



Projeto de Lei nº 34/2026

PARECER JURÍDICO

1 - HISTÓRICO

Trata-se de parecer previsto no art. 184, §1º do Regimento Interno desta Casa de Leis sobre exame prévio de constitucionalidade do Projeto de Lei que **“Autoriza o Poder Executivo a conceder isenção do imposto predial e territorial urbano -IPTU a pessoas com doenças graves, na forma que especifica, e dá outras providências.”**, proposto pela Excelentíssima Sra. Vereadora Karine Brandão Barbosa de Lima.

Em sua justificativa, a autora da proposição destaca que o objetivo do Projeto de Lei é autorizar o Poder Executivo a instituir isenção do IPTU em benefício de pessoas acometidas por doenças graves, considerando a situação de vulnerabilidade social e econômica enfrentada por famílias que convivem com enfermidades de natureza grave, crônica e incapacitante.

Sustenta, ainda, que os elevados custos decorrentes de tratamentos médicos, aquisição de medicamentos e acompanhamento contínuo comprometem significativamente a renda familiar, razão pela qual se mostra necessária a adoção de medidas voltadas à promoção da justiça fiscal e à efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana.

Aduz, por fim, que a proposta observa a autonomia administrativa e financeira do Município, uma vez que se limita à autorização legislativa, permitindo ao Poder Executivo avaliar a conveniência, a viabilidade orçamentária e os critérios técnicos necessários para eventual concessão do benefício fiscal.

Lido e analisado o referido projeto, passamos a opinar em caráter estritamente técnico, sendo competência plenária a discursão de mérito.

2- DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Preliminarmente, trazemos aos autos processuais, o que narra o Regimento Interno quanto à Tramitação dos Projetos de Lei:

“Art. 184. Os projetos apresentados na Secretaria da Câmara Municipal serão protocolados em livro próprio, autuados e encaminhados à Procuradoria Jurídica para



que sejam instruídos preliminarmente com informação de caráter técnico, jurídico e opinativo.

§1º Após serem instruídos pela Procuradoria Jurídica, os projetos serão incluídos para leitura nos expedientes recebidos e despachados de plano pelo Presidente à Comissão de Constituição, Justiça e Redação para se manifestar quanto aos aspectos regimental, legal e constitucional e, posteriormente, às demais comissões permanentes, quando for o caso.

§2º As comissões, em seus pareceres, poderão oferecer substitutivas ou emendas.

*§3º Para instruir os projetos sujeitos à sua apreciação, a Procuradoria Jurídica terá o prazo de **05 (cinco) dias úteis**, contados da data de protocolo na Procuradoria."*

Considerando que a apresentação de projetos de lei autorizativos por parlamentares visa, em regra, contornar tal inconstitucionalidade, fazendo com que seja aprovado comando legal que não obrigue, mas apenas autorize o Poder Executivo a praticar uma determinada ação, temos a *lição doutrinária abalizada, analisando a natureza das intrigantes leis autorizativas, especialmente quando votadas contra a vontade de quem poderia solicitar a autorização, ensina que:*

"(...) insistente na prática legislativa brasileira, a 'lei' autorizativa constitui um expediente, usado por parlamentares, para granjear o crédito político pela realização de obras ou serviços em campos materiais nos quais não têm iniciativa das leis, em geral matérias administrativas. Mediante esse tipo de 'leis', passam eles, de autores do projeto de lei, a coautores da obra ou serviço autorizado. Os constituintes consideraram tais obras e serviços como estranhos aos legisladores e, por isso, os subtraíram da iniciativa parlamentar das leis. Para compensar essa perda, realmente exagerada, surgiu 'lei' autorizativa, praticada cada vez mais exageradamente autorizativa é a 'lei' que - por não poder determinar - limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder. O texto da 'lei' começa por uma expressão que se tornou padrão: 'Fica o Poder Executivo autorizado a...'. O objeto da autorização - por já ser de competência constitucional do Executivo - não poderia ser 'determinado', mas é apenas 'autorizado' pelo Legislativo, tais 'leis', óbvio, são sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria cabimento o Executivo se autorizar a si próprio, muito menos onde já o autoriza a própria Constituição. Elas constituem um vício patente" (Sérgio Resende de Barros. "Leis Autorizativas", in Revista da Instituição Toledo de Ensino, Bauru, ago/nov 2000, p. 262).

A proposição em análise padece de inconstitucionalidade formal, notadamente por se tratar de típica lei autorizativa de iniciativa parlamentar, em afronta ao princípio da separação dos poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, bem como às normas que disciplinam a reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

Embora apresentada sob a forma de autorização legislativa, a matéria versa sobre tema inserido na esfera de competência administrativa e financeira do Poder Executivo, ao pretender autorizar a concessão de benefício tributário consistente em isenção do IPTU para pessoas acometidas por doenças graves.



Neste sentido, vem julgando este Egrégio Tribunal, afirmando a inconstitucionalidade das leis autorizativas, forte no entendimento de que essas “autorizações” são mero eufemismo de “determinações”, e, por isso, usurpam a competência material do Poder Executivo:

“LEIS AUTORIZATIVAS – INCONSTITUCIONALIDADE - Se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional. — Não só inócua ou rebarbativa, — porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir O poder de autorizar implica o de não autorizar, sendo, ambos, frente e verso da mesma competência - As leis autorizativas são inconstitucionais por vício formal de iniciativa, por usurparem a competência material do Poder Executivo e por ferirem o princípio constitucional da separação de poderes.

VÍCIO DE INICIATIVA QUE NÃO MAIS PODE SER CONSIDERADO SANADO PELA SANÇÃO DO PREFEITO - Cancelamento da Súmula 5, do Colendo Supremo Tribunal Federal.

LEI MUNICIPAL QUE, DEMAIS IMPÕE INDEVIDO AUMENTO DE DESPESA PÚBLICA SEM A INDICAÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS, PRÓPRIOS PARA ATENDER AOS NOVOS ENCARGOS (CE, ART 25). COMPROMETENDO A ATUAÇÃO DO EXECUTIVO NA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO - ARTIGO 176, INCISO I, DA REFERIDA CONSTITUIÇÃO, QUE VEDA O INÍCIO DE PROGRAMAS. PROJETOS E ATIVIDADES NÃO INCLUÍDOS NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (TJSP, ADI 142.519-0/5-00, Rel. Des. Mohamed Amaro, 15-08-2007).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 2.057/09, DO MUNICÍPIO DE LOUVEIRA - AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A COMUNICAR O CONTRIBUINTE DEVEDOR DAS CONTAS VENCIDAS E NÃO PAGAS DE ÁGUA, IPTU, ALVARÁ A ISS, NO PRAZO MÁXIMO DE 60 DIAS APÓS O VENCIMENTO – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL - VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - INVASÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO - AÇÃO PROCEDENTE.

A lei inquinada originou-se de projeto de autoria de vereador e procura criar, a pretexto de ser meramente autorizativa, obrigações e deveres para a Administração Municipal, o que redundava em vício de iniciativa e usurpação de competência do Poder Executivo. Ademais, a Administração Pública não necessita de autorização para desempenhar funções das quais já está imbuída por força de mandamentos constitucionais” (TJSP, ADI 994.09.223993-1, Rel. Des. Artur Marques, v.u., 19-05-2010).

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 2.531, de 25 de novembro de 2009, do Município de Andradina, 'autorizando' o Poder Executivo Municipal a conceder a todos os alunos das escolas municipais auxílio pecuniário para aquisição de material escolar, através de vale-educação no comércio local. Lei de iniciativa da edilidade, mas que versa sobre matéria reservada à iniciativa do Chefe do Executivo. Violação aos arts. 5º, 25 e 144 da Constituição do Estado. Não obstante com caráter apenas 'autorizativo', lei da espécie usurpa a competência material do Chefe do Executivo. Ação procedente” (TJSP, ADI 994.09.229479-7, Rel. Des. José Santana, v.u., 14-07-2010).

“... Não é tolerável, com efeito, que, como está prestes a ocorrer neste caso, o Governador do Estado, à mercê das veleidades legislativas, permaneça durante tempo imprevisível com uma lei inconstitucional a tiracolo, ou, o que o seria ainda pior, seja compelido a transmiti-la a seu sucessor, com as consequências de ordem política daí derivadas” (STF, ADI-MC 2.367-SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Maurício Corrêa, 05-04-2001, v.u., DJ 05-03-2004, p. 13).



Outrossim, verifica-se, ainda, a inconstitucionalidade material da proposição em razão da ausência de estimativa do impacto financeiro-orçamentário decorrente da concessão do benefício fiscal pretendido.

O projeto em análise autoriza a concessão de isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU a pessoas acometidas por doenças graves, hipótese que implica renúncia de receita tributária pelo Município, circunstância que exige a observância obrigatória das normas de responsabilidade fiscal.

Nesse sentido, o art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) estabelece que 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 iniciar sua vigência e nos dois subsequentes, bem como atender às demais exigências legais pertinentes.

No mesmo sentido, dispõe o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que toda proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá estar acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Todavia, verifica-se que a proposição não veio acompanhada de qualquer estudo técnico demonstrando o impacto financeiro decorrente da medida, tampouco indicou medidas compensatórias aptas a neutralizar a perda arrecadatória eventualmente ocasionada pela concessão da isenção tributária.

A ausência desses elementos compromete a responsabilidade na gestão fiscal e inviabiliza a adequada análise da compatibilidade da medida com as finanças públicas municipais, configurando afronta aos arts. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e 113 do ADCT.

Além disso, a proposição viola o princípio da razoabilidade, previsto no art. 19, caput, da Constituição do Estado, uma vez que pretende instituir benefício fiscal sem a demonstração concreta de sua viabilidade orçamentária e financeira, em descompasso com os deveres de planejamento e equilíbrio fiscal impostos à Administração Pública.

Nesse sentido, a jurisprudência pátria tem se posicionado de forma firme quanto à necessidade de observância das normas de responsabilidade fiscal e da prévia estimativa do



impacto orçamentário-financeiro em hipóteses de concessão de benefícios tributários, conforme precedentes abaixo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE IBARAMA. LEI MUNICIPAL Nº 2.370/2021 . CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL. ISENÇÃO. IPTU VERDE. AUSÊNCIA DE INICIATIVA PRIVATIVA EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA . ATRIBUIÇÕES DE ÓRGÃOS DO EXECUTIVO MUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. RENÚNCIA DE RECEITA . AUSÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. 1 . Lei nº 2.370/2021, do Município de Ibarama, que cria o programa \IPTU VERDE\ e autoriza a concessão de desconto isencional no IPTU como incentivo ao uso de tecnologias ambientais sustentáveis. 2. Lei de autoria parlamentar . Considerando se tratar de matéria tributária, a iniciativa legislativa compete tanto ao Executivo como ao Legislativo. Precedentes do STF e desta Corte. 3. O art. 7º da Lei Municipal nº 2.370/2021 cria atribuições para órgãos do Poder Executivo. Afrenta os arts. 8º, 10, 60, II, ?d?, e 82, II, III e VII, todos da CE/89, assinalando inconstitucionalidade formal subjetiva e a conseqüente afronta ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes Estruturais . 4. Ausência de estudo de impacto financeiro-orçamentário (art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e art. 113 do ADCT), que se mostra necessário no caso, tendo em vista a concessão de benefício fiscal, acarretando renúncia de receita pelo diploma legal questionado . Violação do princípio da razoabilidade (art. 19, caput, da CE/89). Inconstitucionalidade material verificada. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE . UNÂNIME.**

(TJ-RS - ADI: 70085286979 RS, Relator.: Luiz Felipe Brasil Santos, Data de Julgamento: 18/03/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 28/03/2022)

CONSTITUCIONAL - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE COM PEDIDO CAUTELAR - AJUIZAMENTO PELO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ARACAJU - LEI Nº 171/2020 EMANADA PELA CÂMARA MUNICIPAL DE ARACAJU QUE FIXA ISENÇÃO DO IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO (IPTU), SOBRE IMÓVEL INTEGRANTE DO PATRIMÔNIO DE PESSOAS COM DOENÇAS CONSIDERADAS GRAVES, ELENCADAS NESTA LEI OU QUE TENHAM DEPENDENTES NESTA CONDIÇÃO - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, TENDO EM VISTA A AUSÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA E DE ESTUDO DO IMPACTO FINANCEIRO - VIOLAÇÃO AO ART. 152, I, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, ARTS. 165, § 6º E 167, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ART. 166 DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO, ART. 14 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LC Nº 101/2000) E ART. 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS DA CF/88 - AÇÃO JULGADA PROCEDENTE PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI COMPLEMENTAR Nº 171/2020 EMANADA PELA CÂMARA MUNICIPAL DE ARACAJU. (Direta de Inconstitucionalidade Nº 202000113078 Nº único: 0004607-88.2020.8.25.0000 - TRIBUNAL PLENO, Tribunal de Justiça de Sergipe - Relator (a): Cezário Siqueira Neto - Julgado em 09/09/2021)

(TJ-SE - ADI: 00046078820208250000, Relator.: Cezário Siqueira Neto, Data de Julgamento: 09/09/2021, TRIBUNAL PLENO)

Assim, à luz da doutrina e da jurisprudência colacionadas, observa-se que a proposição legislativa em análise não observa os parâmetros constitucionais e fiscais exigidos para sua regular tramitação, especialmente por invadir esfera de competência reservada ao Poder Executivo e por instituir benefício tributário sem a indispensável demonstração de seu impacto financeiro-orçamentário.



CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, conclui-se que a matéria veiculada no presente Projeto de Lei não reúne condições de prosseguimento, uma vez constatada a existência de vícios de inconstitucionalidade formal e material, pelas razões anteriormente expostas.

Assim, sob o aspecto estritamente jurídico-constitucional, opina-se pela **inconstitucionalidade** da proposição.

Este é o parecer que submetemos à Comissão Permanente de Constituição, Justiça e Redação.

Itaguaí, 26 de maio de 2026.

Ana Carolina dos Santos

Subprocuradora de Projetos
OAB/RJ 233.397 – Matr. 35.749