



COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO

NÚMERO E TIPO:

9ª (nona) Reunião Ordinária

DATA E HORÁRIO:

15 de setembro de 2025 às 09h

LOCAL:

Casa Legislativa João Manoel da Silva, situada à R. Ernesto Herculino Cordeiro, 199, Centro, Toritama – PE.

PRESENCAS E RELATORIA:

Presidente: Marli Ferreira do Nascimento	Presente
Membro: Edinaelson Eduardo da Silva (pares)	Presente
Membro: Maviael Xavier Leite (ímpares)	Presente
Suplente: José Ferreira de Carvalho	Presente
Suplente: Paulo Tavares da Silva	Presente

PAUTA:

PLC 9/2025

Altera o Código Tributário Municipal, Lei Complementar nº 27 de 2022 para dispor sobre a isenção tributária de IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) para imóveis em localidades em que não haja a prestação de serviços básicos de infraestrutura.

OCORRÊNCIAS:

1. Não houve ocorrências.

PROPOSIÇÕES ÍMPARES

PLC 9/2025

Altera o Código Tributário Municipal, Lei Complementar nº 27 de 2022 para dispor sobre a isenção tributária de IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) para imóveis em localidades em que não haja a prestação de serviços básicos de infraestrutura.



PODER LEGISLATIVO

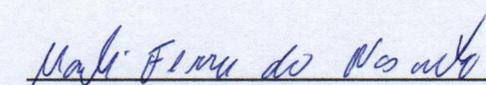
Câmara Municipal de Vereadores de Toritama-PE

Casa Legislativa João Manoel da Silva

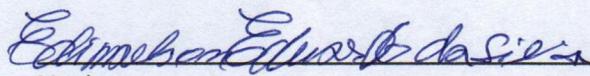
O FUTURO ESTÁ AQUI



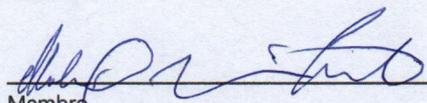
Relatoria: Mavial Xavier Leite
Apresentação: 09 de setembro de 2025
Quórum: Maioria Simples
Emendas: Não Houve
Parecer: Pela Rejeição
Votos: Edinaelson Eduardo da Silva: Pela Rejeição
Marli Ferreira do Nascimento (Presidente): Dispensado



Presidente



Membro



Membro



PARECER JURÍDICO

CONSULTA: Constitucionalidade, legalidade e respaldo financeiro e orçamentário do Projeto de Lei Complementar nº 09/2025 de autoria do Poder Legislativo Municipal que visa dispor sobre isenção tributária do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

RELATÓRIO:

Trata-se de solicitação formulada pelas Vereadoras Mariana Maria do Nascimento Araújo Leal (autora da propositura) e Marli Ferreira do Nascimento (Presidente da Comissão de Finanças e Orçamento), visando emissão de parecer jurídico sobre a constitucionalidade, legalidade e respaldo financeiro do Projeto de Lei Complementar nº 09/2025, proposição nº 650/2025, o qual visa “*alterar o Código Tributário Municipal, Lei Complementar nº 27 de 2022 para dispor sobre a isenção tributária de IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) para imóveis em localidades em que não haja a prestação de serviços básicos de infraestrutura*”.

Veio a este Procurador Geral para oferta de Parecer Jurídico.

É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO:

DA REGULARIDADE FORMAL DA PROPOSTA LEGISLATIVA

Em princípio, destaca-se que o Município possui competência para legislar sobre o tema (*isenção de tributo*), eis que não se trata de matéria resguardada nas competências privativas da União, previstas no art. 22 da CF/88, ou nas competências do Estado de Pernambuco, previstas no art. 5º e seguintes da Constituição Estadual.

Nesses termos, relembra-se que o artigo 18 da Constituição Federal, inaugurando o tema da organização do Estado, prevê que “*A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição*”. O termo “autonomia política”, sob o ponto de vista jurídico, congrega um conjunto de capacidades conferidas aos entes federados para instituir a sua organização, legislação, administração e governo próprios.

Assim, a autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os Municípios, é tratada no artigo 30 da Lei Maior, vejamos:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - Legislar sobre assuntos de interesse local;

II - Suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;



PODER LEGISLATIVO

Câmara Municipal de Vereadores de Toritama-PE

Casa Legislativa João Manoel da Silva

O FUTURO ESTÁ AQUI



- IV - Criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- V - Organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI - Manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;
- VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- IX - Promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

No que se refere ao conceito de “interesse local”, deve ser compreendido por: “*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*”¹.

Na mesma medida, a Lei Orgânica Municipal estabelece como competência concorrente da Câmara Municipal e do Executivo, a disposição e regulação sobre matérias do sistema tributário municipal e arrecadação e distribuição de rendas, veja-se:

Art. 25 – Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Projeto, não exigida para o que diz respeito à competência exclusiva da Câmara sobre Emenda à Lei Orgânica do Município dispor sobre todas as matérias de competência do Município, especialmente sobre:

I- sistema tributário municipal, arrecadação e distribuição de suas rendas;

De maneira que em vista do esposado, percebe-se que a propositura em apreço visa criar nova hipótese de isenção tributária, relacionada ao IPTU. Registra-se ademais, de que a própria Lei Orgânica já traz em seu corpo normativo, algumas hipóteses de isenção tributária.

Sendo dentre elas: **I)** progressividade do tributo em razão do tamanho do luxo e do tempo de ociosidade (art. 143, §1º); **II)** alíquotas diversificadas em função de zonas de interesse estabelecidas no Plano Diretor (art. 143, §2º); **III)** viúvas, viúvos e os portadores de deficiência que sejam proprietários de um único imóvel e nela residam, desde que sejam comprovadamente pessoas de baixo poder aquisitivo (art. 147); e **IV)** idosos com mais de 60 (sessenta anos) quando proprietários de um único imóvel e nela residam, desde que sejam reconhecidamente pessoas carentes (art. 148).

Nesses termos, sobre o aspecto FORMAL, tanto a partir da análise da iniciativa parlamentar, quanto da regulação da temática, **houve o cumprimento das normas constitucionais e legais**. Posto que está abarcada dentre as matérias de competência do Município, além da competência concorrente entre os Poderes de regulamentar a matéria.

¹CASTRO José Nilo de, in Direito Municipal Positivo, 4. ed., Editora Del Rey, Belo Horizonte, 1999, p. 49.



PODER LEGISLATIVO

Câmara Municipal de Vereadores de Toritama-PE

Casa Legislativa João Manoel da Silva

O FUTURO ESTÁ AQUI



Além disso, registra-se que houve a correta propositura por meio de Lei Complementar, na forma prescrita do art. 146 da Constituição Federal. O qual prescreve que o instrumento legislativo correto para regulamentar quaisquer assuntos que circundem as matérias com relacionada a temática tributária é a lei complementar, se não, vejamos:

Art. 146. Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre conflitos de competência, em matéria tributária, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

II - regular as limitações constitucionais ao poder de tributar;

III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

Há inclusive, julgados do Supremo Tribunal Federal (STF) nesse sentido, vejamos:

Ação direta de inconstitucionalidade. Direito tributário. ICMS. Lei estadual 7.098, de 30-12-1998, do Estado de Mato Grosso. Inconstitucionalidade formal. **Matéria reservada à disciplina de lei complementar.** Inexistência. Lei complementar federal (não estadual) é exigida pela Constituição (arts. 146, III, e 155, § 2º, XII) como elo indispensável entre os princípios nela contidos e as normas de direito local. [ADI 1.945 MC, red. do ac. min. Gilmar Mendes, j. 26-5-2010, P, *DJE* de 14-3-2011.] RE 578.582 AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 27-11-2012, 1ª T, *DJE* de 19-12-2012. (*grifos nossos*).

ICMS e repulsa constitucional à guerra tributária entre os Estados-membros: o legislador constituinte republicano, com o propósito de impedir a "guerra tributária" entre os Estados-membros, enunciou postulados e prescreveu diretrizes gerais de caráter subordinados a compor o estatuto constitucional do ICMS. (...) **justificam a edição de lei complementar nacional vocacionada a regular o modo e a forma como os Estados-membros e o Distrito Federal, sempre após deliberação conjunta, poderão, por ato próprio, conceder e/ou revogar isenções, incentivos e benefícios fiscais.** [ADI 1.247 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 17-8-1995, P, *DJ* de 8-9-1995.] (*grifos nossos*).

Portanto, sobre o aspecto FORMAL, a partir da análise da competência e iniciativa, o projeto respeitou as disposições constitucionais, legais e regimentais.

DA INGERÊNCIA NA ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS. INCONSTITUCIONALIDADE. JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Na perspectiva do esposado, mister assinalar que a Constituição Federal, em seu art. 2º, estabelece um dos principais fundamentos da República Federativa do Brasil: a **separação dos poderes**. Se não, veja-se:



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

Sobre essa perspectiva, destaca-se que o STF em diversas ocasiões foi submetido a analisar hipóteses de propostas legislativas em que foram criadas obrigações ao Poder Executivo Municipal, da mesma maneira, quando estas assumem protagonismo na gestão orçamentária de forma a comprometer o equilíbrio fiscal e invadir competências típicas do Executivo.

Sobre a matéria, a Corte tem entendimento consolidado no sentido de que, a **competência constitucional e a iniciativa de matérias relacionadas a novas atribuições do Executivo e suas Secretarias, assim como a organização e funcionamento de órgãos públicos, compete privativamente ao Executivo, sob pena de vício de iniciativa e a consequente declaração de inconstitucionalidade.**

Veja-se o rol exemplificativo de decisões sobre a questão:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL SOBRE SISTEMA DE TRANSMISSÃO E GRAVAÇÃO DE LICITAÇÕES REALIZADAS PELOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO . INVASÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LOCAL E DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE REGRAS GERAIS DE LICITAÇÃO RECONHECIDOS PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. TEMA 917/RG E SÚMULA 280/STF. 1. Hipótese em que se discute a constitucionalidade de lei municipal, de iniciativa parlamentar, que disciplina tema sobre a forma e como os atos do procedimento licitatório devem ser praticados . 2. **Inconstitucionalidade reconhecida pelo Tribunal de origem, ao argumento de que a lei impugnada traz obrigações à Administração local (Tema 917-RG) e que invade a competência privativa da União para legislar sobre regras gerais do processo licitatório.** 4. Não cabe, neste momento processual, analisar o inteiro teor da norma impugnada para alcançar às pretensões defendidas pela parte ora agravante (Súmula 280/STF) . 5. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não há, na hipótese, condenação em honorários advocatícios. 6 . Agravo interno a que se nega provimento. (STF - ARE: 1435938 SP, Relator.: ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 22/08/2023, Primeira Turma, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 24-08-2023 PUBLIC 25-08-2023). (*grifos nossos*).

EMENTA: AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL 8 .419/2022 DO



MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS. NORMA DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DISPÕE SOBRE 'POLÍTICA DE DESJUDICIALIZAÇÃO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL DIRETA E INDIRETA'. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA PELA CORTE DE JUSTIÇA LOCAL. USURPAÇÃO DA INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO . ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONFORMIDADE COM O ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 1.

O Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro julgou procedente a Ação Direta para declarar, com efeitos ex tunc, a inconstitucionalidade da Lei 8.419, de 05 de outubro de 2022, do Município de Petrópolis, aos fundamentos de que (a) “houve invasão do Poder Legislativo na competência reservada ao Chefe do Poder Executivo, no que concerne ao funcionamento e à organização da Administração Pública Estadual” (Doc . 3, fl. 10); e (b) houve violação à separação de poderes, bem como ao art. 113, I da Carta Estadual, “na medida em que impôs obrigações ao Poder Executivo Municipal sem indicar a respectiva fonte de custeio”. **2 . A pretexto de instituir medidas de desjudicialização da Administração Pública, o diploma legal contestado, de iniciativa do Poder Legislativo, adentrou em matéria sujeita à reserva da Administração, uma vez que se imiscuiu nos aspectos atinentes a seus órgãos. Dessa forma, contrariou as regras de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, bem como o princípio da separação de poderes.** 3. Agravo Interno a que se nega provimento. (STF - ARE: 1486522 RJ, Relator.: Min. ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 01/07/2024, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 16-07-2024 PUBLIC 17-07-2024). *(grifos nossos)*.

EMENTA Agravo regimental em recurso extraordinário. Constitucional. Representação por inconstitucionalidade. Lei nº 6 .095/16 do Município do Rio de Janeiro, de origem parlamentar, a qual cria “o selo de qualidade de alimentos e de atendimento na comercialização da comida de rua”. Criação de novas atribuições para órgão do Poder Executivo. Inconstitucionalidade formal. Precedentes . **1. Segundo a pacífica jurisprudência da Corte, padece de inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre novas atribuições, organização e funcionamento de órgãos públicos, haja vista que essa matéria é afeta ao chefe do Poder Executivo.** Precedentes: ARE nº 1.022 .397-AgR, de minha relatoria, Segunda Turma, DJe de 29/6/18; ARE nº 1.007.409/MT-AgR, Primeira Turma, Rel. Min . Roberto Barroso, DJe de 13/3/17; ADI nº 1.509/DF-AgR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 18/11/14 . 2. Embora a lei municipal, cujos méritos não estão em questão, tenha sido concebida para proteger e cuidar da saúde pública, a reserva de iniciativa deve ser preservada. 3. Agravo regimental não provido. (STF - RE: 1337675 RJ



PODER LEGISLATIVO

Câmara Municipal de Vereadores de Toritama-PE

Casa Legislativa João Manoel da Silva

O FUTURO ESTÁ AQUI



0019862-54.2020.8.19 .0000, Relator.: DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 16/05/2022, Primeira Turma, Data de Publicação: 20/06/2022). (*grifos nossos*).

Feita a necessária contextualização jurídica acerca de matérias relevantes para efetiva compreensão da matéria objeto de discussão, passa-se a apreciar sobre o aspecto MATERIAL a proposta legislativa ora analisada.

Assim, no que concerne ao art. 2º da referida propositura, a qual altera o art. 190 do Código Tributário Municipal, em seu §2º, inciso VI, ele traz a criação de nova obrigação ao Poder Executivo Municipal, concatenada a partir do ônus de comprovar a efetiva oferta dos serviços, por meio de prova documental. Se não, veja-se:

Art. 2º A redação do Código Tributário Municipal, Lei Complementar nº 27 de 2022, incluirá dispositivo legal para isenção que trata esta Lei, sendo que o art. 190 do referido código passará a vigorar com a seguinte redação:
[...]

XV – os imóveis cuja há ausência das prestações de pelo menos um dos serviços básicos de infraestrutura, saneamento básico, pavimentação e/ou iluminação pública, que não tenham sido prestados durante todo o ano do exercício anterior a cobrança do referido tributo, além do contribuinte cumular os seguintes requisitos:

- a) não possuir outro imóvel no Município, considerando-se inclusive aqueles em nome do seu cônjuge ou companheiro;
- b) utilizar o imóvel apenas para fins residenciais;
- c) residir no imóvel;

§ 2º [...]

III - certidão fornecida pelo cartório de imóveis do Município de Toritama, comprovando propriedade de apenas um imóvel, na hipótese prevista nos incisos III, IV, V, VI, VII e **XV** deste artigo;

[...]

VI - a comprovação da ausência dos serviços de infraestrutura básicas pelo contribuinte será declaratória, mediante requerimento administrativo, sendo que o ônus da prova caberá ao Poder Executivo, Prefeitura Municipal de Toritama, que deverá juntar ao de isenção prova documental dos serviços prestados ou não, durante todo o exercício relativo a cobrança, na hipótese do inciso XV.

Dessa maneira, é evidente que a proposta legislativa apresentada se imiscui nas atribuições do Poder Executivo, ao criar nova obrigação ao Ente Municipal, de comprovar por meio de elementos documentais, a oferta do serviço público. A nova obrigação, necessariamente deverá ser prestada por servidores públicos específicos, dentro da repartição pública correlata e a partir dos necessários estudos e sistemas próprios.



Motivo pelo qual, ausentes quaisquer elementos estruturados ou balizadores da sua proposta, é nítido de que o legislador avançou nas competências do Executivo, em afronta direta ao comando constitucional do art. 3º da Constituição Federal já referenciado. **Assevera-se por sinal, de que o Legislativo não pode assumir protagonismo na gestão orçamentária de forma a comprometer o equilíbrio fiscal e invadir competências típicas do Executivo.**

Por conseguinte, e à luz da jurisprudência pacífica do STF, é forçoso reconhecer de pronto a INCONSTITUCIONALIDADE material da proposta legislativa ora discutida. Motivo pelo qual, é juridicamente recomendável a adequação da propositura, suprimindo-se ou adequando-se a disposição referenciada (art. 2º). Havendo a impossibilidade para tanto, recomenda-se a sua rejeição e arquivamento, como medida de preservação da legalidade, da harmonia entre os Poderes e da regularidade do processo legislativo.

DA NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DO IMPACTO REGULATÓRIO. ABUSO DO PODER REGULAMENTADOR

Na visão do que vem sendo delineado, faz-se referência especificamente ao art. 1º da legislação ora analisada. Posto que o citado dispositivo, trata da criação de hipótese de isenção tributária de IPTU, em caso de não haver a prestação dos seguintes serviços básicos de infraestrutura: saneamento básico, pavimentação e/ou iluminação pública. Veja-se:

Art. 1º Esta Lei Complementar altera o Código Tributário Municipal, Lei Complementar nº 27 de 2022, para incluir a isenção tributária de IPTU (Imposto Predial Territorial Urbano) aos contribuintes com imóveis em localidades em que não haja a prestação de serviços básicos de infraestruturas, tais como: saneamento básico, pavimentação e/ou iluminação pública.

§ 1º Para configuração da isenção prevista no caput basta que um dos serviços mencionados não seja efetivamente prestado durante todo o exercício anterior ao pagamento do tributo, sendo que a responsabilidade da prestação é do Poder Executivo, representado pela Prefeitura Municipal de Toritama.

Nessa toada, mister fazer referência ao Código Tributário Nacional (CTN), em seu art. 32, o qual traz a regulamentação sobre o Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU). Veja-se:

Seção II

Impôsto sôbre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

Art. 32. O impôsto, de competência dos Municípios, sôbre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.



PODER LEGISLATIVO

Câmara Municipal de Vereadores de Toritama-PE

Casa Legislativa João Manoel da Silva

O FUTURO ESTÁ AQUI



§ 1º Para os efeitos dêste impôsto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II - abastecimento de água;

III - sistema de esgotos sanitários;

IV - rêde de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;

V - escola primária ou pôsto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

Nessa linha, identifica-se que a legislação federal estabelece previamente quais as hipóteses de cobrança do IPTU, de modo que havendo ao menos, 2 (dois) dos melhoramentos, a Municipalidade está autorizado a cobrar o tributo. Decorre que a partir do momento que a legislação analisada, almeja criar nova hipótese para não cobrança do imposto, **promove indevida vinculação tributária, além de abuso de poder regulatório.**

Acerca da vinculação tributária, relembra-se que os arts. 16 e 167 do CTN, estabelecem que os tributos conceituados como impostos, possuem a dupla desvinculação tributária. Concatenada a partir do fato de que o fato gerador do imposto, nos termos do art. 16, independe de qualquer atividade estatal específica do contribuinte, ou seja, paga-se o imposto sem vinculação a um objeto específico.

Da mesma maneira, o valor arrecadado dos impostos, nos termos do art. 167, não necessariamente serão investidos naquela temática. Ou seja, o pagamento do IPVA, não está vinculado aos melhoramentos nas estradas, assim como o pagamento do ITR não deverá ser necessariamente utilizado para melhoramentos em propriedades rurais. Vejam-se os dispositivos citados:

Art. 16. Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte.

(...)

Art. 167. São vedados:

(...)

IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;



PODER LEGISLATIVO

Câmara Municipal de Vereadores de Toritama-PE

Casa Legislativa João Manoel da Silva

O FUTURO ESTÁ AQUI



Assim, em vista do esposado, identifica-se que a partir do momento que a proposta legislativa visa estabelecer uma nova hipótese para cobrança do IPTU, alinhada a efetiva prestação de serviços de saneamento básico e infraestrutura, **vincula a cobrança de imposto a prestação e oferta de serviços públicos específicos**. Essa intenção, é compreensível como vedada, nos termos dos arts. 16 e 167 do CTN.

Além disso, a presente medida, promove evidente avanço do Legislativo Municipal sob a própria gerência do orçamento pelo Executivo Municipal, transbordando em nítido **abuso de poder regulatório**. Nesta toada, mister fazer referência a dois conceitos doutrinários primordiais: **I)** necessidade de observância do impacto regulatório; **II)** abuso do poder regulamentador.

Relembra-se que a nova isenção para imóveis sem infraestrutura, possui critérios socioeconômicos (renda e único imóvel) que se assemelham, em espírito, aos critérios de isenção para aposentados/pensionistas do CTM, demonstrando uma linha de proteção aos mais vulneráveis. O desconto por má conservação da via pavimentada, é uma inovação que busca compelir a Administração Pública a manutenção da infraestrutura, vinculando a qualidade do serviço a execução fiscal.

Nessa perspectiva, destaca-se que a necessidade de **Avaliação de Impacto Regulatório (AIR)**, o qual constitui instrumento técnico-jurídico de planejamento normativo, cuja função primordial é subsidiar a tomada de decisão legislativa com dados objetivos, projeções de consequências e identificação de alternativas normativas ou não normativas. Embora a obrigatoriedade formal da AIR esteja atualmente prevista, com maior clareza, no âmbito do Poder Executivo federal – especialmente na Lei nº 13.848/2019 (com redação dada pela Lei nº 14.204/2021) e no Decreto nº 10.411/2020 –, a sua aplicação ao processo legislativo decorre da incidência direta de princípios constitucionais e de normas gerais de boa governança.

A Constituição Federal impõe ao legislador o dever de respeitar os princípios da legalidade, razoabilidade, eficiência e transparência (artigos 5º, II e XXXIII; artigo 37, *caput*). Esses postulados obrigam que o processo legislativo, sobretudo quando voltado à criação de normas com repercussão econômica e social relevante, seja instruído por avaliação técnica criteriosa que estime os custos, os benefícios e os riscos regulatórios.

Dessa maneira, considerando os arcabouços jurídicos referenciados, é evidente de que propostas normativas devem ser precedidas de AIR robusta, com vistas a evitar falhas regulatórias, decisões improvisadas e disfunções no mercado regulado. Destarte, a observância da AIR pelo Poder Legislativo não apenas representa boa técnica legislativa, mas sim exigência decorrente dos deveres de fundamentação e motivação dos atos normativos, nos termos do art. 93, inciso X, da Constituição Federal, por analogia.

No mesmo sentido, é o que estabelece a Lei nº 13.874/2019 (Lei de Liberdade Econômica) que surgiu como resposta aos excessos regulatórios e aos entraves burocráticos



que têm marcado o Brasil. Uma de suas principais inovações foi a introdução da figura do **abuso de poder regulatório**, exemplificada em nove hipóteses normativas dispostas no artigo 4º da LLE. A intenção do legislador foi criar limites à ação do Estado no exercício do poder regulatório, a fim de abalizar a sua atuação e proteger os administrados de eventuais excessos.

Nas palavras do ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, do Superior Tribunal de Justiça (STJ), em sede doutrinária, *“o legislador, ao criar limites à ação do Estado, teve em mira condicionar a parâmetros de racionalidade a edição de normas que, sob justificativas técnicas de proteção do consumidor, prestem-se a criar obstáculos à livre iniciativa e à livre concorrência”*.

O poder regulatório encontra raízes no art. 174, da Constituição Federal, que aduz o direito de o Estado intervir no domínio econômico, restringindo, condicionando ou controlando o exercício de atividades econômicas pelos particulares, visando a atingir os objetivos constitucionais da República. Sobre o conceito de poder regulatório, Floriano de Azevedo Marques Neto aduz que:

O conceito de poder regulatório, é certo, vai além da mera capacidade normativa. Isso por força do próprio art. 174 da CF que em seu texto deixa clara a distinção entre as funções de agente normativo (*rectius*, capacidade normativa legal e infra-legal) e regulador. Donde se extrai que regular engloba, sem se limitar, as funções próprias ao chamado poder de polícia, atos de liberação de atividades (licenças, alvarás, permissões, autorizações em geral), prerrogativas de fiscalização e de aplicar sanções, poderes adjudicatórios, de coordenação e supervisão, além da capacidade de fixar condições e parâmetros para o exercício de atividades pelos particulares.

Nessa toada, fulcral registrar que a teoria do abuso de direito, em sua gênese, tem como base um conjunto de decisões judiciais dos tribunais franceses, no período entre meados do século 19 e o início do século 20, por meio das quais se buscou atribuir limites ao exercício do direito subjetivo por seu titular. Todavia, ao longo do tempo, a teoria do abuso de direito se desenvolveu cedendo a ótica subjetiva do abuso de direito — baseada no predomínio da vontade do titular do direito — para adotar uma ótica finalista focada na legitimidade da existência do próprio direito.

Assim, passou-se a considerar ilegítimo o exercício de um direito que deixe de observar a sua finalidade econômica e social, bem como os deveres impostos pela boa-fé objetiva e bons costumes.

Nessa lógica, ao tratar da concepção de ato abusivo, o Código Civil brasileiro, inspirado na codificação portuguesa, dispôs em seu artigo 187: *“Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes”*. Perceba-se que o legislador, ao tratar sobre o tema,



PODER LEGISLATIVO

Câmara Municipal de Vereadores de Toritama-PE

Casa Legislativa João Manoel da Silva

O FUTURO ESTÁ AQUI



optou por criar uma ampla cláusula geral de controle de legitimidade do exercício de situações jurídicas subjetivas.

Na mesma linha da noção civilista, o abuso do poder regulatório ocorre quando o Estado excede seu direito de intervenção no domínio econômico em função da violação dos fundamentos do próprio direito, o que o torna um ato antijurídico (ilicitude *lato sensu*). O exercício do poder regulatório subordina-se aos limites objetivos fixados na Lei, diante da primazia do princípio da legalidade.

Esse é o entendimento do STF, segundo o qual “*em última análise, todo e qualquer ato emanado de órgão ou entidades da administração pública está sujeito ao princípio da legalidade, inscrito no art. 37, caput, da Constituição da República*” (STF, ADI 4.874, relatora ministra Rosa Weber, DJe 1º/2/2019, destacado). Destaca-se que os demais Tribunais Pátrios, vem reconhecendo o abuso do poder regulatório e declarando a ilegalidade das medidas, veja-se:

MANDADO DE SEGURANÇA. RECURSO DE APELAÇÃO. FARMÁCIA DE MANIPULAÇÃO. RESOLUÇÃO RDC Nº 327/2019 DA ANVISA . Pretensão da impetrante para que seja a autoridade coatora compelida a se abster de lhe impor qualquer sanção em razão de fornecimento de produtos e medicamentos contendo ativos derivados vegetais ou fitofármacos da Cannabis sativa. Sentença que concedeu a segurança. ILEGITIMIDADE PASSIVA - Não se ataca, na hipótese, o ato normativo em si (RDC nº 327/2019 da ANVISA), mas os possíveis efeitos concretos dele decorrentes. Caberá às autoridades, municipais ou estaduais, exercer atividade fiscalizatória e eventualmente impor sanções com base na Resolução apontada . INCOMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL - A competência para exercer fiscalizações dessa espécie é comum entre a União, os Estados e os Municípios (art. 1º, da Lei nº 9.782/1999 Sistema Nacional de Vigilância Sanitária). Inequívoca, portanto, a competência da Justiça Estadual, inclusive porque se visa evitar ato coator de agente vinculado a órgão estadual . Preliminares afastadas. ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. Ação que não se presta a discutir lei em tese. Mandado de Segurança Preventivo . Diferentemente do mandado de segurança repressivo, que é utilizado quando o direito já foi violado, o mandado de segurança preventivo é utilizado quando há uma ameaça iminente de violação. O impetrante deve demonstrar que há um risco concreto de que seu direito seja infringido, justificado por atos, decisões, ou mesmo por uma conduta contínua ou prevista da autoridade coatora. RESOLUÇÃO RDC Nº 327/2019, DA ANVISA. **EXTRAPOLAÇÃO DO PODER REGULAMENTAR** . Resolução que, em seu artigo 53, dispõe que "os produtos de Cannabis devem ser dispensados exclusivamente por farmácias sem manipulação ou drogarias", criando restrição para as farmácias com manipulação (artigo 15) - Lei Federal nº 5.991/73, sobre o Controle Sanitário do Comércio de Drogas, Medicamentos, Insumos Farmacêuticos e Correlatos, e Lei Federal nº 13.021/2014, sobre o exercício e a fiscalização das atividades farmacêuticas, que não autorizam, no entanto, esse tratamento diferenciado, dispondo que tanto as farmácias sem manipulação (ou drogarias), como as farmácias com



PODER LEGISLATIVO

Câmara Municipal de Vereadores de Toritama-PE

Casa Legislativa João Manoel da Silva

O FUTURO ESTÁ AQUI



manipulação, possuem autorização para o comércio de drogas, medicamentos, insumos farmacêuticos e correlatos, o que significa que a RDC, **nessa questão, desborda do poder regulamentar, criando restrições sem amparo legal. Ilegalidade da restrição reconhecida . Há, também, ofensa à disposição do artigo 4º da Lei n. 13.874/2019, dispondo que é dever da administração pública evitar o abuso do poder regulatório de forma a criar reserva de mercado ao favorecer, na regulação, grupo econômico, em prejuízo dos demais concorrentes. Sentença mantida .** Recurso não provido. (TJ-SP - Apelação Cível: 10153527920248260053 São Paulo, Relator.: Leonel Costa, Data de Julgamento: 23/01/2025, 8ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 23/01/2025). *(grifos nossos)*.

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - CEMIG - CONEXÃO DE MICROGERAÇÃO DISTRIBUÍDA - NEGATIVA PELA DISTRIBUIDORA - RESOLUÇÃO NORMATIVA ANEEL N. 1.000/2021 - IMPOSIÇÃO DE RESTRIÇÃO DE INJEÇÃO DE POTÊNCIA AO PERÍODO NOTURNO - INVIABILIDADE TÉCNICA PARA GERAÇÃO DE ENERGIA SOLAR - **ABUSO DE PODER REGULATÓRIO - MULTA DIÁRIA - ADEQUAÇÃO E PROPORCIONALIDADE.** - A distribuidora de energia elétrica, ao analisar pedido de conexão de microgeração distribuída, deve realizar estudos técnicos detalhados conforme previsto na Resolução Normativa ANEEL nº 1.000/2021, considerando todas as alternativas viáveis para eliminar a inversão de fluxo de potência - **A decisão da distribuidora de limitar a conexão da unidade geradora do autor à injeção de potência no período noturno, sem a devida análise de outras alternativas, revela-se tecnicamente inviável para a geração de energia solar e configura abuso de poder regulatório, desconsiderando as especificidades da fonte de geração e os direitos do consumidor - A imposição de multa diária no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), limitada a R\$30.000,00 (trinta mil reais), em caso de descumprimento injustificado da determinação judicial, é medida proporcional e adequada para garantir o cumprimento da obrigação pela distribuidora, com possibilidade de revisão conforme a necessidade.** (TJ-MG - Apelação Cível: 50054464520238130133, Relator.: Des .(a) Marcus Vinícius Mendes do Valle (JD Convocado), Data de Julgamento: 26/09/2024, Câmaras Cíveis / 19ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 03/10/2024). *(grifos nossos)*.

EMENTA: AMBIENTAL E ECONÔMICO. AÇÃO DE RITO ORDINÁRIO COM PEDIDO DE OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER QUANTO A EXIGÊNCIAS REGULATÓRIOS EM PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL. IMPLANTAÇÃO DE LINHA DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA EÓLICA. EXIGÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DO CADASTRO AMBIENTAL RURAL – CAR DE IMÓVEIS DE TERCEIROS, AFETADOS PELA LINHA DE TRANSMISSÃO, COMO REQUISITO PARA A OBTENÇÃO DA



AUTORIZAÇÃO DE SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO, EM ESPECIAL NO QUE DIZ RESPEITO À CONDICIONANTE Nº 13 DA LICENÇA Nº 2013 .065142/TEC/LI-0175. **INAPLICABILIDADE DE TAL EXIGÊNCIA, PRÓPRIA DOS TITULARES E POSSUIDORES DOS IMÓVEIS. O EMPREENDIMENTO OPERA APENAS NAS SERVIDÕES ADMINISTRATIVAS PARA ESCOAMENTO DE ENERGIA LIMPA E SUSTENTÁVEL. ABUSO DE PODER REGULATÓRIO QUE CONSTITUI INFRAÇÃO À LEI DA LIBERDADE ECONÔMICA E AO ART . 170, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. APELO CONHECIDO E DESPROVIDO.** (TJ-RN - AC: 08145025220168205001, Relator.: DILERMANDO MOTA PEREIRA, Data de Julgamento: 24/09/2020, Primeira Câmara Cível, Data de Publicação: 29/09/2020). (*grifos nossos*).

Sendo assim, em vista do esposado, percebe-se que quanto ao aspecto MATERIAL, a proposta legislativa promove **indevida vinculação tributária**, concatenada a partir da necessidade comprovação da oferta dos serviços públicos de saneamento básico, pavimentação e/ou iluminação pública para cobrança de IPTU, situação vedada pelo art. 16 e 167 do CTN. Da mesma maneira, promove evidente **abuso de poder regulatório**, quando inverte a lógica tributária e de execução fiscal, criando nova hipótese para cobrança de IPTU, no qual não havendo a oferta comprovada de determinados serviços, o cidadão restaria autorizada a requerer formalmente a isenção do imposto.

De modo que, por mais que a proposta legislativa seja carreada de evidente intuito valoroso e incentivo a realização de serviços públicos de infraestrutura e saneamento, esbarra nas disposições constitucionais e legais citadas. Motivo pelo qual, opina-se pela declaração de ILEGALIDADE do Projeto de Lei Complementar nº 07/2025, com emissão dos pareceres pelas Comissões Permanentes competentes, nos termos dos fundamentos fáticos e jurídicos esposados.

AUSÊNCIA DE IMPACTO FINANCEIRO ORÇAMENTÁRIO

Como já dito alhures, o Projeto de Lei dispõe sobre a isenção do IPTU para imóveis localizados em vias públicas não pavimentadas, desprovidas de saneamento básico e rede de esgoto no município de Toritama. Conforme o art. 175 do CTN, a isenção é uma das modalidades de exclusão do crédito tributário, mais precisamente, ela é a dispensa legal do pagamento do tributo devido. Veja-se:

Art. 175. Excluem o crédito tributário:

I - a isenção;

Ou seja, o fato gerador da obrigação tributária ocorre, a lei instituidora do tributo se aplica, mas uma segunda lei (a lei de isenção no caso do PL em apreço) retira a exigibilidade



do pagamento para determinadas situações ou sujeitos, por razões de política econômica ou social. Nesses termos, destaca-se que a concessão de isenção é considerada renúncia de receita (art. 14, § 1º da LRF), sendo este um conceito financeiro-tributário que se refere a perda de arrecadação de tributos (ou outras receitas públicas) que, em circunstâncias normais, seriam devidos aos cofres públicos.

Na visão do que vem sendo apresentado, conforme bem se sabe, qualquer ato governamental ou norma jurídica que promova a criação, a expansão ou o aperfeiçoamento de ação pública que acarrete aumento de despesa, ou a concessão ou a ampliação de incentivo ou de benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, deve ser precedida de **estudo de impacto financeiro orçamentário**.

De maneira que, esse estudo do impacto orçamentário, tem como finalidade a longo prazo, atender o que determina a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), sendo de extrema importância para garantir a saúde financeira dos órgãos públicos e a sustentabilidade das contas públicas. Nesta senda, identifica-se que tal exigência encontra respaldo legal a partir do art. 113 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), se não, vejamos:

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.

Do mesmo modo, a previsão para esse estudo de impacto financeiro orçamentário é regulamentado e reiterado por meio da Lei Complementar nº 100/2000 (LRF), em seus arts. 14 e 16, 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, 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.

(...)

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

(...)

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do *caput* será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

No mesmo sentir, é o que prescreve a Lei Orgânica Municipal, em seus arts

Art. 36 – A concessão de isenções apoiar-se-á sempre em fortes razões de ordem pública ou de interesse do Município.

(...)

Art. 38 – Nenhum encargo se criará ao Município sem atribuição de recursos suficientes para o custeio da despesa.

(...)

Art. 171 – Nenhuma obra, serviço ou melhoramento, salvo caso de urgência extrema, será executado sem prévio orçamento do seu custo.

Nesse sentido, ao analisar a presente proposta legislativa em apreço, **identifica-se a ausência do necessário estudo do impacto orçamentário e financeiro gerado pela renúncia de receita almejada.** Não se pode presumir, sob pena de recair em vício de ilegalidade e nulidade absoluta, de que a redução de despesas não deve também ser acompanhada da estimativa de impacto financeiro orçamentário.

Ainda que a legislação estabeleça de que, o novo fato gerador para cobrança de IPTU disposto, tão somente entraria em vigor a partir do exercício financeiro de 2027 (arts. 3º e 4º), não é trazido qualquer amparo contábil e financeiro de qual será o impacto nas contas públicas da referida propositura. Veja-se:

Art. 3º A validade desta Lei terá início a partir do exercício de 2027, sem gerar qualquer impacto financeiro imediato, garantido prazo hábil ao Poder Executivo para promoção de obras de infraestruturas que garantam a inaplicabilidade da isenção, respeitando o prazo para abertura de requerimentos já estipulado pelo Código Tributário Municipal.

Art. 4º A partir do exercício de 2027, será verificado o impacto financeiro, e as aberturas de pedidos de isenção previstos nesta Lei Complementar valerão com todos os seus efeitos, conforme preceitua o art. 113 do



PODER LEGISLATIVO

Câmara Municipal de Vereadores de Toritama-PE
Casa Legislativa João Manoel da Silva

O FUTURO ESTÁ AQUI



ADCT (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) da Constituição Federal de 1988 e o art. 14 da Lei Complementar Federal nº 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Desse modo, a renúncia de receita e isenção tributária almejada, **precisaria ser acompanhado do necessário estudo de impacto orçamentário e financeiro, assim como, justificativas plausíveis baseadas em evidências que atestassem a viabilidade da medida.**

A legislação constitucional e federal citada, trazem de forma expressa, de que ações que causem impacto financeiro, deverão trazer a “*demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária*” (art. 14 da LRF), da mesma maneira, deverão “*ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro*” (art. 113 do ADCT). **Motivo pelo qual, mesmo frente as exigências constitucionais e legais dispostas, a propositura não trouxe o necessário respaldo financeiro e orçamentário.**

Nesses termos, a jurisprudência sobre a matéria é uníssona, no sentido de compreender como INCONSTITUCIONAIS, aquelas propostas legislativas que criam despesas sem indicar a fonte de receita, tampouco a necessária estimativa de impacto orçamentário e financeiro. Se não, vejam-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE MONTENEGRO. LEI MUNICIPAL Nº 6.615/2019 QUE CONCEDE DESCONTO NO IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO . RENÚNCIA DE RECEITA FISCAL SEM ACOMPANHAMENTO DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. - Tratando-se isenção de IPTU, a matéria é classificada como tributária, havendo competência concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo. Art. 61, II, b, da Constituição Federal e art. 60 da Constituição Estadual - A propositura legislativa que disponha sobre renúncia a crédito tributário, deve ser acompanhada de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, possibilitando averiguação da preservação do equilíbrio do orçamento - Ausente a estimativa de impacto orçamentário-financeiro, é de ser reconhecida a inconstitucionalidade da lei municipal, face a afronta ao art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000, art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como ao art. 19 da Constituição Estadual . JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO. UNÂNIME.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70082265372, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator.: Matilde Chabar Maia, Julgado em: 27-11-2019) (TJ-RS - Direta de Inconstitucionalidade: 70082265372 PORTO ALEGRE, Relator: Matilde Chabar Maia, Data de Julgamento: 27/11/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 06/12/2019). (grifos nossos).



PODER LEGISLATIVO

Câmara Municipal de Vereadores de Toritama-PE
Casa Legislativa João Manoel da Silva

O FUTURO ESTÁ AQUI



EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MEDIDA CAUTELAR - ISENÇÃO DE IPTU E TAXA DE COLETA DE LIXO PARA PESSOAS COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA - TEA - MUNICÍPIO DE TRÊS CORAÇÕES/MG - PRESENÇA DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS - PERICULUM IN MORA E FUMUS BONI IURIS - LIMINAR CONCEDIDA. -O processo legislativo das normas deve ser instruído com a estimativa do impacto orçamentário e financeiro, nas hipóteses em que a proposição preveja criação de despesa ou renúncia de receita, sob pena de incorrer em inconstitucionalidade formal -Presentes os pressupostos legais e especiais, concede-se liminar para suspender a aplicabilidade de norma impugnada até o julgamento final da ação direta de inconstitucionalidade -Medida cautelar deferida. (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 26478676320238130000 1.0000 .23.264786-7/000, Relator.: Des.(a) Wanderley Paiva, Data de Julgamento: 19/06/2024, ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 20/06/2024). (*grifas nossos*).

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 5.201, DE 29.06 .2020, DE CARANGOLA. **RENÚNCIA DE RECEITA DE IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA - ISSQN.** ESTUDO COM ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. INEXISTÊNCIA . INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. ORIENTAÇÃO RECENTE ADVINDA DO EGRÉGIO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE PRESENTE. PRETENSÃO ACOLHIDA . 1. O art. 66, III, da Constituição do Estado de Minas Gerais, estabelece as matérias de iniciativa privativa do Governador do Estado de Minas Gerais. Em razão do princípio da simetria, tais matérias se inserem na esfera de exclusiva iniciativa do chefe do Poder Executivo local . 2. O egrégio Supremo Tribunal Federal, no julgamento do ARE nº 743.480 - MG, com repercussão geral, decidiu que as leis em matéria tributária enquadram-se na regra de iniciativa geral e qualquer parlamentar está autorizado a apresentar projeto de lei cujo conteúdo consista em instituir, modificar ou revogar tributo, bem como conceder benefícios fiscais, ainda que acarrete diminuição de receita. 3 . **Todavia, o mesmo Pretório, em decisões mais recentes, fixou tese no sentido de que a estimativa de impacto orçamentário e financeiro deve, necessariamente, compor o processo legislativo quando a proposição veicule renúncia de receita. Do contrário, haverá vício de inconstitucionalidade formal.** 4. Assim, incide em inconstitucionalidade a Lei municipal nº 5 .201, de 29.06.2020, de Carangola, que concede isenção tributária parcial de Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) como forma de incentivar a prática de esportes em academias e clubes desportivos para alunos acima de 60 anos, uma vez que sua implementação não foi precedida de estudo a respeito do impacto financeiro e orçamentário. 5 . Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 49126530620208130000, Relator.: Des.(a) Caetano Levi Lopes, Data de



PODER LEGISLATIVO

Câmara Municipal de Vereadores de Toritama-PE

Casa Legislativa João Manoel da Silva

O FUTURO ESTÁ AQUI



Julgamento: 28/07/2022, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 04/08/2022). (*grifos nossos*).

Nos mesmos termos, é a vasta jurisprudência no âmbito STF, vejamos-se:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. ART. 113 DO ADCT. NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS QUE CRIEM DESPESA OU RENÚNCIA DE RECEITA. NECESSIDADE DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. RECURSO DESPROVIDO. I. CASO EM EXAME 1. Agravo interno interposto de decisão que negou provimento a recurso extraordinário, para manter acórdão prolatado em ação direta estadual em que declarada a inconstitucionalidade de norma municipal ante vício formal decorrente da falta de apresentação de estudos de impacto orçamentário e financeiro da renúncia fiscal prevista, nos termos do art. 113 do ADCT. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO 2. A questão em discussão consiste em saber se o art. 113 do ADCT, que exige estimativa de impacto financeiro e orçamentário, se aplica também a proposições legislativas de entes municipais. III. RAZÕES DE DECIDIR 3. O STF entende que o art. 113 do ADCT, introduzido pela EC nº 95/2016, se aplica a qualquer ente federativo, devendo acompanhar toda proposição legislativa que crie, altere despesa ou conceda renúncia de receita, conforme precedentes (ADI 5.816, ADI 6.303 e RE 1.300.587). 4. A extinção de crédito tributário mediante compensação configura renúncia de receita, conforme previsão do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e compreensão da doutrina especializada, a justificar a aplicação do art. 113 do ADCT. IV. DISPOSITIVO 5. Agravo interno desprovido. (STF - RE: 1453991 SP, Relator.: Min. NUNES MARQUES, Data de Julgamento: 16/12/2024, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 07-01-2025 PUBLIC 08-01-2025). (*grifos nossos*).

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TRIBUTÁRIO. ART. 1º DA LEI N. 8.895/2021, DE SERGIPE. REDUÇÃO DE ALÍQUOTA DE IMPOSTO SOBRE OPERAÇÕES RELATIVAS À CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E SOBRE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS E COMUNICAÇÃO - ICMS. OPERAÇÕES COM CERVEJAS QUE CONTENHAM SUCO CONCENTRADO E/OU INTEGRAL DE LARANJA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. ART. 113 DO ADCT. RENÚNCIA DE RECEITA. ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. AUSÊNCIA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. AUSÊNCIA DE CONVÊNIO. NECESSIDADE. DESEQUILÍBRIO CONCORRENCIAL. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. 1. Instruído o feito nos termos do art. 10 da Lei n. 9.868/1999, em cumprimento ao princípio constitucional da razoável duração do processo, converte-se a análise do pleito cautelar em



PODER LEGISLATIVO

Câmara Municipal de Vereadores de Toritama-PE

Casa Legislativa João Manoel da Silva

O FUTURO ESTÁ AQUI



juízo definitivo de mérito . Precedentes. **2. A concessão de benefício fiscal deve ser precedida de estudos de impacto financeiro e orçamentário e de previsão de medidas compensatórias, sob pena de inconstitucionalidade formal da norma, com fundamento no art. 113 do ADCT** . Precedentes. 3. A redução de alíquota pela norma impugnada do ICMS sobre as cervejas produzidas com suco concentrado e/ou integral de laranja, diferenciando-as de todas as outras cervejas e das demais bebidas alcoólicas que permanecem submetidas à alíquota de 25% prevista pela al. 'd' da mesma norma, sem prévia deliberação pelos Estados e Distrito Federal no Conselho Nacional de Política Fazendária - Confaz, ofende a al. 'g' do inc. XII do § 2º do art. 155 da Constituição da República. Precedentes . **4. Ao instituir unilateralmente regime tributário mais favorável, a resultar em renúncia de receita sem prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário e deliberação pelos Estados e Distrito Federal no Conselho Nacional de Política Fazendária - Confaz, a norma impugnada revela-se inconstitucional por contrariedade ao art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, inc. II do art. 150 e al. g do inc. XII do § 2º do art. 155 da Constituição da República** . 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 1º da Lei n. 8.895/2021, de Sergipe, que acrescentou a al. m ao inc. I do art. 18 da Lei n. 3.796/1996, de Sergipe. (STF - ADI: 7374 SE, Relator.: Min. CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 12/09/2023, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 31-10-2023 PUBLIC 03-11-2023). *(grifos nossos)*.

EMENTA Recurso extraordinário. Direito tributário. IPTU. Isenção . Lei nº 2.982/20 do Município de Itirapina/SP. **Ausência de prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro. Inconstitucionalidade . Artigo 113 do ADCT. Modulação dos efeitos da decisão.** 1. De acordo com a jurisprudência da Corte, deve ser observado por todos os entes da federação o art. 113 do ADCT, o qual estabelece que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. 2. Incidiu em inconstitucionalidade a Lei nº 2.982/20 do Município de Itirapina/SP, a qual dispôs sobre isenção de IPTU, em razão de a respectiva proposição legislativa não ter sido acompanhada de estimativa de impacto orçamentário e financeiro . 3. A isenção de IPTU a que se refere a lei questionada está relacionada a relevante aspecto social, beneficiando munícipes inseridos em contexto de especial vulnerabilidade. Necessidade de modulação dos efeitos da decisão. 4 . Recurso extraordinário ao qual se dá provimento, declarando-se a inconstitucionalidade formal da Lei nº 2.982 do Município de Itirapina/SP, de 10 de agosto de 2020. 5. Modulação dos efeitos da decisão, estabelecendo-se que ela produza efeitos ex nunc, a partir da data da publicação da ata de julgamento do mérito, de modo a preservar as isenções de IPTU concedidas até a mesma data . (STF - RE: 1343429 SP, Relator.: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 09/04/2024,



Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-
s/n DIVULG 17-04-2024 PUBLIC 18-04-2024). (*grifos nossos*).

Motivo pelo qual, em vista da ausência do respectivo estudo de impacto financeiro e orçamentário, evidencia-se notória infringência aos dispositivos constitucionais e legais acima mencionados. Posto que não atende aos requisitos da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e do art. 113 do ADCT, bem como a vasta jurisprudência referenciada, de modo que, RECOMENDA-SE a sua declaração de inconstitucionalidade, com emissão dos pareceres pelas Comissões Permanentes competentes, nos termos dos fundamentos fáticos e jurídicos esposados.

CONCLUSÃO:

Por conseguinte, em vista de todo o esposado, sob os fundamentos fáticos e jurídicos extensamente apresentados, e ainda:

CONSIDERANDO que a Constituição Federal, em seus arts. 18 e 30, assegura aos Municípios a autonomia para legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive no tocante à instituição de tributos de sua competência, constata-se a legitimidade formal da iniciativa legislativa de isenção tributária;

CONSIDERANDO que a Lei Orgânica Municipal prevê hipóteses expressas de isenção de IPTU, reconhecendo, assim, a competência legislativa da Câmara Municipal para dispor sobre o sistema tributário municipal e sua arrecadação;

CONSIDERANDO que o art. 146 da Constituição Federal estabelece a necessidade de lei complementar para regulamentar normas gerais em matéria tributária, o que foi corretamente observado no Projeto de Lei Complementar analisado, atendendo ao aspecto formal de validade legislativa;

CONSIDERANDO que, contudo, o art. 2º do Projeto de Lei cria obrigação indevida ao Poder Executivo, ao lhe impor o ônus de comprovar documentalmente a prestação de serviços públicos, o que caracteriza ingerência na organização administrativa e afronta ao princípio da separação dos Poderes, conforme reiterada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, como no ARE 1435938/SP (Rel. Min. Roberto Barroso) e no ARE 1486522/RJ (Rel. Min. Alexandre de Moraes);

CONSIDERANDO que a proposta legislativa vincula a cobrança do IPTU à efetiva prestação de serviços públicos, contrariando o disposto nos arts. 16 e 167 do CTN, que consagram a desvinculação da receita dos impostos e vedam sua vinculação a atividades estatais específicas, configurando, portanto, ilegalidade material;

CONSIDERANDO que o art. 113 do ADCT e os arts. 14 e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal exigem a apresentação de estudo de impacto orçamentário-



financeiro em casos de renúncia de receita, requisito ausente no Projeto de Lei Complementar nº 07/2025, o que compromete sua validade jurídica e a sustentabilidade fiscal do Município;

CONSIDERANDO que a ausência de Avaliação de Impacto Regulatório (AIR) evidencia falha técnica e legislativa, contrariando princípios constitucionais da legalidade, razoabilidade, eficiência e transparência, além de configurar potencial abuso do poder regulatório;

CONSIDERANDO que a jurisprudência recente do STF e do STJ tem declarado a inconstitucionalidade de normas municipais que, a pretexto de criar benefícios ou deveres, acabam por usurpar a competência privativa do Poder Executivo ou incorrer em vício de iniciativa;

Diante de todo o exposto, opina-se pelo reconhecimento da inconstitucionalidade e ilegalidade material do Projeto de Lei Complementar nº 07/2025, recomendando-se:

1. **A supressão ou adequação do art. 2º** da proposta, de modo a afastar a ingerência indevida sobre o Poder Executivo;
2. **A exigência de estudo de impacto orçamentário-financeiro**, conforme determinam o ADCT e a LRF, sob pena de nulidade;
3. **A observância de Avaliação de Impacto Regulatório (AIR)** antes da deliberação final da matéria;
4. Na impossibilidade de sanar os vícios identificados, **a rejeição e arquivamento do Projeto de Lei Complementar nº 07/2025**, em respeito aos princípios constitucionais da legalidade, da harmonia entre os Poderes e da responsabilidade fiscal, na forma prescrita pelo art. 47², §1º do Regimento Interno.

Este é o parecer jurídico. S.M.J.

Toritama, data da assinatura eletrônica.

IZAQUE MATHEUS NEGREIROS
VERISSIMO DA SILVA
COSTA:10773554408

Assinado de forma digital por IZAQUE
MATHEUS NEGREIROS VERISSIMO DA SILVA
COSTA:10773554408
Dados: 2025.09.14 20:26:47 -03'00'

IZAQUE MATHEUS NEGREIROS VERÍSSIMO DA SILVA COSTA
PROCURADOR GERAL | OAB/PE Nº 57.699

² **Art. 47.** À Comissão de Justiça e Redação compete manifestar-se sobre todas as proposições quanto ao seu aspecto constitucional, legal ou jurídico e quanto ao seu aspecto gramatical e lógico.

§ 1º Concluindo a Comissão de Justiça e Redação pela inconstitucionalidade, ilegalidade ou injuridicidade de um projeto, deve o Parecer ir a Plenário para ser discutido e, somente quando rejeitado, prosseguirá o processo sua tramitação.