CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 01130/25.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Exmo. Sr. Prefeito Ricardo Nunes, que dispõe sobre planta genérica de valores (PGV), altera a legislação tributária municipal e dá outras providências.

No Ofício de encaminhamento da proposta, o Executivo esclarece, quanto à atualização da PGV, que se cuida de medida de racionalidade administrativa e justiça fiscal e que a propositura busca adequar a base de cálculo do IPTU à realidade dos movimentos de valorização e desvalorização do parque imobiliário municipal, reduzindo defasagens cadastrais, corrigindo distorções territoriais e aumentando a equidade entre contribuintes.

Acresce ainda que a PGV 2025 aprimora critérios técnicos e transparência metodológica, permitindo previsibilidade e estabilidade ao planejamento fiscal do Município.

A propositura pretende a revogação do art. 5º da Lei nº 17.719/2021, sustentando que a manutenção do limite nele previsto deixou de se justificar diante das transformações do mercado imobiliário da cidade, gerando, atualmente, distorções no IPTU na medida em que beneficia apenas um grupo específico de contribuinte, enfraquecendo o princípio da justiça fiscal.

Quanto às isenções e adequações normativas no ITBI, abrangendo ajustes da cobertura legal no Programa Pode Entrar, e no IPTU, corrigindo distorções na tributação de imóveis localizados em ZEIS por entraves documentais, esclarece que o projeto se presta a mais fins de interesse público. Enuncia, ainda, que a legislação municipal já contempla isenções de ITBI vinculadas à produção habitacional de interesse social e que as alterações propostas visam suprimir lacunas operacionais, assegurando a isenção no ato da transmissão para a execução do empreendimento, na primeira alienação após o alvará e na primeira alienação pela COHAB-SP ou CDHU a particulares, independentemente do valor da avaliação, conferindo segurança jurídica, reduzindo litigiosidade e agregando eficiência ao ciclo de produção/alienação de unidades habitacionais.

Quanto ao IPTU, esclarece o Executivo que a legislação vigente já prevê isenções vinculadas a limites de Valor Venal Imobiliário (VVI) em imóveis de padrão popular, mas que na prática, os imóveis localizados em ZEIS, embora elegíveis por perfil socioeconômico, acumulam débitos de IPTU por entraves documentais característicos da regularização fundiária, o que inviabiliza o acesso tempestivo ao benefício.

Assim, a presente propositura corrigiria tal distorção, possibilitando a concessão de isenção de IPTU até dezembro de 2030 a imóveis residenciais localizados em ZEIS 1, ZEIS 2 ou ZEIS

Matéria RELCOM 2223/2025. Documento assinado digitalmente por SANSAO PEREIRA FILHO em 30/09/2025 e juntado ao PL 1130/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=676989.

Matéria RELCOM 2223/2025. Documento assinado digitalmente por SANSAO PEREIRA FILHO em 30/09/2025 e juntado ao PL 1130/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=676989.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

4. Também esclarece que a fixação de data-corte para a classificação de ZEIS na data de entrada em vigor da lei evitaria incentivos perversos e asseguraria estabilidade regulatória.

Sobre a isenção do tributo acresce que atualmente estima-se que existem 285 mil imóveis nessas zonas dos quais cerca de 100 mil arcariam com o tributo, sendo que aproximadamente a metade poderia obter isenção caso houvesse atualização cadastral e enquadramento do benefício por Valor Venal Individual (VVI). Também dispõe que a renúncia fiscal efetiva decorrente da isenção é estimada em R$ 70 milhões, para o exercício de 2026, já descontada a inadimplência média verificada.

Quanto à remissão, considerando apenas os valores efetivamente previstos para efetivo recolhimento, informa o Executivo que se projeta renúncia de R$ 28,5 milhões para o período de 2020 a 2025.

A propositura pretende ainda acrescer o art. 34-C e conferir nova redação ao art. 36, todos da Lei nº 17.719, de 26 de novembro de 2021, nos seguintes termos:

> "Art. 34-C. A partir do exercício de 2026, inclusive, os recursos do FEMATF poderão ser utilizados para financiar integralmente todas as despesas da Secretaria Municipal da Fazenda, independentemente de sua natureza, inclusive despesas de caráter corrente e investimento, observadas as disposições pertinentes desta lei e da legislação de finanças públicas.
>
> Parágrafo único. Excetuam-se da autorização de que trata o "caput" deste artigo as despesas com remuneração de pessoal e aquelas decorrentes do pagamento de Auxílio-Refeição, Vale-Alimentação e Auxílio-Transporte em pecúnia, respectivamente instituídos pelas Leis nº 12.858, de 18 de junho de 1999; nº 13.598, de 5 de junho de 2003; e nº 13.194, de 24 de outubro de 2001."
>
> (NR)
>
> "Art. 36. .....
>
> I - 0,57% (cinquenta e sete centésimos de um por cento) do produto da arrecadação dos impostos de competência do Município, inclusive dos valores arrecadados ou recebidos pelo Município em decorrência das disposições do art. 156-A da Constituição Federal e dos arts. 124 a 132 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;
>
> .....
>
> § 2º O superávit financeiro acumulado do FEMATF, apurado em balanço, que superar em 20% (vinte por cento) as despesas devidamente empenhadas no

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Fundo no exercício anterior, será transferido, até o encerramento do exercício seguinte, à conta única do Tesouro Municipal.

.....
..” (NR)

Nesse aspecto, esclarece o Ofício de encaminhamento que o projeto fortalece de maneira decisiva o papel do FEMATF – que passa a absorver integralmente as despesas de custeio da Secretaria Municipal da Fazenda – garantindo maior previsibilidade, eficiência e robustez institucional, sem aumento estrutural de pessoal.

Ademais, informa o Executivo que “a recomposição de receitas proporcionada pela atualização da PGV 2025 abre espaço fiscal para medidas de justiça social e corretiva previstas no Projeto de Lei, mantendo a solvência municipal e a observância à responsabilidade fiscal. Sob a ótica da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a ampliação de receitas obtida com a atualização cadastral e de valores venais funciona como contrapartida para isenções desenhadas com alvo social e custo controlado, especialmente quando a renúncia recai sobre valor efetivamente pago em hipóteses estritamente delimitadas no texto normativo”.

Por fim, foi encaminhada mensagem aditiva por parte do Executivo (fls. 2732-2736) com a finalidade de promover os seguintes ajustes à proposta inicialmente encaminhada: 1 - Ajuste da remissão no “caput” do art. 2º: onde se lê “ressalvado o disposto no art. 3º desta Lei, leia-se: “ressalvado o disposto no art. 4º desta Lei”; 2 - Correção do valor por extenso no inciso II do “caput” do art. 2º: onde consta: “R$ 150.000,00 (cento e vinte mil reais)”, leia-se: “R$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais)”; 3 – No “caput” do art. 8º substituir a grafia com a inicial minúscula de “lei nº 13.402” por “Lei nº 13.402”; e 4 – Ainda no art. 8º, na nova redação proposta ao art. 4º da Lei nº 13.402, faz-se necessário inserir uma linha de reticências após o § 2º, preservando a integridade dos parágrafos posteriores existentes no referido dispositivo.

A redação da proposta com as correções destacadas anteriormente encontra-se às fls. 2734 – 2736.

Sob o aspecto jurídico, o projeto pode seguir em tramitação.

Com efeito, o projeto em análise cuida de matéria tributária, sobre a qual compete ao Município legislar, nos termos dos artigos 30, I e III; e 156, I da Constituição Federal, os quais dispõem caber ao Município instituir e arrecadar os tributos de sua competência, dentre os quais o IPTU.

Como assevera M. Seabra Fagundes “*a competência constitucional para tributar supõe a opção entre criar tributos ou não, e implica, por igual, a faculdade de isentar da incidência tributária determinadas pessoas, coisas ou situações*” (RDA 58/1).

Matéria RELCOM 2223/2025. Documento assinado digitalmente por SANSAO PEREIRA FILHO em 30/09/2025 e juntado ao PL 1130/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=676989.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Ressalte-se, ainda, que para a atualização dos valores de metro quadrado de terreno e de construção (Planta Genérica de Valores) é imprescindível a edição de lei, posto que tal atualização implica na alteração da base de cálculo do IPTU e alteração da base de cálculo de qualquer tributo somente pode ocorrer por meio de lei, consoante previsto no art. 150, I da Constituição Federal.

De se observar ainda que o encaminhamento de projeto de lei com proposta de atualização da planta genérica de valores no presente momento encontra consonância com o disposto no art. 10 da Lei n° 15.044, de 3 de dezembro de 2009, com a redação da Lei n° 15.889, de 5 de novembro de 2013, que estabelece que o Poder Executivo deve encaminhar até 15 de outubro do primeiro ano do respectivo mandato projeto de lei com proposta de atualização dos valores unitários de metro quadrado de construção e de terreno previstos na Lei nº 10.235, de 16 de dezembro de 1986.

No que tange especificamente à alteração proposta para o "FEMATF – Fundo Especial para Modernização da Administração Tributária e da Administração Fazendária", a matéria também se insere nas atribuições do Poder Executivo e diz respeito ao funcionamento da Administração Pública, de iniciativa legislativa privativa do Sr. Prefeito, nos termos do art. 61, § 1º, inciso II, alíneas "e", da Constituição Federal, e do art. 37, § 2º, inciso IV, de nossa Lei Orgânica Municipal.

O tema já foi objeto de julgamento na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 175-2/PR, na qual o eminente Ministro Moreira Alves esclareceu que "*a iniciativa exclusiva para apresentação de projetos de lei que a Constituição Federal outorga a um dos Poderes tem de ser respeitada pelos Estados-membros, porquanto ela se insere no âmbito da função reservada de cada Poder, âmbito este que compete à Constituição Federal delimitar, não podendo ser violado sequer pelo Poder Constituinte decorrente, que está sujeito à observância do princípio da separação dos Poderes que é uma das denominadas cláusulas pétreas (...)*".

Com efeito, se os fundos estão necessariamente vinculados a um órgão da Administração e se destinam à realização de determinados objetivos e serviços, a sua regulamentação submete-se à reserva de iniciativa prevista no art. 61, § 1º, II, "e", da Constituição Federal.

Nesse sentido, Dênis Borges Barbosa:

> *[...] o fundo existe para que uma função estatal seja desenvolvida de forma contínua e segregada. Em princípio, esta função é a atribuída ao ponto nodal da estrutura onde se insere o fundo. O fim do fundo e a função de seu gestor devem, em princípio, coincidir.*

Matéria RELCOM 2223/2025. Documento assinado digitalmente por SANSAO PEREIRA FILHO em 30/09/2025 e juntado ao PL 1130/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=676989.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

> *Ora, para se gerir o Fundo, para lhe dar substância e Função, o Fundo não pode ser deixado a seu próprio alvedrio. O Fundo, sem estruturas que o encerrem e administrem, sem órgãos específicos que o gerenciem e cuidem para que seus fins específicos sejam atendidos de acordo com a lei, é mera peça de ficção jurídica, quando não de poesia legislativa. Quem cria um Fundo, cria uma função na estrutura do Executivo. [...]*
> *Assim, claro está que não se pode dispor sobre os Fundos Orçamentários sem o fazer em norma que disponha sobre a pertinência do dispositivo contábil na estrutura da Administração. Em outras palavras, a norma que constitua Fundo Orçamentário é norma de estrutura do Poder Executivo, e como tal, norma de iniciativa privativa do Poder Executivo.*
>
> ("Criação de fundos orçamentários: iniciativa do Executivo?", *in* A eficácia do decreto autônomo e outros estudos de Direito Público, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2003, pp. 248-250 – grifos acrescentados)

Diante do exposto, resta claro que o projeto de lei se encontra apto à tramitação, competindo à Comissão de Mérito a análise das questões técnicas e da conveniência e oportunidade da pretensão.

Por versar sobre matéria tributária, é obrigatória a convocação de pelo menos duas audiências públicas durante a sua tramitação pela Câmara, nos termos do art. 41, V, da LOM.

Para a sua aprovação a propositura dependerá do voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara, nos termos do art. 40, § 3º, incisos I, XII, XVII e XVIII, da LOM.

Pelo exposto, somos pela **LEGALIDADE**.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em

Matéria RELCOM 2223/2025. Documento assinado digitalmente por SANSAO PEREIRA FILHO em 30/09/2025 e juntado ao PL 1130/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=676989.