



Procedência: Câmara Municipal de Santa Luzia/MG.

Data: 27 de fevereiro de 2026.

Ementa: **Projeto de Lei nº __/2026** – Dispõe sobre a isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) no Município de Santa Luzia para portadores de fibromialgia incapacitante e/ou que prejudique significativamente a vida normal – Hipótese específica de benefício fiscal – Competência privativa do Município para instituir e disciplinar tributos de sua competência (arts. 30, I e III, e 156, I, da Constituição Federal) – Matéria de interesse local e de organização tributária municipal – Iniciativa – Lei específica como requisito formal para concessão de isenção (arts. 176 e seguintes do CTN) – Renúncia de receita – Incidência obrigatória do art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) – Necessidade de estimativa de impacto orçamentário-financeiro e demonstração de compatibilidade com as metas fiscais – Constitucionalidade condicionada ao atendimento das exigências da responsabilidade fiscal, restando comprometida pela ausência dos documentos fiscais obrigatórios.

I – CONSULTA

Trata-se de consulta formulada pela Câmara Municipal acerca da constitucionalidade, regularidade formal e adequação normativa do Projeto de Lei nº





001/2025, de iniciativa do Vereador Glayson Johnny, que dispõe sobre a concessão de isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) no Município de Santa Luzia aos contribuintes portadores de fibromialgia incapacitante e/ou que prejudique significativamente a vida normal.

A proposição estabelece critérios objetivos para fruição do benefício, exigindo comprovação da condição clínica mediante laudo médico, demonstração de propriedade ou posse de imóvel destinado exclusivamente à moradia do beneficiário, inexistência de outro imóvel no Município e comprovação de vulnerabilidade econômica, seja por inscrição ativa no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), seja mediante demonstração de renda familiar mensal de até dois salários-mínimos.

A justificativa apresentada vincula a iniciativa à necessidade de mitigação do impacto financeiro suportado por pessoas acometidas por doença crônica de caráter incapacitante, cujos custos de tratamento e limitações laborais repercutem diretamente na renda familiar.

É o que cumpre relatar.

II- ANÁLISE JURÍDICA

2.1. Da competência constitucional do Município

A Constituição da República assegura autonomia política, administrativa e financeira aos Municípios, conferindo-lhes competência para legislar sobre assuntos de interesse local e para instituir e arrecadar os tributos de sua competência (art. 30, I e III, da CF).

O Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU – insere-se no rol dos tributos de competência municipal (art. 156, I, da CF), sendo legítima, em tese, a edição de lei municipal que discipline suas hipóteses de incidência, benefícios, isenções e demais aspectos estruturais, desde que observados os limites constitucionais e legais pertinentes.





Nesse contexto, a concessão de isenção tributária constitui instrumento de política fiscal inserido no espaço de auto-organização municipal, devendo ser instituída por meio de lei específica, conforme dispõe o Código Tributário Nacional (arts. 176 e seguintes).

O projeto em exame dirige-se à concessão de benefício fiscal a grupo determinado de contribuintes em situação de vulnerabilidade, estabelecendo critérios objetivos para sua fruição. A matéria, portanto, situa-se no âmbito da organização tributária municipal e do interesse local, não se verificando, sob o prisma da competência material, vício de inconstitucionalidade.

2.2. Da iniciativa legislativa

Quanto à iniciativa, a proposição é de autoria parlamentar.

Embora o Art. 50, IV da LOM reserve ao Prefeito a iniciativa sobre "matéria orçamentária", a jurisprudência e a técnica legislativa admitem a iniciativa parlamentar em matéria tributária que não gere novas despesas administrativas, mas apenas renúncia de receita, desde que respeitadas as limitações fiscais.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal admite a iniciativa parlamentar em matéria tributária, por não haver reserva absoluta de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para instituição, modificação ou concessão de benefícios fiscais, desde que inexistente ingerência na organização administrativa ou criação direta de despesa obrigatória¹:

Ementa: DIREITO TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. IPTU. ISENÇÃO CONCEDIDA POR LEI MUNICIPAL. INICIATIVA DO LEGISLATIVO. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. SÚMULA 284/STF. 1. O acórdão recorrido está alinhado ao entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de reconhecer a competência concorrente entre Executivo e Legislativo para a

¹ STF - ARE 1236918 AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO.





iniciativa legislativa de leis que versem sobre matéria tributária. 2. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não houve prévia fixação de honorários advocatícios de sucumbência. 3. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC/2015.

No caso, a medida veicula hipótese de renúncia de receita tributária, sem implicar criação de cargos, alteração estrutural da Administração ou imposição de atribuições administrativas estranhas à gestão tributária ordinária, razão pela qual, sob o aspecto estritamente formal, não se identifica vício insanável de iniciativa.

2.4. Da constitucionalidade material: dignidade, saúde, capacidade contributiva e interesse público

A proposição encontra respaldo nos fundamentos e objetivos constitucionais, em especial na dignidade da pessoa humana (CF, art. 1º, III) e no direito social à saúde (CF, art. 196), na medida em que busca mitigar, por via fiscal, os efeitos socioeconômicos decorrentes de condição crônica potencialmente incapacitante. Conforme consignado na justificativa do projeto, a fibromialgia pode acarretar dor generalizada, fadiga e limitações funcionais relevantes, impactando a vida cotidiana e a capacidade laboral do acometido.

No plano infraconstitucional, a Lei Federal nº 14.705/2023 estabelece diretrizes para o atendimento integral de pessoas com fibromialgia no âmbito do SUS, reconhecendo a necessidade de cuidado multiprofissional e de suporte adequado. Nesse contexto, a isenção tributária proposta pode ser compreendida como instrumento de assistência/compensação social, voltado a reduzir o impacto financeiro do tratamento e das restrições laborais sobre famílias em situação de vulnerabilidade, o que se harmoniza com a atuação municipal orientada à redução de desigualdades (CF, art. 3º, I e III).

Sob a perspectiva tributária, a medida também dialoga com o princípio da capacidade contributiva (CF, art. 145, §1º) e não configura, em tese, ofensa à isonomia (CF, art. 150, II). Isso porque o projeto condiciona a fruição do benefício à comprovação





de vulnerabilidade econômica (CadÚnico ou renda familiar de até dois salários-mínimos), além de impor requisitos patrimoniais e finalísticos (imóvel único destinado à moradia do beneficiário), restringindo o alcance do incentivo a situações objetivamente justificadas. Trata-se, portanto, de diferenciação fundada em critério razoável, compatível com a lógica de justiça fiscal, ao tratar desigualmente os desiguais na medida de suas necessidades.

Ainda, à luz da Lei Orgânica Municipal, que veda a outorga de isenções desacompanhadas de interesse público justificado, o projeto apresenta motivação consistente: conferir alívio fiscal a contribuintes que suportam custos elevados com saúde e podem experimentar redução de renda em razão de incapacidade laboral, afastando a ideia de privilégio arbitrário e caracterizando política pública direcionada a segmento social vulnerável.

Em síntese, a materialidade da proposta é compatível com a Constituição, na medida em que se ancora em fundamentos constitucionais legítimos e estabelece critérios objetivos de acesso ao benefício, sem prejuízo da necessária observância do regime de responsabilidade fiscal aplicável à renúncia de receita (LRF, art. 14), a ser enfrentado em tópico próprio.

2.4 Do regime jurídico das isenções tributárias

O regime jurídico das isenções tributárias, disciplinado pelo Código Tributário Nacional, é orientado pelos princípios da estrita legalidade, do interesse público e da responsabilidade fiscal, qualificando-se a isenção como hipótese de exclusão do crédito tributário.

No caso concreto, o Projeto de Lei nº ____/2026 observa o requisito fundamental de instituição por lei específica, uma vez que disciplina expressamente a concessão de isenção relativa ao IPTU – tributo de competência municipal (CF, art. 156, I) – delimitando de forma clara:

- o tributo alcançado (IPTU);





- o grupo beneficiário (portadores de fibromialgia incapacitante);
- as condições clínicas (laudo médico);
- os requisitos patrimoniais (imóvel único destinado à moradia);
- os critérios socioeconômicos (CadÚnico ou renda familiar limitada).

Sob essa perspectiva, a proposição se harmoniza com os arts. 176 e seguintes do CTN, que exigem definição expressa das condições de fruição do benefício.

No que se refere às regras de interpretação (CTN, art. 111), o projeto adota critérios objetivos e delimitados, o que se mostra adequado, pois a norma concessiva de isenção deve ser interpretada literalmente, vedando-se ampliações indevidas por via interpretativa. A redação proposta, ao exigir comprovação documental específica e restringir o benefício a imóvel único e residencial, evita margem excessiva de subjetividade administrativa.

Além disso, a isenção prevista limita-se exclusivamente ao IPTU, não se estendendo a taxas ou contribuições de melhoria, o que está em consonância com a regra de abrangência restrita prevista no regime das isenções tributárias.

Por fim, observa-se que o benefício não é concedido automaticamente em caráter geral, dependendo de requerimento do interessado e de análise pela autoridade fazendária municipal, que deverá verificar o cumprimento dos requisitos legais. Tal modelagem é compatível com o regime do CTN, que admite a concessão individual condicionada à comprovação dos pressupostos normativos.

Assim, sob o prisma estritamente técnico-tributário, o Projeto de Lei nº ____/2026 encontra-se estruturado de modo compatível com o regime jurídico das isenções previsto no Código Tributário Nacional.

2. 5. Da renúncia de receita, compatibilidade orçamentária e exigências fiscais aplicáveis ao caso concreto

O ponto juridicamente crucial do Projeto de Lei nº ____/2026 reside na **renúncia de receita decorrente da concessão de isenção de IPTU**. Embora a LDO 2026 de





Santa Luzia já contemple, no AMF – Demonstrativo 7, previsão de renúncia para “Isenção de IPTU de População de Baixa Renda” no montante de R\$ 2.500.000,00, tal autorização orçamentária genérica não dispensa o atendimento das exigências constitucionais e legais para a criação/expansão de benefício fiscal com impacto específico.

Com efeito, o art. 113 do ADCT impõe **que proposições legislativas que importem renúncia de receita sejam obrigatoriamente acompanhadas da estimativa do impacto orçamentário-financeiro**, em termos compatíveis com o ciclo fiscal.

No mesmo sentido, o art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 exige que a concessão/ampliação de incentivo ou benefício tributário seja instruída com (i) estimativa do impacto no exercício de início de vigência e nos dois subsequentes e (ii) demonstração de compatibilidade com as metas fiscais, mediante comprovação de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita ou acompanhada de medidas de compensação.

No âmbito local, conforme indicado, o art. 147 da Lei Orgânica Municipal vincula a gestão municipal às normas de responsabilidade fiscal, de modo que a validade normativa do benefício pressupõe instrução fiscal idônea. Ocorre que o PL nº ____/2025 não foi instruído com estudo técnico apto a quantificar o impacto incremental da inclusão deste novo recorte de beneficiários (portadores de fibromialgia incapacitante), nem a demonstrar como tal impacto se acomodará dentro do teto já projetado na LDO para renúncias voltadas à população de baixa renda. Em termos práticos, ainda que exista rubrica de renúncia prevista, permanece indispensável demonstrar se a nova hipótese cabe no montante estimado e quais são seus efeitos sobre as metas fiscais.

Além disso, à luz do art. 19, VI, da Lei Orgânica Municipal, que veda a outorga de isenções sem interesse público justificado e sem observância da legalidade, impõe-se que a justificativa social do projeto venha acompanhada dos documentos fiscais obrigatórios (impacto, compatibilidade e, se for o caso, compensação), sob pena de comprometimento da constitucionalidade material por violação à responsabilidade fiscal.





A ausência desse demonstrativo, caso a lei venha a ser sancionada e executada sem sua prévia observância, poderá ensejar questionamento por violação à responsabilidade fiscal e às normas nacionais de finanças públicas.

Assim, é o recente entendimento do e. TJMG²:

EMENTA: DIREITO TRIBUTÁRIO E CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. REMISSÃO DE IPTU COM BASE EM LEI MUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR AUSÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO. NORMA QUE CONFIGURA RENÚNCIA DE RECEITA. RECURSO PROVIDO E SENTENÇA REFORMADA.

I. Caso em exame

1. Remessa necessária e apelação interposta pelo Município de Ribeirão das Neves contra sentença que concedeu a segurança e reconheceu à empresa o direito à remissão dos débitos de IPTU referentes a dez imóveis registrados, com base na Lei Municipal nº 4.363/2023. O Município sustenta a inconstitucionalidade da lei municipal por ausência de estudo de impacto orçamentário-financeiro e violação ao princípio da isonomia, além de alegar que o imóvel tem destinação urbana, o que afastaria a aplicação da referida norma.

II. Questão em discussão

2. A controvérsia consiste em definir se a Lei Municipal nº 4.363/2023 pode ser aplicada para fins de remissão de IPTU aos imóveis da impetrante, considerando a arguição de inconstitucionalidade formal da norma, uma vez que não foi realizado estudo prévio de impacto orçamentário-financeiro.

III. Razões de decidir

3. A Lei Municipal nº 4.363/2023 concedeu expressamente remissão de créditos tributários de IPTU para imóveis urbanos entre 2 e 60 hectares, condicionada à apresentação de CCIR e comprovação do recolhimento de ITR, configurando hipótese de exclusão de crédito tributário nos termos do art. 156, IV, do CTN.

² TJMG - AP CÍVEL/REM NECESSÁRIA 1.0000.24.333351-5/002, RELATOR(A): DES.(A) ALBERTO VILAS BOAS





4. A remissão de crédito tributário constitui renúncia de receita e, por isso, exige o cumprimento do art. 14 da LRF e do art. 113 do ADCT, que condicionam a validade da norma à apresentação de estudo de impacto orçamentário-financeiro.

5. A dispensa do estudo pelo Secretário da Fazenda Municipal, sob o argumento de que se trata de hipótese de não incidência, é inadequada, pois a remissão pressupõe a existência de crédito tributário constituído e extingue obrigação já exigível.

6. A ausência de estudo prévio de impacto orçamentário-financeiro compromete o processo legislativo sob o aspecto formal e viola os princípios constitucionais da responsabilidade fiscal, da transparência e do planejamento.

7. A jurisprudência do STF, no julgamento da ADI 6303, firmou o entendimento de que é inconstitucional norma que concede benefício fiscal sem estimativa do impacto orçamentário e financeiro, autorizando os órgãos fracionários dos tribunais a afastarem a aplicação de lei similar, nos termos do art. 949, parágrafo único, do CPC.

IV. Dispositivo e tese

8. Recurso provido e, em remessa necessária, sentença reformada para denegar a segurança.

Tese de julgamento:

1. A remissão de IPTU prevista em lei municipal configura renúncia de receita e exige a apresentação de estudo de impacto orçamentário-financeiro, nos termos do art. 14 da LRF e do art. 113 do ADCT.

2. É inconstitucional, por vício formal, a lei municipal que concede remissão de crédito tributário sem o devido estudo prévio de impacto orçamentário e financeiro.

3. Nos termos do art. 949, parágrafo único, do CPC, a declaração de inconstitucionalidade não ofende a cláusula de reserva de plenário quando fundada em precedente vinculante do Supremo Tribunal Federal, que já declarou a inconstitucionalidade de lei análoga.

Jurisprudência relevante citada: STF, ADI 6303, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, j. 17.12.2021.





Dito isso, a constitucionalidade material da norma encontra-se condicionada à apresentação formal da estimativa de impacto orçamentário-financeiro e à demonstração objetiva de compatibilidade com as metas fiscais antes da implementação do benefício.

III – SUGESTÕES PARA ADEQUAÇÃO TÉCNICA

Para que o Projeto de Lei nº 001/2025 alcance plena regularidade sob os aspectos constitucional, fiscal e de técnica normativa, impõem-se os seguintes ajustes e providências instrutórias:

a) Instrução com estimativa de impacto orçamentário-financeiro

Nos termos do art. 113 do ADCT e do art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000, proposições que importem renúncia de receita devem ser obrigatoriamente acompanhadas de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois subsequentes.

No caso concreto, é indispensável a apresentação de estudo técnico que quantifique o impacto provável da isenção, com base em elementos como: (i) universo estimado de beneficiários; (ii) valor médio do IPTU dos imóveis abrangidos; (iii) projeção de renúncia por exercício.

b) Demonstração de compatibilidade com a LDO e metas fiscais

Embora a LDO 2026 de Santa Luzia, no AMF – Demonstrativo 7, preveja renúncia para “Isenção de IPTU de População de Baixa Renda” no montante de R\$ 2.500.000,00, faz-se necessária a comprovação técnica de que a renúncia decorrente da inclusão do grupo específico dos portadores de fibromialgia incapacitante efetivamente se acomoda dentro do limite estimado, sem comprometer as metas fiscais, ou, alternativamente, a indicação de medidas de compensação, na forma do art. 14 da LRF.

c) Correção de técnica legislativa (art. 5º do PL)

Registra-se correção de técnica legislativa relevante: o art. 5º do projeto afirma que “as despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias”, tratando a isenção como “despesa”. Ocorre que,





tecnicamente, a concessão de isenção tributária não configura despesa pública, mas redução/renúncia de receita, categoria própria do regime orçamentário e contábil, nos termos da Lei nº 4.320/1964.

Recomenda-se, portanto, ajuste redacional do dispositivo, a fim de refletir corretamente a natureza jurídica do benefício fiscal e evitar impropriedade conceitual, bem como inconsistências na execução, fiscalização e controle (interno e externo).

d) Fundamentação mais robusta do interesse público

À luz do art. 19, VI, da Lei Orgânica Municipal, recomenda-se que a justificativa explicita de modo mais robusto o interesse público justificado, com reforço argumentativo e, preferencialmente, dados locais (ou parâmetros técnicos) quanto à condição de vulnerabilidade, custos de tratamento e potenciais repercussões socioeconômicas. Tal providência reduz o risco de questionamento por suposta concessão de privilégio tributário sem amparo suficiente.

e) Saneamento documental prévio junto à Secretaria Municipal de Finanças

Recomenda-se que o autor promova a obtenção, junto à Secretaria Municipal de Finanças, de dados quantitativos sobre o número de potenciais beneficiários e impacto arrecadatário estimado, bem como manifestação técnica quanto à compatibilidade fiscal, assegurando que a proposição esteja devidamente formalizada e em termos para prosseguir na tramitação legislativa.

IV- CONCLUSÃO

À vista do exposto, conclui-se que o Projeto de Lei nº 001/2025 insere-se no âmbito da competência legislativa municipal para instituir e disciplinar tributos de sua competência, notadamente o IPTU (CF, arts. 30, I e III, e 156, I), inexistindo vício quanto à competência material. Quanto à iniciativa, a proposição parlamentar mostra-se formalmente admissível, à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que reconhece a possibilidade de iniciativa legislativa em matéria tributária, desde que não





haja ingerência na organização administrativa nem criação direta de despesa obrigatória, o que não se verifica no caso concreto.

No tocante à constitucionalidade material, a finalidade do projeto encontra respaldo nos princípios da dignidade da pessoa humana, da proteção à saúde, da capacidade contributiva e da justiça fiscal, ao direcionar a isenção a contribuintes em situação de vulnerabilidade, mediante critérios objetivos e verificáveis. O regime jurídico das isenções também foi observado em sua estrutura essencial, uma vez que a proposição define o tributo alcançado, delimita beneficiários, requisitos e procedimento de requerimento, em conformidade com o Código Tributário Nacional.

Todavia, por se tratar de medida que importa **renúncia de receita**, a validade jurídico-fiscal do benefício está condicionada ao cumprimento das exigências constitucionais e legais de responsabilidade fiscal, sob pena de comprometimento do processo legislativo e de questionamento judicial, conforme orientação consolidada no STF e na jurisprudência do TJMG. Assim, para que o Projeto de Lei nº 001/2025 alcance plena regularidade e esteja apto a prosseguir com segurança na tramitação, é indispensável que seja previamente ajustado e instruído com: **(i)** estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício de início de vigência e nos dois subsequentes, nos termos do art. 113 do ADCT e do art. 14 da LRF; **(ii)** demonstração técnica de compatibilidade da renúncia específica decorrente da inclusão do grupo de beneficiários (portadores de fibromialgia incapacitante) com o limite e a programação fiscal estabelecidos na LDO 2026, inclusive quanto às metas fiscais, indicando-se, se necessário, medidas de compensação; **(iii)** correção do art. 5º do projeto, para adequar a técnica legislativa à natureza jurídica do instituto, substituindo a referência a “despesas” por redação compatível com **renúncia/redução de receita**, conforme o regime orçamentário-contábil da Lei nº 4.320/1964; **(iv)** reforço da fundamentação do interesse público justificado, em observância ao art. 19, VI, da Lei Orgânica Municipal, preferencialmente com dados locais/elementos técnicos que evidenciem a pertinência social, o recorte de vulnerabilidade e a finalidade pública da medida; e **(v)** saneamento documental prévio, mediante obtenção, junto à Secretaria Municipal de Finanças, de informações





ARTHUR GUERRA
S O C I E D A D E D E A D V O G A D O S

quantitativas sobre potenciais beneficiários e impacto arrecadatário estimado, acompanhadas de manifestação técnica quanto à viabilidade fiscal.

Diante disso, opina-se pela **constitucionalidade material** do Projeto de Lei nº 001/2025, com **constitucionalidade formal condicionada** ao cumprimento das exigências de responsabilidade fiscal acima indicadas, recomendando-se que a tramitação do feito seja vinculada à prévia apresentação da documentação técnica indispensável.

É o entendimento, *sub censura*.

Arthur Magno e Silva Guerra :

Arthur Magno e Silva Guerra
OAB/MG 79.195

(31) 3286-5432
advocacia@email.com
www.arthurguerra.adv.br

Rua Des. Jorge Fontana, Nº 428, 11º andar,
Belvedere, Belo Horizonte - MG | CEP: 30320-670



Autenticar documento em <https://spl.cmsantaluzia.mg.gov.br/autenticidade>
com o identificador 340039003300370035003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.