

P A R E C E R

Nº 1969/2026¹

- TB – Tributação. Considerações a respeito de substitutivo, de iniciativa parlamentar, que amplia os percentuais de desconto do IPTU Verde e inclui nova hipótese (telhado verde).

CONSULTA:

A Câmara indaga a respeito da viabilidade jurídica de PL, de iniciativa parlamentar, que altera lei específica local para ampliar percentuais de desconto do IPTU Verde e incluir nova hipótese (telhado verde).

RESPOSTA:

A competência para legislar sobre matéria tributária é concorrente:

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei 10.241, de 03 de setembro de 2012, do Município de Sorocaba. Norma que dispõe sobre incentivo ao plantio e manutenção de árvores mediante desconto do IPTU (Imposto Predial Territorial Urbano) e dá outras providências. Projeto de lei de autoria de Vereador. Alegação de Vício de iniciativa e violação ao princípio da separação dos Poderes. Não ocorrência. Lei que concede benefício fiscal de natureza tributária. Precedentes do Supremo Tribunal Federal e deste Órgão Especial no sentido que, em matéria tributária, **a competência legislativa é corrente**. (TJ/SP, na ADI 0276291-43.2012, g.n.)."

Dessa forma, não há vício de iniciativa no substitutivo, de iniciativa parlamentar, que altera a lei local para ampliar percentuais de

¹PARECER SOLICITADO POR EWERTON DA SILVA VILELA,CONSULTOR LEGISLATIVO - CÂMARA MUNICIPAL (ARARAQUARA-SP)

desconto do IPTU Verde e incluir nova hipótese (telhado verde). O município dispõe de competência constitucional para instituir e gerir seus tributos, sendo o efetivo recolhimento requisito de responsabilidade na gestão fiscal (art. 30, III da CF e art. 11 da LRF).

A função tradicional da tributação é arrecadatória, mas a extrafiscalidade, voltada a estimular ou desestimular condutas, ganha relevância crescente em contextos ambientais e sociais. Segundo Roque Antônio Carrazza:

"A extrafiscalidade ocorre quando o legislador, em nome do interesse coletivo, aumenta ou diminui as alíquotas e/ou as bases de cálculos dos tributos, com o objetivo principal de induzir os contribuintes a fazer ou deixar de fazer alguma coisa. (Curso de Direito Constitucional Tributário, 20ª ed., 2004, p. 101)."

O IPTU Verde é exemplo clássico dessa função indutiva. A desoneração tributária estimula comportamentos ambientalmente desejáveis, como utilização de energia solar, permeabilidade do solo, telhados verdes, preservação de cobertura arbórea.

A desoneração tributária, inclusive a extrafiscal, depende da comprovação dos requisitos financeiros (art. 14 da LRF) e orçamentários (art. 165 da CF). Nesse sentido:

"Os arts. 167 da CF, 113 do ADCT, 15 a 17 da LRF e dispositivos da LDO revelam a preocupação do legislador com a disciplina fiscal, exigindo responsabilidade do gestor público e do legislador na edição de novas leis. Tais normas são essenciais à efetivação de direitos fundamentais, pois, como reconhece a doutrina, "não existe almoço grátis" - direitos têm custos financeiros que dependem de atuação fiscal responsável, sob pena de frustração das promessas constitucionais. Medidas legislativas aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira são inexecutáveis. (Plenário, TCU, Acórdão 1907/2019)."

Este instituto, no Parecer IBAM 1852/2015, já havia apontado que:

"Projeto de Lei que visa instituir IPTU 'Verde/Sustentável'. Possibilidade. Renúncia de receita. Tributação indutiva (...) desde que acompanhada das exigências da LRF cabíveis."

A importância dessas exigências foi destacada pelo Tribunal de Contas da União que inclusive orientou que a prorrogação de benefícios fiscais equivale à concessão de novos benefícios, igualmente submetida aos ditames da LRF. Sobre o tema:

"TC-015.052/2009-7. Exame dos procedimentos de controle de concessão e ampliação de benefícios tributários de que trata o art. 14 da LRF. Determinações. Recomendações. Relatório (...) 10.1.1 A lei não faz referência expressa sobre a aplicação do art. 14 da LRF às medidas que prorroguem renúncias de receitas. Contudo, em observância ao princípio da legalidade tributária, um benefício ou incentivo tributário somente pode ser instituído por meio de lei específica. Nesse sentido, a prorrogação, para que seja válida, somente pode ocorrer por meio da edição de novo ato normativo que altere o anterior. Assim, a prorrogação de benefícios fiscais deve ser considerada como concessão de novos benefícios, portanto integralmente submetida aos ditames do artigo 14 da LRF. 10.1.2 Como ressaltam Carlos Maurício Figueiredo, Cláudio Ferreira, Fernando Raposo e Henrique Braga, *não poderia ser de outra forma, pois a LRF preocupa-se, basicamente, com o equilíbrio entre receitas e despesas e alcança a concessão dos benefícios, na medida em que pode influenciar o propósito de equalização fiscal*. (Figueiredo, Carlos Maurício; Ferreira, Cláudio; Raposo Fernando; Braga, Henrique; Nóbrega, Marcos. Comentários à LRF. 2. ed. São Paulo: RT, 2001. p. 103)."

Quanto aos requisitos fiscais e orçamentários, da análise dos documentos que instruem a medida, não consta estudo de impacto orçamentário-financeiro, tampouco memória de cálculo da renúncia estimada ou demonstração de compatibilidade com a LDO e a LOA vigentes, conforme art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Trata-se de exigência para concessão de benefício que amplie renúncia de receita, como ocorre com o aumento dos descontos do IPTU Verde (de até 20% para até 50%) e a criação de nova hipótese de desconto pelo "telhado

verde".

Essa lacuna também é evidenciada na justificativa do projeto, a qual não informa o número atual de imóveis beneficiados pelo programa (campo não preenchido), demonstrando a inexistência de dados para realizar a estimativa de impacto fiscal.

Portanto, a viabilidade jurídica da propositura resta comprometida na redação atual, recomendando-se a devolução para emenda que supra as exigências do art. 14 da LRF antes do prosseguimento da tramitação.

Pelas razões expostas, concluímos que o PL, de iniciativa parlamentar, não reúne condições para validamente prosperar.

É o parecer, s.m.j.

Ana Carolina Couri de Carvalho
Consultora Técnica

Aprovo o parecer

Priscila Oquioni Souto
Consultora Jurídica

Rio de Janeiro, 02 de outubro de 2026.