



ASSESSORIA JURÍDICA - PARECER N.º 42/2025

1. Relatório

Trata-se de solicitação de parecer jurídico encaminhado a esta Procuradoria referente ao projeto de Lei n.º 73/2025, de autoria do Vereador Ruan Carlos Souza Ribeiro, que “institui a concessão de benefício tributários de imposto predial e territorial urbano – IPTU verde no Município de Paraty-RJ e dá outras providências.

A proposição foi protocolada no dia 07/08/2025, lida em Plenário na 18ª Sessão Ordinária (realizada no dia 11/08/2025) e encaminhada à Procuradoria no dia 12/08/2025.

É o relatório.

2. Fundamentação

2.1. Amplitude da análise jurídica

Inicialmente, destaco que o parecer jurídico é manifestação técnica de caráter opinativo e consultivo com a finalidade de alertar sobre potencial ofensa à legislação vigente, respeitada a competência das Comissões Regimentais e a soberania do Plenário para análise e deliberação a respeito do mérito, na forma do art. 110 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Paraty.

Destarte, o exame jurídico se limitará as questões de ordem jurídica quanto à constitucionalidade e à legalidade da proposição, sem adentrar nas razões que motivaram a proposição ou de sua relevância social, que não podem ser objeto de análise desta Procuradoria, já que pertencentes ao campo da política, cuja competência é exclusiva dos membros e comissões do Poder Legislativo.

A constitucionalidade e a legalidade de uma proposição legislativa devem ser avaliadas sob dois aspectos: o formal (compatibilidade do procedimento com as normas que regem o processo legislativo); e o material (compatibilidade do conteúdo com a legislação vigente). Passa-se, assim, aos respectivos exames.

2.2. Quanto à forma

2.2.1. Competência legislativa

O modelo federativo tem como característica a descentralização do poder político e autonomia dos entes federados, o que é positivado no art. 18 da Constituição Federal¹. Para assegurar o exercício de atribuições com autonomia, o texto

¹ Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.



constitucional, especificamente nos arts. 21 a 24 e 30, define o sistema de repartição de competências. Com isso, divide competências administrativas e legislativas entre os entes que compõe a República, para que cada um atue dentro de uma esfera pré-desenhada pela Constituição. O desrespeito dessas normas gera a inconstitucionalidade formal orgânica.

Nesse sentido, o Município possui autonomia para instituir e arrecadar tributos de sua competência, conforme prevê o art. 30, inc. III, da Constituição Federal² e o art. 7º, inc. VII, da Lei Orgânica³.

Cabe, ainda, lembrar que direito tributário é competência legislativa concorrente, nos termos do art. 24, inc. I, da Constituição Federal⁴, tendo o Município competência para legislar sobre assuntos de interesse local e para suplementar a legislação federal e estadual, na forma do art. 30, incs. I e II, da Constituição Federal⁵ e art. 7º, incs. I e II, da Lei Orgânica.

Logo, não há inconstitucionalidade formal orgânica.

2.2.2. Iniciativa para deflagrar o processo legislativo

Trata-se de proposição legislativa de origem parlamentar.

Em regra, cabe ao vereador a iniciativa de qualquer lei (iniciativa geral, comum ou concorrente), conforme dispõe o art. 41 da Lei Orgânica de Paraty e o art. 214, § 1º, inc. III, do Regimento Interno, prerrogativa constitucional inerente ao mandato legislativo.

Contudo, existem exceções nas quais se reserva a possibilidade de dar início ao processo legislativo a determinada autoridade (iniciativa privativa, exclusiva ou reservada). O desrespeito dessas situações excepcionais implica em inconstitucionalidade formal subjetiva.

O Consultor Legislativo do Senado Federal, João Trindade Cavalcante Filho⁶, ensina:

² Art. 30. Compete aos Municípios: [...] III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

³ Art. 7º - Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições: VII – instituir e arrecadar tributos, bem como aplicar as suas rendas;

⁴ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

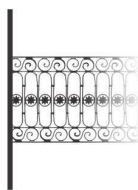
⁵ Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

⁶ CAVALVANTE FILHO, João Trindade. Limites da iniciativa parlamentar sobre políticas públicas: uma proposta de releitura do art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/243237>.



Estado do Rio de Janeiro Câmara Municipal de Paraty

Paraty, Cidade Histórica, Cidade Criativa da Gastronomia e
Patrimônio Mundial de Cultura e Biodiversidade - UNESCO



Apesar do extenso rol de hipóteses contempladas na Constituição de 1988, não se pode perder de vista que o escopo da iniciativa privativa é resguardar o equilíbrio entre os poderes. Procura-se, com isso, conferir a cada Poder [...] a prerrogativa de desencadear o processo legislativo, em relação às matérias de sua economia interna, ou relativas às suas atribuições constitucionais. [...] Por outro lado, **a função de legislar é atribuída, de forma típica, ao Congresso Nacional, o que pressupõe que ao órgão parlamentar deva ser dada a possibilidade de iniciar o processo legislativo, exceto quando haja expressa previsão em sentido contrário.**

Conforme entendimento consolidado no âmbito do Supremo Tribunal Federal, é vedada a interpretação ampliativa das hipóteses de iniciativa reservada, sob pena de esvaziamento da atividade legislativa parlamentar:

A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, **não se presume e nem comporta interpretação ampliativa**, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, **deve necessariamente derivar de normal constitucional explícita e inequívoca** (ADI-MC n.º 724, Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27.04.2001).

O art. 43 da Lei Orgânica estabelece o rol de hipóteses de iniciativa exclusiva do Prefeito. Porém, o projeto de Lei em apreço não se amolda em nenhuma delas, uma vez que: i) não cria, transforma ou extingue cargos, funções ou empregos públicos; ii) não dispõe acerca de servidores públicos, nem de seu regime jurídico; iii) não cria ou modifica órgão ou entidade pública, nem lhes confere novas atribuições; e iv) não envolve diretamente matéria orçamentária.

Além disso, é entendimento pacificado no âmbito do Supremo Tribunal Federal que inexistente reserva de iniciativa em matéria tributária:

Tributário. Processo legislativo. Iniciativa de lei. 2. Reserva de iniciativa em matéria tributária. **Inexistência.** 3. Lei municipal que revoga tributo. **Iniciativa parlamentar. Constitucionalidade.** 4. **Iniciativa geral. Inexiste, no atual texto constitucional, previsão de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo em matéria tributária.** 5. Repercussão geral reconhecida. 6. Recurso provido. Reafirmação de jurisprudência (ARE 743480 RG, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 20.11.2013),

Dessa forma, a tese firmada no Tema n.º 682 de Repercussão Geral foi a seguinte: “Inexiste, na Constituição Federal de 1988, reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que concedem renúncia fiscal”.

Especificamente quanto ao “IPTU verde”, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo tem o seguinte entendimento:

Direta de Inconstitucionalidade. Mirassol. Lei nº 4.301, de 30.4.2020, que instituiu programa de incentivos e descontos sobre o IPTU local. 'IPTU Verde'. Procedência em parte. **Tocante às leis tributárias, não se há falar em reserva de iniciativa ao prefeito.** Tema 682 do Excelso Pretório e jurisprudência deste col. Órgão Especial. Ausência de recursos que 'per se' não acarreta a inconstitucionalidade de lei, senão a sua ineficácia. Acolhimento de parte da demanda para afirmar a violação dos arts. 5º, 47, XIX e 144 da Const. de S. Paulo. Ofensa ao princípio da separação de poderes tão apenas em



relação a parte do art. 6º e à inteireza da redação do art. 12 da lei impugnada, por criar atribuições à administração. Procedência parcial (TJ-SP, ADIn n.º 2101785-73.2020.8.26.0000, Rel. Des. Roberto Solimene, Órgão Especial, publicado em 10.03.2021).

Com isso, não se verifica vício de iniciativa no que diz respeito à legitimidade parlamentar para deflagrar o procedimento legislativo.

2.2.3. Estimativa de impacto orçamentário e financeiro

Nos termos do art. 113 do ADCT⁷, a proposição legislativa que gere renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

A estimativa de impacto constitui requisito do processo legislativo, de modo que sua inobservância do conduz à inconstitucionalidade formal, conforme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

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 despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, **dirige-se a todos os níveis federativos** (STF, ADI 5.816, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJE 26.11.2019).
(...) Ao instituir unilateralmente regime tributário mais favorável, a resultar em renúncia de receita sem prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário e deliberação pelos Estados e Distrito Federal no Conselho Nacional de Política Fazendária - Confaz, a norma impugnada revela-se **inconstitucional por contrariedade ao art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**, inc. II do art. 150 e al. g do inc. XII do § 2º do art. 155 da Constituição da República (STF, ADI 7.374, Rel. Min. Carmen Lúcia, DJE 03.11.2023).

No caso em apreço, observa-se que a proposição veio desacompanhada da estimativa de impacto. O vício é até então sanável, bastando que seja instruído com o referido documento.

Além disso, deve observar as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/2000):

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;

⁷ 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.





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.

Desse modo, **recomenda-se** a devolução dos autos ao autor, possibilitando a instrução com a estimativa de impacto orçamentário e financeiro, antes que levado à deliberação do Plenário, possibilitando que se tenha regular tramitação, sob pena de inconstitucionalidade formal.

2.2.4. Espécie normativa e técnica legislativa

Nos termos do § 6º do art. 150 da Constituição Federal⁸, o benefício fiscal é concedido mediante lei formal. Nesse sentido, a espécie normativa eleita é o instrumento adequado, tendo em vista que a matéria veiculada não exige lei complementar ou outro instrumento normativo específico.

A aprovação exige votos favoráveis de mais da metade dos membros da Câmara (maioria absoluta), nos termos do art. 112, inc. I, "a", do Regimento Interno.

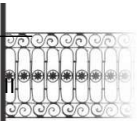
No tocante à técnica legislativa, a redação do projeto apresenta razoável clareza e estrutura compatível com os preceitos da Lei Complementar n.º 95/98 e dos arts. 192, §§ 1º e 2º, e 219 do Regimento Interno.

Vale ressaltar que a vacância é a regra, nos termos do art. 8º da LC n.º 95/98, de modo que a cláusula que determina que a vigência será na data da publicação é reservada para as leis de pequena repercussão. No caso em apreço, **recomenda-se** que contemple prazo de vacância razoável para que dela se tenha amplo conhecimento.

2.3. Quanto ao conteúdo

No que diz respeito ao aspecto material, inexistente óbice jurídico para a tramitação deste projeto de Lei, uma vez que não viola norma constitucional ou legal.

⁸ Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: § 6º 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 enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2º, XII, g.





Verifica-se que o projeto atende a legalidade (concessão mediante lei formal), a isonomia (estabelece critérios objetivos e impessoais, de modo que todos os contribuintes em situação equivalente possam usufruir da redução), bem como a função extrafiscal do imposto (diferenciação da carga tributária em razão de condutas ambientalmente responsáveis, reforçando a justiça fiscal e a função socioambiental da propriedade).

Conforme o art. 170, incs. III e VI, da Constituição Federal⁹, a ordem econômica observa os princípios da função social da propriedade e da defesa do meio ambiente.

O art. 225 da Constituição Federal¹⁰ dispõe sobre o direito fundamental e transindividual ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, qualificando-o como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, conferindo ao Estado, em todos os níveis federativos, a obrigação de concretizar políticas públicas ambientais.

Nos termos do art. 30, inc. VIII, da Constituição Federal¹¹, cabe aos Municípios promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle de uso do solo urbano. No tocante a política urbana, o art. 182 da Constituição Federal¹² reforça o objetivo de pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos habitantes. Além disso, o art. 5º, inc. XXIII, da Constituição Federal¹³ dispõe sobre a função social da propriedade.

Nesse sentido, o benefício ora analisado pode ser entendido como instrumentalização da função socioambiental da propriedade urbana, ao estimular condutas socialmente desejadas, por meio de adoção de medidas que beneficiem a coletividade (princípio da cooperação e da solidariedade intergeracional) através da sustentabilidade e preservação ambiental.

3. Conclusão

Diante do exposto, nos termos do artigo 77 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Paraty, ressalvada a natureza não vinculante deste parecer jurídico, opino

⁹ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] II - propriedade privada; [...] VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

¹⁰ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

¹¹ Art. 30. Compete aos Municípios: [...] VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

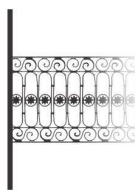
¹² Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

¹³ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;



Estado do Rio de Janeiro
Câmara Municipal de Paraty

Paraty, Cidade Histórica, Cidade Criativa da Gastronomia e
Patrimônio Mundial de Cultura e Biodiversidade - UNESCO



pela constitucionalidade e legalidade do projeto de Lei n.º 73/2025, desde que observadas as recomendações (em especial a elaboração do estudo de impacto orçamentário e financeiro).

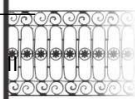
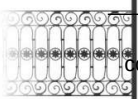
É o parecer, salvo melhor juízo.

Paraty-RJ, 26 de agosto de 2025.

Gustavo Fellipe dos Santos Oliveira

Procurador Jurídico da Câmara Municipal de Paraty

Matrícula nº 300022



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço /autenticidade utilizando o identificador 310030003600380039003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Gustavo Fellipe dos Santos Oliveira** em 26/08/2025 20:36

Checksum: **33EEC88839105E8EAB50DDAB4096932CC2B43D8C1CFC1BB16144D19396A6344B**