

P A R E C E R

Nº 1992/2026¹

- 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). Complementação ao Parecer IBAM 1969/2026.

CONSULTA:

A Consulente, Câmara, requer complementação do Parecer IBAM 1969/2026, que analisou o Substitutivo nº 5 ao PLC (M) 8/2025. A proposição em questão altera a LC (M) 889/2018 para ampliar os incentivos do "IPTU Verde" e criar um novo benefício voltado aos "telhados verdes".

O Parecer IBAM 1969/2026 apontou a inviabilidade jurídica do PL por ausência de estudo de impacto orçamentário-financeiro, de memória de cálculo da renúncia de receita e da comprovação de compatibilidade com a LDO e a LOA. Contudo, os anexos revelam a existência do documento "Estimativa de Impacto Orçamentário-Financeiro", datado de 17 de julho de 2025, que traz as projeções de renúncia fiscal para o quadriênio de 2025 a 2028. Em contrapartida, constatou-se a falta da declaração do ordenador de despesas que ateste a adequação orçamentária e financeira, bem como a compatibilidade com o PPA, a LDO e a LOA.

A Consulta segue documentada, mas sem a declaração do ordenador de despesas que ateste a adequação orçamentária e financeira, bem como a compatibilidade com o PPA, a LDO e a LOA.

RESPOSTA:

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

A documentação acostada, realmente, afasta a tese de que faltaria análise de impacto orçamentário-financeiro. O Anexo E detalha a base de arrecadação do IPTU, a metodologia de projeção adotada e a estimativa do quantitativo de beneficiários, além de trazer as projeções de renúncia fiscal para o quadriênio de 2025 a 2028, cujo montante total estimado alcança R\$ 3.169.048,78. O registro também é feito expressamente no Parecer 252/2025 da Comissão de Justiça, Legislação e Redação, que confirma a apresentação do respectivo estudo financeiro.

Desse modo, impõe-se a retificação da informação contida no Parecer IBAM 1969/2026, visto que não procede a alegação de que o processo legislativo tramitou sem o devido estudo de impacto. Cumpre ressaltar que o art. 113 do ADCT condiciona a validade de proposições legislativas que criem ou alterem renúncias de receita à apresentação de estimativa de impacto orçamentário e financeiro. O STF possui jurisprudência pacífica no sentido de que essa exigência se estende a todos os entes federativos, inclusive aos Municípios, sob pena de inconstitucionalidade formal, conforme assentado no julgamento da ADI 6.303/RR e reafirmado no RE 1.343.429/SP, caso específico envolvendo isenção de IPTU municipal em que a lei foi declarada inconstitucional justamente pela ausência de estimativa prévia. Vejamos:

Direito constitucional e tributário. Ação direta de inconstitucionalidade. IPVA. Isenção. Ausência de estudo de impacto orçamentário e financeiro. 1. Ação direta contra a Lei Complementar nº 278, de 29 de maio de 2019, do Estado de Roraima, que acrescentou o inciso VIII e o § 10 ao art. 98 da Lei estadual nº 59/1993. As normas impugnadas versam sobre a concessão de isenção do imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) às motocicletas, motonetas e ciclomotores com potência de até 160 cilindradas. 2. Inconstitucionalidade formal. Ausência de elaboração de estudo de impacto orçamentário e financeiro. O art. 113 do ADCT foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que se destina a disciplinar “o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União”. A regra em questão, porém, não se restringe à União, conforme a sua interpretação literal, teleológica e sistemática. 3. Primeiro, a redação do dispositivo não determina

que a regra seja limitada à União, sendo possível a sua extensão aos demais entes. Segundo, a norma, ao buscar a gestão fiscal responsável, concretiza princípios constitucionais como a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência (art. 37 da CF/1988). Terceiro, a inclusão do art. 113 do ADCT acompanha o tratamento que já vinha sendo conferido ao tema pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, aplicável a todos os entes da Federação. 4. A exigência de estudo de impacto orçamentário e financeiro não atenta contra a forma federativa, notadamente a autonomia financeira dos entes. Esse requisito visa a permitir que o legislador, como poder vocacionado para a instituição de benefícios fiscais, compreenda a extensão financeira de sua opção política. 5. Com base no art. 113 do ADCT, toda “proposição legislativa [federal, estadual, distrital ou municipal] que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”, em linha com a previsão do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. 6. A Lei Complementar do Estado de Roraima nº 278/2019 incorreu em vício de inconstitucionalidade formal, por violação ao art. 113 do ADCT. 7. Pedido julgado procedente, para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Complementar nº 278, de 29 de maio de 2019, do Estado de Roraima, por violação ao art. 113 do ADCT. 8. Fixação da seguinte tese de julgamento: “É inconstitucional lei estadual que concede benefício fiscal sem a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT.”. (STF - ADI: 6303 RR 0085122-91.2020.1.00.0000, Relator: ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 14/03/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 18/03/2022)

Recurso extraordinário. Direito tributário. IPTU. Isenção. Lei nº 2.982/20 do Município de Itirapina/SP. Ausência de prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro. Inconstitucionalidade. Artigo 113 do ADCT. Modulação dos efeitos da decisão. 1. De acordo com a jurisprudência da Corte, deve ser observado por todos os entes da federação o art. 113 do ADCT, o qual estabelece que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser

acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. 2. Incidiu em inconstitucionalidade a Lei nº 2.982/20 do Município de Itirapina/SP, a qual dispôs sobre isenção de IPTU, em razão de a respectiva proposição legislativa não ter sido acompanhada de estimativa de impacto orçamentário e financeiro. 3. A isenção de IPTU a que se refere a lei questionada está relacionada a relevante aspecto social, beneficiando munícipes inseridos em contexto de especial vulnerabilidade. Necessidade de modulação dos efeitos da decisão. 4. Recurso extraordinário ao qual se dá provimento, declarando-se a inconstitucionalidade formal da Lei nº 2.982 do Município de Itirapina/SP, de 10 de agosto de 2020. 5. Modulação dos efeitos da decisão, estabelecendo-se que ela produza efeitos ex nunc, a partir da data da publicação da ata de julgamento do mérito, de modo a preservar as isenções de IPTU concedidas até a mesma data. (STF - RE: 1343429 SP, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 09/04/2024, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 17-04-2024 PUBLIC 18-04-2024)

Embora o processo conte com um estudo de impacto, os documentos apresentados carecem da declaração formal do ordenador da despesa atestando a adequação orçamentária e financeira da medida perante a Lei de Orçamento Anual, o Plano Plurianual de Ação (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), conforme determina o art. 16, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Essa omissão configura uma falha na instrução do processo legislativo que precisa ser formalmente registrada.

Contudo, faz-se necessária uma importante distinção técnica. Como o objeto principal do Substitutivo 5/2026 é a ampliação de benefício tributário com consequente renúncia de receita, a norma central aplicável é o art. 14 da LRF. Este dispositivo exige estimativa do impacto financeiro para o exercício de início de vigência e os dois seguintes, alinhamento com a LDO e o cumprimento de regras de compensação ou previsão na LOA. Desse modo, a simples emissão da declaração do ordenador de despesas não substitui requisitos essenciais, tais como a estimativa do art. 113 do ADCT, a demonstração de que a renúncia foi integrada à receita da LOA, a comprovação de respeito às metas fiscais da LDO ou a indicação

de medidas compensatórias.

Apesar disso, visto que o estudo de impacto existente baseia-se justamente no art. 16 da LRF para afirmar a compatibilidade com o planejamento fiscal, a falta da declaração impede que tal conclusão seja chancelada pelo agente competente. A juntada desse documento é imprescindível para complementar a instrução, sobretudo por ter sido o estudo elaborado pelo próprio autor da proposta e não pelo órgão fazendário ou pelo gestor orçamentário.

A inclusão posterior da declaração, no entanto, não será suficiente para sanar todas as lacunas identificadas. O estudo atual apresenta inconsistências relevantes, a começar pelo fato de ter sido redigido para o PLC (M) 8/2025, enquanto a matéria em análise é o Substitutivo 5/2026. Além disso, o documento utiliza em certo trecho uma hipótese de desconto máximo de 100%, ao passo que o substitutivo prevê o limite de 50%, e falha ao não discriminar separadamente o impacto da ampliação de benefícios já vigentes e o da inclusão do telhado verde. O texto também carece de detalhamento sobre a quantidade de imóveis beneficiados por modalidade, da demonstração expressa de compatibilidade com a LDO e a LOA, da indicação da alternativa legal adotada para a renúncia conforme o art. 14 da LRF, e de esclarecimentos sobre as projeções e índices utilizados, especialmente quanto à atualização do IPTU.

A jurisprudência reforça que a estimativa financeira deve ser efetiva para permitir a real compreensão do impacto pelo legislador. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário 1.453.991 de São Paulo, reafirmou a aplicabilidade do art. 113 do ADCT aos municípios, exigindo estudo prévio. Vejamos:

DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. ART. 113 DO ADCT. NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS QUE CRIEM DESPESA OU RENÚNCIA DE RECEITA. NECESSIDADE DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. RECURSO DESPROVIDO. I.

CASO EM EXAME 1. Agravo interno interposto de decisão que negou provimento a recurso extraordinário, para manter acórdão prolatado em ação direta estadual em que declarada a inconstitucionalidade de norma municipal ante vício formal decorrente da falta de apresentação de estudos de impacto orçamentário e financeiro da renúncia fiscal prevista, nos termos do art. 113 do ADCT. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO 2. A questão em discussão consiste em saber se o art. 113 do ADCT, que exige estimativa de impacto financeiro e orçamentário, se aplica também a proposições legislativas de entes municipais. III. RAZÕES DE DECIDIR 3. O STF entende que o art. 113 do ADCT, introduzido pela EC nº 95/2016, se aplica a qualquer ente federativo, devendo acompanhar toda proposição legislativa que crie, altere despesa ou conceda renúncia de receita, conforme precedentes (ADI 5.816, ADI 6.303 e RE 1.300.587). 4. A extinção de crédito tributário mediante compensação configura renúncia de receita, conforme previsão do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e compreensão da doutrina especializada, a justificar a aplicação do art. 113 do ADCT. IV. DISPOSITIVO 5. Agravo interno desprovido. (STF - RE: 1453991 SP, Relator: Min. NUNES MARQUES, Data de Julgamento: 16/12/2024, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 07-01-2025 PUBLIC 08-01-2025)

Da mesma forma, o Tribunal de Justiça paulista já reconheceu a legitimidade de iniciativas parlamentares em matéria tributária, desde que acompanhadas de estimativas válidas, sob pena de vício formal. Confira-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 1.944/2023 do Município de Salto de Pirapora que criou o denominado programa "IPTU Verde", autorizando a concessão de desconto no Imposto Predial e Territorial Urbano como incentivo ao uso de tecnologias ambientais sustentáveis - Norma impugnada que afronta a reserva legal, bem como desrespeita a autonomia administrativa, a separação dos poderes e, ainda, desconsidera a necessidade de apresentação de estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, dado que versa sobre renúncia de

receita - Hierarquia das normas - § 6º do art. 150 da CF que exige para a concessão de isenção tributária apenas a edição de lei específica que observe a regulamentação estabelecida no Código Tributário Municipal, sendo despicando que o órgão legiferante o faça por meio de lei complementar - Precedente do Órgão Especial - Lei autorizativa - Lei que não concede diretamente benefício tributário, mas autoriza o Poder Executivo a fazê-lo - Afronta ao princípio da reserva legal (art. 163, § 6º, da Constituição Estadual), que exige lei específica para instituição de isenção tributária - OFENSA À AUTONOMIA ADMINISTRATIVA - Princípio da reserva de administração diretamente afetado, posto que trata da estrutura e atribuição de seus órgãos - Preceito estabelecido pelo E. Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 917 da repercussão geral (ARE 878.911/RJ) - Violação dos arts. 5º, 24, § 2º, 47, incisos II, XI, XIV e XIX, e 144 da Constituição Estadual - IMPRESCINDIBILIDADE DA REALIZAÇÃO DE ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO - Proposição legislativa que cria ou altera despesa obrigatória ou renúncia de receita que deve ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, nos termos do art. 113 do ADCT - Norma de reprodução obrigatória, dirigida a todos os entes federativos - Lei impugnada que não foi precedida de estimativa de impacto orçamentário e financeiro - Ofensa ao art. 144 da Constituição Estadual configurado - Precedentes - Impossibilidade de análise de constitucionalidade quanto a normas infraconstitucionais (Lei de Responsabilidade Fiscal)- AÇÃO PROCEDENTE. (TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 22245581820238260000 São Paulo, Relator: Luis Fernando Nishi, Data de Julgamento: 13/03/2024, Órgão Especial, Data de Publicação: 15/03/2024)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE proposta pela Prefeita do Município de Itapeva contra a Lei Municipal nº 5.200, de 09 de janeiro de 2025; Norma de iniciativa parlamentar que concedeu desconto de 30% no IPTU de imóveis residenciais pertencentes a famílias com membros diagnosticados com Transtorno do Espectro Autista (TEA); Inexistência de vício de iniciativa – matéria tributária que pode ser objeto de iniciativa do

Legislativo – entendimento consolidado pelo STF (Tema nº 282); Renúncia de receita configurada – ausência de estimativa do impacto orçamentário e financeiro da medida – afronta ao art. 113 do ADCT, de reprodução obrigatória pelos entes federativos, conforme o art. 144 da Constituição Estadual e precedentes do STF e deste Órgão Especial; Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 5.200/2025, com modulação de efeitos a partir da publicação do acórdão, a fim de resguardar situações consolidadas. (TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 22819954620258260000 São Paulo, Relator: Vico Mañas, Data de Julgamento: 26/11/2025, Órgão Especial, Data de Publicação: 28/11/2025)

Como já registrado acima, enquanto o art. 16, II, da LRF determina que o ordenador de despesas emita declaração para iniciativas que gerem aumento de gastos, a situação em análise envolve, na verdade, uma renúncia de receita tributária. Por esse motivo, o marco legal aplicável é o art. 14 da mesma lei, que impõe o cálculo do impacto financeiro, a adequação à Lei de Diretrizes Orçamentárias e a comprovação de que a perda foi considerada na Lei Orçamentária Anual ou compensada por outra fonte.

Dessa forma, eventual declaração emitida pelo Presidente da Câmara mostra-se inadequada e insuficiente: ela não substitui a manifestação do Poder Executivo, não valida a harmonia da renúncia com as leis orçamentárias do Município, não preenche a ausência de compensação financeira e ainda esbarra na falta de competência da Casa Legislativa para gerir a arrecadação do IPTU.

Embora a Câmara conte com um ordenador de despesas, comumente o seu Presidente, cabe exclusivamente ao Poder Executivo emitir esse parecer fiscal. O ideal é que o documento seja elaborado com a participação técnica da Secretaria de Finanças e chancelado pela autoridade municipal legítima, observando as regras locais e eventuais delegações de competência.

Sugestão de diligência:

"Solicite-se ao Poder Executivo Municipal, por intermédio da autoridade competente para a ordenação ou gestão das receitas e despesas municipais, declaração quanto à adequação orçamentária e financeira da renúncia de receita decorrente do Substitutivo 5/2016, bem como manifestação expressa sobre sua compatibilidade com a LDO, a LOA e as metas fiscais".

Em suma: o cenário é de instrução incompleta e não de total inexistência de estudo de impacto. O PL possui análise de impacto, mas com inconsistências relevantes, e carece da declaração do ordenador de despesas. Trata-se de uma deficiência documental e técnica passível de saneamento. A aprovação da propositura sem essas correções manteria abertas brechas para questionamentos judiciais e risco de declaração de inconstitucionalidade por violação às normas de responsabilidade fiscal e ao ADCT, conforme vem decidindo reiteradamente a jurisprudência.

É o parecer, s.m.j.

Jaber Lopes Mendonça Monteiro
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Priscila Oquioni Souto
Consultora Jurídica

Rio de Janeiro, 08 de outubro de 2026.