

RDIET, Brasília, V. 13, nº 1, p. 77-106, Jan-Jun, 2018

ISENÇÕES TRIBUTÁRIAS A PARTIR DA INICIATIVA PARLAMENTAR À LUZ DO BIOPODER

TAX EXEMPTIONS FROM THE PARLIAMENTARY INITIATIVE IN THE LIGHT OF BIOPOWER

Jefferson Aparecido Dias*

Guilherme Aparecido da Rocha**

RESUMO: O presente artigo analisa a utilização, pelos parlamentares brasileiros, especialmente vereadores, de leis que instituem isenções tributárias como instrumentos de manipulação social, à luz dos ensinamentos de Michel Foucault sobre biopoder. Para tanto, a pesquisa realizada parte da contextualização que permite identificar a evolução do tema perante a jurisprudência brasileira, com foco especial nas decisões que reconheceram a constitucionalidade das leis tributárias de iniciativa parlamentar. Posteriormente são expostos aspectos relevantes da teoria de Michel Foucault em relação ao biopoder e como os seus mecanismos de controle podem ser utilizados para aumentar a docilidade e utilidade dos membros de uma população. Em conclusão, observou-se a necessidade de enfrentamento da questão pelo Poder Judiciário brasileiro ao cabo da legalidade e não da constitucionalidade, sob pena de comprometimento do orçamento público e de lesão ao bem comum em médio e longo prazo. O método de abordagem utilizado foi o dedutivo, paralelamente aos métodos de pesquisa bibliográfico, jurisprudencial e documental, inclusive com recurso a projetos de lei apresentados em diferentes municípios brasileiros.

Palavras-chave: Isenção tributária. Iniciativa Parlamentar. Constitucionalidade. Ilegalidade. Manipulação.

Artigo recebido em 23 de março de 2018.

Artigo aceito em 22 de maio de 2018.

* Doutor em Direitos Humanos e Desenvolvimento pela Universidad Pablo de Olavide, Sevilha, Espanha. Professor permanente do Mestrado e do Doutorado em Direito da UNIMAR (Universidade de Marília). E-mail: jeffersondias@unimar.br

** Mestre em Direito pela UNIMAR (Universidade de Marília). E-mail: guilhermejau@gmail.com

ISSN: 1980-1995

e-ISSN: 2318-8529

RDIET, Brasília, V. 13, nº1, p. 77-106, Jan-Jun/2018

e-mail: revdiet@bol.com.br

ABSTRACT: This article analyzes the use by Brazilian parliamentarians, especially councilors, of laws which institute tax exemptions as instruments of social manipulation, in the light of Michel Foucault's biopower teaching. For this, the research carried out part of the contextualization that allows to identify the evolution of the subject before the Brazilian jurisprudence, with special focus in the decisions that recognized the constitutionality of the tax laws of parliamentary initiative. Subsequently, relevant aspects of Michel Foucault's theory regarding biopower and how its control mechanisms can be used to increase the docility and utility of the members of a population are exposed. In conclusion, it was observed the need to address the issue by the Brazilian Judiciary to the end of legality and not of constitutionality, under penalty of compromise of the public budget and injury to the common good in the medium and long term. The method used was the deductive, parallel to the methods of bibliographic, jurisprudential and documentary research, including recourse to bills presented in different Brazilian municipalities..

Keywords: Tax exemption. Parliamentary Initiative. Constitutionality. Illegality. Manipulation.

SUMÁRIO: 1. INTRODUÇÃO; 2. O FENÔMENO DAS ISENÇÕES TRIBUTÁRIAS A PARTIR DE LEIS DE INICIATIVA PARLAMENTAR: UMA ANTIGA NOVIDADE QUE FLORESCE DO TEXTO CONSTITUCIONAL; 3. O USO DA LEI COMO INSTRUMENTO DE MANIPULAÇÃO SOCIAL À LUZ DA TEORIA DE MICHEL FOUCAULT; 4. O USO DAS LEIS QUE INSTITUEM ISENÇÕES TRIBUTÁRIAS COMO MECANISMO DE MANIPULAÇÃO SOCIAL PELOS PARLAMENTARES BRASILEIROS; 5. CONCLUSÕES; 6. REFERÊNCIAS.

1. INTRODUÇÃO

O conjunto de competências legislativas previstas pela Constituição da República de 1988 não é um tema de mera interpretação literal. Após quase três décadas de vigência do texto constitucional, alguns assuntos ainda são tratados como novidade, e, conseqüentemente, desencadeiam comportamentos que precisam de análise acurada.

Não obstante a clareza da previsão constitucional que outorga competência concorrente aos Poderes Executivo e Legislativo para iniciarem o processo legislativo referente às isenções tributárias, é recente o movimento dos Tribunais (Estaduais) brasileiros que passaram a admitir essa possibilidade.

Em paralelo à possibilidade admitida, que ainda é discutida e continua a gerar grande número de impetrações de ações diretas de inconstitucionalidade, é necessário analisar a consequência da conclusão tornada hialina, que já apresenta contornos a serem aferidos pormenorizadamente.

Em meio a uma crise de representatividade, que não é exclusiva do Brasil, agentes políticos têm buscado novos instrumentos de manutenção e majoração dos respectivos redutos eleitorais. É nesse contexto que a possibilidade de criação de isenções tributárias ganha relevo, pois a grande massa de contribuintes brasileiros pode ser vislumbrada como uma massa de eleitores que, se suportarem uma redução na carga tributária que pagam, podem retribuir a gentileza mediante a outorga do voto (ao autor da lei).

Para a análise da sutil manipulação da sociedade feita pelos agentes políticos brasileiros mediante a criação desenfreada de isenções tributárias, especificamente após a ampla divulgação da constitucionalidade dessa possibilidade, utilizou-se a teoria de Michel Foucault.

Sob o prisma do legado de Foucault analisou-se como os agentes públicos podem utilizar as leis para manipular a sociedade com o objetivo de se perpetuarem no poder, independentemente da consequência oriunda da imposição irracional de renúncias à receita pública.

O método de abordagem utilizado na pesquisa foi o dedutivo, paralelamente aos métodos de pesquisa bibliográfica, jurisprudencial e

documental, inclusive com recurso a projetos de lei apresentados em diferentes municípios brasileiros.

2. O FENÔMENO DAS ISENÇÕES TRIBUTÁRIAS A PARTIR DE LEIS DE INICIATIVA PARLAMENTAR: UMA ANTIGA NOVIDADE QUE FLORESCE DO TEXTO CONSTITUCIONAL

Antes de adentrar ao objeto propriamente dito do primeiro capítulo desta pesquisa, duas considerações acerca do subtítulo empregado merecem ser destacadas. A primeira atine ao uso da paradoxal expressão “antiga novidade”, que é o fato gerador de um “fenômeno” a ser explorado acuradamente em razão das consequências que serão causadas ao orçamento público e à sociedade.

A antiga novidade que indica o tema deste capítulo marca um paradoxo intencionalmente utilizado para enfatizar uma dúvida que ainda paira sobre a competência parlamentar à iniciativa de leis destinadas à instituição de isenções tributárias, não obstante a base constitucional de quase três décadas de vigência que a sustenta.

Trata-se, especificamente, da discussão sobre a legitimidade de um parlamentar apresentar projeto de lei tendente a instituir uma isenção tributária, possibilidade refutada durante anos pelo Poder Judiciário brasileiro que passou a ser amplamente admitida após alteração da jurisprudência.

Dessa forma, para que sejam analisadas adequadamente as consequências das novas isenções tributárias criadas a partir de leis idealizadas por parlamentares – e não apenas pelo Chefe do Poder Executivo – é fundamental apresentar – ainda que brevemente – a evolução da interpretação do tema, notadamente perante os Tribunais brasileiros.

Durante muito tempo perdurou o entendimento segundo o qual competia apenas ao chefe do Poder Executivo a iniciativa das leis destinadas à criação de

incentivos tributários, especialmente em relação às isenções. Em outras palavras, admitiu-se durante considerável período que apenas Prefeitos, Governadores e o Presidente da República eram legitimados para iniciar o processo legislativo tendente à criação de isenções tributárias.

Não obstante, não faltaram tentativas de instituir referidos benefícios fiscais a partir de leis de iniciativa parlamentar. Muitas delas, após serem aprovadas foram judicialmente questionadas, mediante sistema de controle concentrado. O resultado de muitos julgados referendou, durante muito tempo, a atribuição exclusiva do Poder Executivo, conforme exemplo a seguir¹:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR 171/08, DO MUNICÍPIO DE ZUZANO. ALTERA A REDAÇÃO E ACRESCENTA § ÚNICO AO ART. 207 DA LEI COMPLEMENTAR 39/07, ISENTANDO DO IPTU OS CONTRIBUINTES APOSENTADOS, PENSIONISTAS OU BENEFICIÁRIOS DA PRESTAÇÃO CONTINUADA QUE ATENDAM A DETERMINADOS REQUISITOS. LEI DE INICIATIVA DE VEREADOR. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES. ATRIBUIÇÃO EXCLUSIVA DO PREFEITO. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. (Grifo nosso).

O ponto comum dos julgados que concluem pela inconstitucionalidade das leis parlamentares que instituem isenções tributárias é a violação do princípio da separação das funções²:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA. Lei municipal de autoria de membro do Poder Legislativo que dispõe sobre a concessão de isenção de IPTU aos

¹ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 177.980-0/9. Relator: Desembargador Armando Toledo. São Paulo, SP, 24 de fevereiro de 2010. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/consultaCompleta.do>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

² SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0153012-54.2011.8.26.0000. Relator: Desembargador Roberto Mac Cracken. São Paulo, 23 novembro 2011. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/consultaCompleta.do>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

imóveis locados ou cedidos para fins de funcionamento de entidades assistenciais ou religiosas. Matéria que é de iniciativa do Poder Executivo. Ofensa aos arts. 5º, "caput", da CESP e art. 2º da CF/88. Caracterização de vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal subjetiva. Ação julgada procedente.

Com frequência, também se alega – nas petições das ações diretas de inconstitucionalidade impetradas – violação ao § 1º do artigo 61 da Constituição da República, que prevê:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

[...]

b) organização administrativa e judiciária, **matéria tributária** e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração **dos Territórios**. (Grifo nosso).

Mas com a evolução do tema constatou-se que este preceito da Constituição da República não retirou do Poder Legislativo a iniciativa de leis tributárias, porque ele se refere apenas aos Territórios Federais, conforme jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal³:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUTÁRIO. INSTAURAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. INICIATIVA PARLAMENTAR. VALIDADE. INVOCAÇÃO DO ART. 61, § 1º, II, B, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. IMPOSSIBILIDADE. AGRAVO IMPROVIDO. I – A Constituição de 1988 não veda a iniciativa do Poder Legislativo em legislar sobre matéria tributária. Precedentes. II – **Impossibilidade da invocação**

³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 640.208. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 04 de outubro 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 08 mar. 2018.

do art. 61, § 1º, II, b, da CF, uma vez que esse dispositivo constitucional tem sua aplicação restrita ao processo legislativo no âmbito dos territórios federais. III – Agravo regimental improvido.(grifo nosso)

Outra tese que ocupa a questão na tentativa de justificar a impossibilidade de uma isenção tributária ser criada a partir de iniciativa parlamentar é a que sustenta a repercussão orçamentária da questão, a qual supostamente geraria lesão aos artigos 165 e 166 da Constituição da República. Dentre todas, esta efetivamente é a melhor tese de repulsa à legitimidade parlamentar e encontra amparo na doutrina de 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 sua prévia anuência.⁴

Em complemento, o autor justifica a sua posição sustentando que chegou a esta conclusão "analisando os dispositivos constitucionais que tratam das

⁴ CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 319.

finanças públicas, especialmente os arts. 165 e 166 da Lei Maior (BRASIL, 1988), que dão ao chefe do Executivo a iniciativa das leis que estabelecem orçamentos anuais⁵.

A preocupação que se apresenta como elemento fundamental à compreensão de Carrazza é a consequência da renúncia fiscal operada em decorrência dos benefícios fiscais. Essa tese foi utilizada pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais:

Ação Direta de Inconstitucionalidade de leis municipais. Lei Orgânica do Município de Campina Verde. Dispositivo que concede adicional por tempo de serviço. Constitucionalidade. Autonomia municipal. Lei Municipal 01/2004. Isenção de IPTU para determinadas categorias de contribuintes. Leis tributárias benéficas. Reflexos no orçamento. Iniciativa exclusiva do Executivo. Inconstitucionalidade declarada. Representação acolhida em parte. - Determinados direitos aplicáveis aos servidores públicos, como é o caso dos adicionais por tempo de serviço, possuem índole tipicamente constitucional, pelo que sua inclusão em lei de organização municipal, à qual se atribui natureza jurídica relativamente equiparável à constitucional, não configura usurpação da reserva de iniciativa delineada no art. 61, § 1º, 'c', da Constituição Federal e no art. 66, III, 'b' e 'c', da Constituição Estadual. - 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.⁶

⁵ CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 350.

⁶ MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 468306-78.2007.8.13.0000. Relator: Desembargador Herculano Rodrigues. Belo Horizonte, MG, 08 de maio de 2009. Disponível em: <<http://www.tjmg.jus.br/portal/jurisprudencia/consulta-de-jurisprudencia/acordaos/>>. Acesso em: 22 mar. 2018.

Contudo, a questão já foi exaustivamente abordada pelo Supremo Tribunal Federal, ainda que exclusivamente sob o prisma constitucional. Nestes casos, o STF firmou entendimento que não vislumbra ofensa – nas leis de iniciativa parlamentar sobre isenções tributárias – à reserva de iniciativa do Executivo às leis orçamentárias, mas mera repercussão secundária. Para a Suprema Corte brasileira, a melhor interpretação da questão é a seguinte⁷:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. INICIATIVA LEGISLATIVA. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. CONCORRÊNCIA ENTRE PODER LEGISLATIVO E PODER EXECUTIVO. LEI QUE CONCEDE ISENÇÃO. POSSIBILIDADE AINDA QUE O TEMA VENHA A REPERCUTIR NO ORÇAMENTO MUNICIPAL. AGRAVO E RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDOS.

1. [...]

2. O recurso extraordinário é cabível contra acórdão que julga constitucionalidade in abstracto de leis em face da Constituição Estadual, quando for o caso de observância ao princípio da simetria. Precedente: Rcl 383, Tribunal Pleno, Rel. Min. Moreira Alves.

3. A iniciativa para início do processo legislativo em matéria tributária pertence concorrentemente ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, “b”, da CF). Precedentes: ADI 724-MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 15.05.92; RE 590.697-ED, Primeira Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Dje de 06.09.2011; RE 362.573-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. Eros Grau, Dje de 17.08.2007.

4. *In casu*, o Tribunal de origem entendeu pela inconstitucionalidade formal de lei em matéria tributária por entender que a matéria estaria adstrita à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, dada a eventual repercussão da referida lei no orçamento municipal.

5. Agravo de instrumento provido.

⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 809719. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 26 de abril de 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 07 mar. 2018.

6. Recurso extraordinário provido.⁸ (Grifo nosso).

Não obstante o afastamento das teses que visam recusar legitimidade ao Poder Legislativo para deflagrar projetos de lei destinados à criação de isenções tributárias, há um ponto revelado pela última delas – de lesão aos artigos 165 e 166 da Constituição – que não pode ser desprezado. Precisamente, se está a falar da repercussão orçamentária da isenção criada.

Se o Poder Legislativo pode criar uma isenção tributária, é imprescindível que o faça ao amparo de fontes seguras, pois, ao questionar a legitimidade dos parlamentares, Carrazza se preocupa, em última análise, com a repercussão da isenção criada por um Poder que não goza da estrutura do Poder Executivo para proceder aos estudos necessários à sua criação.

Mais do que isso, muitos projetos de isenções tributárias têm proliferado perante as Casas Legislativas brasileiras com variadas hipóteses de exclusão do dever tributário. A quantidade e a qualidade das proposições dessa natureza têm gerado um fenômeno oriundo da revelação da antiga novidade constitucional, segundo a qual se explicitou que legislar sobre matéria tributária compete concorrentemente ao Poder Executivo e Legislativo. Este fenômeno consiste no sistemático aumento da quantidade e da qualidade de projetos de lei tendentes a criar isenções tributárias a partir de iniciativa parlamentar, cujo relevo é ainda mais aguçado em âmbito municipal – em vista da parca competência legislativa dos vereadores.

A partir do momento em que se tornou de domínio geral que qualquer vereador pode criar uma lei destinada à instituição de uma isenção tributária,

⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 809719. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 26 de abril de 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 07 mar. 2018.

constata-se uma perigosa possibilidade: a utilização de isenções como ferramentas de manipulação da sociedade com mera finalidade eleitoreira. Antes, contudo, de aprofundar esta temática, é indispensável apresentar a ótica que será utilizada à sua apreciação.

3. O USO DA LEI COMO INSTRUMENTO DE MANIPULAÇÃO SOCIAL À LUZ DA TEORIA DE MICHEL FOUCAULT

A vasta obra produzida por Michel Foucault fornece contribuição de inquestionável atualidade, no que tange aos instrumentos utilizados para o governo do povo, precisamente no que se refere à indução dos comportamentos sociais ao alcance de determinadas finalidades – por parte dos governantes.

O biopoder explorado por Foucault é o resultado da modificação da forma de exercício do poder, que evoluiu a partir das práticas disciplinares ortodoxas e deixou de considerar apenas o indivíduo – considerado isoladamente ou em pequenos grupos, como a família *v.g.* – e passou a eleger a população como alvo do controle. A população, aliás, passou a ser não somente o alvo, mas o próprio instrumento da relação de poder⁹.

Especificamente em relação ao poder disciplinar, Foucault conclui que ele é exercido sobre as pessoas e visa controlá-las para que atuem nos moldes desejados pelo agente controlador. Precisamente:

O poder disciplinar é com efeito um poder que, em vez de se apropriar e de retirar, tem a função maior de “adestrar”; ou sem dúvida adestrar para retirar e se apropriar ainda mais e melhor. Ele não amarra as forças para reduzi-las; procura ligá-las para multiplicá-las e utilizá-las num todo. [...] “Adestra” as multidões confusas, móveis, inúteis de corpos e forças para uma multiplicidade de elementos individuais - pequenas células

⁹ FOUCAULT, Michel. A governamentalidade. In: *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal, 1978, p. 277-293.

separadas, autonomias orgânicas, identidades e continuidades genéticas, segmentos combinatórios. A disciplina “fabrica” indivíduos; ela é a técnica específica de um poder que toma os indivíduos ao mesmo tempo como objetos e como instrumentos de seu exercício.¹⁰

O controle do poder e o direcionamento dos comportamentos da população são técnicas que se prestam à manutenção da ordem, bem como à sustentação dos governantes no exercício dos respectivos cargos. Para isso, há um conjunto de atos praticados diretamente pelo Estado, ou apenas induzidos por ele para garantir que o povo não ameace a estabilidade do exercício do poder estatal.

Ao explorar o biopoder como instrumento de controle, Michel Foucault dedica especial atenção às escolas, que se prestam não apenas à vigilância, como também ao direcionamento da forma de pensar, que, no futuro, se transforma na forma de agir daquelas pessoas. Para Foucault, escolas, hospitais e prisões são exemplos de espaços adequados à manipulação social, pois retiram temporariamente os indivíduos do seu local natural. É por isso que Foucault¹¹ nomina esses locais de instituições de sequestro.

Há diferentes formas de manipulação da sociedade e indução dos comportamentos humanos. A evolução das técnicas destinadas a estas finalidades provou que a violência não é necessária – em muitos casos, aliás, é ineficaz. Nesse sentido, Foucault afirma que:

Esses métodos que permitem o controle minucioso das operações do corpo, que realizam a sujeição constante de suas forças e lhes impõem uma relação de docilidade-utilidade, são o que podemos chamar ‘disciplinas’. Muitos processos disciplinares existem há muito tempo: nos conventos, nos

¹⁰ FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**: história da violência nas prisões. Trad. de Raquel Ramalheite. 26. ed. Petrópolis: Vozes, 2002, p. 143.

¹¹ Ibid.

exércitos, nas oficinas também. Mas as disciplinas se tornaram no decorrer dos séculos XVII e XVIII fórmulas gerais de dominação. Diferentes da escravidão, pois não fundamentam numa relação de apropriação dos corpos; é até a elegância da disciplina dispensar essa relação custosa e violenta obtendo efeitos de utilidade pelo menos igualmente grandes.¹²

O objetivo seria, em resumo, "majorar as forças, as aptidões, a vida em geral, sem por isso torná-las mais difíceis de sujeitar"¹³. Em outras palavras, o objetivo final seria ampliar a utilidade e docilidade da vida das pessoas em prol do sistema capitalista.

Atualmente, há um esforço para que a manipulação não seja sentida, nem vista pela sociedade. E isso tem sido executado com relativo sucesso se alguns exemplos forem tomados a cabo, como o da obsolescência programada, que leva os consumidores a adquirirem produtos construídos para deixarem de funcionar em determinado período de tempo e, desse modo, viabilizar a manutenção do mercado de consumo, que continuará vendendo novos aparelhos, o que leva Santiago e Andrade¹⁴ a afirmar que "quanto mais escondido e disfarçado, mais eficiente é o poder".

O desenvolvimento de métodos sutis de persuasão foram (e continuam sendo) aprimorados com o decorrer do tempo, mas o seu embrião surge a partir do século XVIII, em virtude das alterações na economia. Foram elas que:

... tornaram necessário fazer circular os efeitos do poder, por canais cada vez mais sutis, chegando até os próprios indivíduos,

¹² FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**: história da violência nas prisões. Trad. de Raquel Ramalhete. 26. ed. Petrópolis: Vozes, 2002, p. 133.

¹³ FOUCAULT, Michel. A governamentalidade. In: **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1978, p. 132.

¹⁴ SANTIAGO, Mariana Ribeiro; ANDRADE, Sinara Lacerda. A obsolescência programada e psicológica como forma de biopoder: perspectivas jurídicas do consumismo. **Revista Quaestio Iuris**. Vol. 09, n. 04, Rio de Janeiro, 2016, pp. 1771-1786. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/21252>>. Acesso em 10 mar. 2018, p. 1775.

seus corpos, seus gestos, cada um de seus desempenhos cotidianos. Que o poder, mesmo tendo uma multiplicidade de homens a gerir, seja tão eficaz quanto se ele se exercesse sobre um só.¹⁵

Nesse contexto, impossível não citar o dispositivo panóptico de Foucault, que viabiliza a penetração no comportamento humano em vista dos seus mecanismos de observação. Trata-se (o panóptico) de *uma espécie de laboratório do poder*, que se vale da vigilância e da invisibilidade para colher os elementos que busca¹⁶.

A linguagem, comportamento e valores de uma sociedade são relações constituídas de poder e, por isso, segundo Foucault:

Cada sociedade tem seu regime de verdade, sua “política geral” de verdade, isto é, os tipos de discurso que aceita e faz funcionar como verdadeiros..., os meios pelo qual cada um deles é sancionado, as técnicas e procedimentos valorizados na aquisição da verdade; o status daqueles que estão encarregados de dizer o que conta como verdadeiro.¹⁷

Hodiernamente a sociedade, de modo geral, sequer se dá conta de determinadas técnicas aplicadas em discursos e campanhas publicitárias que visam exclusivamente induzir comportamentos, especialmente no que tange à outorga do voto.

Agentes políticos constantemente buscam manter e majorar redutos eleitorais para assegurar a respectiva perpetuação no poder, verificável em diferentes locais do País, quase sempre com as mesmas características. Em muitos casos, a forma de atuação destes agentes pode não ser espontaneamente

¹⁵ FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. 17. ed. Org. e Trad.: Roberto Machado. Rio de Janeiro: Graal, 1979, p. 118.

¹⁶ FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**: história da violência nas prisões. Trad. de Raquel Ramalhete. 26. ed. Petrópolis: Vozes, 2002, p. 228.

¹⁷ Ibid., p. 12.

inspirada pela teoria de Michel Foucault. Contudo, essa forma de atuação seguramente pode ser explicada a partir dos ensinamentos do filósofo francês e isso é constatável mediante o emprego das técnicas de análise desenvolvidas por ele, que se amoldam com exatidão à realidade brasileira.

E o Poder Público ou, mais precisamente, os representantes da sociedade brasileira, notadamente em âmbito municipal, têm se valido da técnica de manipulação da sociedade para viabilizar interesses próprios, especialmente em períodos de crise de representatividade, independente das consequências que podem ser causadas ao orçamento público e à própria sociedade, assunto que ocupará o próximo capítulo.

4. O USO DAS LEIS QUE INSTITUEM ISENÇÕES TRIBUTÁRIAS COMO MECANISMO DE MANIPULAÇÃO SOCIAL PELOS PARLAMENTARES BRASILEIROS

Em muitos municípios brasileiros as isenções tributárias ainda são tratadas como benefícios sem contrapartida, ou seja, sem ônus a nenhuma das partes^{18 19}. Isenções são discutidas e votadas como se não implicassem restrições orçamentárias e consequências econômicas maléficas ao interesse local, o que se faz mediante o enaltecimento exclusivo dos aspectos positivos que revelam.

Com a evolução da jurisprudência, que passou a admitir a criação de isenções tributárias a partir de leis de iniciativa parlamentar, muitos agentes políticos que integram diferentes Casas Legislativas vislumbraram uma possibilidade de majorar o âmbito do respectivo eleitorado, haja vista o estado

¹⁸ A VOZ DA TERRA: Vereador defende que pacientes com câncer tenham isenção de IPTU. Nova Friburgo, 13 abr. 2015. Disponível em: <<http://avozdaserra.com.br/noticias/vereador-defende-que-pacientes-com-cancer-tenham-isencao-de-iptu>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

¹⁹ JEQUIÊ REPÓRTER. Vereador Tinho propõe isenção do IPTU para contribuintes que adotem crianças carentes. Jequiê Repórter, Jequiê, 23 de setembro de 2015. Disponível em: <<http://www.jequiereporter.com.br/blog/2015/09/23/vereador-tinho-propoe-isencao-do-iptu-para-contribuintes-que-adotem-criancas-carentes>>. Acesso em: 13 jan. 2018.

de euforia gerado no contribuinte que pode, mediante simples práticas (como adotar um animal ou adquirir um aquecedor solar) ou, até mesmo independente de qualquer ato voluntário (como ser vítima de furto ou roubo), ser beneficiado com uma isenção total ou parcial de um ou mais tributos que ele habitualmente recolhe.

Não é novidade para nenhum eleitor que as promessas feitas durante as campanhas eleitorais não apresentam elevado grau de fidedignidade em relação à atuação efetiva dos agentes políticos eleitos. Mas isso não é um fenômeno exclusivamente brasileiro, o que se constata mediante a análise das propostas – e respectivas análises especializadas – dos dois candidatos à Presidência dos Estados Unidos nas eleições de 2016²⁰.

Do mesmo modo que uma campanha eleitoral é exercida sem um apreço extremo ao que será concretizado no exercício da governabilidade, o exercício do mandato é feito – não raramente – com claras (e por vezes, exclusivas) intenções de reeleição. Para isso, diferentes formas de exercício do poder são executadas, embora apenas uma delas seja interessante ao objeto da presente pesquisa: a criação de benefícios que impactem diretamente as finanças do contribuinte, criando entre ele e o parlamentar (autor da iniciativa) um vínculo de gratidão que, potencialmente, será retribuído na eleição subsequente.

Esse novo fenômeno brasileiro pode perfeitamente ser analisado à luz dos ensinamentos de Michel Foucault, pois, com a sutileza de discursos bem elaborados e que se limitam a revelar aspectos benéficos de uma isenção

²⁰ NUNO, Aguiar. Donald Trump vai cumprir as suas promessas? **Jornal de Negócios**, Lisboa, 30 de dezembro de 2016. Disponível em: <<http://www.jornaldenegocios.pt/economia/mundo/detalhe/donald-trump-vai-cumprir-as-suas-promessas>>. Acesso em: 13 jan. 2018.

tributária, o parlamentar conquista o carisma do contribuinte (visto por ele como constante eleitor), o que é fundamental à perpetuação no poder.

Mas uma isenção tributária é uma renúncia fiscal e, por isso, demanda uma série de análises prévias que devem ser formalizadas em documentos explicitamente exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Não obstante, como ressaltado, os Tribunais de Justiça têm se limitado a admitir como válidas leis de iniciativa parlamentar que instituem isenções tributárias do ponto de vista constitucional²¹:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI COMPLEMENTAR Nº 275 DE 24 DE OUTUBRO DE 2014, DO MUNICÍPIO DE MARTINÓPOLIS - Concessão de Isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano a proprietários de imóveis portadores de doenças graves que especifica - Iniciativa oriunda do Poder Legislativo local - Viabilidade - Competência legislativa concorrente entre os Poderes Executivo e Legislativo para edição de norma tributária - Precedentes do C. Supremo Tribunal Federal - Lei questionada, ademais, que não cria ou impõe obrigações ao Executivo - Ausência de aumento de despesa ou mesmo ofensa a princípios constitucionais - Tese de renúncia de Receita, a desrespeitar artigo 14 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei De Responsabilidade Fiscal) que representa mero controle de legalidade da norma. Pretensão improcedente.

Decisões como esta, embora adequadas ao objeto do controle de constitucionalidade, abrem precedente que foi confirmado nos projetos consultados na presente pesquisa (e que estão relacionados abaixo), qual seja: o de desconsideração das obrigações decorrentes da Lei de Responsabilidade Fiscal.

²¹ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Ação direta de inconstitucionalidade nº 2201471-48.2014.8.26.0000. Relator: Desembargador Francisco Casconi. Pesquisa de jurisprudência, Acórdãos, 29 abril 2015. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/consultaCompleta.do>>. Acesso em: 12 dez. 2017.

Em vista do entendimento manifestado pelo Poder Judiciário brasileiro, projetos de instituição de isenções tributárias têm sido apresentados como se fossem projetos de outorga de honrarias ou de atribuição de nomes às vias públicas, isto é, sem prévios e robustos estudos.

As leis tendentes a instituir isenções tributárias a partir de iniciativa parlamentar são fundadas em variadas razões, algumas altruístas e outras despidas de razoabilidade.

Em virtude da amplitude do tema, apenas um tributo foi utilizado à pesquisa dos projetos de lei destinados à instituição da respectiva isenção a partir de iniciativa parlamentar. Trata-se do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU, que é de competência dos municípios brasileiros.

Outro corte metodológico estabelecido também se refere ao período de apresentação dos projetos de lei consultados. Com efeito, foram considerados apenas projetos apresentados entre os anos de 2013 e 2016, nos Estados de São Paulo, Paraná e Santa Catarina, os quais mantiveram entendimento, desde a data em referência, pela constitucionalidade das leis de iniciativa parlamentar que instituem isenções tributárias.

Embora seja vasta a lista de hipóteses em relação às quais se tem pretendido criar isenções tributárias, foram selecionados os projetos de leis com relativo grau de repetição em diferentes municípios, os quais visam isentar os contribuintes do pagamento do IPTU devido em relação a imóveis:

a) de propriedade ou locados por policiais, bombeiros e agentes penitenciários²²;

²² CONCÓRDIA. Câmara de Vereadores. Projeto de Lei nº 111, de 2013. Isenta o IPTU (Imposto Predial Territorial Urbano) aos policiais civis, policiais militares, policiais rodoviários, bombeiros e agentes penitenciários que trabalham e possuem residência fixa própria ou locada com disposição contratual de pagamento do imposto no Município de Concórdia Disponível em:

- b) de propriedade de pessoas aposentadas²³;
- c) de propriedade de pessoas que adotem ou, de algum modo, protejam animais²⁴;
- d) nos quais seja instalada “casinha de cachorro” que permita o abrigo de animal de rua²⁵;
- e) nos quais seja explorada atividade extrativista, vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial²⁶;
- f) nos quais tenha ocorrido furto ou roubo²⁷;
- g) nos quais tenha ocorrido enchente ou outros desastres naturais²⁸;

<<http://187.87.59.242:8085/LGNET/LGDetalhaProposicao.asp?0,0,2,7674>>. Acesso em: 09 mar. 2018.

²³ GUARULHOS. Câmara dos Vereadores. Projeto de Lei nº 2337, de 2014. Altera dispositivos da Lei nº 6793/10 relacionados à concessão de descontos no IPTU. Disponível em: <<http://camaraguarulhos.sp.gov.br/apex/cmguaru/f?p=309>>. Acesso em: 13 jan. 2018.

²⁴ ARAQUARI (Município). Lei nº 2.917, de 2014. Dispõe sobre o controle da reprodução de cães e gatos no Município de Araquari. Disponível em: <<http://www.legislador.com.br/LegislatorWEB.ASP?WCI=LeiConsulta>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

²⁵ CURITIBA. Câmara de Vereadores. Projeto de Lei nº 005.00182.2015, de 2015. Dispõe sobre adoção responsável e controle da reprodução de animais no município de Curitiba, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.cmc.pr.gov.br/wspl/sistema/ProposicaoConsultaForm.do?resetfull_action=>>. Acesso em: 13 jan. 2018; DENK, Eriksson. Casinha de cachorro pode dar desconto no IPTU em Curitiba: projeto de lei não é visto com bons olhos para quem atua com adoção responsável. Gazeta do Povo, Curitiba, 18 de julho de 2016. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/casinha-de-cachorro-pode-dar-desconto-no-iptu-em-curitiba-epfwaiwg0htcmot10gyh491md>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

²⁶ PIÊN. Câmara dos Vereadores. Projeto de Lei nº 030, de 2014. Concede desconto e isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano. Disponível em: <http://www.pien.pr.gov.br/_admin/legislacao/leis/Lei%20n%BA%201080%20-%20Isen%E7%E3o%20e%20Desconto%20IPTU.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2018.

²⁷ JAÚ. Câmara dos Vereadores. Projeto de Lei nº 85, de 2015. Dispõe sobre a concessão de isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU para imóveis que tiverem sido roubados ou furtados. Disponível em: <<http://legislativoweb.sistemas4r.com.br/Jau/documento.aspx?id0=9&id1=3&id2=85&id3=2015>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

²⁸ SÃO JOSÉ DO RIO PRETO (Município). Lei Complementar nº 500, de 2016. Altera o art. 25 da Lei Complementar nº 096, de 29 de dezembro de 1998. Disponível em: <<http://proposicoes.saojosedoriopreto.sp.leg.br/arquivo?id=330253>>. Acesso em: 15 mar. 2018.

h) nos quais seja adotado sistema de captação de água da chuva, reuso de água ou aquecimento solar²⁹;

i) nos quais seja implantado o "telhado verde"³⁰;

j) nos quais sejam plantadas árvores³¹;

k) de propriedade de pessoas portadoras de doenças graves³².

Como ressaltado, há uma vastidão de outros assuntos que têm se proliferado perante as Casas Legislativas brasileiras sob a roupagem de isenções tributárias de iniciativa parlamentar. Em qualquer caso, deve-se aferir a intenção do autor das respectivas proposituras e o modo de produção do projeto que gerará renúncia de receita.

O ato de deixar de recolher um tributo, especialmente o IPTU, é convidativo aos contribuintes, que naturalmente ficam seduzidos pela

²⁹ MAUÁ. Câmara dos Vereadores. Projeto de Lei nº 112, de 2015. Institui o Programa de Incentivo e Desconto, denominado "IPTU Verde", no Município de Mauá e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwj1o7GnqHSAhULjpAKHTxqBzoQFggfMAE&url=http%3A%2F%2Fconsulta.camaramaua.sp.gov.br%2Farquivo%3Fid%3D315967&usg=AFQjCNF0l6UQ0Dbk3msGQaGzxxLtFVQ76Q&sig2=snmklSIgTkwAg-GF3jhRg&bvm=bv.147448319,d.Y2I>>. Acesso em: 14 fev. 2018.

³⁰ SANTOS (Município). Lei Complementar nº 19, de 2015. Dispõe sobre o incentivo à implantação do "Telhado Verde" nos condomínios verticais do Município de Santos. Disponível em: <<http://www.camarasantos.sp.gov.br/publico/noticia.php?codigo=1810>>. Acesso em 14 mar. 2018.

³¹ ÁGUAS DA PRATA. Câmara dos Vereadores. Projeto de Lei nº 125, de 2014. Dispõe sobre incentivo ao plantio e manutenção de árvores, mediante desconto no IPTU (Imposto Predial Territorial Urbano) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.informacaomunicipal.com.br/aguasdaprata/legis/cadastro_projetos/arquivos_agenda/125-2014.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2018.

³² JAUÍ. Câmara dos Vereadores. Projeto de Lei nº 130, de 2014. Dispõe sobre a isenção de IPTU às famílias com pessoas portadoras de HIV ou tumores malignos (câncer) no Município de Jauí e dá outras providências. Disponível em: <<http://legislativoweb.sistemas4r.com.br/Jau/documento.aspx?id0=9&id1=3&id2=130&id3=2014>>. Acesso em: 16 jan. 2018; APIAÍ. Câmara dos Vereadores. Projeto de Lei nº 047, de 2015. Dispõe sobre a concessão de isenção de IPTU aos portadores de câncer e dá outras providências. Disponível em: <<http://cmapiai.sp.gov.br/portal/?p=15277>>. Acesso em: 22 jan. 2018.

possibilidade de se desonerarem de um incômodo custo anual mediante atos que, em muitos casos, são absolutamente banais. Ao apresentar projetos que têm por objeto isentar tributos, o parlamentar pode realmente reputar que a causa da isenção justifica a medida, mas também pode apenas estar em busca da construção de um eleitorado para a eleição subsequente.

O discurso eloquente da isenção é bem recebido, afinal não faltam justificativas à sua sustentação – ainda que despidas de fundamentação –, diferente do discurso oposto, que prega o zelo às contas públicas. Não por acaso muitos parlamentares preferem o silêncio, isto é, preferem a concordância com a renúncia de receita – proposta por algum colega de Parlamento – ao invés de cogitar a defesa orçamentária, que embora seja vital ao Estado não costuma ser benquista perante o senso comum.

É inadmissível o direcionamento do cidadão mediante o emprego de técnicas que o tratem como constante eleitor. Se a apresentação de um projeto que visa instituir uma isenção tributária tem por finalidade angariar redutos eleitorais, há um completo divórcio da essência administrativa e do bem comum. A manipulação da sociedade gera uma grave mácula de gestão, que compromete o orçamento público e provoca imensuráveis prejuízos à coletividade, apesar de, conforme leciona Foucault, ser efetivamente hábil para induzir condutas ao cidadão/eleitor, aumentando a sua docilidade e utilidade.

Em qualquer caso, trata-se de um novo fenômeno que demanda atenção, notadamente em momento de crise econômica, que pode se acentuar se as renúncias fiscais não forem operacionalizadas com a devida diligência. Para evitar distorções despropositadas, caberá ao controle repressivo – senão de constitucionalidade, de legalidade – exercido pelo Poder Judiciário, o papel de extirpar do ordenamento jurídico brasileiro todas as leis que não preenham

rigorosamente os requisitos que assegurem estabilidade orçamentária no âmbito em que tenham sido aprovadas.

O caminho a ser trilhado em virtude do fenômeno verificado, portanto, é o de controle de legalidade ao invés do controle de constitucionalidade, via que ainda não foi identificada nos casos consultados durante esta pesquisa, o que se confirma pela grande quantidade de ações diretas de inconstitucionalidade impetradas (e julgadas improcedentes), ao invés de ações destinadas ao controle de legalidade.

Segundo a doutrina de Novellino a via adequada para solucionar conflitos entre lei municipal face à respectiva Lei Orgânica é a da legalidade³³. No mesmo sentido é a doutrina de Carvalho³⁴ e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que decidiram não ser hipótese de controle de constitucionalidade a lesão da Lei Orgânica ocasionada por municipal, o que impede a atuação originária do Tribunal de Justiça e demanda a solução da controvérsia em primeira instância³⁵.

Raciocínio idêntico deve ser estendido às hipóteses de contrariedade à Lei de Responsabilidade Fiscal. Consabido, a Lei de Responsabilidade Fiscal tem sustentáculo no Capítulo II do Título VI da Constituição da República. Ela estabelece normas de finanças públicas direcionadas à responsabilidade na gestão fiscal. Assume, por isso, *status* hierárquico superior às normas federais,

³³ NOVELINO, Marcelo. **Direito constitucional**. 3. ed. São Paulo: Método, 2009, p. 205.

³⁴ CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional**: teoria do estado e da constituição: direito constitucional positivo. 13. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 533.

³⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 175.087. Relator: Ministro Néri da Silveira. Brasília, 04 de outubro de 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 08 mar. 2018.

estaduais e municipais destinadas, por exemplo, à implantação de renúncias de receita.

Nesse sentido, já decidiu o Supremo Tribunal Federal ao afirmar que se a via processual adequada não foi utilizada, não há elemento que permita a declaração de inconstitucionalidade de uma lei que criou isenção tributária sem as providências exigidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal³⁶.

O norte da legislação destinada à criação de isenções tributárias não se resume à Constituição da República, pois, independente da origem da lei, ela também deve observar os requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Não obstante, o caminho para exclusão da lei que viola a norma constitucional é diverso do que deve ser trilhado para eliminação da lei que viola a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Não há dúvida: ao violar determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal, a lei criadora de hipótese de renúncia fiscal deve ser extirpada do ordenamento jurídico e, para isso, contudo, deve-se proceder ao uso dos instrumentos processuais adequados, haja vista a impossibilidade de criar hipóteses de controle de constitucionalidade pela via hermenêutica.

5. CONCLUSÕES

Ao final da presente pesquisa conclui-se que embora alguns tribunais e autores (como Roque A. Carrazza) ainda relutem em admitir constitucionalidade às leis de iniciativa parlamentar que instituem isenções tributárias, este caminho

³⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 642.014. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 27 de junho 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 08 mar. 2018.

é irreversível, o que gera um fenômeno que demanda análise atenta, especialmente por parte do Poder Judiciário brasileiro.

Com a admissão pelos Tribunais brasileiros, com base em precedentes do Supremo Tribunal Federal, de que um parlamentar pode apresentar projeto de lei tendente a criar uma isenção tributária, muitos agentes políticos passaram a utilizar este instrumento como um mecanismo de manutenção e majoração dos respectivos redutos eleitorais.

Ao explorar apenas os efeitos benéficos das isenções tributárias, alguns parlamentares vislumbram apenas uma garantia para perpetuação no poder, pois recebem dos contribuintes beneficiados a gratidão da economia gerada, que é retribuída na urna.

Se esse fenômeno não é inspirado pela teoria desenvolvida por Michel Foucault, seguramente pode ser explicado a partir dela. O filósofo francês em referência prestou inquestionável contribuição à forma de análise do exercício do poder e da manipulação social, fornecendo os instrumentos necessários à identificação das técnicas empregadas em vista dos fins pretendidos.

Analisando a questão à luz dos ensinamentos de Foucault, constatou-se que a partir da abertura dada pelo Poder Judiciário, ganharam força os discursos e aumentou a quantidade de projetos apresentados ao longo dos municípios brasileiros para isentar diferentes grupos de contribuintes do pagamento de diferentes tributos. Especificamente em relação ao IPTU, constatou-se a existência de uma vasta quantidade de atos que podem dispensar o seu pagamento, como: aposentadoria, adoção de animais, instalação de "casinha de cachorro", exploração de atividade vegetal e similares, adoção de crianças e adolescentes, implantação de sistema de captação de água e similares, instalação de sistema

de aquecimento solar, plantio de árvores etc. Além disso, ter o imóvel furtado ou roubado também pode ensejar a concessão de benefício fiscal.

Sem analisar a fundo o objeto de cada isenção, de plano constata-se o despropósito de muitas e, em qualquer caso, não se pode pactuar com a criação de isenções sem o pleno preenchimento dos requisitos exigidos pela legislação brasileira, especificamente pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

A sociedade, portanto, precisa estar atenta para não ser manipulada pelos agentes políticos e estes, ao agirem visando apenas interesse próprio (de natureza eleitoreira), violam o princípio da supremacia do interesse público e comprometem gravemente o orçamento público, o que afetará o bem comum a médio e longo prazo.

Para evitar o aguçamento da crise atualmente enfrentada pelo Estado brasileiro, o caminho a ser trilhado é o do controle de legalidade e não o de constitucionalidade, pois, como ressaltado, o último caminho não é suscetível de retrocesso, enquanto o primeiro precisa iniciar a ser percorrido.

6. REFERÊNCIAS

A VOZ DA TERRA: Vereador defende que pacientes com câncer tenham isenção de IPTU. Nova Friburgo, 13 abr. 2015. Disponível em: <<http://avozdaserra.com.br/noticias/vereador-defende-que-pacientes-com-cancer-tenham-isencao-de-iptu>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

ÁGUAS DA PRATA. Câmara dos Vereadores. Projeto de Lei nº 125, de 2014. Dispõe sobre incentivo ao plantio e manutenção de árvores, mediante desconto no IPTU (Imposto Predial Territorial Urbano) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.informacaomunicipal.com.br/aguasdaprata/legis/cadastro_projetos/arquivos_agenda/125-2014.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2018.

APIAÍ. Câmara dos Vereadores. Projeto de Lei nº 047, de 2015. Dispõe sobre a concessão de isenção de IPTU aos portadores de câncer e dá outras providências. Disponível em: <<http://cmapiai.sp.gov.br/portal/?p=15277>>. Acesso em: 22 jan. 2018.

ARAQUARI (Município). Lei nº 2.917, de 2014. Dispõe sobre o controle da reprodução de cães e gatos no Município de Araquari. Disponível em: <<http://www.legislador.com.br/LegislatorWEB.ASP?WCI=LeiConsulta>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

BRASIL. Constituição (1988), DOU, de 05/10/1988.

____. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 20 jan. 2018.

____. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 640.208. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 04 de outubro 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 08 mar. 2018.

____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 175.087. Relator: Ministro Néri da Silveira. Brasília, 04 de outubro de 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 08 mar. 2018.

____. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 809719. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 26 de abril de 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 07 mar. 2018.

____. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 642.014. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 27 de junho 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 08 mar. 2018.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional**: teoria do estado e da constituição: direito constitucional positivo. 13. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

CONCÓRDIA. Câmara de Vereadores. Projeto de Lei nº 111, de 2013. Isenta o IPTU (Imposto Predial Territorial Urbano) aos policiais civis, policiais militares, policiais rodoviários, bombeiros e agentes penitenciários que trabalham e possuem residência fixa própria ou locada com disposição contratual de pagamento do imposto no Município de Concórdia Disponível em: <<http://187.87.59.242:8085/LGNET/LGDetalhaProposicao.asp?0,0,2,7674>>. Acesso em: 09 mar. 2018.

CURITIBA. Câmara de Vereadores. Projeto de Lei nº 005.00182.2015, de 2015. Dispõe sobre adoção responsável e controle da reprodução de animais no município de Curitiba, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.cmc.pr.gov.br/wspl/sistema/ProposicaoConsultaForm.do?resetfull_action=>>. Acesso em: 13 jan. 2018.

DENK, Eriksson. Casinha de cachorro pode dar desconto no IPTU em Curitiba: projeto de lei não é visto com bons olhos para quem atua com adoção responsável. Gazeta do Povo, Curitiba, 18 de julho de 2016. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/casinha-de-cachorro-pode-dar-desconto-no-iptu-em-curitiba-epfwaiwg0htcmot10gyh491md>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

FOUCAULT, Michel. A governamentalidade. In: **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1978, pp. 277-293.

_____. **Microfísica do Poder**. 17. ed. Org. e Trad.: Roberto Machado. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

_____. **Vigiar e Punir**: história da violência nas prisões. Trad. de Raquel Ramalhete. 26. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

GUARULHOS. Câmara dos Vereadores. Projeto de Lei nº 2337, de 2014. Altera dispositivos da Lei nº 6793/10 relacionados à concessão de descontos no IPTU.

Disponível em: <<http://camaraguarulhos.sp.gov.br/apex/cmguaru/f?p=309>>. Acesso em: 13 jan. 2018.

JAÚ. Câmara dos Vereadores. Projeto de Lei nº 85, de 2015. Dispõe sobre a concessão de isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU para imóveis que tiverem sido roubados ou furtados. Disponível em: <<http://legislativoweb.sistemas4r.com.br/Jau/documento.aspx?id0=9&id1=3&id2=85&id3=2015>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

_____. Câmara dos Vereadores. Projeto de Lei nº 130, de 2014. Dispõe sobre a isenção de IPTU às famílias com pessoas portadoras de HIV ou tumores malignos (câncer) no Município de Jahu e dá outras providências. Disponível em: <<http://legislativoweb.sistemas4r.com.br/Jau/documento.aspx?id0=9&id1=3&id2=130&id3=2014>>. Acesso em: 16 jan. 2018

JEQUIÉ REPÓRTER. Vereador Tinho propõe isenção do IPTU para contribuintes que adotem crianças carentes. Jequié Repórter, Jequié, 23 de setembro de 2015. Disponível em: <<http://www.jequiereporter.com.br/blog/2015/09/23/vereador-tinho-propoe-isencao-do-iptu-para-contribuintes-que-adotem-criancas-carentes>>. Acesso em: 13 jan. 2018.

MAUÁ. Câmara dos Vereadores. Projeto de Lei nº 112, de 2015. Institui o Programa de Incentivo e Desconto, denominado "IPTU Verde", no Município de Mauá e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjm1o7GnqHSAhULjpAKHTxqBzoQFggfMAE&url=http%3A%2F%2Fconsulta.camaramaua.sp.gov.br%2Farquivo%3Fid%3D315967&usq=AFQjCNF0l6UQ0Dbk3msGQaGzxxLtFVQ76Q&sig2=snmklSlgTOkwAg-GF3jhRg&bvm=bv.147448319,d.Y2l>>. Acesso em: 14 fev. 2018.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 468306-78.2007.8.13.0000. Relator: Desembargador Herculano Rodrigues. Belo Horizonte, MG, 08 de maio de 2009. Disponível em: <<http://www.tjmg.jus.br/portal/jurisprudencia/consulta-de-jurisprudencia/acordaos/>>. Acesso em: 22 mar. 2018.

NOVELINO, Marcelo. **Direito constitucional**. 3. ed. São Paulo: Método, 2009.

NUNO, Aguiar. Donald Trump vai cumprir as suas promessas? **Jornal de Negócios**, Lisboa, 30 de dezembro de 2016. Disponível em: <<http://www.jornaldenegocios.pt/economia/mundo/detalhe/donald-trump-vai-cumprir-as-suas-promessas>>. Acesso em: 13 jan. 2018.

PARANÁ. Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1219109-2. Relator: Desembargador Telmo Cherem. Curitiba, 15 de junho de 2015. Disponível em: <<http://www.tjpr.jus.br/>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

PIÊN. Câmara dos Vereadores. Projeto de Lei nº 030, de 2014. Concede desconto e isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano. Disponível em: <http://www.pien.pr.gov.br/_admin/legislacao/leis/Lei%20n%BA%201080%20-%20Isen%E7%E3o%20e%20Desconto%20IPTU.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2018.

SANTIAGO, Mariana Ribeiro; ANDRADE, Sinara Lacerda. A obsolescência programada e psicológica como forma de biopoder: perspectivas jurídicas do consumismo. **Revista Quaestio Iuris**. Vol. 09, n. 04, Rio de Janeiro, 2016, pp. 1771-1786. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/21252>>. Acesso em 10 mar. 2018.

SANTOS (Município). Lei Complementar nº 19, de 2015. Dispõe sobre o incentivo à implantação do "Telhado Verde" nos condomínios verticais do Município de Santos. Disponível em: <<http://www.camarasantos.sp.gov.br/publico/noticia.php?codigo=1810>>. Acesso em 14 mar. 2018.

SÃO JOSÉ DO RIO PRETO (Município). Lei Complementar nº 500, de 2016. Altera o art. 25 da Lei Complementar nº 096, de 29 de dezembro de 1998. Disponível em: <<http://proposicoes.saojosedoriopreto.sp.leg.br/arquivo?id=330253>>. Acesso em: 15 mar. 2018.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 177.980-0/9. Relator: Desembargador Armando Toledo. São Paulo, SP, 24 de fevereiro de 2010. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/consultaCompleta.do>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

_____. Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0153012-54.2011.8.26.0000. Relator: Desembargador Roberto Mac Cracken. São Paulo, 23

novembro 2011. Disponível em:
<<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/consultaCompleta.do>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

_____. Tribunal de Justiça. Ação direta de inconstitucionalidade nº 2201471-48.2014.8.26.0000. Relator: Desembargador Francisco Casconi. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos, 29 abril 2015. Disponível em:
<<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/consultaCompleta.do>>. Acesso em: 12 dez. 2017.