Municipal de Santo André  
Gabinete do Prefeito

entes federativos, tratado especificamente na Seção II – “Renúncia de Receita” do Capítulo III – “Da Receita Pública”, artigos 14 e seguintes.

Quanto ao Projeto de Lei, conforme já exposto, não há o estudo sobre o impacto financeiro orçamentário resultante da aplicação da pretensa norma. Cabe lembrar, que o IPTU constitui um dos itens mais importantes da Receita Tributária Própria, que é fonte essencial para o financiamento dos serviços municipais, dentre os quais, a Saúde e a Educação.

Além disso, o Projeto de lei ao estabelecer que “*não se aplica a isenção no caso de terrenos, estacionamento ou áreas comuns e afins localizados na área central do município, em razão de eventual comercialização desses espaços*”, sem definir de forma objetiva quais setores compõe a “área central”, cria uma forte insegurança jurídica na aplicação da norma.

Assim, diante da análise do Projeto de Lei CM nº 21/2023 perante a Constituição Federal e a Constituição Estadual, conclui-se como inconstitucional.

Diante do exposto, cumpre-me comunicar a Vossa Excelência e dignos pares, nos termos do § 1º do art. 46, da Lei Orgânica do Município, **VETO TOTAL** ao Autógrafo de nº 15, de 2023, referente ao Projeto de Lei CM nº 21, de 2023, por ser inconstitucional.

Aproveito o ensejo para renovar protestos de alta estima e distinta consideração.

Atenciosamente,

PAULO SERRA  
Prefeito

Excelentíssimo Senhor  
Carlos Roberto Ferreira  
Presidente da Câmara Municipal de Santo André