



# Câmara Municipal de Caçapava

Cidade Simpatia - Estado de São Paulo

## PARECER DA PROCURADORIA JURÍDICA A EMENDA MODIFICATIVA Nº 02 AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 08/2019.

**Autor: Vereador Lucio Mauro Fonseca**

### EMENTA

#### **Modifica dispositivos do propositura. Legalidade e Constitucionalidade.**

O presente parecer tem por objeto Emenda Modificativa nº 01 ao Projeto de Lei Complementar nº 08/2019, de autoria do Ilustríssimo Senhor Vereador Lucio Mauro Fonseca, que modifica o parágrafo 2º do art. 3º e art. 6º da propositura.

No entendimento da Procuradoria a modificação do art. 2º, parágrafo 1º isentará do pagamento consumidores residenciais enquadrados na Lei nº 12.212, de 20 de janeiro de 2010 sem qualquer argumento que justifique a isenção.

No projeto consta às fls. 21 a estimativa de gastos justificando as cobranças por seguimentos e classes.

Abrir mão da arrecadação por iniciativa do Poder Legislativo nos parece invasão de competências, haja vista tratar-se de questão orçamentária.

A modificação do parágrafo 2º do mesmo artigo na verdade não se trata de modificação efetivamente, mas sim de uma confirmação do já exposto na propositura, pois quando no projeto consta "Estarão isentos do pagamento da CIP as unidades residenciais onde efetivamente residam os beneficiários do Benefício de Prestação Continuada do INSS" já deixa abrangente independente da titularidade do imóvel, posse ou domínio.

O mesmo ocorre nos parágrafos 3º e 4º da emenda.

Os parágrafos 5º e 6º estabelecem obrigações a serem cumpridas pelo Poder Executivo o que sob o ponto de vista da Procuradoria ofendem o Princípio da Separação de Poderes.

A supressão do parágrafo único do 4º da propositura no humilde entendimento da Procuradoria caracteriza renúncia de receita cuja iniciativa não é do Poder Legislativo. Acerca dessa matéria anexo Parecer nº 2709/2019 exarado pelo IBAM.

Acerca do disposto no art. 3º da emenda entende a Procuradoria pela impossibilidade de fixação de valores pelo Poder Legislativo, haja vista não constar justificativa para tal alteração.

No tocante ao enfoque político este deverá ser realizado

Praça da Bandeira, 151 – Centro – CEP 12.281-630 – Caçapava/SP

Fone: (12) 3654-2000 / Fax: 3654-2011

Visite nosso site: [www.camaracacapava.sp.gov.br](http://www.camaracacapava.sp.gov.br)

Autenticar documento em <http://www.splonline.com.br/camaracacapavaautenticidade> com o identificador 320033003800350030003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.



47



# Câmara Municipal de Caçapava

Cidade Simpatia - Estado de São Paulo

48  
3

pelos nobres Edis.

Diante do exposto, considerando os substratos fáticos e jurídicos constantes deste processo, o parecer jurídico, o qual é **apenas opinativo**, é desfavorável quanto à legalidade e a constitucionalidade da Emenda Modificativa.

Este projeto deve ser levado à consideração da Comissão de Justiça e Redação e Finanças e Orçamento, conforme artigo 62 e seguintes do regimento Interno desta Casa.

**É o Parecer, s.m.j.**

Caçapava, 13 de dezembro de 2019.

**Luciana Aparecida dos Santos**  
**Procuradora Jurídica**  
**OAB/SP 244.712**



41  
3

## PARECER

Nº 2709/2019

- TB – Tributação. Projeto de lei que institui o incentivo fiscal para apoio à realização de projetos culturais no Município. Iniciativa parlamentar. Análise da validade. Considerações.

### CONSULTA:

Indaga o consulente acerca da validade de projeto de lei, de iniciativa parlamentar, que institui o incentivo fiscal para apoio à realização de projetos culturais no Município.

A consulta vem acompanhada da referida propositura.

### RESPOSTA:

Inicialmente, temos que a propositura objeto desta consulta, de iniciativa parlamentar, pretende a concessão de isenção de 20% do ISSQN aos contribuinte, pessoas físicas ou pessoas jurídicas, que vierem a incentivar ou apoiar projetos culturais avaliados e aprovados na forma que estabelece.

Esclarecemos que a atuação do Município na salvaguarda do Direito à cultura encontra amparo nos artigos 215, 216 e 30, incisos I e IX, todos da Constituição Federal.

Adiante, consoante sabença geral e notória, a isenção é a dispensa legal do pagamento do tributo devido. Trata-se, na verdade, da concessão de um favor fiscal efetuada pelo próprio ente detentor da competência para a instituição e cobrança da exação.

A indicada forma de exclusão do crédito tributário pode ser concedida de modo gratuito, quando a Lei não exige contraprestação do



42  
3

contribuinte ou quando não imponha o preenchimento de requisitos para sua fruição; ou oneroso, quando a Lei submete sua concessão ao cumprimento de determinadas condições, como ocorre no caso em tela.

Em prosseguimento, o art. 150, § 6º, da Constituição Federal 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 indigitada, 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.

Desta feita, 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.

Feitas tais ponderações sobre o instituto tributário objeto da presente consulta, 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, §1º, II, que se aplica por simetria aos Municípios. Neste rol de matérias 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.

Com efeito, 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 INICIAIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO -AUSÊNCIA DE PLAUSABILIDADE JURÍDICA - MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA. A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito 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. " ( ADI 724/RS, Rel. Min. Celso de Mello).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE TAQUARA. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL (ISENÇÃO) DE IPTU. INICIATIVA LEGISLATIVA DO PARLAMENTAR E PRINCÍPIO DA SIMETRIA ESTRUTURAL E SEPARAÇÃO DOS PODERES. IRRETROATIVIDADE DE LEI TRIBUTÁRIA. Não viola o princípio da simetria estrutural dos entes federativos, ou o princípio da separação dos poderes, a lei de iniciativa de parlamentar municipal que concede isenção fiscal a contribuintes de IPTU. O art. 61, § 1º, inciso II, da Constituição Federal, que limita a iniciativa legislativa, nessas matérias, ao Executivo, não é extensível aos Estados e aos Municípios, mas tão somente aos Territórios. A regra da irretroatividade não é invocável em favor do Poder Público, por se consubstanciar em direito fundamental do contribuinte. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente." (ADI 70018870246, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator:Adão Sérgio do Nascimento Cassiano, Julgado em 13/08/2007).



Cumpre, entretanto, expor entendimento contrário sustentado doutrinariamente por Roque Antonio Carrazza a respeito das leis tributárias benéficas:

"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, 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 conseqüências políticas das leis tributárias benéficas. Nunca de suas conseqüências práticas, porque não dispõem de meios técnicos para aferi-las deantemão. Segue-se, pois, com a força irresistível dos raciocínios lógicos, que não podem apresentar projetos neste sentido". (Roque Antonio Carrazza, Curso de Direito Constitucional Tributário, 21ª edição, p. 301/303, 2005).

Desta feita, quanto à iniciativa do presente projeto de lei pode-se



45  
3

inferir claramente, ante jurisprudência e doutrina colacionados, a existência de preme discussão quanto ao tema. Entretanto, o IBAM possui entendimento pela possibilidade da iniciativa do Poder Legislativo de projetos de lei que concedam isenção tributária na forma das razões abaixo aduzidas.

É 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 impõe, 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, decorrente 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. Há de se destacar, outrossim, que o art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) determina que a concessão ou ampliação de benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada da estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva vigorar e nos dois seguintes:

"Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois



seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição."

Em assim sendo, desde que observadas as considerações de ordem orçamentária e financeira, não vislumbramos maiores óbices à concessão da isenção pretendida a título de fomento.

Isto posto, concluímos objetivamente a presente consulta na forma das razões exaradas.

É o parecer, s.m.j.

Priscila Oquioni Souto  
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves  
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 25 de setembro de 2019.

