



Câmara Municipal de Campo Limpo Paulista

PROCURADORIA JURÍDICA

PARECER Nº 03/2026

Número do processo (1DOC):	Matéria Legislativa n. 002/2026 Projeto de Lei n. 3.211/2026
Interessado:	Plenário
Assunto:	<i>Dispõe sobre a isenção tributária do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) para proprietários de imóveis residenciais afetados pelo mal serviço público prestado no âmbito de Campo Limpo Paulista.</i>
Dispositivo:	Inconstitucionalidade e ilegalidade do PL. Opinião pela rejeição. Submissão às Comissões de Justiça e Redação e Finanças, Contas e Orçamento. Quórum de maioria simples.

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de análise jurídica do **Projeto de Lei (PL) n. 3.211/2026**, de iniciativa do Vereador Adriano Benedetti, que “*Dispõe sobre a isenção tributária do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) para proprietários de imóveis residenciais afetados pelo mal serviço público prestado no âmbito de Campo Limpo Paulista*” [sic].

2. A Mensagem Justificativa esclarece que:

“Este Projeto de Lei tem como objetivo promover a justiça social e fiscal no município de Campo Limpo Paulista, ao reconhecer que a cobrança integral do IPTU sobre imóveis que apresentam dificuldades de acesso devido a problemas na infraestrutura urbana, como buracos nas ruas e falta de iluminação pública, representa uma penalização indevida aos proprietários. A ineficiência na prestação desses serviços básicos, de responsabilidade da gestão municipal, compromete o direito fundamental à acessibilidade e à segurança dos moradores, tornando-se justo e necessário que se conceda a isenção do imposto enquanto persistirem tais condições adversas. Além disso, a medida incentiva a Administração Pública a priorizar a manutenção e melhoria das condições das vias públicas e da iluminação, contribuindo para o bem-estar coletivo e o desenvolvimento urbano sustentável. Dessa forma, o presente Projeto de Lei visa assegurar a equidade tributária e a valorização dos direitos dos cidadãos, fortalecendo o compromisso do município com a qualidade de vida da população.”

3. Vêm os autos para análise quanto à legalidade e constitucionalidade do Projeto.

4. É o relatório do essencial.



II. FUNDAMENTAÇÃO

(i) DA COMPETÊNCIA, INICIATIVA E ESPÉCIE NORMATIVA

5. Inicialmente, cumpre consignar que o Município detém competência constitucional para instituir e arrecadar os tributos de sua competência, entre eles o IPTU, nos termos dos arts. 30, III, e 156, I, da Constituição Federal, bem como conforme dos arts. 8º e 74 da Lei Orgânica Municipal:

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;

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana.

Art. 8º. Compete ao Município prover a tudo quanto respeite ao interesse local e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe dentre outras atribuições:

I - legislar;

III - instituir e arrecadar tributos de sua competência;

Art. 74. Compete ao Município instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

6. É igualmente pacífico o entendimento de que o ente municipal pode conceder isenções tributárias relativas a tributos de sua competência, desde que observados os limites constitucionais e legais.

7. No que se refere à iniciativa legislativa, não se verifica vício formal. A matéria tributária insere-se na regra geral de iniciativa, sendo lícita a apresentação de projeto de lei por vereador, conforme dispõe o art. 38 da Lei Orgânica Municipal e o art. 131 do Regimento Interno da Câmara:

Art. 38. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador, Comissão, à Mesa da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

*Artigo 131 - A iniciativa dos projetos de lei cabe a qualquer Vereador, à Mesa ou Comissão da Câmara, ao **Prefeito** e aos cidadãos.*

8. O Supremo Tribunal Federal, em regime de repercussão geral, assentou inexistir reserva de iniciativa do Chefe do Executivo para leis de natureza tributária, inclusive aquelas que concedem benefícios fiscais:

Inexiste, na Constituição Federal de 1988, reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que concedam renúncia fiscal.



Câmara Municipal de Campo Limpo Paulista

Vale ressaltar que a regra do artigo 61, parágrafo 1º, inciso II, b, ao dizer que são de iniciativa do Presidente da República leis tributárias, referem-se apenas aos Territórios Federais.¹

9. A escolha da lei ordinária como veículo normativo revela-se adequada, uma vez que o PL não versa sobre matéria reservada à lei complementar nem promove alteração estrutural do sistema tributário municipal ou no Código Tributário Municipal.

10. Desse modo, não se verifica inconstitucionalidade formal quanto à competência material, à iniciativa parlamentar ou à espécie normativa adotada.

(ii) DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

11. O IPTU é imposto de natureza real (incide sobre coisa – propriedade imobiliária urbana), cuja incidência, base de cálculo e sujeição passiva encontram-se disciplinadas nos artigos 32 a 34 do Código Tributário Nacional, reproduzidos no Código Tributário Municipal nos artigos 6º a 12:

***Art. 32.** O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.*

§ 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II - abastecimento de água;

III - sistema de esgotos sanitários;

IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;

V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

§ 2º A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior.

***Art. 33.** A base do cálculo do impôsto é o valor venal do imóvel.*

Parágrafo único. Na determinação da base de cálculo, não se considera o valor dos bens móveis mantidos, em caráter permanente ou temporário, no imóvel, para efeito de sua utilização, exploração, aformoseamento ou comodidade.

***Art. 34.** Contribuinte do impôsto é o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer título.*

¹ STF. Plenário. ARE 743.480/MG (repercussão geral- Tema 682), Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 10/10/2013 (Informativo 729).



Câmara Municipal de Campo Limpo Paulista

Art. 6º. O Imposto Sobre a Propriedade Territorial Urbana tem como **fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de terreno localizado na zona urbana do Município.**

Parágrafo único - Considera-se ocorrido o fato gerador, em 1º de janeiro de cada ano, para todos os efeitos legais.

Art. 7º. O **contribuinte** do imposto é o proprietário, o titular do domínio útil ou possuidor do terreno, a qualquer título.

Art. 9º - As **zonas urbanas**, para os efeitos deste imposto, são aquelas fixadas por lei, **nas quais existam pelo menos dois dos seguintes melhoramentos**, constituídos ou mantidos pelo Poder Público:

I - meio fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II - abastecimento de água;

III - sistema de esgotos sanitários;

IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento, para distribuição domiciliar;

V - escola primária ou posto de saúde, a uma distância máxima de três quilômetros do terreno considerado.

Parágrafo único - O Poder executivo fixará periodicamente, a delimitação da zona urbana do município, que vigorará para efeitos deste imposto a partir do exercício seguinte ao da fixação.

Art. 12 - O Imposto, devido anualmente é **calculado sobre o valor venal do imóvel**, ao qual se aplica a alíquota de 2,970 % (dois inteiros e novecentos e setenta milésimos por cento).

12. Da leitura dos dispositivos extrai-se que: a) o fato gerador do IPTU é a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel urbano; b) a base de cálculo é o valor venal do imóvel; c) o contribuinte é o proprietário, titular do domínio útil ou o possuidor.

13. A isenção tributária, por sua vez, consiste em uma das causas de exclusão do crédito tributário, sendo compreendida como uma dispensa legal do pagamento do tributo. Como tal, deve guardar relação lógica com o fato gerador do tributo ou com a capacidade contributiva do sujeito passivo. A concessão de benefício fiscal dissociado desses elementos viola os princípios da isonomia tributária (art. 150, II, da Constituição Federal)² e da capacidade contributiva (art. 145, § 1º).³

14. Nesse sentido, seriam plenamente viáveis e materialmente constitucionais leis que promovessem a isenção de IPTU fundadas em critérios como baixo valor venal do imóvel, situação

² **Art. 150.** Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;

³ **Art. 145, §1º.** Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.



socioeconômica do contribuinte (aposentados, pensionistas ou pessoas com deficiência de baixa renda), limitações administrativas ou ambientais relevantes, ou características físicas do bem que afetem sua aptidão econômica.

15. O PL em análise, entretanto, fundamenta a isenção em circunstâncias estranhas à materialidade do imposto, baseando-se na deficiência de malha asfáltica; na ausência ou falha de iluminação pública e em “qualquer outra falha ou deficiência grave e contínua na prestação dos serviços públicos essenciais” (art. 2º do PL).

16. Ocorre que a deficiência na prestação de serviços públicos não altera a titularidade do imóvel, não modifica o valor venal para fins legais, nem interfere na capacidade contributiva do proprietário, tampouco integra o fato gerador do IPTU. Assim, inexistente nexos lógico ou jurídico entre a falha na prestação do serviço público e a materialidade do IPTU.

17. A qualidade da prestação dos serviços públicos não integra a hipótese de incidência do IPTU, de maneira que a cobrança do imposto independe da qualidade do serviço público prestado. Eventuais falhas na prestação de serviços públicos devem ser enfrentadas no âmbito administrativo, político ou, se for o caso, por meio de responsabilidade civil do ente público, não sendo juridicamente idôneas para justificar isenção tributária automática.

18. Dessa forma, o PL incorre em inconstitucionalidade material, ao instituir isenção desvinculada da natureza jurídica do tributo.

(iii) DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL

19. A concessão de isenção tributária configura renúncia de receita e por isso deve observar rigorosos requisitos previstos no art. 113 do ADCT e no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000):

Art. 113, ADCT. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

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;



Câmara Municipal de Campo Limpo Paulista

*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.

20. É indispensável que a proposição legislativa venha acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro, bem como da demonstração de compatibilidade com a lei orçamentária e com a lei de diretrizes orçamentárias, ou, alternativamente, da indicação de medidas de compensação.

21. O STF, em sede de repercussão geral, consolidou entendimento de que a ausência dessa estimativa acarreta inconstitucionalidade formal insanável da norma:

A ausência de prévia estimativa de impacto financeiro e orçamentário na proposta legislativa que implique renúncia de receita tributária acarreta inconstitucionalidade formal, nos termos do art. 113 do ADCT, que é aplicável a todos os entes federativos.

Recurso extraordinário. Direito tributário. IPTU. Isenção. Lei nº 2.982/20 do Município de Itirapina/SP. Ausência de prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro. Inconstitucionalidade. Artigo 113 do ADCT. Modulação dos efeitos da decisão. 1. De acordo com a jurisprudência da Corte, deve ser observado por todos os entes da federação o art. 113 do ADCT, o qual estabelece que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. 2. Incidiu em inconstitucionalidade a Lei nº 2.982/20 do Município de Itirapina/SP, a qual dispôs sobre isenção de IPTU, em razão de a respectiva proposição legislativa não ter sido acompanhada de estimativa de impacto orçamentário e financeiro. 3. A isenção de IPTU a que se refere a lei questionada está relacionada a relevante aspecto social, beneficiando municípios inseridos em contexto de especial vulnerabilidade. Necessidade de modulação dos efeitos da decisão. 4. Recurso extraordinário ao qual se dá provimento, declarando-se a inconstitucionalidade formal da Lei nº 2.982 do Município de Itirapina/SP, de 10 de agosto de 2020. 5. Modulação dos efeitos da decisão, estabelecendo-se que ela produza efeitos ex nunc, a partir da data da publicação da ata de julgamento do mérito, de modo a preservar as isenções de IPTU concedidas até a mesma data.⁴

⁴ STF. Plenário. RE 1.343.429/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 9/04/2024 (Info 1131).



22. O Tribunal de Justiça de São Paulo tem reiteradamente declarado inconstitucionais leis municipais que concedem isenção ou descontos de IPTU sem prévia estimativa adequada, a exemplo das normas de Itapeva e Sorocaba:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE proposta pela Prefeita do Município de Itapeva contra a Lei Municipal nº 5.200, de 09 de janeiro de 2025. Norma de iniciativa parlamentar que concedeu desconto de 30% no IPTU de imóveis residenciais pertencentes a famílias com membros diagnosticados com Transtorno do Espectro Autista (TEA). Inexistência de vício de iniciativa - matéria tributária que pode ser objeto de iniciativa do Legislativo – entendimento consolidado pelo STF (Tema nº 282). Renúncia de receita configurada - ausência de estimativa do impacto orçamentário e financeiro da medida - afronta ao art. 113 do ADCT, de reprodução obrigatória pelos entes federativos, conforme o art. 144 da Constituição Estadual e precedentes do STF e deste Órgão Especial. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 5.200/2025, com modulação de efeitos a partir da publicação do acórdão, a fim de resguardar situações consolidada.⁵

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 12.631, de 2022, do Município de Sorocaba, que "dispõe sobre desconto de 5% sobre o Imposto Predial e Territorial Urbano IPTU aos proprietários de imóveis urbanos que sejam doadores de sangue e dá outras providências". Renúncia de receita. Inexistência de inconstitucionalidade por vício de iniciativa, uma vez que não há reserva de iniciativa do Executivo em matéria tributária. Tema 682, do C. Supremo Tribunal Federal. Configurada a inconstitucionalidade formal da lei por ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, nos moldes do artigo 113, do ADCT, eis que se trata de regra do processo legislativo de preponderante caráter nacional, e de reprodução obrigatória para todos os entes federados, dentre os quais se enquadram os Municípios. Inconstitucionalidade da lei que estabelece renúncia de receita sem a apresentação de estimativa de impacto orçamentário e financeiro. Precedentes do C. Supremo Tribunal Federal e deste E. Órgão Especial. Ação procedente.⁶

23. **No caso concreto, o PL não foi instruído com qualquer estudo técnico ou estimativa de impacto financeiro, tampouco com demonstração de compatibilidade orçamentária ou medidas compensatórias.**

24. **Tal omissão configura vício formal grave, que impede o prosseguimento regular da proposição.**

25. Ademais, o texto normativo utiliza expressões excessivamente genéricas e indeterminadas, tais como “*mal serviço público*”, “*deficiência grave e contínua*”, “*dificuldades de acesso*”, “*qualquer outra falha ou deficiência*”, sem estabelecer critérios objetivos para a sua aferição. Tal cenário de imprecisão compromete a segurança jurídica e viola o princípio da legalidade tributária estrita.

⁵ TJSP – ADI nº 2281995-46.2025.8.26.0000, Relator: Vico Mañas, julgada em 26/11/2025.

⁶ TJSP – ADI nº 2366418-70.2024.8.26.0000; Relator: Damião Cogan; julgada em 06/08/2025.



III. CONCLUSÃO

26. Diante do exposto, e nos termos do Regimento Interno desta Câmara:

a) **OPINA-SE** pela ilegalidade e inconstitucionalidade do Projeto de Lei apresentado, diante da inconstitucionalidade material e formal, nos termos da fundamentação apresentada, recomendando sua rejeição;

b) **INDICA-SE**, por fim, o encaminhamento do PL às Comissões de Justiça e Redação e Finanças, Contas e Orçamento, nos termos dos artigos 48, inciso I, 49, III, do Regimento Interno⁷, pontuando-se que eventual aprovação do Projeto deverá se dar por **maioria simples** dos votos, na forma do art. 186, do instrumento regimental⁸ e do art. 12 da Lei Orgânica⁹.

27. Por oportuno, sublinhe-se que a presente apreciação tomou por base as peças constantes dos autos e restringiu-se aos aspectos jurídicos.

28. À consideração superior.

Campo Limpo Paulista, 08 de janeiro de 2026.

MARIANA LOPES PALMIRO ROSA
Procuradora Jurídica
OAB/SP n. 259.446

⁷ **Art. 48.** Compete à Comissão de Justiça e Redação: I - manifestar-se sobre todos os assuntos entregues à sua apreciação, quanto ao seu aspecto constitucional, legal ou jurídico.

Art. 49. Compete à Comissão de Finanças, Contas e Orçamento opinar em todos os processos sobre os assuntos de caráter financeiro e tributário, e especialmente sobre: III - as proposições referentes à matéria tributária, abertura de créditos, empréstimos públicos e às que, direta ou indiretamente, alterem a despesa ou a receita do Município, acarretem responsabilidade ao erário municipal ou interessem ao crédito público;

⁸ **Artigo 186.** As deliberações da Câmara serão tomadas sempre por maioria simples de votos, presentes, pelo menos, a maioria absoluta dos membros da Câmara, excetuados os casos expressos nos artigos seguintes.

⁹ **Art. 12.** Salvo disposição em contrário desta Lei Orgânica, as deliberações da Câmara Municipal são tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta de seus membros, no mínimo.