

## **PARECER**

Nº 1590/2024<sup>1</sup>

- PG – Processo Legislativo. Projeto de lei. Iniciativa parlamentar. Dispõe sobre incentivos à geração de energias alternativas no âmbito municipal. Análise da validade. Considerações.

### **CONSULTA:**

A Câmara consulente indaga acerca da validade de projeto de lei, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre incentivos à geração de energias alternativas no âmbito municipal, através da redução da alíquota de IPTU e do ISSQN.

### **RESPOSTA:**

Inicialmente, temos que a propositura em tela prevê ao Poder Executivo que este incentive a geração de energia alternativa fotovoltaica, solar, térmica e eólica, para aumentar a produção e levar a redução de custos para o consumidor por intermédio: I. De aperfeiçoamento da tecnologia de produção; II. Da redução da carga tributária referente ao IPTU e nas operações internas do ISSQN incidente sobre a saída dos painéis fotovoltaicos e outros conversores de energia alternativa; III. De promoção de campanhas de esclarecimentos sobre as vantagens da energia elétrica alternativa. (art. 1º do PL).

Dentro deste contexto, a atividade tributária é regida pelo princípio da legalidade tributária, sua função primordial é a arrecadatória. Todavia, a extrafiscalidade tributária, quanto às funções de estimular e desestimular condutas ganham maior importância, considerando o contexto econômico, social, socioambiental, dentre outros.

<sup>1</sup>PARECER SOLICITADO POR VALDEMAR MARTINS NETO MOUCO MENDONÇA, DIRETOR LEGISLATIVO - CÂMARA MUNICIPAL (ARARAQUARA-SP)

A LRF institui normas de observância obrigatória aos entes públicos voltadas ao equilíbrio, planejamento e transparência. Desonerações tributárias (inclusive a título extrafiscal) dependem de atendimento aos requisitos financeiros (art. 14 da LRF) e orçamentários (art. 165 da Constituição) os quais não se encontram presentes. Neste sentido:

"CONSULTA FORMULADA PELO ENTÃO MINISTRO DA FAZENDA RELATIVAMENTE À INTERPRETAÇÃO A SER DADA NO CASO DE CONFLITO DE NORMAS DECORRENTE DA APROVAÇÃO DE LEIS SEM A DEVIDA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA E EM INOBSERVÂNCIA AO QUE DETERMINA A LEGISLAÇÃO SOBRE A MATÉRIA.(...) Elevada importância dessas normas constitucionais e legais de disciplina fiscal para a efetivação de direitos fundamentais, porquanto, conforme reconhecido pela doutrina, "não existe almoço grátis" e os direitos têm custos que implicam ônus financeiro ao Estado para a sua realização, cujo suporte depende de uma atuação fiscal responsável, sob pena de as promessas constitucionais serem indefinidamente frustradas por razões financeiras. - Medidas legislativas aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente são inexecutáveis, porquanto embora se trate de normas que, após a sua promulgação, entram no plano da existência e no plano da validade, não entram, ainda, no plano da eficácia, justamente por não atenderem ao disposto no art. 167 da CF/88, art. 113 do ADCT, arts. 15, 16 e 17 da LRF, e na respectiva LDO. (TCU, ACÓRDÃO 1907/2019 ATA 30/2019 - PLENÁRIO)."

O princípio da separação dos poderes (art. 2º CRFB) é estruturante em nosso ordenamento jurídico e delimita as funções do Legislativo, Executivo e Judiciário. Para viabilizar o desenho institucional da separação de Poderes, o ar. 167, IV da Constituição veda a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa. Apenas mostra-se legítima a vinculação feita pela própria Constituição na repartição na

arrecadação dos arts. 158 e 159; na destinação de recursos para ações de saúde; de ensino; em atividades da administração tributária (arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII) e nas garantias às operações de crédito por antecipação de receita (arts. 165, § 8º; 167, § 4º).

Ensina a doutrina: "*as exceções de tributos vinculados a fundo, órgão ou despesa somente podem ser veiculadas pela Constituição. Por isso, todas as vinculações patrocinadas por leis, ordinárias ou complementares, padecem de evidente inconstitucionalidade, pela mácula frontal ao princípio da não vinculação* (Torres. Heleno Taveira. Direito Constitucional Financeiro. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 382, g.n.)."

Do STF, destacamos:

"O art. 167, IV, da Constituição Federal veda o estabelecimento de vinculação de receitas proveniente de impostos, quando não previstas ou autorizadas na Constituição Federal, **porquanto cerceia o poder de gestão financeira do chefe do Poder Executivo** e obsta o custeio das despesas urgentes, imprevistas ou extraordinárias, que se façam necessárias ao longo do exercício financeiro, tanto mais que deve dar-se aplicação aos recursos de receita pública consoante critérios de responsabilidade fiscal consentâneos com os anseios democráticos. (...) **A vedação à vinculação da receita é norma que preserva a separação dos poderes, o princípio democrático e a responsabilidade fiscal, de modo que o artigo 167, IV, da Constituição faz jus à sua simétrica aplicação por todos os entes da Federação.** (...) proibição da vinculação de receita de impostos, como regra que protege a separação de poderes e o princípio democrático, impede uma leitura expansiva dos poderes normativos delegados. Somente são admitidas as exceções expressamente previstas em lei, não podendo o legislador complementar ampliar esse rol à revelia das disposições constitucionais (...) a melhor exegese impõe a interpretação literal em matéria de vinculação orçamentária. (ADI 5897, DJE 02.08.19, g.n.)."

Conquanto tenha o Legislativo competência na seara tributária, não cabe a este Poder a criar de política de governo ou atribuir funções a órgãos do Executivo. Sobre o tema:

"Por considerar usurpada a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para iniciar projetos de leis que disponham sobre organização e funcionamento da Administração Pública (CF, artigos 61, § 1º, II, e, e 84, II e VI), o Plenário, em conclusão, julgou parcialmente procedente pedido formulado em ação direta ajuizada pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul para declarar a inconstitucionalidade do art. 4º da Lei gaúcha 11.591/2001. (...). Entendeu-se que a norma, de iniciativa da assembléia legislativa, teria fixado novas atribuições para órgão vinculado à Administração Direta. (STF, ADI 2800/RS)."

A criação de campanhas de conscientização envolvem ações de planejamento, a direção, despesa pública, por esta razão, a cargo do Executivo:

"Representação por inconstitucionalidade. Lei (...) **Semana de Conscientização, Prevenção e Combate à Obesidade**. Regras procedimentais direcionadas tanto ao Chefe do Poder Executivo quanto a duas de suas Secretarias, relativas ao evento. **Princípio da independência dos Poderes. Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre organização administrativa, estruturação e atribuições de suas Secretarias e órgãos.** (TJ/RJ, Orgão Especial. ADI 151 RJ 2006.007.00151, g.n.)."

Por outro lado, o Legislativo pode, próprio âmbito Câmara, promover debates para ampliar a consciência dos cidadãos sobre relevantes questões sociais, até mesmo criando Dia ou uma semana de conscientização, desde de que não importe em criação de Programa de Governo, tampouco criação de despesa ao Executivo.

Pelas razões expostas, concluímos pela inviabilidade jurídica do PL apresentado de iniciativa parlamentar.

É o parecer, s.m.j.

Marcella Meireles de Andrade  
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Priscila Oquioni Souto  
Consultora Jurídica

Rio de Janeiro, 07 de junho de 2024.