

P A R E C E R

Nº 3088/2025¹

- PE – Poder Executivo. Projeto de Lei Complementar. Iniciativa do Executivo. Autoriza o Poder Executivo a proporcionar incentivos e serviços ao desenvolvimento industrial e comercial do Município.

CONSULTA:

A cosulente solicita parecer sobre PLC de iniciativa do Executivo, que autoriza o Poder Executivo a proporcionar incentivos e serviços ao desenvolvimento industrial e comercial do Município.

RESPOSTA:

Inicialmente, para o escoreito deslinde da questão, temos que, com o objetivo de incentivar as atividades econômicas particulares e tendo em vista o interesse coletivo, em termos de empregos a gerar ou em vista da movimentação econômica resultante ou ainda considerando a exploração de recursos naturais, admite-se que possa o Poder Público conceder benefícios e vantagens. Entre esses se inclui a isenção temporária de tributos, a realização de certos serviços ou até a doação ou concessão de direito real de uso de terrenos.

A implantação de um programa de incentivos, porém, deve ser feita de modo a não criar situações de privilégio injustificável, ou seja, todos os empresários que se adequarem aos termos da lei ou preencherem os requisitos previamente estabelecidos deverão ser beneficiários das vantagens do programa.

¹PARECER SOLICITADO POR TASSIANE DE FATIMA MORAES, PROCURADORA LEGISLATIVA - CÂMARA MUNICIPAL (LARANJAL PAULISTA-SP)

A criação de incentivos deve ser precedida de planejamento e estudos. Portanto, a matéria versa sobre a implementação de uma política pública em âmbito local, cuja iniciativa cabe ao Executivo.

De acordo com a Constituição, medidas que representam renúncia fiscal devem ser objeto de lei específica (art. 150, §6º), planejamento orçamentário (art. 165 § 2º e §6º), incluindo demonstrativo do efeito nas receitas e despesas. Desta forma, se a medida acarretar renúncia de receita (cuja arrecadação conste na lei orçamentária) deverão ser atendidos os requisitos e medidas de compensação do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nos termos do art. 14, § 1º, da LRF, 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, por exemplo. A concessão de tais benefícios deve estar acompanhada das medidas do art. 14 da LRF. O impacto orçamentário-financeiro integra a LDO, constante do Anexo de Metas Fiscais (exercício a que se referir e os dois seguintes). Sobre o tema, colacionamos:

"De acordo com o artigo 165, § 2º da CF e art. 14 da LRF, a concessão de benefícios de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita não poderá ser realizada após a LDO, pois a referida norma deverá dispor sobre as alterações na legislação tributária, tais como a isenção de caráter não geral. 4. Nos termos do artigo 14, § 1º da LRF, a receita tributária que o Município deixar de arrecadar em razão de isenção concedida em caráter não geral deve ser considerada como renúncia de receita. (TCE/SC, CON 7/00126600; Parecer 450917COG 223/07)."

"5. concessão de benefícios e incentivos de natureza tributária a empresas, tais como isenções, descontos e reduções de alíquotas de tributos (IPTU, ISS, taxas, etc.), além de

autorização legislativa local, sua instituição e implantação depende do atendimento dos requisitos previstos nos arts. 4º, § 2º, V, 5º, II, e 14 da LRF (previsão e atendimento ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias, significando que a renúncia de receita deve estar considerada nas metas de resultados fiscais previstas na LDO, e acompanhada da estimativa de impacto orçamentário financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, da demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa da receita da lei orçamentária (art. 12) e que não afetará as metas de resultados fiscais ou comprovação das medidas de compensação a renúncias de receita - através do aumento de receita por elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição, neste caso, observadas as exigências dos § 2º do art. 14 da LRF. (TCE/SC, item 5 Prej. 1077, Proc CON-01/02086400 Parecer: COG-650/01; precedentes Prejs 984, 1065, 1099, 1295, 1321, 1344, 1396 e 1235)."

Sobre o tema, confira elucidativo julgado do TCU:

"CONSULTA FORMULADA PELO ENTÃO MINISTRO DA FAZENDA RELATIVAMENTE À INTERPRETAÇÃO A SER DADA NO CASO DE CONFLITO DE NORMAS DECORRENTE DA **APROVAÇÃO DE LEIS SEM A DEVIDA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA** E EM INOBSERVÂNCIA AO QUE DETERMINA A LEGISLAÇÃO SOBRE A MATÉRIA, EM ESPECIAL O ART. 167 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, O ART. 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS - ADCT, OS ARTS. 15, 16 e 17 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - LRF, E O ART. 112 da LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO. CONHECIMENTO. RESPOSTA AO CONSULENTE. - **As disposições constantes do art. 167 da Constituição Federal, do art. 113 do ADCT, dos arts. 15, 16 e 17 da LRF, e dos dispositivos pertinentes da LDO em vigor**

revelam a preocupação do legislador, tanto o constitucional quanto o ordinário, com a higidez das finanças públicas, razão pela qual buscou elaborar normas de disciplina fiscal, com a imposição de regras que cobram responsabilidade e prudência não apenas do gestor público, mas também do próprio legislador, quando da edição de novas leis. - Elevada importância dessas normas constitucionais e legais de disciplina fiscal para a efetivação de direitos fundamentais, porquanto, conforme reconhecido pela doutrina, "não existe almoço grátis" e os direitos têm custos que implicam ônus financeiro ao Estado para a sua realização, cujo suporte depende de uma atuação fiscal responsável, sob pena de as promessas constitucionais serem indefinidamente frustradas por razões financeiras. - **Medidas legislativas aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente são inexecutáveis, porquanto embora se trate de normas que, após a sua promulgação, entram no plano da existência e no plano da validade, não entram, ainda, no plano da eficácia, justamente por não atenderem ao disposto no art. 167 da CF/88, art. 113 do ADCT, arts. 15, 16 e 17 da LRF, e na respectiva LDO. - Resposta ao consulente no sentido de que medidas legislativas que forem aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente, especialmente o art. 167 da Constituição Federal, o art. 113 do ADCT, os arts. 15, 16 e 17 da LRF, e os dispositivos pertinentes da LDO em vigor, somente podem ser aplicadas se forem satisfeitos os requisitos previstos na citada legislação. (TCU, ACÓRDÃO 1907/2019 ATA 30/2019 - PLENÁRIO)".**

Em suma, feitas as devidas ressalvas, sob o viés orçamentário e da LRF, a concessão de benefício tributário, como a isenção de caráter não geral que decorra renúncia de receita, deverá constar da LDO, que dispõe sobre as alterações na legislação tributária. A renúncia deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e

conter uma das condições do art. 14 da LRF.

Isto posto, concluímos objetivamente o presente parecer no sentido da viabilidade da propositura, considerando que acompanha as medidas exigidas na LRF, mormente no seu art. 14.

É o parecer, s.m.j.

Marcella Meireles de Andrade
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Priscila Oquioni Souto
Consultora Jurídica

Rio de Janeiro, 17 de novembro de 2025.