



**Proposição:** PLEI - Projeto de Lei  
**Número:** 000091/2026  
**Processo:** 11273-00 2026  
**Autoria:** Roberta Lopes  
**Ementa:** Concede isenção do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) às pessoas físicas que tiveram seus imóveis total ou parcialmente destruídos, interditados ou afetados por desastres naturais, reconhecidos por situação de emergência ou estado de calamidade pública, e dá outras providências.

**Parecer - Marcelo Peres Guerson Medeiros Diretoria Jurídica**

**PARECER Nº: 87/2026.**

**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 91/2026, que: "Concede isenção do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) às pessoas físicas que tiveram seus imóveis total ou parcialmente destruídos, interditados ou afetados por desastres naturais, reconhecidos por situação de emergência ou estado de calamidade pública, e dá outras providências".

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 legislarem 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 obrigadoriedades 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.

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.

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-

Documento assinado digitalmente

A validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço [www.camarajf.mg.gov.br/sal/verificador](http://www.camarajf.mg.gov.br/sal/verificador), código verificador: P299705



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:

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:

**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 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 n.º 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:

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 precedente. (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 Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), sendo essas informações imprescindíveis para os Vereadores emitirem seus votos sobre a questão em plenário.

**Por fim, cumpre ressaltar que, diante da gravidade da catástrofe climática que assolou o Município de Juiz de Fora em fevereiro de 2026, e considerando o excepcional interesse público na proteção das vítimas, a presente proposição deve ser interpretada e adequada como norma de natureza autorizativa. Sob esse prisma, o projeto deixa de impor uma obrigação imediata de renúncia de receita, o que exigiria o prévio e rigoroso estudo de impacto financeiro (Art. 14 da LRF), para atuar como uma autorização legislativa ao Poder Executivo. Assim, a efetiva concessão do benefício passará pelo crivo de conveniência e oportunidade da Administração Municipal, a quem caberá, no ato da regulamentação e execução, proceder aos ajustes orçamentários e compensações fiscais necessários, garantindo-se, desta forma, o auxílio célere à população sem o rompimento do equilíbrio das contas públicas.**

### 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.**

Cumpre esclarecer que todo o exposto trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem 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, 25 de março de 2026.

Marcelo Peres Guerson Medeiros  
Assessor Técnico

Aprovo o parecer em 25/03/2026  
Luciano Machado Torrezio  
Diretor Jurídico Adjunto

