PARECER JURÍDICO Nº 225/2025

Referência: Projeto de Lei Complementar nº 7/2025

Autoria: Marcos Augusto Issa Henriques de Araújo – Prefeito Municipal

Assunto: Dispõe sobre alterações na Lei Complementar nº 96 de 23 de outubro de 2018, e dá outras providências.

Ementa: PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR. INICIATIVA DO PREFEITO MUNICIPAL. ESTABILIZAÇÃO DAS ALÍQUOTAS DO IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA – IPTU. CONGELAMENTO. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE.

1. RELATÓRIO

Trata-se da análise estritamente jurídica do Projeto de Lei Complementar nº 07/2025, de 1º de setembro de 2025, de autoria do Ilustre Prefeito Municipal Marcos Augusto Issa Henriques de Araújo, cujo objeto consta no Assunto em epígrafe. Instruem o pleito: **1.** Mensagem; **2.** Minuta do Projeto; **3.** Estimativa de Impacto Orçamentário-Financeiro, art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000.

O Projeto de Lei visa promover a justiça fiscal, a equidade social e a modernização da legislação tributária do município de São Roque com propostas para equilibrar a arrecadação com a capacidade contributiva dos munícipes, além de incentivar a regularização de imóveis e garantir a previsibilidade tributária. Consta da Mensagem, *in verbis*:

As modificações no art. 7º, que trata das isenções do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), refletem um compromisso com a proteção das parcelas mais vulneráveis da

sociedade e a adequação da carga tributária à realidade financeira dos cidadãos.

A alteração do inciso III eleva a metragem de área edificada, ampliando, assim, o espectro de imóveis para isenção e que são pertencentes a aposentados, pensionistas e pessoas com deficiência, reconhecendo o impacto da carga tributária na vida deste segmento social. A medida visa ampliar o acesso à isenção para quem realmente necessita, garantindo que o benefício social atinja um público mais abrangente e condizente com as necessidades atuais.

A alteração no parágrafo único do art. 7º, ao ajustar o prazo final para o requerimento das isenções para 31 de agosto, concede um período mais ampliado e adequado para que os cidadãos possam organizar a documentação e protocolar seus pedidos, facilitando o cumprimento das obrigações e evitando a perda do benefício por prazos apertados.

Por fim, a inclusão dos §§ 1º e 2º no art. 20 é crucial para estabilizar as alíquotas do IPTU e proporcionar uma transição gradual da tributação. Ao garantir a manutenção da alíquota do exercício de 2026 até 2029, o projeto oferece segurança jurídica e financeira aos proprietários de imóveis. Esta medida promove um ambiente de maior confiança para investimentos e planejamento financeiro dos municípios, enquanto o § 2º ressalva as situações de progressão do imposto, mantendo a coerência com as políticas tributárias de progressividade já estabelecidas na lei.

Faz-se importante destacar que esta Procuradora Jurídica se atém à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica ou questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação. Eis a síntese do necessário.

2. DA INICIATIVA E DO CONTEÚDO

A constitucionalidade da proposição legislativa deve ser avaliada à luz de dois aspectos essenciais: **1.** o aspecto formal, que envolve o à iniciativa para elaboração da lei; e **2.** o aspecto material, que se refere à compatibilidade do conteúdo da proposta de lei com o texto constitucional.

No que diz respeito à iniciativa legislativa, há que se reconhecer a já pacífica possibilidade de a matéria ser proposta tanto pelo Chefe do Poder Executivo quanto pelos Vereadores, consoante bem ilustra o paradigmático Recurso Extraordinário com Agravo nº 743.4802 – MG. Nele, o Supremo Tribunal Federal reafirmou a vasta jurisprudência admitindo inexistir, no texto constitucional, previsão de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo em matéria tributária.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque

Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Ou seja, na hipótese não há vício de iniciativa, tampouco violação à separação de Poderes, pois "inexiste, na Constituição Federal de 1988, reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que concedem renúncia fiscal", segundo o Colendo Supremo Tribunal Federal Tema nº 682. Neste sentido:

Matéria tributária é de iniciativa concorrente entre os Poderes Executivo e Legislativo, de modo que não teria mesmo sentido na criação de 'leis autorizativas' neste sentido. O prefeito municipal não poderia conceder isenção fiscal por decreto e, no mais, não está adstrito a autorizações da Câmara Municipal para apresentar projetos de lei sobre esta matéria. Portanto, nada justifica a adoção de lei autorizativa para tratar de isenção tributária, máxime por delegar ao Poder Executivo função de disciplinar matéria reservada a lei específica.

[TJSP, Órgão Especial, ADI 2131040-81.2017.8.26.0000, Rel. Des. Nome, unânime, j. 22.11.17]

Ainda o aspecto material, a própria Lei Orgânica do Município de São Roque prevê que cabe ao Município, legislar e prover a tudo quanto respeite ao interesse local e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, instituir e arrecadar os tributos de sua competência, fixar e cobrar preços, bem como aplicar suas rendas.

Assim, não vejo inconstitucionalidade em legislar sobre a matéria, uma vez que, nos termos da repartição constitucional de competências, cabe aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, bem como suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, I e II), desde que não contrarie a norma geral federal.

A Constituição Federal afirma em seu art. 156, I, ser da competência dos Municípios instituir o imposto sobre propriedade predial e territorial urbana o conhecido IPTU.

Ainda em relação à forma, cabe observar que o Projeto de Lei Complementar é a proposição hábil à pretensão do autor, visto que a matéria faz parte do rol de objetos que exige tratamento por lei complementar. A presente matéria traz em seu cerne questão de ordem tributária, relativa ao Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU. *In casu*, tem-se as seguintes alterações legislativas:

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque

Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

VIGENTE	PREVISTO NO PROJETO
Art. 7º [...]III - aposentados, pensionistas ou portadores de grave deficiência física devidamente atestada, desde que possua um único imóvel e o utilize como residência permanente, com a área de terreno até 500m ² e área edificada até 70m ² , com renda familiar de até 2 (dois) salários mínimos devidamente comprovada por relatório emitido pelo Departamento de Bem Estar;	Art. 7º [...] III - aposentados, pensionistas ou portadores de grave deficiência física devidamente atestada, desde que possua um único imóvel e o utilize como residência permanente, com a área de terreno até 500m ² e área edificada até 100m ² , com renda familiar de até 2 (dois) salários-mínimos, não compreendido imóveis situados em condomínios edifícios ou loteamentos com controle de acesso, não incluídos nesta exceção os empreendimentos de habitações populares ou interesse social.
Art. 7º [...] Parágrafo único. As isenções de que tratam os incisos I a IV, para que a Administração Pública tenha condições de efetivar as hipóteses, deverão ser requeridas anualmente pelo interessado ou por procuração, com poderes específicos, em formulário próprio, de 1 de agosto até 31 de outubro do exercício anterior do qual se pretende o benefício, instruído com a documentação indicada nesta Lei e em regulamento, se for o caso.	Art. 7º [...] Parágrafo único. As isenções de que tratam os incisos I a IV deverão ser requeridas anualmente pelo interessado ou por representante com procuração e poderes específicos, em formulário próprio, até 31 de agosto do exercício anterior do qual se pretende o benefício, instruído com a documentação indicada nesta Lei e em regulamento, se for o caso.
Art. 17. [...] Parágrafo único. Para imóveis com área a partir de 10.000 m² , ao final do cálculo, será aplicado o fator gleba, previsto no Anexo III, sob a área de terreno.	Art. 17. [...] Parágrafo único. Para imóveis com área de até 200.000 m² , ao final do cálculo, será aplicado o fator gleba, previsto no Anexo III, sob a área de terreno.
Art. 20. [...]	Art. 20. [...] § 1º Visando promover a

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque

Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

	<p>estabilização das alíquotas do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e a transição gradativa para a uniformização da tributação, fica garantida a manutenção da alíquota incidente sobre cada imóvel no percentual do exercício de 2025, estendendo-se até o exercício de 2029.</p> <p>§2º A garantia de manutenção de alíquota no percentual do exercício de 2025 não se aplica aos casos de progressão do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) previstos nesta lei.</p>
<p>Art. 23. O imposto predial será majorado em 20% quando constatado que a área considerada para fins tributários, não está regularizada perante o Departamento de Planejamento e Meio Ambiente.</p>	<p>Art. 23. O imposto predial será majorado em 10% (dez por cento) quando constatado que a área considerada para fins tributários, não está regularizada perante o Departamento de Planejamento e Meio Ambiente.</p>

Acerca dos incentivos fiscais, e partindo de uma análise eminentemente jurídica, que permita a compreensão dos Senhores Vereadores sobre o instituto, Adilson Rodrigues Pires¹ os classifica da seguinte maneira:

- a) **as subvenções**, que dizem respeito a auxílios ou doações fornecidas pelo Estado, de acordo com sua conveniência política, destinada a terceiros;
- b) **o crédito presumido**, que permite um acréscimo ao montante cobrado nas operações e prestações pretéritas;
- c) **os subsídios**, que dizem respeito a benefícios fornecidos pelo Estado, podendo ser de natureza comercial, financeira, cambial ou

¹ PIRES, Adilson Rodrigues. Ligeiras reflexões sobre a questão dos incentivos fiscais no Brasil. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; ELALI, André; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coords.). Incentivos fiscais: questões pontuais nas esferas federal, estadual e municipal. São Paulo: MP Ed., 2007, p. 21-24.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque

Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

fiscal, com o intuito de fomentar o desenvolvimento industrial do país;
d) **as isenções**, institutos previstos no Código Tributário Nacional, relacionados à dispensa legal do pagamento de determinado tributo;
e) **o diferimento**, onde ocorre a extensão do prazo para o pagamento do tributo, bem como o condicionamento do pagamento a determinadas situações fáticas que, caso não ocorram, eximem o sujeito passivo da obrigação tributária e, por fim;

f) **a remissão e a anistia**, a primeira sendo forma de extinção do crédito tributário, ocorrendo após o nascimento da obrigação tributária, e a segunda constituindo-se em instituto de exclusão tributária, aplicando-se somente às infrações de natureza tributária.

Acerca da isenção tributária, esta constitui umas das limitações do poder de tributar do Estado, sua a incidência decorre de lei, ou seja, o próprio Poder Público competente para exigir tributo que tem o poder de isentar. Decerto, no instituto em voga a obrigação tributária surge, mas a lei dispensa o pagamento do tributo.

Quando a isenção for condicionada, o interessado deverá pleitear o reconhecimento do benefício à Administração, a teor do que prescreve o art. 179 do Código Tributário Nacional:

Art. 179. A isenção, quando não concedida em caráter geral, é efetivada, em cada caso, por despacho da autoridade administrativa, em requerimento com o qual o interessado faça prova do preenchimento das condições e do cumprimento dos requisitos previstos em lei ou contrato para sua concessão.

A Constituição Federal estabelece, ainda, em seus artigos 70 e 165, § 6º, o controle sobre as renúncias de receita, matéria esta de que cuida o Projeto de Lei Complementar nº 07/2025 ao cuidar da isenção de IPTU a determinados contribuintes.

Segundo o princípio da anterioridade anual ou de exercício ou comum (anterioridade tributária geral), o Fisco não pode cobrar tributos no mesmo exercício financeiro (ano) em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, nos termos do art. 150, III, b, da CF.

Já de acordo com o princípio da anterioridade nonagesimal, o Fisco não pode cobrar tributos antes de decorridos 90 dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou. Trata-se de

regra prevista no art. 150, III, c (para os tributos em geral) e também no art. 195, § 6º (no que se refere às contribuições sociais).

Aplica-se o princípio da anterioridade tributária, geral e nonagesimal, nas hipóteses de redução ou de supressão de benefícios ou de incentivos fiscais, haja vista que tais situações configuram majoração indireta de tributos (RE 564225). Isso porque eventual ato normativo que revoga um benefício fiscal anteriormente concedido configura aumento indireto do tributo e, portanto, está sujeito ao princípio da anterioridade tributária.

Por fim, o termo "noventena" refere-se ao princípio da anterioridade nonagesimal, que impede a cobrança de tributos antes de decorridos 90 dias da publicação da lei que os instituiu ou majorou, para a maioria dos impostos, mas não se aplica diretamente a benefícios fiscais do IPTU, os quais dependem de lei específica municipal ou de atos do executivo para sua concessão ou revogação, e não do cumprimento deste prazo constitucional.

3. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Com base no art. 113 do ADCT, toda proposição legislativa, inclusive municipal, que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, em linha com a previsão do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para toda e qualquer renúncia de receita tributária a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício vigente e nos dois subsequentes, a demonstração da compatibilidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e as medidas compensatórias por meio de aumento de receita ou redução de despesa.

O art. 14, I e II, da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe, *in verbis*:

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,

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque

Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

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;

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.

Ou seja, em caso de eventual renúncia de receita, é preciso observar o disposto no art. 14, I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2002), que impõe a obrigatoriedade de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois subsequentes; atendimento ao disposto na LDO e uma das seguintes condições:

(I) demonstração de que a diminuição da receita está prevista no orçamento e não é capaz de afetar as metas de resultados fiscais previstas na LDO; ou

(II) acompanhamento de medidas de compensação, por meio de aumento de receita de tributos ou contribuições.

Afora a exigência da estimativa do impacto orçamentário-financeiro, os demais pressupostos estabelecidos no artigo 14 da LRF também devem ser cumpridos. Consta do Impacto, especificamente em Conclusão:

Concluimos perante os cálculos estimados que as alterações com a criação de novo benefício e ampliação de existente seria devidamente compensado e geraria ainda resultado positivo em aproximadamente R\$ 2,1 milhões, como fator de compensação aos recursos renunciados, estando portanto, amparados pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Considerando o mesmo cenário aplicando-se apenas a atualização pelo índice de inflação oficial – IPCA, projetado em 5 % (cinco por cento) pode-se estimar portanto, um acréscimo de arrecadação de aproximadamente R\$ 2,1 milhões em 2026, R\$ 2,2 milhões em 2027 e R\$ 2,3 milhões para o exercício de 2028, portanto no exercício pretendido e os 02 (dois) subsequentes.

Desta forma, concluimos ainda que a concessão do benefício fiscal não acarreta prejuízo para as metas fiscais.

Em regra, a concessão de incentivos ou benefícios fiscais deve ocorrer por meio de lei formal específica, que deve estabelecer as condições e os requisitos exigidos para a concessão, os tributos a que se aplica e, sendo o caso, o prazo

de duração do benefício, bem como se fazer acompanhar da estimativa do impacto orçamentário-financeiro para os montantes fiscais renunciados.

4. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, **opino favoravelmente à propositura**, cujo Projeto de Lei Complementar nº 05/2025-E deverá ser encaminhado, sucessivamente, para as Comissões Permanentes de “Constituição, Justiça e Redação” e “Orçamento, Finanças e Contabilidade”, para fins de emissão de Parecer.

Nos termos do Regimento Interno desta Casa Legislativa, seu quórum de votação é de maioria absoluta (art. 54, I), e tal propositura deve ser apreciada em dois turnos de discussão e votação (art. 241, § 1º, b).

E no que concerne ao mérito do Projeto de Lei, a Procuradoria Jurídica não irá se pronunciar, pois caberá aos Vereadores, no uso da função legislativa, verificar a viabilidade da aprovação, respeitando-se para tanto, as formalidades legais e regimentais.

O Parecer Jurídico é ato resultante do exercício da função consultiva desta Procuradoria Jurídica, no sentido de alertar para eventuais inconformidades que possam estar presentes. Assim, a função consultiva desempenhada por esta Procuradoria Jurídica, com base na legislação pertinente à matéria, não é vinculante, motivo pelo qual é possível, se for o caso, que os agentes políticos formem suas próprias convicções em discordância com as opiniões manifestadas por meio deste Parecer Jurídico.

É o parecer.

São Roque, 03 de agosto de 2025

Mara Augusta Ferreira Cruz

Procuradora Jurídica