Projeto de Lei Complementar nº 14-A /2025.

Proponente: **Poder Executivo**

Ementa: *"Autoriza o Poder Executivo Municipal a conceder isenção total do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) para a primeira escritura pública de imóveis urbanos no Município de Rolim de Moura, nas condições que especifica."*

I RELATÓRIO.

Foi encaminhado à Procuradoria Jurídica, desta Câmara de Vereadores o presente Projeto de Lei, **de iniciativa do Poder Executivo** para análise e parecer jurídico quanto aos aspectos formais da proposição legislativa.

Quanto ao seu teor, cuida-se de Projeto de Lei que visa estabelecer isenção total do Imposto Sobre a Transmissão de Bens Imóveis para primeira escritura pública de imóveis urbanos no Município de Rolim de Moura/RO.

É o relatório para á analise.

II ASPECTOS LEGAIS.

O Projeto de Lei em análise, visa conceder incentivo tributário, através da isenção de ITBI para a primeira escritura pública de imóveis urbanos com a finalidade de incentivar a regularização imobiliária no município de Rolim de Moura.

A concessão de benefícios ou incentivos de natureza tributária deve se dar por meio de lei municipal, de iniciativa concorrente. Quanto à possibilidade de leis de natureza tributária poderem ser propostas por parlamentares, apesar de não ser a ocasião dos autos, o Supremo Tribunal Federal já confirmou não haver reserva de iniciativa para o chefe do Executivo em projetos de leis que tratem de matéria tributária[1].

Se somente por lei se pode criar e instituir tributos de competência municipal, somente por lei se pode "abrir mão" de receber valores correspondentes a tributos já criados, devidos e não pagos. É a aplicação integral da norma decorrente do artigo 150, §6º, da Constituição Federal.

[1] STF, ARE 743.480, Rel. Min. Gilmar Mendes. Repercussão Geral. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=185106016&ext=.pdf

Assim, revela-se acertada a opção por lei em sentido formal, proposta pelo chefe do Poder Executivo Municipal.

A concessão de incentivo tributário, corresponde a uma renúncia de receita de tributos, sujeitando o ato legislativo que concede a benesse, ao cumprimento dos requisitos estabelecidos na Carta Magna, especificamente no art. 113 do ADCT (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) e no art. 14 da LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal).

A Lei de Responsabilidade Fiscal é clara no sentido de que a isenção de tributos, está compreendida no conceito de renúncia de receita tributária, conforme se observa do §1º de seu artigo 14.

Neste sentido:

> "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: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001)
>
> 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." (grifo nosso)

Portanto, é o próprio texto da lei que assim o define.

No mesmo sentido, art. 113 do ADCT:

> "Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro."

Portanto, ao projetar um texto legal e enviá-lo ao Poder Legislativo para aprovação, tendo por objetivo a concessão de benefícios de natureza fiscal, o Prefeito do Município deve ter plena consciência de que está *renunciando, ainda que parcialmente,* à receita tributária do ente público municipal.

E tal renúncia de receita, após a entrada em vigor da Lei Complementar Nacional n. 101/2000, conhecida nacionalmente como Lei de Responsabilidade Fiscal, possui previsão, condições e requisitos nela estabelecidos para que possa ser considerada válida, os quais estão expostos no seu artigo 14, acima transcrito.

O artigo 14 da LRF é bastante claro e objetivo no que toca ao estabelecimento de requisitos e condições para que leis concessivas de benefícios fiscais – entenda-se isenção tributária – sejam consideradas legais do ponto de vista da responsabilidade fiscal dos administradores públicos.

> "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:"

O que tal dispositivo legal estabelece é que, partindo do pressuposto que o ente público estará "abrindo mão" de parte de sua receita orçamentária, haja previsão dos meios e mecanismos pelos quais se dará a compensação aos cofres públicos em relação aos valores que o mesmo ente deixará de receber em razão da aplicação daquela lei.

É por isso que exige logo no seu *caput* a apresentação, por parte do Chefe do Executivo, de estimativa do impacto orçamentário-financeiro que a aplicação da lei vai causar no ente público naquele exercício e **também nos dois exercícios seguintes.**

Deve também o mesmo administrador público **demonstrar que aquela lei concessiva de benefícios fiscais atende ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias do ente público que representa**, o que corresponde à exigência de que tais benefícios estejam previstos como diretrizes orçamentárias do ente municipal.

Da mesma forma, deve demonstrar que a renuncia de receitas não afetará as metas, nos termos do art. 165, § 6º da Constituição Federal e art. 5º, inciso II, da LRF.

Além destes requisitos acima, que são de extrema importância e complexidade para o administrador que quer efetivamente conceder benefícios fiscais, deve ainda restar comprovado por ele o atendimento de, pelo menos, um dos dois requisitos apresentados nos incisos I e II do *caput* do mesmo artigo 14 da LRF, acima transcrito.

> Art. 14 (...)
>
> 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.

Importa registrar que tais exigências correspondem a medidas que visam impedir a utilização de leis desta natureza, de maneira indiscriminada e descontrolada, bem como visam evitar maiores prejuízos aos cofres públicos, os quais, como vimos, receberão menos do que o previsto nas respectivas leis orçamentárias anuais.

Há ainda a exigência contida no § 2º do artigo 14, a qual está diretamente relacionada à previsão do inciso II do mesmo artigo, quando feita tal opção pelo administrador público, exigindo que a lei concessiva do benefício somente entre em vigor quando efetivamente implementadas as medidas de compensação aos cofres públicos anunciadas naquele inciso.

Deste modo, ao encaminhar a proposta legislativa o Executivo, apesar de ter apresentado estimativa de impacto financeiro-orçamentário, deixou de atender a pelo menos uma das condições previstas nos incisos do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. É relevante destacar que o atendimento à alguma das condições é essencial para a preservação do equilíbrio orçamentários, porque não basta demonstrar o quanto de receita o município deixará de arrecadar, talvez mais importante que isso é tornar evidente que, alternativamente, a renuncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária ou então que a renúncia está acompanhada de medidas de compensação por meio de aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

O mesmo entendimento é adotado pelo **Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE-RO) quanto à necessidade de atendimento ao que dispõe o art. 14 e seus incisos,** em processos de auditoria e tomada de contas do Poder Executivo de diversos municípios rondonienses, **com a consequente aplicação de sanções aos que promovem renúncia de receita sem observar as disposições normativas**. Nesse sentido, cito o seguinte julgado:

> "CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AUDITORIA. IRREGULARIDADES. ATOS ILEGAIS. MULTA. DETERMINAÇÕES.
> 1. Realizada Auditoria no Município de Cujubim, no período de janeiro a agosto de 2011, é de se considerar ilegais os atos de gestão em razão de condutas contrárias às normas legais que remanesceram após justificativa dos responsáveis.
> 2. Dentre as irregularidades remanescentes, **ficou constatado que não se logrou demonstrar a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício da concessão do benefício e nos dois subsequentes, ou a apresentação das medidas estabelecidas nos incisos I e II do art. 14 da LRF, dos benefícios concedidos a título de incentivo fiscal por meio da LM 557/2011**.
> 3. Verificou-se, ainda, a fragmentação de despesas em processos diversos com objetos semelhantes, assim como o descumprimento de objetivos e metas da educação estabelecidos pela Lei 10.172/01, e o pagamento de remuneração aos professores abaixo do piso nacional do governo federal.
> 4. Constatou-se, mais, a ausência de necessário Termo de Encaminhamento Médico em processos concessórios de diárias, bem como o pagamento indevido de subsídio a chefes de gabinete, acrescido de gratificação de natureza especial com risco.
> 5. Detectou-se também a ausência de registros contábeis e a existência de irregularidades constantes na contabilidade, assim como a não realização periódica e técnica de testes de auditoria necessários para verificar a irregularidade dos controles administrativos.
> 6. Identificadas as irregularidades mencionadas, **é de se imputar multa aos agentes responsabilizados**.

(TCE-RO, Acórdão APL-TC n.º 00383/2017, Proc. n.º 03147/11, Rel. Cons. José Euler Potyguara Pereira de Mello, j. 31.08.2017)”

Nesse sentido, a ausência de demonstração de que o município já previu a renúncia de receita em sua lei orçamentária ou, como alternativa, adoção de medidas de compensação são vícios aptos a obstar a tramitação do processo no estado em que se encontra.

Ao enviar o projeto de lei ao Poder Legislativo, o chefe do Poder Executivo deveria demonstrar o atendimento a tais requisitos e condições, sob pena de não poder ser aprovado, por frontal ofensa e desatendimento à Constituição Federal e á LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Portanto, a isenção fiscal proposta, espécies do gênero renuncia de receitas, revelam-se irregulares por descumprir o artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, assim como o art. 113 do ADCT.

III CONCLUSÃO.

Derradeiramente, o projeto de lei foi encaminhado ao Poder Legislativo sem que fossem atendidas as condições necessárias impostas pelos incisos I e II do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal para a efetivação da renúncia de receita. Nesse sentido, o projeto de lei não demonstrou que a renúncia foi prevista na lei orçamentária (LRF, art. 14, inciso I) ou, alternativamente, indicou medidas de compensação aptas a suportar o montante renunciado (LRF, art. 14, inciso II)**.**

Diante do exposto, devolvo o projeto, acompanhado de manifestação técnico-jurídica, sob o prisma estrito e expresso da técnica jurídica, sendo objeto de análise a técnica legislativa, a constitucionalidade e a infraconstitucionalidade, estando a matéria sob o aspecto jurídico formal, **INAPTA** a seguir seu curso.

Isto posto, a Procuradoria Jurídica recomenda a rejeição da matéria.

Rolim de Moura - RO, 07 de novembro de 2025.

JORGE GALINDO LEITE:03943123928

Assinado digitalmente por JORGE GALINDO LEITE: 03943123928
DN: C=BR, O=ICP-Brasil, OU=AC DIGITAL MULTIPLA G1, OU=29056741000176, OU=presencial, OU=Certificado PF A3, CN=JORGE GALINDO LEITE:03943123928
Razão: Eu sou o autor deste documento
Localização:
Data: 2025-11-14 11:26:38
Foxit Reader Versão: 9.3.0

JORGE GALINDO LEITE
Procurador Jurídico OAB/RO n° 7137