



Proposição: PLEI - Projeto de Lei
Número: 000093/2025
Processo: 10640-00 2025

Parecer - Marcelo Peres Guerson Medeiros Diretoria Jurídica

PARECER Nº: 110/2025.

EMENTA: "Altera a Lei Municipal nº 14.544, de 26 de dezembro de 2022 e dá outras providências".

AUTORIA: Vereadora Roberta Lopes.

I. RELATÓRIO.

Solicita-nos o ilustre Presidente da Comissão de Legislação, Justiça e Redação desta Casa, parecer jurídico acerca da constitucionalidade e da legalidade do Projeto de Lei nº 93/2025, que: "Altera a Lei Municipal nº 14.544, de 26 de dezembro de 2022 e dá outras providências".

O Projeto de Lei propõe alteração na Lei Municipal nº 14.544, de 26 de dezembro de 2022, inserindo o inciso X ao artigo 7º, para conceder isenção do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) a proprietários, usufrutuários ou detentores de posse ad usucapionem de imóveis residenciais que sejam portadores ou tenham dependentes com doenças raras ou condições especificadas na norma.

É o breve relatório. Passo a opinar.

II. FUNDAMENTAÇÃO.

No que concerne à competência legiferante do Município sobre a matéria em questão, não há qualquer impedimento, visto que a Constituição Federal, Estadual e Lei Orgânica do Município, dispõem sobre normas que autorizam os Municípios a legislar sobre assuntos de interesse local. Senão vejamos:



Constituição Federal:

"Art. 30 - Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;"

Constituição Estadual:

"Art. 171 - Ao Município compete legislar:

I - sobre assuntos de interesse local, notadamente:"

Lei Orgânica Municipal:

"Art. 5.º A competência do Município decorre da autonomia que lhe assegura as Constituições Federal e Estadual e é exercida, especialmente, por:

(...)

II - decretação e arrecadação dos tributos de sua competência, aplicação de suas rendas, sem prejuízo das obrigatoriedades legais ou constitucionais nos prazos fixados em lei;"

Por interesse local entende-se:

"todos os assuntos do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, desde que seja o principal. É a sua predominância; tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é de interesse local". (CASTRO José Nilo de, in Direito Municipal Positivo, 4. ed., Editora Del Rey, Belo Horizonte, 1999, p. 49).



A competência do Município, portanto, reside no direito subjetivo público de tomar toda e qualquer providência, em assunto de interesse local, isto é, em assuntos de seu peculiar interesse, legislando, administrando, tributando, fiscalizando, sempre nos limites ou parâmetros fixados pela Constituição da República e também pela Constituição Estadual.

Portanto, não há óbice quanto à competência, já que a matéria é de interesse local.

Quanto à inconstitucionalidade para deflagrar o processo legislativo, verifica-se que não há vício na Constituição Federal, não há em nossa Carta Constitucional nenhum dispositivo vedando o membro do parlamento a deflagrar leis que tratem de direito tributário e financeiro. Desse modo, o presente Projeto de Lei em razão da iniciativa parlamentar é concorrente, e eventual repercussão no orçamento não caracteriza como orçamentária a norma, não impondo a iniciativa privativa do Chefe do Executivo.

Destarte, extrai-se da leitura dos dispositivos da Lei Orgânica Municipal, especificamente no art. 36, que não há vício de iniciativa, nem impedimento de ordem legal que restrinja o Legislativo de propor projetos que versem sobre a matéria em comento, isso porque, não se trata de questão afeta à matéria orçamentária, essa sim de atribuição privativa do Chefe do Executivo. Trata-se, outrossim, de benefício tributário.

Há uma corrente doutrinária, com a qual comungamos, onde entende-se que a matéria tributária é de competência concorrente tanto ao Legislativo como ao Executivo, verbis:

DIÓGENES GASPARINI, ao tratar do tema, assim se pronunciou:

(...) "conquanto se tenha a matéria orçamentária constitucionalmente vinculada ao Poder Executivo a este não se encontra concedida, em caráter exclusivo privativo, a matéria tributária, visto não se encontrar expressamente excepcionado pelo § 1º do art. 61 e tampouco figurar entre as atribuições privativas do Chefe do Executivo (art. 84). Destarte, não sendo privativa ou vinculada, insere-se na regra geral da iniciativa concorrente". (GASPARINI, Diógenes. O Processo Legislativo Municipal. São Paulo: Editora de Direito, 1997, p.76).

Na lição de ALEXANDRE DE MORAES:



(...) "a regra de iniciativa privativa do Poder Executivo para os projetos de lei referentes a matéria orçamentária é obrigatória para os Estados e Municípios", mas em razão "da ausência de previsão do art. 61 da Constituição Federal, não se estende à iniciativa para os projetos de lei em matéria tributária", acrescentando que "o legislador constituinte consagrou, em matéria tributária, a concorrência de iniciativa entre o Executivo e o Legislativo". (MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2004, p.550).

O Boletim nº 68 - 03/07/2013 da Diretoria Executiva de Gestão da Informação Documental é elaborado a partir de notas tomadas nas sessões do Órgão Especial e das Câmaras de Uniformização de Jurisprudência do TJMG, senão vejamos:

"Lei municipal que cria redução de alíquota de ISS: iniciativa concorrente. Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Monte Santo de Minas, em face da Lei Municipal nº 1.804/2011, que alterou, de 5 (cinco) para 2 (dois), o percentual incidente sobre a receita bruta dos serviços de registros públicos, cartorários e notariais, previstos nos itens 21 e 21.01 da Lista de Serviços anexa à Lei Municipal nº 1.430/2001. Alega o requerente que a iniciativa de lei que dispõe sobre redução de alíquota de ISS é privativa do Chefe do Poder Executivo, arguindo violação dos arts. 2º e 61, § 1º, a, da Constituição Federal, art. 66, III, g, h e i, da Constituição Estadual, e art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. O Relator, Des. Antônio Sérvulo, afirmou não padecer de vício de inconstitucionalidade a norma impugnada. Após registrar haver o Chefe do Poder Executivo Municipal dado início ao referido projeto de lei, o que afastaria o vício formal apontado, asseverou que a matéria tributária, por não se confundir com matéria relativa a orçamento, nem sequer está elencada entre as de iniciativa privativa do Poder Executivo, tratando-se de iniciativa concorrente. Assim, o Órgão Especial, à unanimidade de votos, julgou improcedente o pedido." (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.0000.11.079974-9/000, Rel. Des. Antônio Sérvulo, DJe 13/06/2013.)

O Ministro Celso de Mello, no julgamento da ADI nº 724-MC, DJ 27/04/01, discerniu, pedagogicamente, o ato de legislar sobre direito tributário e o ato de legislar sobre orçamento estatal, asseverando, verbis:

(...) as proposições legislativas referentes à outorga de benefícios tributários - ou tendentes a viabilizar a sua posterior concessão - não se submetem à cláusula de reserva inscrita no art. 165 da Constituição Federal. Este preceito constitucional, ao versar o tema dos processos legislativos orçamentários, defere ao Chefe do Executivo - mas apenas ao que se refere ao tema da normação orçamentária -, o monopólio do poder de sua iniciativa. (...) o ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder a dispensa jurídica de pagamento da obrigação fiscal, ou para efeito de possibilitar o acesso a favores ou aos benefícios concretizadores da exclusão do crédito tributário, não se equipara - especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo - ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado. O ato de editar provimentos legislativos sobre matéria tributária não constitui, assim, noção redutível à atividade estatal de dispor sobre normas de direito orçamentário.

Documento assinado digitalmente

A validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço www.camara.jf.mg.gov.br/sal/verificador, código verificador: P277407



Contudo, da análise do projeto em comento, sem querer adentrar ao mérito, verifica-se que efetivamente importará em diminuição da receita tributária municipal.

É de amplo saber, que a isenção busca eximir o contribuinte da constituição do crédito tributário, impedindo, assim, que o lançamento do tributo seja materializado. Traduz na concessão de benefício de natureza tributária, implicando em renúncia de receita, e vincula-se, dentre outros, à observância do princípio tributário da legalidade, uma vez que só a lei formal pode concedê-la.

É o que dispõe a Carta Federal em seu art. 150, §6º:

"Art.150

(...)

§ 6º - Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativas a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no artigo 155, § 2º, XII, g." (Redação da EC nº 03/93).

Diante do exposto, em se tratando de renúncia de receita, nota-se que o projeto de lei em comento não observa as diretrizes postuladas na Lei Complementar nº 101/00, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal. A partir da vigência do referido diploma legal, qualquer proposta do Legislativo, versando sobre a concessão de incentivos fiscais, da qual decorra renúncia de receita, deverá estar acompanhada de estimativa de impacto orçamentário e financeiro no exercício em que deva iniciar a sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias e demonstrar que a renúncia atende a, pelo menos, uma das seguintes condições: esteja considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e não afete as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da Lei de Diretrizes Orçamentárias, ou que seja compensada por meio do aumento de receita proveniente de elevação de alíquotas, da ampliação da base de cálculo, da majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Da conceituada editora NDJ, in Suplemento Informativo dos Boletins, Ano III, 2º Suplemento, Fevereiro/2011, p.10, ao responder a "Questões Objetivas de Direito", a seguinte explanação:



RENÚNCIA DE RECEITA. PROJETO DE LEI. IPTU. PAGAMENTO A VISTA. DESCONTO PARA OS CONTRIBUINTEs. Determinado projeto de lei propõe desconto para os contribuintes que fizerem o pagamento do IPTU a vista. Como não se contempla nenhuma forma de compensação dessa receita, poderá o Legislativo aprová-lo sem que haja afronta à Lei de Responsabilidade Fiscal?

O desconto de tributo para pagamento a vista causaria, em tese, diminuição nos valores legalmente devidos pelos contribuintes. Com a utilização do referido benefício, haveria frustração da estimativa anteriormente prevista para a arrecadação dos créditos tributários.

Dessa forma, em se tratando de uma benesse tributária aos contribuintes, ter-se-ia uma espécie de renúncia de receita, conforme preconiza o art. 14, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

Ao tratar de leis municipais específicas que estabelecem "benefícios" aos contribuintes com vista a receber o pagamento de tributo vencido, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (Protocolo nº 299.088/00-TC), assim se posicionou: "De todo modo, parece não haver dúvidas que os abatimentos outorgados caracterizam-se como renúncia de receita, eis que, em última análise, não se confirma a entrada de recursos prevista no orçamento (receita tributária e receita de dívida ativa), podendo comprometer o equilíbrio fiscal (Boletim de Direito Municipal - BDM nº 12/01, p. 908). Portanto, a concessão de benefícios fiscais pretendida constitui-se em renúncia de receita e, por essa razão, somente poderá ocorrer se houver compatibilidade com os preceitos insertos no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. (...) Depreende-se do art. 14 da Lei Complementar nº 101/00 que as exigências do caput são obrigatórias a as do incs. I e II, alternativas, isto é, o titular da iniciativa legislativa tem a faculdade de adotar uma ou outra. Quando o ente tributante competente (no caso o Município) altera as condições de pagamento de determinada exação por meio de anistia, que nada mais é do que a exclusão do crédito tributário relativo a penalidades, prevista no art. 175, inc. II, do Código Tributário Nacional, a exemplo de "multa e juros de mora", e por meio da remissão (desconto sobre o principal corrigido monetariamente), ora prevista no art. 172 do CTN, tais condutas repercutem na sua receita tributária, de modo que implicam "renúncia de receita", tendo em vista a repercussão no quantum debeat. Assim, a adoção dessas práticas, por configurarem renúncia de receita, nos moldes do §1º do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, somente poderá ocorrer se houver compatibilidade com os preceitos insertos no mencionado art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Se o presente projeto de lei não estiver acompanhado de todas essas cautelas, não poderá prosperar, sob pena de configurar renúncia ilegal de receita. (grifo nosso)

Diante disso, para que seja viável e legítima a concessão do benefício tributário, mister se faz, por força do dispositivo supramencionado, que esta renúncia seja considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e que ela não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias (inciso I) ou, ainda, estar acompanhada de medidas de compensação de aumento de receita (inciso II), senão vejamos:

"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 (g.n), atender o disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

Documento assinado digitalmente

A validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço www.camarajf.mg.gov.br/sal/verificador, código verificador: P277407



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 instrumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição."

O Tribunal de Justiça de Minas Gerais tem se posicionado recentemente (2024) sobre a matéria:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.0000.22.155393-6/000 - LEI 2.718/2022 DO MUNICÍPIO DE POMPÉU - CONCESSÃO DE ISENÇÕES TRIBUTÁRIAS - RENÚNCIA DE RECEITA - VÍCIO DE INICIATIVA - INEXISTÊNCIA - IPTU -ISENÇÃO - AUSÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO - LEI QUE VIOLA O ARTIGO 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS E TRANSITÓRIAS - REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. - As matérias de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual, aplicável, em razão do princípio da simetria, ao Chefe do Poder Executivo Municipal, são aquelas elencadas no artigo 66, inciso III, da Constituição Estadual, de onde se extrai que não existe reserva de lei tributária ao Chefe do Poder Executivo, de forma que a iniciativa das leis tributárias é concorrente, inexistindo vício de iniciativa da lei que estabelece isenção tributária oriunda da Câmara Municipal.

- Segundo entendimento Supremo Tribunal Federal, o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias não se restringe à União, alcançando todos os entes federados.

- Reconhece-se a inconstitucionalidade de lei municipal que dispõe sobre a concessão de isenção de pagamento de IPTU a imóveis e edificações atingidos por enchentes e alagamentos causados pelas chuvas ocorridas no município sem estudo de impacto orçamentário e financeiro.
Relator(a): Des.(a) Moreira Diniz

Data de Julgamento: 12/07/2023.

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.0000.22.184950-8/000 - LEI MUNICIPAL - POLÍTICAS PÚBLICAS - VÍCIO DE INICIATIVA: INOCORRÊNCIA - DESPESAS - ESTUDO PRÉVIO: NECESSIDADE. - A só criação, por norma do Poder Legislativo, de políticas públicas de incentivo ao uso de bicicleta como meio de transporte e de incentivo à produção melífera não caracterizam vício de iniciativa nem violação à separação de poderes. - São inconstitucionais, por

Documento assinado digitalmente

A validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço www.camarajf.mg.gov.br/sal/verificador, código verificador: P277407



ofensivos ao art. 113 do ADCT, os dispositivos de leis municipais de iniciativa parlamentar que criem isenções de tributos ou estabeleçam incentivos ou outras obrigações de repasse de recursos sem estimativa de impacto econômico financeiro, assim como aqueles que interferem diretamente no funcionamento de órgãos do Poder Executivo local. VV: Não obstante possa aferir que a norma impugnada crie a possibilidade de isenção do IPTU para as pessoas jurídicas envolvidas, segundo orientação do STF, impõe-se considerar que a Lei Municipal n. 755/2022 não dispõe sobre nenhuma das matérias expressamente elencadas como de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo (artigo 66, inciso III, da Constituição Estadual), não invadindo competência do Poder Executivo, como também não implicou em violação ao princípio da independência e da harmonia dos poderes contemplados na Constituição Federal e na Constituição do Estado de Minas Gerais. - Embora os temas que envolvam políticas públicas não se encontrem na seara privativa do Chefe do Executivo, a Lei Municipal n. 756/2022 ao estabelecer as hipóteses de despesas a cargo do município, resulta em nítida afronta ao disposto no artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), ante a ausência de estimativa do impacto financeiro e orçamentário para lei que cria despesa continuada obrigatória. - A Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo que estabelece a criação de despesa sem a respectiva previsão orçamentária e/ou impacto financeiro, além de atribuir responsabilidades àquele que não se encontra sob a sua subordinação, contém aparente vício de inconstitucionalidade. Relator(a): Des.(a) Valdez Leite Machado. Data de Julgamento: 06/04/2024.

E, justamente diante desse contexto, é que, a Emenda Constitucional n.º 95, de 15 de dezembro 2016, que regula o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal. Dentre as medidas adotadas na referida emenda, uma das mais importantes foi conferir status constitucional a uma regra legal, já prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal, segundo a qual toda a norma que crie despesas obrigatórias deve ser precedida de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, na dicção do artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, in verbis:

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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

Digno de nota, também, que o Ministro do Supremo Tribunal Federal Alexandre de Moraes, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.816, ajuizada contra a Lei n.º 4.012/2017 do Estado de Rondônia, que dispunha sobre a proibição de cobrança de Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS de Igrejas e Templos religiosos de qualquer culto, proferiu decisão monocrática concessiva de pedido liminar, deixando claro que as disposições inseridas no artigo 113 do ADCT se estendem aos demais entes da federação.

Tal decisão, recentemente, foi referendada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, consoante ementa que ora se transcreve:

Documento assinado digitalmente

A validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço www.camarajf.mg.gov.br/sal/verificador, código verificador: P277407



CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE DE IGREJAS E TEMPLOS DE QUALQUER CRENÇA. ICMS. TRIBUTAÇÃO INDIRETA. GUERRA FISCAL. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL E ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. ART. 113 DO ADCT (REDAÇÃO DA EC 95/2016). EXTENSÃO A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A imunidade de templos não afasta a incidência de tributos sobre operações em que as entidades imunes figurem como contribuintes de fato. Precedentes. 2. A norma estadual, ao pretender ampliar o alcance da imunidade prevista na Constituição, veiculou benefício fiscal em matéria de ICMS, providência que, embora não viole o art. 155, § 2º, XII, "g", da CF - à luz do precedente da CORTE que afastou a caracterização de guerra fiscal nessa hipótese (ADI 3421, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 5/5/2010, DJ de 58/5/2010) exige a apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro no curso do processo legislativo para a sua aprovação. 3. A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos. 4. Medida cautelar confirmada e Ação Direta julgada procedente. (STF - ADI: 5816 RO - RONDÔNIA 0013870-33.2017.1.00.0000, Relator: Min. ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 05/11/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-257 26-11-2019).

No caso deste Projeto de Lei, não há comprovação de que a renúncia tributária foi considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais da alteração do pagamento do IPTU ao microempreendedor individual (MEI), sendo essas informações imprescindíveis para os Vereadores emitirem seus votos sobre a questão em plenário.

Portanto, o projeto em comento, apresenta irregularidade por não constar os requisitos exigidos nas Leis de Responsabilidade Fiscal citadas acima, não podendo seguir seus trâmites normais nesta Casa Legislativa.

III. CONCLUSÃO.

Ante o exposto, sem adentrarmos no mérito da proposição, arrimados nas disposições constitucionais, legais, doutrinárias e jurisprudenciais apresentadas, **concluimos que o projeto de lei é CONSTITUCIONAL, porém ILEGAL, por infringir os requisitos previstos nos arts. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e do artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.**

Cumprido esclarecer que todo o exposto trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem

Documento assinado digitalmente

A validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço www.camarajf.mg.gov.br/sal/verificador, código verificador: P277407



caráter técnico-opinativo. O renomado doutrinador HELY LOPES MEIRELLES, em sua incontestável obra Direito Administrativo Brasileiro, Editora Malheiros, ensina:

"O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação por quem o solicitou."

É o nosso parecer, s.m.j., o qual submetemos, sub censura, à consideração da digna Comissão de Legislação, Justiça e Redação desta Casa.

Palácio Barbosa Lima, 22 de abril de 2025.

Marcelo Peres Guerson Medeiros
Assessor Técnico

Aprovo o parecer em 22/04/2025
Luciano Machado Torrezo
Diretor Jurídico Adjunto

