



CÂMARA MUNICIPAL DE CORONEL FABRICIANO

ESTADO DE MINAS GERAIS

www.coronelfabriciano.mg.leg.br

GABINETE DA PROCURADORIA GERAL

PARECER N.º 004/2025

PROJETO DE LEI N.º. 3.456/2025

***EMENTA:** “Projeto de Lei. Concessão de isenção de tributos. Inconstitucionalidades.”*

I - RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei de autoria do Vereador José Lucílio Alvarenga Neto dispendo sobre concessão de isenção e anistia de tributos municipais aos municípios que menciona.

É o breve relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

II.1 - DA FUNÇÃO DO PARECER JURÍDICO NO PROCESSO LEGISLATIVO

A Procuradoria Geral da Câmara Municipal, nos termos do Regimento Interno e das boas práticas do controle de juridicidade legislativa, exerce função consultiva e preventiva, voltada à análise da constitucionalidade, legalidade, juridicidade e técnica legislativa das proposições submetidas ao processo legislativo.

Embora de natureza não vinculante, o parecer jurídico constitui instrumento técnico essencial para a segurança jurídica e o respeito ao devido processo legislativo, e visa resguardar o Parlamento Municipal de iniciativas normativas que possam ser, futuramente, invalidadas pelo Poder Judiciário.

1



CÂMARA MUNICIPAL DE CORONEL FABRICIANO

ESTADO DE MINAS GERAIS

www.coronelfabriciano.mg.leg.br

Cabe ressaltar que este parecer não adentra o mérito político ou a conveniência da proposição, matéria afeta exclusivamente aos membros do Poder Legislativo.

Seu objeto é a estrita avaliação dos aspectos jurídicos da proposta, com base na legislação vigente, na Constituição da República, na jurisprudência consolidada e na doutrina especializada.

II.2 – DO OBJETO DO PROJETO DE LEI

O Projeto de Lei nº. 3.456/2025 (Substitutivo), de autoria do Vereador Zezinho do Sinttrocel, propõe a concessão de isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), bem como das taxas correlatas, aos imóveis atingidos por enchentes, alagamentos, deslizamentos e outros eventos naturais, desde que haja decretação oficial de estado de calamidade pública ou de emergência pelo Chefe do Poder Executivo Municipal.

2

II.3 – DO CONTEXTO SOCIAL E FINALIDADE DA PROPOSIÇÃO

O projeto examinado revela preocupação com a justiça tributária em situações excepcionais.

Trata-se de medida politicamente louvável. Todavia, a constitucionalidade de uma proposição legislativa exige conformidade com os limites materiais e formais estabelecidos pela Constituição Federal e pela legislação infraconstitucional, especialmente os relativos à iniciativa legislativa e à responsabilidade fiscal.

II.4 – DA EXISTÊNCIA DE LEGISLAÇÃO MUNICIPAL SOBRE A MATÉRIA



CÂMARA MUNICIPAL DE CORONEL FABRICIANO

ESTADO DE MINAS GERAIS

www.coronelfabriciano.mg.leg.br

A Lei Municipal nº. 3.957/2014 autoriza o Poder Executivo a conceder isenção de tributos em casos de catástrofes naturais.

Análise pertinente poderia ser dada a partir da premissa de que a proposta se diferencia da legislação municipal existente por “criar o direito à isenção”, superando o caráter meramente autorizativo da Lei Municipal nº 3.957/2014. No entanto, como se verá por este parecer, o caráter autorizativo persiste aqui tanto quanto acolá, pois, o novo projeto, ao subordinar a concessão da isenção à decretação de estado de calamidade ou de emergência, mantém o caráter autorizativo, não inovando substancialmente no conteúdo jurídico.

II.5 – DAS LEIS AUTORIZATIVAS: CONCEITO, LIMITES E INCONSTITUCIONALIDADE

Leis autorizativas não criam obrigações jurídicas. São normas que não impõem obrigação ao Poder Executivo, mas apenas o autorizam a agir em determinada direção. Costumam conter fórmulas como “fica o Poder Executivo autorizado a...”, sendo, portanto, inócuas no plano normativo e incompatíveis com o conceito técnico de lei em sentido estrito.

3

E assim o são porque constituem mera sugestão ao Poder Executivo e, por isso, até mesmo inconstitucionais o são, por tratarem de matéria cuja iniciativa é privativa do chefe do Poder Executivo e por não conterem um comando obrigatório, nada acrescentando ao ordenamento jurídico. Seria como: “autorizar o que já está autorizado!”.

Como destaca Miguel Reale (REALE, Miguel, *Lições Preliminares de Direito*. 27 ed., São Paulo: Saraiva, 2002, p. 163), são normas “injurídicas”:

“Lei, no sentido técnico desta palavra, só existe quando a norma escrita é constitutiva de direito, ou, esclarecendo melhor, quando ela introduz algo de novo com caráter obrigatório no



CÂMARA MUNICIPAL DE CORONEL FABRICIANO
ESTADO DE MINAS GERAIS

www.coronelfabriciano.mg.leg.br

sistema jurídico em vigor, disciplinando comportamentos individuais ou atividades públicas. (...) Nesse quadro, somente a lei, em seu sentido próprio, é capaz de inovar no Direito já existente, isto é, de conferir, de maneira originária, pelo simples fato de sua publicação e vigência, direitos e deveres a que todos devemos respeito.”

A lei, portanto, deve conter comando impositivo àquele a quem se dirige, o que não ocorre nos projetos autorizativos, nos quais o eventual descumprimento da autorização concedida não acarretará qualquer sanção ao Poder Executivo, que é o destinatário final desse tipo de norma jurídica.

A autorização em projeto de lei consiste em mera sugestão dirigida a outro Poder, o que não se coaduna com o sentido jurídico de lei, acima exposto. Tal projeto é, portanto, injurídico. Essa injuridicidade independe da matéria veiculada no projeto, e não se prende à iniciativa privativa prevista no art. 61, §1º, da Constituição.

Por isso as leis meramente autorizativas são tratadas como inconstitucionais por vício formal de iniciativa, por usurparem a competência material do Poder Executivo e por ferirem o princípio constitucional da separação de poderes.

4

Segundo Márcio Silva Fernandes, tratam-se de “medidas de marketing político”, veja-se:

“Leis autorizativas apenas sugerem determinada atuação do Executivo, mas não geram efeitos jurídicos obrigatórios. São, na prática, medidas de marketing político sem efetividade jurídica.”

Análise mais pontual resta hialino que a “proposição autorizativa” não vem apenas envolta na fórmula acima. Ela contém outra condição factual para a sua caracterização: o vício de iniciativa por parlamentar. A “proposição autorizativa” é o caminho que o parlamentar trilha para burlar as normas de iniciativa legislativa exclusiva ou reservada.



CÂMARA MUNICIPAL DE CORONEL FABRICIANO

ESTADO DE MINAS GERAIS

www.coronelfabriciano.mg.leg.br

Nesse sentido, analisa-se: a presunção de inconstitucionalidade é inexistente no direito processual legislativo brasileiro, uma vez que toda lei se presume constitucional, conforme ditam os princípios norteadores do controle de constitucionalidade. Nesse sentido, uma lei só será declarada inconstitucional após a intervenção do poder judiciário, que julgará a constitucionalidade da norma.

É como ensina o Ministro Luís Roberto Barroso, em didática obra:

“a presunção de constitucionalidade das leis encerra, naturalmente, uma presunção iuris tantum, que pode ser infirmada pela declaração em sentido contrário do órgão jurisdicional competente (...). Em sua dimensão prática, o princípio se traduz em duas regras de observância necessária pelo intérprete e aplicador do direito: (a) não sendo evidente a inconstitucionalidade, havendo dúvida ou a possibilidade de razoavelmente se considerar a norma como válida, deve o órgão competente abster-se da declaração de inconstitucionalidade; (b) havendo alguma interpretação possível que permita afirmar-se a compatibilidade da norma com a Constituição, em meio a outras que carreavam para ela um juízo de invalidade, deve o intérprete optar pela interpretação legitimadora, mantendo o preceito em vigor”

5

Com isso, as leis autorizativas foram vistas como constitucionais, tanto por presunção, quanto pela compreensão do STF, que firmou o referido entendimento pela súmula 5, que dizia “A sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo”, no ano de 1963.

Tal súmula traz o entendimento acerca da convalidação, que nada mais é, senão, a validação do defeito pela aprovação do ato. Dessa forma, o magistrado, em 1963, entendera pela legalidade dessa circunstância, aventando, portanto, que aquela lei que conteria algum vício (no caso da lei autorizativa o vício de origem) seria convalidado por ato que lhe aferia a legalidade da norma. Nesse sentido, então, tem-se que o vício de origem é suprido, quando aquele que detém a legalidade para tanto, valida o ato, tornando-o aplicável.



CÂMARA MUNICIPAL DE CORONEL FABRICIANO

ESTADO DE MINAS GERAIS

www.coronelfabriciano.mg.leg.br

O entendimento desta súmula se dá pela convalidação do ato. Dessa forma, os defensores da utilização de “proposições autorizativas” reconhecem que não existe EXPRESSAMENTE a possibilidade de sua utilização. Todavia, argumentam que tal proposição não possui nenhuma inconstitucionalidade. Lembram, por um lado, que, se inicialmente há vício de iniciativa, esse vício é sanado com o ato de sanção e, por outro, que ela, se convertida em lei, não obriga a sua execução por parte do Chefe do Poder Executivo.

Ante ponderações tão consistentes, não haveria como contestar a constitucionalidade das “proposições autorizativas”. Contudo, os avanços das reflexões sobre esse tema alteraram a posição inicialmente a favor da constitucionalidade dessas proposições.

O marco divisor de águas foi o julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, da Representação nº. 686-GB, que acolheu o voto do Relator Ministro Evandro Lins e Silva. O Relator resumiu o seu ponto de vista de forma lapidar: *“O fato de lei impugnada ser meramente autorizativa não lhe retira a característica de inconstitucionalidade, que a desqualifica pela raiz”*.

6

Nesse sentido, tem-se que a súmula 5 teve sua validade no tempo no curto período 3 anos – uma vez que a Representação de nº 686-GB fora julgada em 1966, demonstrando, portanto, que, mesmo em outras circunstâncias e sob a ótica de outra Carta da República, mudou-se o entendimento para o mais apropriado, no sentido da ilegalidade da norma.

A frase supracitada, em que se resumiu o voto do Relator, traz ainda a rica argumentação, no sentido de que não há de se convalidar um ato que não deveria, sequer, existir.

Em suma, toda competência de autorizar implica a de não autorizar. Assim, se a “lei” pudesse “autorizar”, também poderia “não autorizar” o



CÂMARA MUNICIPAL DE CORONEL FABRICIANO
ESTADO DE MINAS GERAIS

www.coronelfabriciano.mg.leg.br

Executivo a agir dentro de sua competência constitucional, o que seria disparate: uma absurda inconstitucionalidade.

Nesse contexto, quanto à Representação n.º 686-GB, o Legislativo não tem poderes para formular a referida proposição, SEQUER editá-la.

O Supremo Tribunal Federal, a partir de então, tem reiterado sistematicamente o entendimento esposado na Representação n.º 686-GB. Em feliz síntese, o Ministro Celso de Mello, já sob a égide da Constituição de 1988, ponderou:

“A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca”. (ADIMC-724-RS, Julgamento em 07.05.1992 – Tribunal Pleno)

Também do Supremo Tribunal Federal colhe-se:

“A sanção não supre vício de iniciativa. A iniciativa reservada é cláusula de direito estrito.” (STF, ADI 6.337/DF, Min. Rosa Weber)

7

Esses precedentes reforçam que a iniciativa legislativa parlamentar não pode ser usada para disfarçar comandos sobre matéria de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, como é o caso de renúncia de receita, mesmo sob a forma de mera “autorização”.

E não apenas isso. O STF também já firmou o entendimento de que os Municípios devem observar os limites da iniciativa legislativa, conforme o princípio da simetria constitucional, veja-se:

“As regras básicas do processo legislativo federal – incluídas as de reserva de iniciativa –, são de absorção compulsória pelos Estados.” (STF, ADI 430/DF, Min. Celso de Mello)

O princípio da simetria constitucional estabelece que os entes federativos devem observar, na organização de seus Poderes, as regras estruturantes da



CÂMARA MUNICIPAL DE CORONEL FABRICIANO
ESTADO DE MINAS GERAIS

www.coronelfabriciano.mg.leg.br

Constituição da República. Isso inclui o respeito às iniciativas legislativas privativas e à separação funcional entre os Poderes.

Assim, as matérias cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo da União — como leis que impliquem renúncia de receita, alterações orçamentárias ou encargos à administração — também o são no âmbito estadual e municipal, por força do art. 61, §1º, da CR/1988:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

A disposição constitucional constante do art. 61, §1º, representa uma exceção à regra geral, que é a da iniciativa concorrente, ampla e geral, por parte dos legitimados a iniciar o processo legislativo, relacionados no art. 61, *caput*, da Lei Maior.



CÂMARA MUNICIPAL DE CORONEL FABRICIANO

ESTADO DE MINAS GERAIS

www.coronelfabriciano.mg.leg.br

Dessa forma, projeto de lei de iniciativa parlamentar que trate de algum assunto mencionado no citado art. 61, §1º, da Carta Magna, será considerado inconstitucional, de plano, sob o ângulo formal, por conter vício de iniciativa. Tal vício não pode ser sanado sequer pela sanção posterior do Chefe do Poder Executivo, eivando de nulidade o diploma legal assim produzido, conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal.

A violação à regra constitucional da iniciativa do processo legislativo representa indevida afronta ao princípio da separação dos poderes. Assim, quando um membro do Parlamento apresenta projeto de lei contrário ao disposto no art. 61, §1º, da Constituição, está, na verdade, tentando usurpar competência deferida privativamente ao Chefe do Poder Executivo pela Carta Magna.

Nesse sentido, 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.

9

Embora não haja obrigação de cumprimento, é certo que a Constituição não menciona que a iniciativa privativa do Presidente da República, aplicável, por simetria, aos Governadores de Estado e Prefeitos, restringe-se às leis impositivas.

Dessa forma, qualquer projeto que viole o disposto no art. 61, §1º, da Constituição, como os projetos autorizativos, é inconstitucional, obrigando ou não o Poder Executivo.

Portanto, é inconstitucional projeto de lei de iniciativa parlamentar que trate de renúncia de receita sem observância dos requisitos constitucionais e legais, ainda que travestido de norma autorizativa ou subordinado a ato posterior do Executivo.



**II.6 – DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, DO
ART. 113 DO ADCT E DA JURISPRUDÊNCIA DO STF E DO TJMG**

A Lei Complementar nº. 101/2000 (LRF) e o art. 113 do ADCT, introduzido pela EC 95/2016, exigem que toda proposição que gere renúncia de receita seja acompanhada de estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

Nos termos do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº. 101/2000), toda concessão de isenção, anistia, remissão, subsídio ou outro benefício fiscal que implique renúncia de receita deve: (a) estar acompanhada de estimativa de impacto orçamentário-financeiro; (b) indicar a fonte de compensação; (c) estar compatível com a LDO e a LOA.

A exigência foi reforçada com a Emenda Constitucional nº. 95/2016, que acrescentou o art. 113 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), dispondo: *“A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.”*

10

Esse dispositivo é de reprodução obrigatória por todos os entes federativos, conforme reiterado pelo Supremo Tribunal Federal em diversos julgados recentes. No RE 1.343.429/SP, declarou a inconstitucionalidade formal da Lei nº. 2.982/2020, do Município de Itirapina/SP, por ausência dessa estimativa:

“Deve ser observado por todos os entes da federação o art. 113 do ADCT.” (...) “A ausência da estimativa de impacto orçamentário e financeiro torna a norma formalmente inconstitucional.” (RE 1.343.429, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 09/04/2024)

Inclusive, a Corte modulou os efeitos da decisão para que fossem *ex nunc* — mantendo as isenções já concedidas, mas invalidando a norma para o futuro.



CÂMARA MUNICIPAL DE CORONEL FABRICIANO
ESTADO DE MINAS GERAIS

www.coronelfabriciano.mg.leg.br

Tal decisão reforça de modo definitivo a obrigatoriedade dos requisitos orçamentários, independentemente do valor social da norma.

O Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG) também já enfrentou casos semelhantes e reforçou o entendimento de inconstitucionalidade formal para leis que, ainda que oriundas do Legislativo, impliquem renúncia de receita sem os requisitos legais. Na ADI nº 1.0000.21.000913-0/000, a Corte mineira decidiu:

“O processo legislativo deve ser instruído com a estimativa do impacto orçamentário e financeiro nas hipóteses em que a proposição preveja renúncia de receita (...), cuja reprodução é obrigatória no âmbito estadual.”

E na ADI 1.0000.20.581707-5/000, ponderou que:

“A concessão de benefícios fiscais não é matéria conectada à iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, mas a criação de obrigações administrativas vinculadas, sim, é inconstitucional.”

Ambos os julgados evidenciam que, mesmo que o legislador local possa tratar de matéria tributária, a ausência da estimativa e a criação de obrigações à administração são causas de nulidade formal.

11

Percebe-se que o d. Vereador autor da matéria mencionou no artigo 5º a provável ou as prováveis fontes de custeio do direito criado. Todavia, o art. 5º não supre a exigência constitucional e legal de estimativa prévia de impacto orçamentário-financeiro.

Ele menciona possíveis fontes de compensação, mas não traz dados técnicos, não quantifica o impacto da isenção, e utiliza referência inadequada à reserva de contingência, o que afronta a LRF.

O dispositivo tenta cumprir, ao menos em parte, o requisito previsto no art. 14, inciso II, da LRF, que exige a indicação da fonte de custeio para a concessão de benefícios que impliquem renúncia de receita.



CÂMARA MUNICIPAL DE CORONEL FABRICIANO

ESTADO DE MINAS GERAIS

www.coronelfabriciano.mg.leg.br

Ao indicar dotação orçamentária própria, reserva de contingência e outras fontes compatíveis, o legislador busca apontar caminhos para cobertura da redução de arrecadação decorrente da isenção. Contudo, isso não é suficiente.

O texto não acompanha qualquer demonstração numérica, planilha de impacto, estudo técnico ou anexo explicativo. A jurisprudência e a doutrina exigem que a estimativa:

- seja quantitativa, projetando os efeitos sobre a arrecadação nos três exercícios seguintes (ano de vigência + dois); e,
- esteja anexada formalmente ao projeto, de forma justificada, como condição de tramitação válida.

Portanto, a mera menção a fontes de recursos não supre a obrigação de estimativa quantitativa de impacto fiscal.

A reserva de contingência (art. 5º, inciso III, alínea “b”, da LRF) tem destinação específica e limitada, voltada a cobrir passivos contingentes, atender eventuais e imprevisíveis riscos fiscais, atuar como último recurso para cumprimento de metas fiscais.

O TCU e os Tribunais de Contas estaduais têm entendimento pacífico de que não se pode vincular, de antemão, a reserva de contingência ao custeio de políticas públicas novas ou permanentes, como seria o caso da isenção de tributos.

No já citado RE 1.343.429 (STF, Pleno, 2024), a Corte foi firme ao invalidar lei de isenção de IPTU mesmo quando ela indicava dotação genérica como fonte de custeio: *“A ausência da estimativa de impacto orçamentário e financeiro torna a norma formalmente inconstitucional, ainda que a proposição mencione fontes de compensação genéricas.”* (RE 1.343.429, Rel. Min. Dias Toffoli)



CÂMARA MUNICIPAL DE CORONEL FABRICIANO

ESTADO DE MINAS GERAIS

www.coronelfabriciano.mg.leg.br

Outros julgados do STF e dos Tribunais de Contas reforçam que não se trata de mera formalidade, mas de elemento essencial para o equilíbrio fiscal e para a tramitação válida do projeto.

Portanto, indicar esse recurso como fonte primária de custeio é, além de impreciso, incompatível com a destinação legal da reserva.

Desta forma, o projeto permanece viciado em sua origem, sendo formalmente inconstitucional, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, do art. 113 do ADCT, da jurisprudência do STF e do TJMG.

III – DA ALTERNATIVA JURIDICAMENTE VIÁVEL

Sugere-se a conversão do projeto em indicação legislativa ao Chefe do Executivo, recomendando a regulamentação da Lei nº 3.957/2014 ou o envio de projeto próprio com observância dos requisitos legais e orçamentários.

13

IV – DO VALOR PEDAGÓGICO DO PARECER

Este parecer visa não apenas à prevenção de vícios formais, mas à valorização da técnica legislativa e da legalidade orçamentária, protegendo a atuação do Poder Legislativo contra nulidades futuras e promovendo o fortalecimento institucional.

V – CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se que o Projeto de Lei nº. 3.456/2025 usurpa a iniciativa privativa do Chefe do Executivo (CR/1988, art. 61, §1º), viola o art. 14 da LRF e o art. 113 do ADCT, reproduz lógica autorizativa já prevista na Lei 3.957/2014, cria obrigações administrativas inconstitucionais, e, contraria a jurisprudência vinculante do STF e TJMG.



CÂMARA MUNICIPAL DE CORONEL FABRICIANO

ESTADO DE MINAS GERAIS

www.coronelfabriciano.mg.leg.br

Opina-se pela inconstitucionalidade formal da proposição, com recomendação de arquivamento ou conversão em indicação legislativa.

Este é o parecer, *sub censura*.

À elevada consideração superior.

Coronel Fabriciano, 24 de março de 2025.


Maurisson Magno de Moraes
Procurador Geral