

Porto Alegre, 9 de março de 2026.

Orientação Técnica IGAM nº 3.487/2026.

I. Relatório

O Poder Legislativo de Estância Turística de Ibitinga solicita orientação técnica projeto de lei complementar nº 1, de 2026, de autoria parlamentar, que "regulamenta os instrumentos de política urbana denominados IPTU Progressivo no Tempo e IPTU Verde, previstos na Lei Complementar nº 213/2021 (Plano Diretor Participativo), altera dispositivos de natureza tributária e dá outras providências".

II. Análise técnica

O conteúdo do Projeto de Lei Complementar nº 1/2026 insere-se na competência municipal para instituir e disciplinar o IPTU (**art. 156, I, da Constituição Federal**), bem como para ordenar o desenvolvimento urbano por meio do plano diretor e de instrumentos de política urbana (**art. 182 da Constituição Federal**), além da competência comum e suplementar em matéria ambiental (**arts. 23, VI, e 30, I e VIII, da Constituição Federal**).

A regulamentação do IPTU progressivo no tempo e a criação de incentivo fiscal de "IPTU Verde" constituem, portanto, exercício legítimo da autonomia municipal em gestão urbana e proteção do meio ambiente local.

O projeto tem iniciativa parlamentar, o que é juridicamente adequado em matéria tributária, à luz do entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 682 da repercussão geral (ARE 743.480/MG), segundo o qual inexistente reserva de iniciativa em favor do chefe do Executivo para leis de natureza tributária, inclusive as que concedem isenções ou benefícios, desde que não tratem de organização da Administração.

O PLC 1/2026 disciplina hipóteses de incidência, alíquotas e benefícios do IPTU, sem criar cargos, órgãos ou atribuições internas detalhadas do Executivo, motivo pelo qual a iniciativa parlamentar é formalmente constitucional.

Quanto à espécie legislativa, a opção por lei complementar é compatível com a exigência local de quorum qualificado, e o tema pode constar em diploma autônomo. Todavia, a **Lei Complementar federal nº 95/1998** orienta que a legislação seja organizada por códigos e diplomas de consolidação, de forma sistematizada. Considerando que o Município já possui Código Tributário Municipal, o padrão técnico mais adequado é que as regras sobre IPTU progressivo e IPTU Verde sejam, na tramitação, incorporadas como alterações ao Código Tributário Municipal, evitando proliferação de leis esparsas sobre o mesmo tributo.

Trata-se de ajuste de técnica legislativa, que pode ser feito por substitutivo, sem comprometimento da validade material da proposta.

O “IPTU Verde” configura renúncia de receita, pois reduz, de forma permanente ou continuada, a arrecadação potencial do imposto em razão de benefício fiscal. Nesses casos, a Constituição exige lei específica (**art. 150, § 6º, da Constituição Federal**) e a Lei de Responsabilidade Fiscal impõe a apresentação de estimativa de renúncia e medidas de compensação (**art. 14 da LC nº 101/2000**), reforçadas pelo **art. 113 do ADCT**, que determina a obrigatoriedade de estimativa do impacto orçamentário e financeiro.

Em termos simples, renúncia de receita é a decisão do Município de abrir mão de arrecadar um valor que poderia ser cobrado, e o impacto orçamentário-financeiro é o cálculo, com dados objetivos, de quanto isso reduzirá a receita e de como essa redução será acomodada no orçamento, sem prejuízo das metas fiscais.

No caso concreto, o projeto vem instruído com estudo de impacto orçamentário-financeiro (Anexo I), que quantifica a renúncia anual estimada do IPTU Verde e demonstra, com premissas explícitas, que a adoção do IPTU progressivo no tempo gera incremento de arrecadação superior à renúncia, resultando em saldo financeiro positivo. Ademais, o Anexo II demonstra que a LDO 2026 já contempla, em quadro de metas fiscais, a previsão da renúncia de receita de IPTU vinculada a “lei a ser aprovada”, com valores projetados para os exercícios de 2026 a 2028 e indicação de compensação.

Esses elementos atendem às exigências de demonstração prévia do impacto e à necessidade de compatibilização da renúncia com o planejamento fiscal do Município.

O ponto de maior atenção para a constitucionalidade formal está no **art. 8º** do projeto, que prevê que o Poder Executivo regulamentará a lei por decreto e “designará os órgãos fiscalizadores”. A remissão genérica à regulamentação não é problema, por decorrer do poder regulamentar já previsto na Constituição. Contudo, a determinação de que o Executivo designe órgãos fiscalizadores toca diretamente a organização administrativa, matéria sujeita à iniciativa privativa do Prefeito, por simetria com o **art. 61, § 1º, II, da Constituição Federal** e normas correlatas da Lei Orgânica Municipal.

Para afastar qualquer alegação de ingerência do Legislativo na estrutura e funcionamento interno da Administração, recomenda-se a supressão integral do art. 8º na tramitação, preservando a competência do Executivo para, se entender necessário, regulamentar a lei e definir, por ato próprio, os órgãos encarregados de sua execução e fiscalização.

Por fim, vale alertar que por se tratar de ano eleitoral, nas linhas do § 10 da Lei Federal nº 9.504, de 1997, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, inclusive aqueles de natureza tributária, excetuados apenas programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa. Ponto que deve ser avaliado e arrazoado, sob pena de que a concessão pura e simples da redução do tributo se traduza em incursão em conduta eleitoral vedada.


III. Conclusão


O Projeto de Lei Complementar nº 1/2026 discute matéria inserida na competência municipal de tributação. A iniciativa parlamentar é válida, conforme o Tema 682 do STF, e a espécie legislativa adotada é compatível, embora se recomende, por técnica legislativa, que a Câmara providencie substitutivo para inserir as normas no Código Tributário Municipal, evitando leis tributárias esparsas.

A renúncia de receita gerada está adequadamente acompanhada de estimativa de impacto por meio de compensação, com previsão específica na LDO, atendendo às exigências da LRF e do art. 113 do ADCT. Para resguardar plenamente a constitucionalidade formal, a Câmara deve promover emenda supressiva ao art. 8º, afastando qualquer ingerência na organização administrativa do Executivo.

Com essa supressão e com eventual ajuste para consolidação no Código Tributário Municipal, o PLC 1/2026 pode ser considerado juridicamente viável para prosseguir em tramitação e ser deliberado.

O IGAM permanece à disposição.


FERNANDO THEOBALD MACHADO
OAB/RS 116.710
Consultor Jurídico do IGAM


WILLIAM VIEIRA ALVES ANDRADE
CRC/RS 102892
Consultor do IGAM