

# CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER CJR Nº 76/2018 fls. 1/3

## COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO

### PARECER Nº 76/2018

Projeto de Lei Complementar nº 4/2018  
Institui, no âmbito do Município de Hortolândia, o Programa de Incentivo Fiscal ao Uso de Energia Solar Fotovoltaica e dá outras providências

Autor: Vereador Edvan Campos de Albuquerque  
Relator: Vereador Gervásio Batista Pozza

### I – RELATÓRIO

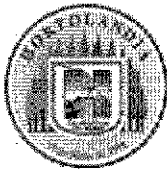
Segue para análise da Comissão de Justiça e Redação o Projeto de Lei Complementar nº 4/2018, de autoria do Nobre Vereador Edvan Campos de Albuquerque, que institui, no âmbito do Município de Hortolândia, o Programa de Incentivo Fiscal ao Uso de Energia Solar Fotovoltaica e dá outras providências.

Em sua justificativa o Autor aduz que o planeta está sofrendo os efeitos de uma crise energética sem precedentes. Nas mais diferentes esferas de representação a sociedade está se mobilizando pela sustentabilidade.

Nesse contexto, destacam-se as fontes energéticas renováveis e não poluentes como a solar.

Os benefícios para o ambiente do uso de energia solar fotovoltaica são inúmeros, tais como, ser energia renovável, não emitir nenhum tipo de poluição ou gases de efeito estufa, entre outros. Inúmeros são, ainda, os benefícios para o usuário, já que o retorno do investimento inicial é rapidamente recuperado, há crescente valorização imobiliária da propriedade onde está instalado o equipamento de captação, o sistema pode ser transportado para outro imóvel, sendo a vida útil dos painéis de, aproximadamente, 25 anos.

Cumprе salientar, por oportuno, que a iniciativa para o processo legislativo está correta, já que o presente Projeto de Lei em análise não invade a competência privativa do Poder Executivo quanto



# CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER CJR Nº 76/2018 fls. 2/3

às iniciativas das leis, eis que, em matéria tributária, a competência legislativa é concorrente (art. 61 da CF e art. 24 da CE).

Desse modo, para o Autor não há inconstitucionalidade por vício de iniciativa na lei que institui incentivo fiscal, pois a norma não versaria sobre matéria orçamentária, nem aumentando a despesa do Município, tese esta que prevalece no Supremo Tribunal Federal

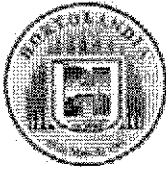
A propositura em questão foi lida em Plenário na Sessão de 26 de março de 2018, e sua ementa publicada, na data de 27 de março de 2018, no Jornal Todo Dia, estando seu conteúdo disponível no site da Câmara Municipal, para cumprimento de publicidade e acompanhamento dos atos legislativos. Nesse período a propositura não recebeu emendas ou substitutivos.

## II – ANÁLISE DA PROPOSITURA

Constata-se que a medida é de natureza legislativa e de iniciativa concorrente, estando, desta forma, em condições de ser apreciada no que diz respeito aos aspectos que cumpre a esta Comissão analisar.

O tema da matéria já fora objeto de análise no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em sede de Ação Direta de Constitucionalidade, promovida pelo Prefeito de Taubaté contra a Lei Municipal nº 5.078/2015 da Câmara Municipal de Taubaté, tendo sido sua inconstitucionalidade julgada improcedente

Ação Direta de Inconstitucionalidade – Lei nº 5.078, de 11 de Setembro De 2015, que “autoriza o Poder Executivo a instituir o programa de incentivo e desconto, denominado 'IPTU Verde' no âmbito do Município de Taubaté e dá outras providências” – Ato normativo de autoria parlamentar - Competência legislativa concorrente - Repercussão no Orçamento Municipal – Irrelevância - Afronta ao disposto no artigo 5º e §§ 2º e 6º do artigo 174 da Constituição Estadual- Inocorrência – Precedentes do



# CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER CJR Nº 76/2018 fls. 3/3

STF e do Órgão Especial desta Corte- Improcedência Da  
Ação

Segue juntado, anexo, o Acórdão do TJSP.

### III – VOTO DO RELATOR

Assim sendo, havendo óbice legal, manifestamo-nos  
FAVORAVELMENTE à constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei  
Complementar n.º 4/2018, nos termos desse Relatório.

Sala das Comissões, 26 de abril de 2018.

Gervásio Batista Pozza  
Relator

Acompanham o voto do Relator o Vereador:

Cleuzer Marques de Lima  
Membro

Paulo Pereira Filho  
Membro

**PARECER****Processo n. 2248567-25.2015.8.26.0000****Requerente: Prefeito do Município de Taubaté****Requerida: Câmara Municipal de Taubaté**

**Ementa: CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA INCONSTITUCIONALIDADE. COGNOSCIBILIDADE NO CONTENCIOSO DE CONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL. PARAMETRICIDADE EXCLUSIVA DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. LEI N. 5.078, DE 11 DE SETEMBRO DE 2015, DO MUNICÍPIO DE TAUBATÉ. AUTORIZAÇÃO AO PODER EXECUTIVO À INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA DE INCENTIVO E DESCONTO DENOMINADO “IPTU VERDE”. DESCONTO TRIBUTÁRIO. INICIATIVA PARLAMENTAR. LEI TRIBUTÁRIA BENÉFICA. INOCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DE PODERES. INEXISTÊNCIA DE RESERVA DE INICIATIVA LEGISLATIVA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. IMPROCEDÊNCIA. 1. A Constituição Estadual é o exclusivo parâmetro de controle na sindicância de constitucionalidade de lei municipal por via de ação direta, sendo inadmissível seu contraste com a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Orgânica Municipal, a Lei de Diretrizes Orçamentárias ou o direito infraconstitucional. 2. Como não há reserva de iniciativa legislativa ao Chefe do Poder Executivo em matéria tributária, segue-se a constitucionalidade de lei local de iniciativa parlamentar. 3. Ação improcedente.**

**Eminente Relator,  
Colendo Órgão Especial:**

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade movida pelo Prefeito do Município de Taubaté impugnando a Lei n. 5.078, de 11 de setembro de 2015, do Município de Taubaté, que autoriza o Poder Executivo à instituição do programa de incentivo e desconto

denominado “IPTU VERDE”, alegando sua incompatibilidade com os arts. 5º e 174, §§ 2º e 6º, da Constituição Estadual (fls. 01/15).

Negada a liminar (fls. 1538/1539), o douto Procurador-Geral do Estado se absteve da defesa da lei contestada (fls. 1548/1550), decorrendo *in albis* o prazo para as informações da Câmara Municipal de Taubaté (fl. 1551).

É o relatório.

Não é possível o exame abstrato de inconstitucionalidade, perante o Tribunal de Justiça do Estado, a partir de parâmetros de controle contidos na Constituição Federal (STF, ADI 347, Rel. Min. Joaquim Barbosa, 20-09-2006), sendo inadmissível o contraste da norma municipal impugnada com outro parâmetro **para além da Constituição Estadual**, salvo quando reproduza, imite ou remeta a preceito da Magna Carta (ou se trate de norma de observância obrigatória), nos termos do art. 125, § 2º, da Constituição Federal.

Também é vedado o contraste da lei local impugnada com **normas infraconstitucionais**, como a Lei Orgânica do Município, a Lei de Diretrizes Orçamentárias ou a Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo a advertência oportuna porque houve aceno à sua violação na petição inicial.

Qualquer alegação fundada em norma infraconstitucional, não merece cognição, tendo em vista que é “inviável a análise de outra norma municipal para aferição da alegada inconstitucionalidade da lei” (STF, AgR-RE 290.549-RJ, 1ª Turma, Rel. Min. Dias Toffoli, 28-02-2012, m.v., DJe 29-03-2012), e “a pretensão de cotejo entre o ato estatal impugnado e o conteúdo de outra norma infraconstitucional não enseja ação direta de inconstitucionalidade” (STF, AgR-ADI 3.790-PR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Menezes Direito, 29-11-2007, v.u., DJe 01-02-2008). Neste sentido:

“Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido liminar, da Lei 14.999/06, do Estado do Paraná, que faculta a utilização do limite de importação não esgotado nos critérios da legislação estadual 13.971/02 – a qual dispõe sobre o tratamento tributário, em relação ao ICMS, de estabelecimentos portadores de autorização emitida pela secretaria da fazenda, especificamente para importar mercadorias através da Estação Aduaneira Interior de Maringá. Sustenta o autor, em síntese, a ocorrência de renúncia de receita na hipótese. Daí a alegada afronta ao artigo 163, I, da Constituição Federal (...). Aduz, ainda que ‘o benefício instituído pela Lei

Estadual nº 14.999/2006 implica expressivas perdas na arrecadação, ocasionando dificuldades ao Estado no cumprimento de seus deveres voltados à promoção do bem comum e também aos Municípios, aos quais é repassado o equivalente a 25% (vinte e cinco por cento) do valor arrecadado como ICMS, de acordo com o disposto pelo artigo 158, IV da

Constituição Federal (...). Pretende o autor, em verdade, o cotejo entre o ato estatal impugnado e conteúdo de outra norma infraconstitucional editada pelo Poder Público (art. 14 da LC 101/00): o controle abstrato de normas exige que o ato normativo impugnado seja examinado, exclusivamente, sob a luz do texto constitucional” (STF, ADI 3.790-PR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 11-09-2006, DJ 15-09-2006, p. 67).

“1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Governador do Estado do Paraná para impugnar a validade constitucional da Lei 15.003, de 09 de fevereiro de 2006, do Estado do Paraná, que alterou a disciplina local a respeito do Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação ICMS, reduzindo de 18% (dezoito por cento) para 12% (doze por cento) a alíquota do imposto. (...) A tese enunciada pelo requerente é a de que a lei paranaense em questão teria operado renúncia de receita tributária sem obedecer às condições estabelecidas na Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) para operações do tipo, o que acarretaria afronta ao art. 163, I, da Constituição Federal, que reservou a disciplina sobre finanças públicas ao domínio do legislador complementar. (...) 2. O requerente pretende obter declaração de inconstitucionalidade da Lei paranaense 15.003/06 sob o pressuposto de que a sua edição estaria em contravenção com um único padrão de controle, constante do art. 163, I, da Constituição Federal (...). É isso o que se depreende da petição inicial, onde se argumenta que o flagrante desrespeito à LRF detectado no Projeto de Lei nº 337/2005 e a decorrente violação do artigo 163 da Constituição Federal levaram ao veto externado pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado e que embora constitua evidente hipótese de dispensa legal do pagamento de parte do tributo, isto é, renúncia de receita, a Lei Estadual nº 15.003/2006 está à margem do disposto na LC nº 101/2000. Como não há, no conteúdo do art. 163, I, da Constituição Federal, qualquer condicionamento à realização de renúncia fiscal, a verificação de eventual ilegitimidade do ato normativo há de ser aferida, necessariamente, a partir do seu cotejo direto com a Lei de Responsabilidade Fiscal. No entanto, a ação direta de inconstitucionalidade não é o meio processual adequado para viabilizar exame de eventual ofensa reflexa à Constituição Federal” (STF, ADI 3.789-PR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Teori Zavascki, 06-08-2013, DJe 14-08-2013).

**Assim preceitua a lei impugnada:**

“Art. 1º. Autoriza o Poder Executivo a instituir no âmbito do Município de Taubaté o IPTU VERDE, cujo objetivo é fomentar medidas que preservem, protejam e recuperem o meio ambiente, mediante concessão de benefício tributário ao contribuinte.

Art. 2º. O benefício tributário disposto consiste na redução do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) aos proprietários de imóveis residenciais e não residenciais que adotarem as seguintes medidas:

- I - sistema de captação da água da chuva;
- II - sistema de reuso de água;
- III - sistema de aquecimento hidráulico solar;
- IV - construção com materiais sustentáveis.

Art. 3º. Para efeito desta Lei considera-se:

- I - sistema de captação da água da chuva: aquele que capta água da chuva e armazena em reservatório para utilização no próprio imóvel;
- II - sistema de reuso de água: aquele utilizado após o devido tratamento da água residual do próprio imóvel, para atividades que não exijam que a mesma seja potável;
- III - sistema de aquecimento hidráulico solar: aquele que utiliza sistema de captação de energia solar térmica para aquecimento de água, com a finalidade de reduzir parcialmente o consumo de energia elétrica na residência;
- IV - construção com materiais sustentáveis: aquele que utiliza materiais que atenuem os impactos ambientais, o que deve ser comprovado mediante apresentação de selo certificado.

Art. 4º. O benefício tributário no Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) para o caso das medidas dispostas no art. 1º será concedido nas seguintes proporções:

- I - 2% para as medidas descritas nos incisos I e II;
- II - 4% para a medida descrita no inciso III;
- III - 6% para medida descrita no inciso IV.

Parágrafo único. Os benefícios podem ser acumulativos.

Art. 5º. Os interessados em obter o benefício tributário devem protocolar o pedido e sua justificativa no órgão competente, contendo a medida aplicada em sua edificação ou terreno, devidamente comprovada.

Art. 6º. O incentivo fiscal desta Lei apenas será concedido aos contribuintes quites com suas obrigações tributárias para com o município.

Art. 7º. O benefício será revogado quando o proprietário:

- I - inutilizar a medida que levou à concessão do desconto;

II - deixar de pagar uma das parcelas em caso de IPTU parcelado;

III - não fornecer as informações solicitadas pelos órgãos competentes.

Art. 8º. A presente Lei correrá às custas de dotações da Secretaria de Administração e Finanças.

Art. 9º. O Poder Executivo Municipal regulamentará a presente Lei no prazo de 60 (sessenta) dias.

Art. 10. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação”.

A lei concede desconto ou redução do valor do IPTU a contribuintes titulares de imóveis residenciais ou não que prezarem por construções sustentáveis, denotando típico exemplo de **extrafiscalidade** ao imprimir ao tributo real **função ambiental**.

A orientação do Supremo Tribunal Federal enuncia que matéria tributária **não se inclui entre as reservadas** à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo (STF, ADI 2.464-AP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie, 11-04-2007, v.u., DJe 24-05-2007; STF, ADI 3.205-MS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 19-10-2006, v.u., DJ 17-11-2006, p. 41; STF, ADI 3.809-5-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, 14-06-2007, v.u., DJ 14-09-2007, p. 30; STF, RE 371.887-SP, Rel. Min. Carmén Lúcia, 29-06-2009, DJe 04-08-2009; STF, RE 357.581-SP, Rel. Min. Eros Grau, 16-12-2008, DJe 03-02-2009), como se pode constatar da transcrição dos seguintes julgados:

“6. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que a competência para iniciar processo legislativo sobre matéria tributária não é privativa do Poder Executivo” (STF, AI 805.338-MG, Rel. Min. Cármen Lúcia, 29-06-2010, DJe 04-08-2010).

“PROCESSO LEGISLATIVO. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. INEXISTÊNCIA DE RESERVA DE INICIATIVA. PREVALÊNCIA DA REGRA GERAL DA INICIATIVA CONCORRENTE QUANTO À INSTAURAÇÃO DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS. LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA INICIATIVA PARLAMENTAR. RE CONHECIDO E PROVIDO.

- Sob a égide da Constituição republicana de 1988, também o membro do Poder Legislativo dispõe de legitimidade ativa para iniciar o processo de formação das leis, quando se tratar de matéria de índole tributária, não mais subsistindo, em conseqüência, a restrição que prevaleceu ao longo da Carta Federal de 1969. Precedentes” (STF, RE 556.885-SP, Rel. Min. Celso de Mello, 17-06-2010, DJe 05-08-2010).

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. É CONCORRENTE A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA. CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA ESTADUAL. ACÓRDÃO DIVERGENTE DA



JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. POSSIBILIDADE DE JULGAMENTO PELO RELATOR. RECURSO PROVIDO” (STF, RE 541.273-SP, Rel. Min. Cármen Lúcia, 08-06-2010, DJe 22-06-2010).

**Não se tratando de lei orçamentária**, e sim de lei tributária, é descabida a arguição de ofensa às disposições constitucionais orçamentárias ou financeiras, como os §§ 2º e 6º do art. 174 da Constituição Estadual. Neste sentido:

“EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS DE DECISÃO MONOCRÁTICA. CONVERSÃO EM AGRAVO REGIMENTAL. PROCESSO LEGISLATIVO. NORMAS SOBRE DIREITO TRIBUTÁRIO. INICIATIVA CONCORRENTE ENTRE O CHEFE DO PODER EXECUTIVO E OS MEMBROS DO LEGISLATIVO. POSSIBILIDADE DE LEI QUE VERSE SOBRE O TEMA REPERCUTIR NO ORÇAMENTO DO ENTE FEDERADO. IRRELEVÂNCIA PARA FINS DE DEFINIÇÃO DOS LEGITIMADOS PARA A INSTAURAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO. AGRAVO IMPROVIDO. I – A iniciativa de leis que versem sobre matéria tributária é concorrente entre o chefe do poder executivo e os membros do legislativo. II – A circunstância de as leis que versem sobre matéria tributária poderem repercutir no orçamento do ente federado não conduz à conclusão de que sua iniciativa é privativa do chefe do executivo. III – Agravo Regimental improvido” (STF, ED-RE 590.697-MG, 2ª Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, 23-08-2011, v.u., DJe 06-09-2011).

A matéria já foi objeto de **repercussão geral**, concluindo o Supremo Tribunal Federal a **inexistência** de iniciativa legislativa reservada:

“Tributário. Processo legislativo. Iniciativa de lei. 2. Reserva de iniciativa em matéria tributária. Inexistência. 3. Lei municipal que revoga tributo. Iniciativa parlamentar. Constitucionalidade. 4. Iniciativa geral. Inexiste, no atual texto constitucional, previsão de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo em matéria tributária. 5. Repercussão geral reconhecida. 6. Recurso provido. Reafirmação de jurisprudência” (STF, ARE-RG 743.480-MG, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, 10-10-2013, m.v., DJe 20-11-2013).

Obviamente tampouco há espaço para vindicar reserva da Administração, uma vez que a concessão de benefício tributário depende de lei em sentido estrito.

Registro, por fim, que estas conclusões mantêm fidelidade com a orientação dispensada anteriormente quando este egrégio Tribunal de Justiça rejeitou a declaração de inconstitucionalidade de lei semelhante do Município de Mogi Mirim, em venerando acórdão assim ementado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 5.595/2014 de iniciativa da Câmara de Vereadores, que institui o ‘IPTU VERDE’ (desconto no IPTU às habitações sustentáveis), com a redação dada pela Lei Municipal nº 5.605/2014. Vício de iniciativa. Inocorrência. Lei de natureza tributária que se encontra no âmbito de atuação do Poder Legislativo municipal. Precedentes. Inconstitucionalidade da lei não reconhecida. Ação improcedente” (ADI 2023248-39.2015.8.26.0000, Rel. Des. Tristão Ribeiro, v.u., 10-06-2015).

Portanto, a ação deve ser julgada improcedente.

Face ao exposto, opino pela improcedência da ação.

São Paulo, 22 de fevereiro de 2016.

**Nilo Spinola Salgado Filho**  
**Subprocurador-Geral de Justiça**  
**Jurídico**

wpmj