

PARECER Nº 75/2025

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo: 2841/2025

Autoria: Vereador Jeferson Siqueira

Assunto: Projeto de Lei que: *“Autoriza o Poder Executivo a conceder redução ou isenção temporária dos impostos municipais, a saber, Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) e Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), para os comerciantes diretamente afetados pelas obras de implantação do Bus Rapid Transit (BRT) na cidade de Cuiabá, como medida de mitigação dos prejuízos econômicos decorrentes das referidas obras.”*.

I – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei, acima epigrafado, que objetiva autorizar a redução ou isenção temporária, para comerciantes afetados pelas obras do BRT na Cidade de Cuiabá, dos seguintes impostos: Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) e Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

A propositura dispõe que a redução ou a isenção será concedida em percentual a ser definido pelo Poder Executivo Municipal, observado o prejuízo sofrido por cada contribuinte em decorrência das obras citadas.

O Vereador responsável pela autoria deste projeto, em sua **Justificativa (fls. 04/05)**, aduz que:

“Conforme relatado em reunião com representantes do comércio e autoridades municipais, as obras do BRT resultaram em uma redução de 30% a 40% no faturamento das empresas localizadas nas regiões afetadas. Pesquisa realizada pela Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL) de Cuiabá aponta que 90% das empresas sofreram impactos negativos, com uma média de 36% de queda no faturamento em comparação ao ano de 2023. Tal cenário tem levado, inclusive, à demissão de funcionários, como medida de contenção de custos,



afetando ainda mais a economia local”.

O processo não está instruído com qualquer estudo de viabilidade técnica, de perfil administrativo, pesquisas quantitativas, estudo de impacto econômico, financeiro, orçamentário etc.

É a síntese do necessário.

II – EXAME DA MATÉRIA

1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

Inicialmente, cumpre salientar que não cabe a esta CCJR qualquer análise de mérito e/ou política dos projetos de lei, sendo que tal atribuição é destinada aos Agentes Políticos envolvidos.

Portanto, a análise aqui externada cuida apenas da exigência de compatibilidade do projeto de lei com o ordenamento jurídico pátrio.

Neste escopo, temos a ressaltar que quanto aos requisitos de constitucionalidade e legalidade o projeto de lei em comento não atende tais balizas, portanto havendo mácula ou vício no processo legislativo.

A priori, verifica-se que o objetivo da propositura é conceder isenção ou redução de dois impostos – o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) e Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) -, sendo que ambos são de alçada municipal, conforme estabelece a **Constituição Federal**:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.

Ressalta-se, assim, que a isenção é competência do poder tributante, portanto, municipal no caso em debate. Ademais, inexistente reserva de iniciativa legislativa em projetos de natureza tributária, de forma que a competência de projetos dessa natureza é concorrente entre os



poderes Legislativo e Executivo, conforme já pacificado pelo **Supremo Tribunal Federal no Tema 682**, em que foi firmada a seguinte Tese:

Inexiste, na Constituição Federal de 1988, reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que concedem renúncia fiscal.

Dessa forma, **é perfeitamente admissível a iniciativa parlamentar para conceder a isenção tributária proposta.**

Ocorre que, **independentemente da iniciativa da lei no caso em apreço, alguns requisitos necessitam ser cumpridos para que se atenda à constitucionalidade e à legalidade para conceder isenção ou redução tributária.**

Nesse sentido, verifica-se que não foi juntado ao processo qualquer estudo de impacto orçamentário e financeiro referente à renúncia da receita desses impostos, de forma que a propositura está eivada de inconstitucionalidade, pois afronta o que dispõe o **Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)**:

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.

No mesmo sentido se encontra a LC 101/2000, **Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)**, ao dispor sobre a renúncia de receita:

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.

Constata-se, assim, que a propositura não cumpriu com os requisitos citados, pois não foi apresentado o estudo de impacto orçamentário e financeiro, bem como não foi demonstrada qualquer medida de compensação para a renúncia proposta. Dessa forma, a propositura não atende aos requisitos de constitucionalidade e legalidade acima mencionados.

Frisa-se que, ainda que o projeto de lei tivesse sido proposto pelo Executivo Municipal, tais requisitos deveriam ser cumpridos e os documentos necessários apresentados.

Diante do exposto e para trazer a prática forense a respeito da matéria, colacionamos os seguintes julgados **com conteúdo semelhante ao ventilado neste projeto lei.**

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. Incidu 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)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI COMPLEMENTAR 56, DE 12 DE JULHO DE 2023, DE ORIGEM PARLAMENTAR, DO MUNICÍPIO DE ANDRADINA – NORMA QUE "AUTORIZA O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL A CONCEDER ISENÇÃO TRIBUTÁRIA SOBRE AS OPERAÇÕES DE AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS NA FORMA DO 'PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA' (PMCMV), INSTITUÍDO PELO GOVERNO FEDERAL EM 2023" – ALEGADA VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES, DA RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO E AO ART. 113, DO ADCT. PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA QUE CRIA RENÚNCIA DE RECEITA – CONCESSÃO DE ISENÇÃO DE IMPOSTO SOBRE A TRANSMISSÃO DE BENS IMÓVEIS (ITBI) – VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DA RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO – INOCORRÊNCIA – INEXISTÊNCIA DE RESERVA DE INICIATIVA LEGISLATIVA PARA LEIS DE NATUREZA TRIBUTÁRIA QUE CONCEDEM ISENÇÃO TRIBUTÁRIA – LEI QUE NÃO TRATA DA ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA OU DE ATRIBUIÇÃO DE SEUS ÓRGÃOS NEM DO REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES PÚBLICOS – AÇÃO IMPROCEDENTE, NESTES ASPECTOS. PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA QUE CRIA RENÚNCIA DE RECEITA – CONCESSÃO DE ISENÇÃO DE IMPOSTO SOBRE A TRANSMISSÃO DE BENS IMÓVEIS (ITBI) – VIOLAÇÃO AO ART. 113, DO ADCT – OCORRÊNCIA – TODA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA QUE CRIE OU ALTERE DESPESA OBRIGATÓRIA OU RENÚNCIA DE RECEITA DEVE SER ACOMPANHADA DA RESPECTIVA ESTIMATIVA DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO – PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR 1/2023, DO MUNICÍPIO DE ANDRADINA, QUE NÃO FOI ACOMPANHADO DE ESTIMATIVA DO SEU IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO – INCONSTITUCIONALIDADE CONFIGURADA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 2346588-55.2023 .8.26.0000 São Paulo, Relator.: Nuevo Campos, Data de Julgamento: 15/05/2024, Órgão Especial, Data de Publicação: 20/05/2024)



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5063364-63.2022.8.09 .0000 Comarca de Goiânia Órgão Especial Requerente: PREFEITO DE ÁGUAS LINDA DE GOIÁS Requerida: CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUAS LINDAS DE GOIÁS Relator.: Desembargador Diác. DELINTRO BELO DE ALMEIDA FILHO EMENTA: **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 1.478/2021, DE ÁGUAS LINDAS DE GOIÁS, QUE ALTEROU A LEI COMPLEMENTAR Nº 003/2014 (CÓDIGO TRIBUTÁRIO MUNICIPAL), INSTITUINDO DIVERSAS ALTERAÇÕES REFERENTES À COBRANÇA DO IMPOSTO DE TRANSMISSÃO DE BENS IMÓVEIS (ITBI) . AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO FINANCEIRO. VÍCIO FORMAL. MODULAÇÃO DOS EFEITOS A PARTIR DA CONCESSÃO DA LIMINAR. 1 . A estimativa de impacto orçamentário e financeiro é requisito essencial à validade de leis que criem ou alterem despesa obrigatória ou renúncia de receita, de maneira que a ausência de tal estudo no processo legislativo implica na declaração de inconstitucionalidade formal da norma, por ofensa ao artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Carta Magna da República, aplicável a todos os entes federativos. 2. É formalmente inconstitucional a Lei Municipal nº 1.478/2021, de Águas Lindas de Goiás, por violação ao disposto no artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, tendo em vista que a legislação impugnada dispôs sobre renúncia de receita sem que o correspondente projeto de lei tenha sido instruído com o indispensável estudo de impacto orçamentário . 3. Em razão de interesse social, os efeitos deste julgamento incidirão a partir da data da decisão liminar que suspendeu a eficácia da legislação ora impugnada. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE COM MODULAÇÃO DE EFEITOS.** Acorda o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, pelos integrantes do Órgão Especial, à unanimidade de votos, em **JULGAR PROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**, nos termos do voto do Relator . (TJ-GO 5063364-63.2022.8.09 .0000, Relator: DESEMBARGADOR DELINTRO BELO DE ALMEIDA FILHO - (DESEMBARGADOR), Órgão Especial, Data de Publicação: 15/09/2023)**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. NORMA MUNICIPAL CONCESSIVA DE DESCONTO NO IPTU. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. AUSÊNCIA DE VÍCIO FORMAL . RENÚNCIA DE RECEITA FISCAL. AUSÊNCIA DA ESTIMATIVA DO IMPACTO



ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE . NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DO EQUILÍBRIO DA EQUAÇÃO DE RECEITAS E DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS. PRECEDENTES. 1. É pacífico o entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de que a norma de isenção de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) tem natureza tributária, e não orçamentária, sendo a iniciativa de competência concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo . 2. **A proposição legislativa que disponha sobre descontos no IPTU deve ser acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro da renúncia fiscal daí decorrente, mormente porque a isenção não pode implicar redução das receitas previstas no orçamento, de forma a colocar em risco o equilíbrio da frágil equação de receitas e despesas orçamentárias (art. 14 da LC nº 101/2001, art. 163 e seguintes da CF/88, art . 113 do ADCT e art. 8º 19 da CE/89).** 3. Ausente a estimativa do impacto orçamentário-financeiro do benefício fiscal ora questionado, deve ser reconhecida a inconstitucionalidade da norma isencional, tendo em vista que não é possível aferir se os descontos no IPTU afetarão as metas de resultados fiscais previstas na lei de diretrizes orçamentárias, cumprindo destacar, a par disso, que **tampouco se fez qualquer previsão de arrecadação compensatória** . Violação do princípio da razoabilidade (art. 19 da CE/89). Precedente desta E. Corte . JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO. UNÂNIME.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084729854, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator.: Eduardo Uhlein, Julgado em: 11-06-2021) (TJ-RS - Direta de Inconstitucionalidade: 70084729854 PORTO ALEGRE, Relator: Eduardo Uhlein, Data de Julgamento: 11/06/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 22/06/2021)

Ademais, em análise ao projeto de lei também é possível concluir que alguns artigos invadem a competência do Executivo local, ferindo a separação entre os poderes, como se depreende da **propositura**:

Art. 1º (...)

*§ 1º A redução ou isenção mencionada no caput deste artigo será concedida em **percentual a ser definido pelo Poder Executivo Municipal**, observando-se o grau de prejuízo econômico comprovadamente sofrido por cada contribuinte em decorrência das referidas obras.*



*§ 2º Para fins de aplicação deste artigo, **o Poder Executivo deverá regulamentar os critérios e procedimentos necessários para a comprovação dos prejuízos e a consequente concessão dos benefícios fiscais, no prazo de até 60 (sessenta) dias a contar da publicação desta Lei.***

Art. 2º (...)

*Parágrafo único. **O Poder Executivo regulamentará, no prazo de até 60 (sessenta) dias a contar da publicação desta Lei, os procedimentos específicos para a apresentação dos documentos comprobatórios e a tramitação dos pedidos de concessão dos benefícios fiscais, assegurando a transparência e a celeridade no processo de análise e deferimento.***

Art. 3º (...)

*§ 2º A prorrogação mencionada no § 1º deste artigo deverá ser precedida de **relatório técnico elaborado pelo comitê multisetorial, a ser instituído nos termos do Art. 4º desta Lei,** contendo análise detalhada dos efeitos das obras sobre o comércio local e recomendação fundamentada quanto à necessidade de extensão dos benefícios fiscais.*

*§ 3º **O Poder Executivo Municipal regulamentará, no prazo de até 60 (sessenta) dias a contar da publicação desta Lei, os procedimentos para a elaboração e apresentação do relatório técnico mencionado no § 2º deste artigo, assegurando a participação dos representantes do comércio e demais setores envolvidos.***

Dessa maneira, em que pese ser possível a iniciativa parlamentar em projetos de lei de natureza tributária, no caso em apreço é possível constatar que foram estabelecidas diversas atribuições ao Poder Executivo, **matéria que compete ao gestor municipal.**

Nesse sentido, esta Comissão entende que a propositura interfere na administração municipal e afronta o Princípio da Separação dos Poderes. A propósito, dispõe a **Constituição do Estado de Mato Grosso:**

“Art. 9º São Poderes do Estado, independentes, democráticos, harmônicos entre si e sujeitos aos princípios estabelecidos nesta



Constituição e na Constituição Federal, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Parágrafo único. É vedada a qualquer dos Poderes a delegação de competência.

(...)

Art. 190. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.

(...)

Art. 195 O Prefeito poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.

Parágrafo único. São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

(...)

I - matéria orçamentária e tributária;

II – servidor público, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III - criação, estrutura e atribuição de órgãos de Administração Pública municipal;

Conforme vimos, quanto ao projeto de lei em comento é **patente sua incompatibilidade com o ordenamento jurídico brasileiro, pois não foi apresentada a estimativa do impacto orçamentário e financeiro, portanto está em desacordo com os requisitos constitucionais e da legislação fiscal; além de interferir em atribuições da Administração Pública municipal e ferir o princípio da separação entre os poderes.**

Para encerrarmos, importante lembrar que a observância dos preceitos constitucionais e legais deve ser a primeira preocupação do legislador ao propor qualquer espécie normativa. Esta não pode contrariar as normas superiores ou extrapolar a competência do Órgão Legislativo, devendo ser conforme o ordenamento jurídico, sob pena de inconstitucionalidade ou nulidade, declarada pelo Poder Judiciário.

É o parecer, salvo diferente juízo.

2. REGIMENTALIDADE



O Projeto cumpre as exigências regimentais.

3. REDAÇÃO

O projeto atende as exigências a respeito da redação estabelecidas na Lei Complementar 95, de 26 de fevereiro de 1998; alterada pela Lei Complementar 107/01; que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

III - CONCLUSÃO

O legislador ao exercer sua prerrogativa fundamental, qual seja, fazer leis, deve observar sempre a previsão constitucional e legal, para que possa estabelecer o seu cumprimento, sob pena de inconstitucionalidade.

O projeto de lei ora analisado merece **REJEIÇÃO**, *pois não preenche os requisitos de constitucionalidade e legalidade, bem como fere o Princípio da Separação dos Poderes.*

IV - VOTO

VOTO DO RELATOR PELA REJEIÇÃO.

Cuiabá-MT, 12 de março de 2025



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 3100300034003600360037003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Daniel Souza Silva Monteiro** em 13/03/2025 09:33

Checksum: **AE7FC8DA49B86EC7786E4FED25EE2EBF1D36F0260F0D032D8B6F920F0101D0A8**

