

CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA

PARECER Nº 256/19

PROCESSO Nº 1328/18

PLCL Nº 022/18

PARECER PRÉVIO

É submetido a exame desta Procuradoria, para parecer prévio, o Projeto de Lei Complementar em epígrafe, de iniciativa parlamentar, que cria o programa POA Solar e institui regras de incentivo fiscal para adoção de energia solar no âmbito do Município de Porto Alegre.

A exposição de motivos traz longa fundamentação a respeito da importância dos sistemas de energia solar, em suas mais diferentes situações, inclusive quanto à capacidade de geração energética brasileira. Refere a adoção de prática similar no Município de Salvador/BA. Submete o projeto à apreciação.

Houve manifestação da Diretoria Legislativa informando da vigência da Lei Complementar nº 560/2007, a qual já abordaria a matéria da proposição, atraindo, assim, a incidência do art. 7º, IV, da LC 611/09.

O autor do projeto apresentou contestação pugnando pelo seu regular prosseguimento.

O projeto foi apreçado em mesa e remetido a esta Procuradoria.

Em síntese, é o relatório.

Trata-se de projeto de lei que visa instituir programa de incentivo à adoção de energia solar na esfera municipal, com a concessão de desconto ou isenção de tributos aos contribuintes proprietários de unidades habitacionais e comerciais que implementarem sistemas de captação e aproveitamento da energia solar.

A matéria se insere na competência legislativa municipal, tendo em vista que versa sobre assunto de interesse local. Inteligência do art. 30, I, da Constituição Federal.



Embora a proposição traga em seu contexto a instituição de isenção tributária aos contribuintes que especifica, o tema não é daqueles de competência privativa do Poder Executivo. Nesse prisma, o Supremo Tribunal Federal já definiu, reiteradamente, que a iniciativa para tratar de matéria tributária é concorrente tanto do Legislativo quanto do Executivo (inclusive nos casos em que se pretenda instituir isenção tributária), o que se ilustra com o seguinte precedente:

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NO 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. RECURSO QUE NÃO SE INSURGIU CONTRA A DECISÃO AGRAVADA. DECISÃO QUE SE MANTÊM POR SEUS PRÓPRIOS FUNDAMENTOS.** 1. 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. 2. **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). 3. 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. Conseqüentemente, providos o agravo de instrumento e o recurso extraordinário, em face da jurisprudência desta Corte. 4. Agravo regimental a que se nega provimento. (AI 809719 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 09/04/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-078 DIVULG 25-04-2013 PUBLIC 26-04-2013). (Grifou-se).

Ainda no aspecto formal, reitera-se com ressalva a observação realizada pela Diretoria Legislativa (fl. 10). Em que pese a contestação apresentada pelo autor da proposta (fl.11 e verso), o objeto da presente proposição se confunde em parte com aquele trazido pela Lei Complementar nº 560/2007.

Na LC nº 560/2007 foi instituído Programa de Incentivos ao Uso de Energia Solar em edificações, constando de seus objetivos "a *promoção de medidas necessárias ao fomento do uso e ao desenvolvimento tecnológico de sistemas de aproveitamento de energia solar para o aquecimento de água em imóveis e para a geração de energia elétrica fotovoltaica*" (art. 1º, I, da LC nº 560/07, com redação dada pela Lei Complementar nº 730/2014). Ao mesmo passo, a citada LC deixou a cargo do Poder Executivo a regulamentação dos incentivos fiscais a serem concedidos e o prazo de validade do Programa (art. 2º, da LC nº 560/07).



No presente projeto, tem-se a criação do "Programa POA Solar, com o objetivo de incentivar a utilização da energia da luz do sol, no Município de Porto Alegre" (art. 1º). Ou seja, os objetivos veiculados na LC nº 560/07 e nesta proposição parecem possuir identidade.

É certo, por outro lado, que o projeto em análise inova o que dispõe a LC nº 560/07, porque traz regramento claro e objetivo a respeito dos incentivos fiscais a serem concedidos.

Assim, *smj*, seria hipótese de adequação do presente texto para que o projeto visasse a alteração da própria LC nº 560/07, acrescentando aquilo no que esta é omissa. Inteligência do disposto no art. 7º, IV e § 2º, II, da LC nº 611/09¹.

No aspecto material, a proposição encontra óbice de constitucionalidade, a impedir sua tramitação na forma como apresentada.

O projeto, ao criar a isenção tributária ou desconto no valor de tributos devidos aos Cofres Públicos, não veio acompanhado da necessária estimativa do impacto orçamentário-financeiro decorrente da renúncia fiscal, na forma do que estipula o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/2000), *in verbis*:

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: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001)
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.

¹ Art. 7º Na elaboração da lei, serão observados os seguintes princípios:

- I - cada Lei tratará de um único objeto;
 - II - a Lei não conterá matéria estranha a seu objeto ou a esse não-vinculada por afinidade, pertinência ou conexão;
 - III - o âmbito de aplicação da Lei será estabelecido de forma tão específica quanto o possibilitar o conhecimento técnico ou científico da área respectiva; e
 - IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei.
- § 1º Excetua-se ao disposto no inc. I do "caput" deste artigo as codificações.
- § 2º Excetua-se ao disposto no inc. IV do "caput" deste artigo:
- I - normas legais complementares à Lei considerada básica, desde que tenham sua edição determinada expressamente por esta, as quais lhe serão vinculadas por remissão expressa; e
 - II - normas legais que alterem ou complementem a Lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.

§ 1º **A renúncia compreende** anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, **concessão de isenção em caráter não geral**, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, **e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.**

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

(Grifou-se).

O projeto, a par de criar desconto ou isenção tributária, não veio acompanhado de qualquer demonstração de que não irá afetar as metas de resultado fiscal previstas na lei de diretrizes orçamentárias; tampouco trouxe as medidas de compensação que confirmam, na redução da receita tributária estimada, a correspondente elevação por meio do aumento de alíquotas ou ampliação da base de cálculo de tributos (incisos I e II do *caput* do art. 14 da LRF).

Em que pese a exigência acima estar definida em Lei, não diretamente na Constituição Federal ou Estadual, o que poderia gerar apenas problema de incompatibilidade infraconstitucional, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016², o tema passou a integrar o Texto Maior da República, no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), com a seguinte redação:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

A norma supra é de repetição obrigatória, valendo dizer que encontra reflexo na Constituição Estadual quando observado o que dispõe o art. 8º da CE, que dispõe: “O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição”.

Além disso, há entendimento jurisprudencial, no âmbito do Tribunal de Justiça Estadual, no sentido de que reduções/isenções que impliquem renúncia fiscal

² Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.

implicam inconstitucionalidade material por afronta ao princípio da razoabilidade (art. 19 da CE³) diante da ausência de indicação da fonte de compensação.

Em idêntico sentir, já se manifestou o TJ/RS, em recente decisão, para declarar a inconstitucionalidade material de norma, de iniciativa do Legislativo, que concedeu desconto no IPTU por ausência da estimativa do impacto orçamentário-financeiro, conforme segue:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. NORMA MUNICIPAL CONCESSIVA DE DESCONTO NO IPTU. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. AUSÊNCIA DE VÍCIO FORMAL. RENÚNCIA DE RECEITA FISCAL. AUSÊNCIA DA ESTIMATIVA DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DO EQUILÍBRIO DA EQUAÇÃO DE RECEITAS E DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS. PRECEDENTES. 1. É pacífico o entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de que a norma de isenção de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) tem natureza tributária, e não orçamentária, sendo a iniciativa de competência concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo. 2. **A proposição legislativa que disponha sobre descontos no IPTU deve ser acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro da renúncia fiscal daí decorrente, mormente porque a isenção não pode implicar redução das receitas previstas no orçamento, de forma a colocar em risco o equilíbrio da frágil equação de receitas e despesas orçamentárias (art. 14 da LC nº 101/2001, art. 163 e seguintes da CF/88, art. 113 do ADCT e art. 8º 19 da CE/89).** 3. Ausente a estimativa do impacto orçamentário-financeiro do benefício fiscal ora questionado, deve ser reconhecida a inconstitucionalidade da norma isencional, tendo em vista que não é possível aferir se os descontos no IPTU afetarão as metas de resultados fiscais previstas na lei de diretrizes orçamentárias, cumprindo destacar, a par disso, que tampouco se fez qualquer previsão de arrecadação compensatória. Violação do princípio da razoabilidade (art. 19 da CE/89). Precedente desta E. Corte. JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70078689817, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em 10/12/2018). (Grifou-se).

³ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. LEI MUNICIPAL 11.428/2013. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. IMPOSTO TERRITORIAL URBANO (IPTU) E TAXA DE COLETA DE LIXO (TCL). Preliminar de impossibilidade jurídica do pedido. Rejeitada. Mérito. **A lei municipal impugnada, de iniciativa da Câmara de Vereadores de Porto Alegre, apresenta ofensa ao princípio da razoabilidade. Não se pode reduzir a correção monetária dos créditos de IPTU e TCL, na forma posta, pois implica evidente renúncia fiscal, ainda mais que não indicada a respectiva fonte de compensação.** Declaração de inconstitucionalidade integral da Lei 11.428/13, com efeitos ex tunc, por ofensa à Constituição Estadual. Abalo significativo no orçamento municipal e embaraço a toda a atividade administrativa do Executivo Municipal. PRELIMINAR REJEITADA, UNÂNIME. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE, POR MAIORIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70054571740, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Glênio José Wasserstein Hekman, Julgado em 21/07/2014). (Grifou-se).

Destaca-se, ainda, excerto do voto do Relator da ADI nº 70078689817, Des. Eduardo Uhlein, sobre o tema:

Em suma, o que se está a dizer é que a renúncia de receita fiscal é medida plenamente aceitável, sobretudo na hipótese em que ela se volta a atender a uma finalidade de cunho extrafiscal, estimulando ações que se destinam a preservar e proteger o meio ambiente.

Porém, o benefício fiscal, a teor do art. 19 da CE/89, deve ser implementado dentro dos moldes previstos na LC nº 101/2000 e no art. 113 do ADCT – normas de observância obrigatória pelos entes federativos – a fim de que não implique redução das receitas previstas do orçamento, de molde a criar, conseqüentemente, embaraços à atividade administrativa do Executivo Municipal.

No caso, convém insistir, a ausência de avaliação da estimativa do impacto orçamentário-financeiro da isenção ora questionada impede que se saiba se os descontos no IPTU afetarão as metas de resultados fiscais previstas na lei de diretrizes orçamentárias, cumprindo destacar, a par disso, que tampouco se fez qualquer previsão de arrecadação compensatória.

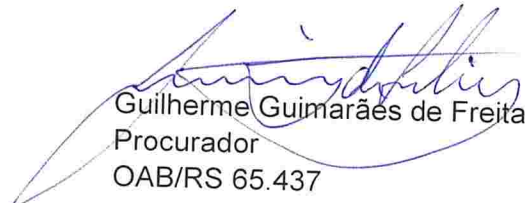
É o que ocorre com a presente proposição. Todavia, vício ainda passível de correção.

Isso posto, o projeto apresenta os seguintes óbices para a sua tramitação:

- a) identidade de objetivos com a Lei Complementar nº 560, de 3 de janeiro de 2007, devendo ter sua redação alterada para aplicação do disposto no art. 7º, IV e § 2º, II, da Lei Complementar nº 611, de 3 de fevereiro de 2009;
- b) vício de inconstitucionalidade material por ausência de estimativa do impacto orçamentário-financeiro decorrente da renúncia fiscal (art. 113 do ADCT, da CF, c/c art. 8º da CE e art. 14 da LC 101/2000);
- c) vício de inconstitucionalidade material por ausência de razoabilidade diante da não indicação da fonte de compensação do desconto/isenção fiscal concedido.

É o parecer.

Porto Alegre, 12 de junho de 2019.


Guilherme Guimarães de Freitas
Procurador
OAB/RS 65.437