




PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE  
GABINETE DO PREFEITO

CÂMARA MUNICIPAL  
PI 72 65  
PORTO ALEGRE

Câmara Municipal de Porto Alegre  
Recebido no Setor de Protocolo

Em: 14/01/20

Hora: 11:11



Porto Alegre, 14 de janeiro de 2020.

Of. nº 8 /GP

Senhor Presidente,

Comunico a Vossa Excelência e seus dignos Pares que, usando das prerrogativas que me conferem o inc. III do art. 94 e o § 1º do art. 77, todos da Lei Orgânica Municipal, decidi VETAR PARCIALMENTE o Projeto de Lei Complementar do Legislativo (PLCL) nº 051/17, de iniciativa do Poder Legislativo, que “institui a Política de Sustentabilidade, Enfrentamento das Mudanças Climáticas e Uso Racional da Energia, cria o Programa de Premiação e Certificação em Sustentabilidade Ambiental de Porto Alegre e dá outras providências”.

#### RAZÕES DO VETO PARCIAL

Inquestionável o caráter meritório da iniciativa do PLCL nº 051/17, que vai ao encontro dos esforços mundiais pelo enfrentamento das mudanças climáticas e desenvolvimento com sustentabilidade.

Cabe dizer que o texto legal proposto relaciona-se com a legislação federal e estadual; em especial, a Lei Federal nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009 e a Lei Estadual nº 13.594, de 30 de dezembro de 2010, que instituíram a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) e a Política Gaúcha sobre Mudanças Climáticas (PGMC), respectivamente (inciso II do parágrafo único do art. 1º).

No entanto, foram identificados no diploma legal dispositivos que versam acerca de obrigações e prazos definidos para que o Poder Executivo Municipal dê cumprimento no exercício da administração pública. Senão vejamos.

A Sua Excelência, o Vereador Reginaldo Pujol,  
Presidente da Câmara Municipal de Porto Alegre.

VETO PARCIAL



As normas contidas nos seguintes dispositivos do PLCL nº 051/17, assim determinam:

**“Art. 8º As obras, os programas, as ações e os projetos da Administração Pública Municipal, inclusive de construção ou reforma, urbanização e manutenção, deverão observar os objetivos de cumprimento das metas de redução de emissões de GEE e estimar seus respectivos impactos socioambientais, adotando as medidas mitigatórias ou compensatórias cabíveis.**

**Art. 9º O Executivo Municipal definirá a metodologia da AAE para estabelecer parâmetros de medição de emissões de GEE, bem como indicadores de redução, podendo adotar:**  
(...)

**Art. 10 (...)**

**§ 1º A Secretaria Municipal do Meio Ambiente e da Sustentabilidade (Smams) deverá coordenar a definição de indicadores ambientais que permitam avaliar os resultados desta Lei Complementar e publicar os resultados de seu acompanhamento.**

**Art. 11 Toda atividade ou empreendimento sujeito à Licença de Operação da SMAMS deverão estar cadastradas junto ao Registro Público de Emissões, previsto na Lei Estadual nº 13.594, de 2010.**

**Art. 21. O Executivo Municipal incentivará a utilização de combustíveis de baixa emissão de carbono na frota de coleta de resíduos sólidos urbanos.**

**Art. 22. O Executivo Municipal incentivará a recuperação de gás metano gerado pela digestão anaeróbia de sistemas de tratamento de esgotos domésticos, efluentes industriais, resíduos rurais e resíduos sólidos urbanos.**

**Art. 25. As licenças ambientais de empreendimentos e atividades com significativa emissão de GEE serão condicionadas à apresentação de inventário relativo à emissão dos gases por eles gerados, plano de mitigação dos GEE e medidas de compensação, com padrões estabelecidos pelos órgãos competentes.**

**Art. 26. O Executivo Municipal assumirá o desafio das mudanças climáticas globais, comprometendo-se a:**

**I – implementar nas Licenças de Operação a exigência de Registro Público de Emissões em até 1 (um) ano;**

**II – definir os indicadores e critérios para a AAE em até 1 (um) ano;**

**III – implantar a Avaliação Ambiental Estratégica Econômica em até 3 (três) anos;**



IV – **organizar** o modelo de licitação pública sustentável **em até 2 (dois) anos**; e

V – **elaborar** o Plano Municipal de Mudanças Climáticas, com definição da meta estadual e das metas setoriais **em até 1 (um) ano**.

(...)

Art. 28. O inventário de emissão dos GEE referido no caput do art. 6º desta Lei Complementar **deverá ser atualizado a cada 2 (dois) anos**, devendo incluir as emissões indiretas e externas aos limites do Município de Porto Alegre.”  
(grifo nosso)

Ora, os dispositivos acima reproduzidos determinam ao Executivo uma série de obrigações e ações, além de determinarem o respeito aos prazos ali definidos. Importa dizer que tais obrigações são definições de políticas públicas que, embora se coadunem com o espírito da Lei Federal nº 12.187, de 2009 e da Lei Estadual nº 13.594, de 2010, são avanços e especificidades típicos da competência decisória do gestor público.

Tais ocorrências, é sabido, acaba por interferir na gestão e funcionamento da administração pública, prerrogativa desse Poder Executivo.

Gize-se que a própria Procuradoria da Câmara Municipal de Porto Alegre, nos termos do Parecer nº 545/18, ao analisar o PLCL nº 051/17, assim considerou:

“ (...) o princípio da harmonia e independência entre os poderes não permite que o Poder Legislativo use da lei para imiscuir-se em funções típicas do Poder Executivo, em especial no que concerne a organização e funcionamento do Poder Executivo (art. 84, VI, “a” da CF). Neste ponto, lei de iniciativa parlamentar não pode forçar o Poder Executivo a realizar programa governamental, ato considerado típico da Chefia de Governo e função essencial do Poder Executivo.”

Assim, a Lei de iniciativa parlamentar pode ter conteúdo programático, definir diretrizes e, até, indicar opções para sua posterior consecução pelo Poder Executivo que, em seu poder regulamentador e no exercício de sua competência privativa, definir prazos, procedimentos administrativos, assim como definir obrigações e ações específicas para os órgãos da administração pública municipal.

Considera-se, pois, deste modo, a competência privativa do Prefeito Municipal para dispor sobre a estrutura, organização e funcionamento da administração municipal, bem como para administrar os bens municipais, sendo interdito ao Projeto de Lei do Poder Legislativo determinar ao Poder Executivo dispositivos que contenham rol de obrigações, ações específicas e prazos que impactam no funcionamento da gestão pública, pois incide, de fato, em violação ao art. 94, inc. IV da Lei Orgânica, o que perfaz mácula de inorganicidade.

E além da quebra das prerrogativas constitucionalmente asseguradas ao Chefe do Executivo (competência privativa), o PLL em comento também fere os Princípios da



Independência e Harmonia entre os Poderes (ou Princípio da Separação dos Poderes), razão pela qual, nesta senda, merece ser vetado, uma vez que a Lei Orgânica assim estatui:

Art. 77. O projeto de lei, se aprovado, será enviado ao Prefeito, o qual em aquiescendo, o sancionará.

§ 1º Se o Prefeito julgar o projeto, no seu todo ou em parte, **inconstitucional, inorgânico ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente**, dentro de quinze dias úteis contados daquele em que o recebeu, devolvendo o projeto ou a parte vetada ao Presidente da Câmara Municipal, dentro de quarenta e oito horas.

Leia-se, a esse respeito, os seguintes dispositivos constitucionais e orgânicos:

**CRFB/88**

Art. 2º São Poderes da União, **independentes e harmônicos entre si**, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

**CONSTITUIÇÃO DO ESTADO/89**

Art. 5.º São Poderes do Estado, **independentes e harmônicos entre si**, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Parágrafo único. **É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições**, e ao cidadão investido em um deles, exercer função em outro, salvo nos casos previstos nesta Constituição.

**LOM/90**

Art. 2º São Poderes do Município, **independentes e harmônicos entre si**, o Legislativo e o Executivo.

**Parágrafo único É vedada a delegação de atribuições entre os Poderes.**

(grifo nosso)

Cabe gizar que o Princípio da Separação dos Poderes (Independência e Harmonia entre Poderes) veda a imposição, por parte de um Poder, a condutas específicas a serem realizadas por outro Poder. Nesta senda, verifica-se que o PLL em comento contraria o referido princípio constitucional e orgânico, devendo ser vetados os dispositivos transcritos acima.

Sobre o tema, cabe transcrever trecho da obra do constitucionalista José Afonso da Silva:

“São esses apenas alguns exemplos do mecanismo dos freios e contrapesos caracterizador da harmonia ente os Poderes. Tudo isso demonstra que os trabalhos do Legislativo e do Executivo especialmente, mas também do Judiciário, só se desenvolverão a bom termo se esses órgãos se subordinarem ao princípio da harmonia, que não significa nem o domínio de um pelo outro, nem a usurpação de atribuições, mas a verificação de que ente eles há de haver consciente colaboração e controle recíproco que, aliás, integra o mecanismo, para evitar distorções e desmandos. **A desarmonia, porém, se dá sempre que se acrescem**



**atribuições, faculdades e prerrogativas de um em detrimento de outro". (grifei)**

O Supremo Tribunal Federal já se manifestou inúmeras vezes sobre a matéria, sendo oportuno colacionar o seguinte precedente da relatoria do Min. Eros Grau, nos autos da ADI 1.594, e do Min. Gilmar Mendes (RE 586050), quando a Corte manifestou-se sobre a obrigatoriedade de observância das normas de reprodução obrigatória, sendo vedada a usurpação pelo Legislativo de normas de competência privativa:

**"A Constituição do Brasil, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno – art. 25, caput –, impõe a obrigatória observância de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo. O legislador estadual não pode usurpar a iniciativa legislativa do chefe do Executivo, dispondo sobre as matérias reservadas a essa iniciativa privativa."**

[ADI 1.594, rel. Min. Eros Grau, j. 4-6-2008, P, DJE de 22-8-2008.] = ADI 291, rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 7-4-2010, P, DJE de 10-9-2010 (grifo nosso)

**Agravo regimental em recurso extraordinário. 2. Controle de constitucionalidade. Declaração de inconstitucionalidade, pelo Tribunal de origem, de lei municipal em face da Constituição estadual. Matéria de reprodução obrigatória. Constituição Federal. Cabimento de recurso extraordinário. 3. Vício de iniciativa. Lei decorrente de projeto de autoria parlamentar que altera atribuições de órgãos da Administração Pública atrai vício de reserva de iniciativa, porquanto essa matéria está inserida entre aquelas cuja deflagração do processo legislativo é exclusiva do Poder Executivo. 4. Agravo regimental a que se nega provimento.**

(RE 586050 AgR, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 28/02/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-060 DIVULG 22-03-2012 PUBLIC 23-03-2012).  
(grifo nosso)

Por outro lado, consoante o entendimento da Fazenda Pública Municipal merece também ser vetado o art. 15 do PLCL em questão, que assim determina:

**Art. 15. Os proprietários de imóveis existentes que adotarem equipamentos de eficiência energética ou de geração de energia elétrica distribuída de acordo com os termos desta Lei Complementar poderão recolher, de modo diferenciado, o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU).**

**Parágrafo único. O recolhimento diferenciado a que se refere o caput deste artigo será concedido por meio de legislação específica, que poderá ser regulamentada pelo Executivo Municipal se comprovada a eficiência na economia energética e a diminuição dos agentes poluidores.**  
(grifo nosso)

Cabe destacar, inclusive, que a este respeito assim se manifestou a Procuradoria da Câmara Municipal, em seu parecer, cujo teor é importante reproduzir:



“Por fim, observo que o incentivo ou benefício de natureza tributária previsto no art. 15 da proposição em questão não está de acordo com o disposto no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ou, pelo menos, não há nos autos os estudos, os demonstrativos e/ou os documentos exigidos para concessão de receita incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.

Isso posto, nos limites desse exame prévio, não vislumbro quanto ao tema principal do projeto óbice à sua tramitação, no entanto, diversos dispositivos apresentam vícios de constitucionalidade e legalidade, conforme visto acima.”

(grifo nosso)

O art. 15 do projeto - ao pretender criar forma de recolhimento diferenciado do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) pelos proprietários de imóveis que adotarem equipamentos de eficiência energética ou de geração de energia elétrica distribuída de acordo com os termos da Lei -, viola o princípio da isonomia, pois não leva em conta a capacidade tributária e propõe regra diferenciada para pagamento de tributo tão somente aos contribuintes citados na Lei, desconsiderando que as regras de recolhimento do IPTU são estabelecidas a todos os contribuintes, nos termos da legislação municipal.

E mesmo que se entenda que o *caput* do art. 15 dispõe sobre diretriz e não estabelecimento de recolhimento de IPTU diferenciado, propriamente dito, há que se atentar para o comando de seu parágrafo único, pois este determina a concessão do benefício fiscal por meio de legislação específica (*o recolhimento diferenciado a que se refere o caput deste artigo será concedido por meio de legislação específica*).

Ademais, caso a forma diferenciada de recolhimento do IPTU envolva redução no valor do imposto, o que parece patente, tem-se que qualquer previsão de renúncia de receita depende da apresentação de medida compensatória. A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000), em seu art. 14, é clara ao estabelecer que qualquer benefício de natureza tributária do qual decorra renúncia de receita deve ser acompanhado de medidas de compensação, por meio do aumento de receita. Nesse sentido:

#### LC 101, de 2000

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

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

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



§ 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.

Portanto, por violar o princípio da isonomia tributária, não levar em conta a capacidade tributária e dispor acerca de regra diferenciada para pagamento de tributo, sem, no entanto, estabelecer medidas de compensação a benefícios fiscais, orientamos o veto do inc. IX e do parágrafo único do art. 14, do art. 15 e do inc. IV do art. 27, todos do PLCL 051/17, que institui a Política de Sustentabilidade, enfrentamento das Mudanças Climáticas e Uso Racional da Energia de Porto Alegre.

Desse modo, veta-se parcialmente o PLCL nº 051/17, atentando-se para os dispositivos que possuem defeitos de inorganicidade/inconstitucionalidade: a um, porque invadem, sobremaneira, competência municipal para gerir o funcionamento dos órgãos públicos, o que consta na esfera de competência e prerrogativa do Poder Executivo; a dois, porque consoante o sentido do Princípio da Separação de Poderes, os Poderes Executivo e Legislativo exercem suas atribuições com plena independência, não podendo haver qualquer traço de subordinação entre si, sendo que um Poder jamais poderá exercer funções precípua de outro Poder (por ex., exercício da administração pública); e, a três, por violar o princípio da isonomia tributária.

Por fim, entende-se por bem vetar o art. 29, por conta da boa técnica redacional, haja vista que sua norma apenas faz menção ao art. 11 que restou vetado. Desse modo, nenhuma razão haveria para o art. 29 permanecer no texto legal final, pois apenas menciona outro dispositivo retirado do texto da Lei.

São essas, Senhor Presidente, as razões que me levam a vetar parcialmente o Projeto de Lei Complementar do Legislativo nº 051/17, apenas para retirar do texto legal o art. 8º, 9º, § 1º do art. 10, art. 11, 15, 21, 22, 25, 26, 28 e 29, esperando, sempre, o reexame criterioso dessa Casa, com a certeza de que os nobres vereadores, ao conhecerem dos motivos que me levaram a tal procedimento, reformularão seu posicionamento.

Atenciosas saudações.

  
Nelson Marchezan Júnior,  
Prefeito de Porto Alegre.