

Senhor Presidente,

Honra-nos cumprimentá-lo, na oportunidade em que respondemos ao Ofício nº 004/2023 da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, desta Casa Legislativa, que nos encaminhou solicitação no sentido de que a Secretaria de Governo envie a CCJR o impacto orçamentário financeiro das proposições PLL 08/2023 e PLL 11/2023 de autoria dos Vereadores Alex Medeiros e Manoel Eletricista, respectivamente.

No que tange à iniciativa para deflagrar o processo legislativo, a princípio, não existe nenhum óbice à inauguração do processo legislativo por membro do legislativo em se tratando de matéria de natureza tributária. Porém, o incentivo tributário é um “gasto”, na medida em que o Estado, ao deixar de arrecadar o tributo, total ou parcialmente, e abre mão de receita que poderia ser usada para o financiamento de outras políticas públicas – como a saúde, a educação, etc. A renúncia fiscal, quando concebida como uma modalidade de alocação dos recursos públicos, gera um custo fiscal que, em muitos casos, é comparável ao de uma programação orçamentária, podendo, inclusive ser substituída por gastos diretos do poder público. Devido a essa característica, tem se tornado comum atribuir-lhe a denominação de “gasto tributário”.

Com o novo regime instaurado a partir da LRF, a pretensão do legislador na instituição de benefícios tributários ficou limitada pelas previsões legais do art. 14. De acordo com a norma:

*“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 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.”*

Os pressupostos rígidos para a concessão de benefícios fiscais dos quais decorra renúncia de receita devem, ainda, ser somados a um pressuposto constitucional específico, qual seja, o art. 150, § 6º, da CRFB/88.

Mencionado dispositivo assim determina: *“qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima e numeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2º, XII, g”.*

Pela leitura do art. 14 da LRF, constata-se que a concretização da renúncia de receita tributária dependerá do atendimento de pré-requisitos imperativos e alternativos. O primeiro dos pressupostos – que é obrigatório e está no caput do artigo – é a estimativa do impacto orçamentário-financeiro da renúncia no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes. ***Essa estimativa deve ser formalizada quando do encaminhamento da proposta de lei relativa à concessão e à ampliação da renúncia de receita ao Poder Legislativo.*** A outra previsão obrigatória também prevista no caput é a compatibilização da medida com a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.

Posteriormente à LRF, o art. 113 do ADCT, incluído pela EC nº 95/2016, passou a exigir que a proposta legislativa que crie renúncia de receita ***deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.***

Este o inteiro teor do dispositivo do ADCT: *“a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”.*

Ou seja, as exigências de responsabilidade fiscal já previstas na citada Lei Complementar Nacional nº 101, de 2000, em especial no art. 14, com o advento do art. 113 do ADCT, agora restou com status constitucional.

Ainda, dentre as diversas normas relacionadas com o processo legislativo em relação ao cumprimento do disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, a Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, considerando as reiteradas decisões sobre o assunto, aprovou da Súmula CFT nº 1/08, com a seguinte redação: ***“É incompatível e inadequada a proposição, inclusive em caráter autorizativo, que, conflitando com as normas da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade***



**Fiscal - deixe de apresentar a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro bem como a respectiva compensação".**

Embasando todo o acima, para que não reste dúvida a respeito da correta posição do Poder Executivo, transcreve-se abaixo recentes decisões de nosso Tribunal de Justiça, que tratam de matéria semelhante,

**Ementa:** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ACEGUÁ. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES QUE REVOGOU LEI INSTITUIDORA DE TAXA DE LIXO. AUSÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, DA MOTIVAÇÃO E DA RAZOABILIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL DA NORMA. Não se vislumbra, tanto na Constituição Federal (art. 61), como da Carta Política Estadual (art. 82) qualquer competência privativa do Chefe do Poder Executivo para a iniciativa de lei que trate de isenção, parcelamento e redução de multa e juros de tributos. Aliás, o art. 141 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, ao tratar do sistema tributário prevê que a concessão de anistia, remissão, isenção, benefícios e incentivos fiscais, bem como, dilatação de prazos de pagamento de tributo só será feita mediante autorização legislativa. Entendimento da Suprema Corte sobre o tema. O Supremo Tribunal Federal, em tema de concessão de benefício fiscal, firmou entendimento no sentido de que: “a Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesas ou concedam benefícios fiscais, requisitos esses que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos” (ADI n. 5.816/RO, rel. Min. Alexandre de Moraes). Importa registrar que o serviço de recolhimento de lixo se constitui de serviço essencial de saneamento básico, a ser executado pelo Poder Público Municipal (art. 247, §1º, da Constituição Estadual), conforme diretrizes fixadas em lei, tendo por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes (art. 182 da Constituição Federal), definida a sustentabilidade econômico financeira por meio da remuneração pela cobrança do serviço (art. 19 da Lei Federal n. 14.026/2020). Na espécie, a Câmara de Vereadores ao promulgar a Lei Municipal n. 1.806/2021, que suspendeu a cobrança de taxa de recolhimento de lixo no Município de Aceguá, sem qualquer estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, vulnerou expressamente disposição contida no art. 113 do ADCT. Por outro lado, a não obediência à igual disposição contida no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, coloca em risco o equilíbrio entre receitas e despesas, implicando violação do princípio da legalidade, da razoabilidade e da motivação que deve nortear o ato dos Poderes do Estado e do Município, na forma do art. 19 da Constituição Estadual. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085440980, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Julgado em: 17-06-2022)

**Ementa:** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.059/2021, DO MUNICÍPIO DE CERRO LARGO. ISENÇÃO. IPTU. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DO IMPACTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. AUSÊNCIA DE MEDIDAS DE COMPENSAÇÃO. ART. 14 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. RAZOABILIDADE. LEGALIDADE. ART. 19, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. ART. 113 DO ADCT. I) Lei Municipal nº 3.059, de 24 de



dezembro de 2021, que altera o Código Tributário Municipal de Cerro Largo, acrescentando hipóteses de isenção de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). II) A competência legislativa tributária – positiva ou negativa – é concorrente, podendo ser iniciada pelos Poderes Legislativo e Executivo. Precedentes desta Corte e do STF. III) A Lei ampliou as hipóteses de isenção do IPTU no Município de Cerro Largo, sem que, contudo, cumprisse as exigências determinadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 14. Ao desrespeitar os requisitos impostos, cujo objetivo é assegurar o equilíbrio e hígidez das contas públicas, o Legislativo Municipal desrespeitou diversos princípios caros à Administração Pública, mormente o princípio da razoabilidade e da legalidade, insculpidos no art. 19 da Constituição Estadual. IV) O artigo 113 do ADCT também dispõe que proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. Dispositivo da Constituição Federal que se aplica a todos os entes federativos. Precedente do STF. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085513166, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em: 13-05-2022)

**Ementa:** 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)

**EMENTA:** 1. (...) 2. Norma que cria despesa obrigatória de caráter continuado para o Erário Municipal. Ausente estudo prévio de impacto financeiro e orçamentário. Afronta à sustentabilidade fiscal. Exigência constante dos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Regras de observância obrigatória pelos Municípios por força do que dispõem o art. 163 da CF/88 e o art. 8º, caput, da CE/89. Violação do princípio da razoabilidade (art. 19, caput, da CE/89), visto que a criação de despesas de forma desordenada resulta em embaraços à atividade administrativa do Município. A gestão prudente dos recursos



públicos é o parâmetro de razoabilidade estabelecido pelo ordenamento constitucional. Precedentes desta Corte. 3. O art. 113 do ADCT exige que a proposição legislativa que crie despesa obrigatória seja acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. Princípio extensível a todos os entes da federação. Precedente do STF. (...) (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085720126, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ney Wiedemann Neto, Julgado em: 20-04-2023).

**ementa:** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PARTE FINAL DO ART. 9º DA LEI Nº 3.280/2010 DO MUNICÍPIO DE ENCANTADO, COM REDAÇÃO DADA PELA LEI MUNICIPAL Nº 4.839/2022. EMENDA PARLAMENTAR. LIMITES MODIFICATIVOS DO PODER LEGISLATIVO. ALTERAÇÃO QUE DUPLICOU O GASTO PÚBLICO COM A RUBRICA DE ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. MEDIDA DESACOMPANHADA DE ESTUDO DE IMPACTO FINANCEIRO-ORÇAMENTÁRIO (ART. 113 DO ADCT). CARACTERIZAÇÃO DE EMENDA AMPLIATIVA. VIOLAÇÃO AO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO E AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E DA HARMONIA ENTRE OS PODERES. PRECEDENTES DO STF E DESTE ÓRGÃO ESPECIAL. RECONHECIMENTO DA INCONSTITUCIONALIDADE DO TEXTO INCLUÍDO ATRAVÉS DA EMENDA LEGISLATIVA Nº 001/2020. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085663987, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ícaro Carvalho de Bem Osório, Julgado em: 11-11-2022)

**Ementa:** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CANGUÇU. LEI MUNICIPAL Nº 5.038/2021. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL. ISENÇÃO. IPTU. PORTADOR DE DOENÇA GRAVE. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. INICIATIVA CONCORRENTE. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO VERIFICADA. RENÚNCIA DE RECEITA. AUSÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL VERIFICADA. 1. Lei nº 5.038/2021, do Município de Canguçu, que concede isenção do IPTU sobre imóvel integrante do patrimônio de portadores de doenças consideradas graves ou que tenham dependentes nessa condição. 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. Alegações de existência de outros diplomas normativos que já tratam da matéria, de eventual conflito, e de falha na técnica legislativa. Antinomia aparente entre normas infraconstitucionais, o que não pode ser examinado em sede de controle abstrato de constitucionalidade. 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. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085244952, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 18-03-2022)

**Ementa:** 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. Afronta os arts. 8º, 10, 60, II, "d", e 82, II, III e VII, todos da CE/89, assinalando inconstitucionalidade formal subjetiva e a consequente 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.** (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085286979, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 18-03-2022)

**Ementa:** **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 orçamento-financeiro, possibilitando averiguação da preservação do equilíbrio do orçamento. - Ausente a estimativa de impacto orçamento-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 AÇÃO. UNÂNIME.** (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70082265372, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Matilde Chabar Maia, Julgado em: 27-11-2019)

Tendo em vista o acima, resta claro que **é obrigação do proponente a apresentação do estudo de impacto orçamento-financeiro ao projeto de lei de sua autoria e iniciativa.**

Contando com a costumeira atenção e colaboração. Ficamos à disposição para qualquer esclarecimento.

Atenciosamente,

MARCELO SOARES  
REINALDO:8992357  
0010

Assinado de forma digital por  
MARCELO SOARES  
REINALDO:89923570010  
Dados: 2023.07.03 16:52:19  
+03'00'

**Marcelo Soares Reinaldo**  
Prefeito Municipal

