



PARECER JURÍDICO

PROJETO DE LEI Nº 157/2025

INICIATIVA: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL

À MESA DIRETORA

Senhor Presidente,

O projeto sob análise, de autoria do Chefe do Poder Executivo, **“ALTERA E ACRESCENTA DISPOSITIVOS NA LEI Nº 7.853, DE 23 DE DEZEMBRO DE 2020 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”**

A presente proposta tem por objetivo atualizar e adequar a legislação municipal tendo como objetivo proporcionar leis mais justas para a sociedade, sem comprometimento da responsabilidade fiscal. Tais iniciativas objetivam permitir o aprofundamento de estudos por parte da administração atual, tanto da legislação quanto dos impactos financeiros que podem advir da reforma tributária aprovada pelo Congresso Nacional e em fase de implantação.

Inicialmente, sob o aspecto formal, verifica-se que a matéria insere-se no campo da competência legislativa do Município, conforme preceitua o art. 30, incisos I e III, da Constituição Federal:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

[...]

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;

Em harmonia, a Lei Orgânica do Município de Cachoeiro de Itapemirim reforça a competência municipal para legislar sobre a matéria, conforme se extrai dos seguintes dispositivos:

Art. 14 - O Município goza de autonomia:

[...]

II – financeira, pela decretação e arrecadação de tributos de sua competência e aplicação de suas rendas;

Art. 16 - Ao Município compete, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Câmara Municipal

de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro
Cachoeiro de Itapemirim/ES
CEP: 29300-170
Contato: +55 28 3526-5654

e-mail: presidenciacmci@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

I – legislar sobre assunto de interesse local;
[...]

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;

Art. 43 – Compete à Câmara Municipal com a sanção do Prefeito Municipal, não exigida esta para as matérias enumeradas no artigo anterior, dispor sobre todas as matérias de competência do Município, especialmente sobre:

I – tributos, arrecadação e aplicação de suas rendas;
[...]

XIII – aprovação prévia para concessão de isenção, incentivo e anistia fiscal, e para outros benefícios previstos em lei, se o interesse público o exigir;

Dessa forma, é inequívoca a competência legislativa e material do Município para disciplinar e regulamentar alterações legislativas tributárias, e no caso em tela, a alteração legislativa para a implantação gradual dos efeitos financeiros da Planta Genérica de Valores – PGV.

O Supremo Tribunal Federal tem o entendimento que a iniciativa de leis que versem sobre matéria tributária é concorrente entre o chefe do poder executivo e os membros do legislativo, pois vejam:

Ementa: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS DE DECISÃO MONOCRÁTICA. CONVERSÃO EM AGRAVO REGIMENTAL. PROCESSO LEGISLATIVO. NORMAS SOBRE DIREITO TRIBUTÁRIO. INICIATIVA CONCORRENTE ENTRE O CHEFE DO PODER EXECUTIVO E OS MEMBROS DO LEGISLATIVO. POSSIBILIDADE DE LEI QUE VERSE SOBRE O TEMA REPERCUTIR NO ORÇAMENTO DO ENTE FEDERADO. IRRELEVÂNCIA PARA FINS DE DEFINIÇÃO DOS LEGITIMADOS PARA A INSTAURAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO. AGRAVO IMPROVIDO. I. A iniciativa de leis que versem sobre matéria tributária é concorrente entre o chefe do poder executivo e os membros do legislativo. II A circunstância de as leis que versem sobre matéria tributária poderem repercutir no orçamento do ente federado não conduz à conclusão de que sua iniciativa é privativa do chefe do executivo. III Agravo Regimental improvido. RE 590697 ED/MG-MINAS GERAIS EMB.DECL. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI Julgamento: 23/08/2011 Publicação: 06/09/2011. recurso extrordinário 590.697

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

Portal da Câmara
www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br



Processo Legislativo

<http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br>

Transparência

www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/

Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3200310031003300360036003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





Essa alteração na Lei que instituiu a chamada Planta Genérica de Valores, Lei nº 7.853/2020, pode-se afirmar, especificamente em relação ao IPTU, que a sua base de cálculo (valor venal do imóvel) é conformada por critérios e avaliações, segundo fatores objetivamente considerados como localização, acabamentos, uso, tipo/categoria etc., veiculados por meio das chamadas plantas fiscais de valores ou plantas genéricas de valores que, por comporem o aspecto quantitativo da obrigação tributária, somente podem ser introduzidos por meio de lei em sentido formal em respeito ao princípio da tipicidade cerrada, pelas razões acima expostas.

Corroborando com tal entendimento, a ilustre professora Maria Rita Ferragut:

“Por plantas fiscais de valores entendem-se os padrões de avaliação de imóveis, por metro quadrado, segundo fatores tais como localização, acabamento e antiguidade. São utilizadas principalmente na cobrança do IPTU como elemento de configuração da base de cálculo, componente do critério quantitativo da regra matriz de incidência tributária. As plantas fiscais de valores foram criadas pela lei, em virtude da impossibilidade fática do Fisco determinar, caso a caso, o valor venal dos imóveis, a base de cálculo do imposto de que tratamos, sujeito ao lançamento de ofício. A jurisprudência não costuma discutir a validade da planta como presunção, mas apenas a necessidade de sua veiculação por meio de instrumento introdutor adequado, já que o princípio da legalidade não permite que nenhuma dos critérios da regra matriz de incidência seja fixado em veículo infralegal”.

A própria razão de ser da planta genérica (ou fiscal) de valores já faz tornar imperativa a sua introdução por meio de lei para conferir legitimidade à exigência tributária, dado que ela representa uma presunção do ente tributante de que os critérios por ele eleitos e as avaliações feitas espelham verdadeiramente o valor do imóvel tal como ali considerado. Bem por isso e por representar o aspecto quantitativo da relação jurídico-tributária (base de cálculo), sempre haverá necessidade de lei para a veiculação da planta de valores (valor venal dos imóveis).

Logo, como visto, isso há de ser necessariamente feito por meio de lei em sentido estrito, como ora se faz, em respeito ao princípio da legalidade tributária insculpido no art. 150, I da CRFB e do art. 97, II do CTN.

Portanto, qualquer mudança que implique alterar a base de cálculo e, por conseguinte, o valor venal constante da PGV, ou os prazos para cobrança, há que ser precedida de autorização legislativa, ou seja, lei em sentido estrito, sendo possível, via Decreto, apenas a atualização inflacionária.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Ressaltamos que leis que concedem benefícios de ordem tributária/fiscal implicam em renúncia de receita, devendo observar o disposto no art. 165, §§ 2º e 6º, da Constituição Federal e no art. 14, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), que exigem o cumprimento de alguns requisitos indispensáveis, vejamos:

CRFB

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

[...]

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

[...]

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

LRF

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.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Tais mandamentos legais visam garantir o equilíbrio fiscal e a transparência da gestão pública

A jurisprudência pátria é firme nesse sentido. O Tribunal de Contas da União, salienta que medidas legislativas que resultem em renúncia de receita, sem adequada previsão orçamentária, “entram no plano da existência e validade, mas não alcançam o plano da eficácia”, até que atendam às exigências da LRF e da Constituição:

“CONSULTA FORMULADA PELO ENTÃO MINISTRO DA FAZENDA RELATIVAMENTE À INTERPRETAÇÃO A SER DADA NO CASO DE CONFLITO DE NORMAS DECORRENTE DA APROVAÇÃO DE LEIS SEM A DEVIDA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA E EM INOBSERVÂNCIA AO QUE DETERMINA A LEGISLAÇÃO SOBRE A MATÉRIA, EM ESPECIAL O ART. 167 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, O ART. 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS – ADCT, OS ARTS. 15, 16, E 17 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – LRF, E O ART. 112 DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO. CONHECIMENTO. RESPOSTA AO CONSULENTE. – As disposições constantes do art. 167 da Constituição Federal, do art. 113 do ADCT, dos arts. 15, 16 e 17 da LRF, e dos dispositivos pertinentes da LDO em vigor revelam a preocupação do legislador, tanto o constitucional quanto o ordinário, com a higidez das finanças públicas, razão pela qual buscou elaborar normas de disciplina fiscal, com a imposição de regras que cobram responsabilidade e prudência não apenas do gestor público, mas também do próprio legislador, quando da edição de novas leis. – Elevada importância dessas normas constitucionais e legais de disciplina fiscal para a efetivação de direitos fundamentais, porquanto, conforme reconhecido pela doutrina, “não existe almoço grátis” e os direitos têm custos que implicam ônus financeiro ao Estado para a sua realização, cujo suporte depende de uma atuação fiscal responsável, sob pena de as promessas constitucionais serem indefinidamente frustradas por razões financeiras. – Medidas legislativas aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente são inexecutáveis, porquanto embora se trate de normas que, após a sua promulgação, entram no plano da existência e no plano da validade, não entram, ainda, no plano de eficácia, justamente por não atenderem ao disposto no art. 167 da CF/88, art. 113 do ADCT, arts. 15, 16 e 17 da LRF, e na respectiva LDO. – Resposta ao consulente no sentido de que medidas legislativas que forem aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente, especialmente o art. 167 da Constituição Federal, o art. 113 do ADCT, os arts. 15, 16 e 17 da LRF, e os dispositivos pertinentes da LDO em vigor, somente podem ser aplicadas se forem satisfeitos os requisitos previstos na citada legislação. (TCU, ACÓRDÃO 19/07/2019 ATA 30/2019 – Plenário).

No mesmo sentido, os Tribunais de Justiça dos Estados têm reiteradamente reconhecido a inconstitucionalidade formal de leis municipais que concedem benefícios

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”



tributários/fiscais sem estudo de impacto financeiro, conforme ilustram os seguintes julgados:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE RÓSÁRIO DO SUL. DISPOSITIVOS DA LEI MUNICIPAL Nº 3.948/2020. CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS. EMENDA PARLAMENTAR. AMPLIAÇÃO DE DESCONTO DA TAXA DE COLETA DE LIXO E CRIAÇÃO DE DESCONTO DO IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA. DESPROPORCIONALIDADE DOS PERCENTUAIS DEFINIDOS NA EMENDA. AUSÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO FINANCEIRO-ORÇAMENTÁRIO. INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES DESTA CORTE. OFENSA AO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. 1. A Lei Municipal nº 3.948/2020 criou benefícios fiscais em razão da pandemia do novo coronavírus. Projeto de iniciativa do Poder Executivo que previa a concessão de desconto de 30% sobre o valor do IPTU e da taxa de coleta de lixo do exercício do ano de 2020. Emenda parlamentar aumentou o percentual de desconto para 65% em relação à taxa e criou novo benefício – desconto de 50% - referente ao imposto sobre serviço de qualquer natureza (ISS). 2. Ausência de estudo de impacto financeiro-orçamentário, que se mostra necessário no caso, tendo em vista a concessão e a ampliação de benefício fiscal pela emenda legislativa, acarretando aumento da renúncia de receita. Afronta aos artigos 8º, caput, e 19, ambos da Constituição Estadual, bem como ao artigo 113 do ADCT. 3. Não obstante a proposição original da Prefeita Municipal também não ter sido acompanhada de estudo de impacto orçamentário-financeiro, tal iniciativa se originou em razão da gravidade da situação de emergência causada pelo novo coronavírus, tendo como motivação os seus impactos na sociedade e na economia local, de modo que razoável a dispensa de tal estudo. Contudo, não foi esse o caso da emenda aprovada. 4. As isenções parciais, nos percentuais de 65% (taxa de coleta de lixo) e 50% (ISS), não guardam proporcionalidade com a motivação da norma, editada com objetivo de auxiliar a população municipal durante a pandemia do coronavírus. Na verdade, buscam readequar, ainda que temporariamente, os valores dos citados tributos, elevados em decorrência de anterior alteração do Código Tributário Municipal. 5. Inconstitucionalidade de parte da alínea “a”, em relação ao desconto da taxa de coleta de lixo, aumento introduzido pela emenda legislativa, e da integralidade da alínea “b”, ambas do inciso I do artigo 3º da Lei Municipal nº 3.948/2020. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084377852, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 25-09-2020)

DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 417/2013, COM A REDAÇÃO DADA PELA LEI

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”



COMPLEMENTAR

MUNICIPAL Nº 642/2024. ISENÇÃO DO IPTU E DAS TAXAS DE SERVIÇOS A PROPRIETÁRIOS DE IMÓVEIS LOCALIZADOS EM ÁREAS AFETADAS POR ALAGAMENTOS, ENCHENTES E/OU ENXURRADAS. VÍCIO DE INICIATIVA E AUSÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. INEXISTÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO LEGISLATIVO E EXECUTIVO PARA LEGISLAR SOBRE MATÉRIA TRIBUTÁRIA. NECESSIDADE DE ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL SEM A DEVIDA AVALIAÇÃO FINANCEIRA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 113 DO ADCT E 165, § 6º DA CF/88. PROCEDÊNCIA DAAÇÃO.

I - CASO EM EXAMEO autor impugna o artigo 2º-A da Lei Complementar Municipal nº 417/2013, com a redação dada pela Lei Complementar Municipal nº 642/2024, que concedeu isenção do pagamento do IPTU e das Taxas de Serviços aos proprietários de imóveis situados em áreas afetadas por alagamentos, enchentes e/ou enxurradas. Alega vício de iniciativa e a ausência de estudo de impacto orçamentário e financeiro no processo legislativo.

II - QUESTÕES EM DISCUSSÃO(i) Se a alteração legislativa que concedeu isenção tributária padece de vício de iniciativa;(ii) A necessidade de estudo prévio de impacto orçamentário e financeiro para a validade da concessão de benefício fiscal.

III - RAZÕES DE DECIDIR(i) A jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal e deste Tribunal entende que a iniciativa para legislar sobre matéria tributária é concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo, não havendo vício de iniciativa.(ii) Contudo, a norma impugnada não observou o requisito formal de apresentação de estudo prévio de impacto orçamentário e financeiro, exigido pelo artigo 113 do ADCT e pelo artigo 165, § 6º da CF/88. A ausência desse estudo compromete a validade da isenção tributária, configurando inconstitucionalidade formal, conforme estabelecido pelo STF na ADI 5816.

IV - DISPOSITIVO E TESE Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. A norma impugnada é considerada inconstitucional por não ter sido acompanhada do estudo prévio de impacto orçamentário e financeiro, conforme exigido pela Constituição Federal e pela Emenda Constitucional 95/2016.

Dispositivos legais relevantes citados Art. 113 do ADCT, CF/88; Art. 165, § 6º da CF/88; Art. 121, § 1º da CE/89; Lei Complementar 101/2000, art. 14.

Jurisprudência relevante citada STF, ADI 5816; STF, ARE 743480; TJSC, ADI 4016700-13.2018.8.24.0000.

(TJSC, Direta de Inconstitucionalidade (Órgão Especial) n. 5076525-55.2024.8.24.0000, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Maria do Rocio Luz Santa Ritta, Órgão Especial, j. 05-03-2025).

Assim, embora a proposição em exame seja juridicamente válida e formalmente adequada, s

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





**Câmara
Municipal**
de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro
Cachoeiro de Itapemirim/ES
CEP: 29300-170
Contato: +55 28 3526-5654
e-mail: presidenciacmci@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

Assim, nosso parecer é pela viabilidade jurídica do projeto de lei, desde que sejam juntados os documentos exigidos para cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (artigo 14). Em obediência ao que dispõe o art. 26, Parágrafo Único, do Regimento Interno desta Casa, pelo envio da matéria à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, para análise e devidas considerações.

É o parecer, salvo melhor juízo, para decisão de V. Ex^{as}.

Cachoeiro de Itapemirim-ES, 14 de outubro de 2025.

PABLO LORDES DIAS
Procurador Geral Legislativo
OAB-ES 17.013

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”