



Câmara Municipal de Monte Mor

“Palácio 24 de Março”

PARECER JURÍDICO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 09/2025

Autoria: PREFEITO MURILO ANTONIO DE SOUSA RINALDO

EMENTA: “Altera o artigo 24, caput, e § 1º da Lei Complementar nº 13, de 29 de dezembro de 2008, que dispõe sobre o Código Tributário do Município de Monte Mor, e dá outras providências”

I - RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica do Projeto de Lei Complementar nº 9/2025 (PLC nº 9/2025), de iniciativa do Poder Executivo Municipal, que visa alterar o regime de isenção do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) aplicável a lotes destinados a novos empreendimentos urbanos.

A proposta modifica o art. 24 da Lei Complementar nº 13/2008, substituindo a isenção total de 2 (dois) anos por um modelo escalonado, com isenção integral no primeiro ano e de 50% no segundo ano subsequente ao registro do loteamento. Adicionalmente, ajusta o marco inicial para a contagem do prazo de conclusão das obras de infraestrutura, que passa a ser a data de aprovação do empreendimento.

Sendo assim, segue a norma vigente:

Art. 24. Ficam ainda isentos do IPTU pelo período de 02 (dois) anos, os lotes afetados a loteamentos urbanos para fins industriais, comerciais e residenciais, desde que estas áreas ainda não sejam, na data da apresentação do projeto para aprovação, contribuintes de IPTU, ou seja, sejam ainda vinculadas ao INCRA.





Câmara Municipal de Monte Mor

“Palácio 24 de Março”

§ 1º Perderá o benefício referido no caput deste artigo, o empreendedor que não concluir, em 02 (dois) anos, contados da emissão do Termo de Vistoria de Obra do empreendimento, as obras de infraestrutura exigidas pela legislação especial para os loteamentos e suas devidas alterações.

[Alteração feita pelo Art. 1º. - Lei Complementar nº 79, de 07 de dezembro de 2023.](#)

Segue a proposta de alteração:

Art. 24. Ficam isentos do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU os lotes destinados a loteamentos urbanos para fins industriais, comerciais ou residenciais, desde que, na data da apresentação do respectivo projeto para aprovação, ainda não sejam contribuintes do imposto, mantendo-se vinculados ao INCRA, aplicando-se a isenção de forma integral no primeiro ano e de 50% (cinquenta por cento) no segundo ano subsequente ao registro do loteamento.

Art. 24. (...) § 1º Perderá o benefício referido no caput deste artigo o empreendedor que não concluir, no prazo concedido pela municipalidade, segundo a legislação local vigente, contados da aprovação do empreendimento, as obras de infraestrutura exigidas pela legislação especial para os loteamentos.

A justificativa do projeto aponta para a necessidade de conciliar o estímulo ao desenvolvimento urbano com a responsabilidade fiscal e o equilíbrio das contas públicas.

É o breve relatório. Passo a opinar.

II - FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

A matéria versada no PLC nº 9/2025 insere-se na competência tributária do Município, a quem a Constituição Federal atribui, em seu art. 156, I, a prerrogativa de instituir o IPTU. A competência para instituir o tributo abrange a de legislar sobre seus

Rua Raga Maluf, 61 – Monte Mor – SP – CEP 13190-000 – Fone/Fax: (19) 3889-2780

E-mail: camara@camaramontemor.sp.gov.br





Câmara Municipal de Monte Mor

“Palácio 24 de Março”

elementos, incluindo a concessão de isenções, que são hipóteses de dispensa legal do pagamento do tributo devido.

A concessão de isenções é um ato de política fiscal discricionária do ente federativo, desde que observados os preceitos constitucionais e legais aplicáveis. Portanto, o Município de Monte Mor é competente para alterar as regras de isenção do IPTU, conforme o interesse público local.

A alteração de um benefício fiscal, como a proposta pelo PLC nº 9/2025, não viola direito adquirido dos empreendedores. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ) é pacífica no sentido de que não há direito adquirido a regime jurídico-tributário.

Isso significa que o contribuinte não pode pleitear a manutenção de um benefício fiscal indefinidamente quando a lei que o instituiu é alterada ou revogada. Conforme decidido pelo STJ, isenções concedidas por liberalidade do poder público, sem contraprestação específica do particular (não onerosas), podem ser suprimidas a qualquer tempo, desde que respeitados os princípios constitucionais aplicáveis (STJ - AgInt no AREsp 1718678 SP 2020/0150722-8). A isenção em análise tem essa característica.

TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA SOBRE A RECEITA BRUTA (CPRB). IRRETRATABILIDADE DA OPÇÃO IMPOSTA AO CONTRIBUINTE PARA TODO O ANO CALENDÁRIO. ALTERAÇÃO DO REGIME JURÍDICO TRIBUTÁRIO PELA LEI 13.670/2018. RETOMADA DO ANTERIOR REGIME NO MESMO EXERCÍCIO FINANCEIRO. POSSIBILIDADE. AGRAVO INTERNO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. Inicialmente, é importante ressaltar que o presente recurso atrai a incidência do Enunciado Administrativo 3 do STJ, segundo o qual aos recursos interpostos com fundamento no CPC/2015 (relativos a decisões publicadas a partir de 18 de março de 2016) serão exigidos os requisitos de admissibilidade





Câmara Municipal de Monte Mor

“Palácio 24 de Março”

recursal na forma do novo CPC. 2. Discute-se nos autos se a irretratabilidade da opção pela tributação sobre a receita bruta (CPRB), introduzida pelo § 13 do art. 9º da Lei 12.546/2011, impede que a alteração legislativa promovida pela Lei 13.670/2018, no sentido de excluir algumas atividades econômicas do regime de desoneração da folha de salários, entre em vigor no mesmo exercício financeiro. 3. Os benefícios fiscais representam uma redução da carga tributária suportada pelo contribuinte, concretizada sob a forma de isenção, redução de alíquota, alteração de base de cálculo, entre outras medidas fiscais dessa natureza. A legislação tributária, ao tratar especificamente sobre a isenção (art. 178 do CTN), previu a possibilidade de sua revogação, desde que concedida incondicionalmente e por prazo indeterminado, e que seja observado o princípio da anterioridade. 4. A orientação do STJ é a de que a isenção não onerosa, "justamente porque não condicionada a qualquer contraprestação por parte do contribuinte, consubstancia favor fiscal que pode ser reduzido ou suprimido por lei a qualquer tempo, sem que se possa cogitar de direito adquirido à sua manutenção. É o que se depreende da leitura a contrario sensu da Súmula 544/STF ('isenções tributárias concedidas, sob condição onerosa, não podem ser livremente suprimidas'), bem assim da norma posta no art. 178 do CTN, segundo a qual 'a isenção, salvo se concedida por prazo certo e em função de determinadas condições, pode ser revogada ou modificada por lei, a qualquer tempo, observado o disposto no inciso III do art. 104'"(REsp n. 605.719/PE, relator Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, julgado em 21/9/2006, DJ de 5/10/2006). O mesmo raciocínio deve ser aplicado aos demais incentivos tributários (AgInt no REsp n. 1.731.073/SP, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 28/3/2022, DJe de 31/3/2022; e REsp n. 1.928.635/SP, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 10/8/2021, DJe de 16/8/2021). 5. Feitas essas considerações, constata-se que, no caso concreto, a parte impetrante não possui o direito líquido e certo ao recolhimento da contribuição previdenciária sobre a receita bruta até o final de 2018 a pretexto da alteração legislativa promovida pela Lei 13.161/2015, que previu a irretratabilidade da opção para todo o ano calendário. 6. Isso,

Rua Ruge Maluf, 61 – Monte Mor – SP – CEP 13190-000 – Fone/Fax: (19) 3889-2780

E-mail: camara@camaramontemor.sp.gov.br





Câmara Municipal de Monte Mor

“Palácio 24 de Março”

porque a desoneração da folha de pagamento, instituída pela Lei 12.546/2011, representa medida de política fiscal criada para fomentar as atividades de determinados setores da economia e, assim como todo e qualquer benefício fiscal concedido por liberalidade do poder público, sem contraprestação do particular, não gera direito adquirido, de modo que sua revogação poderia ter sido feita a qualquer tempo, desde que respeitado o princípio da anterioridade, que no caso, por se tratar de contribuição previdenciária, sujeitou-se apenas ao prazo nonagesimal, nos termos do art. 195, § 6º, da CF/1988. 7. Outrossim, constata-se que a irretratabilidade prevista no § 13 do art. 9º da Lei 12.546/2011 restringe-se à empresa optante, não podendo servir de fundamento para interferir na discricionariedade do Poder Legislativo. Isso seria aceitar que o legislador ordinário pudesse estabelecer limites à competência legislativa futura do próprio legislador ordinário, o que não encontra respaldo no ordenamento jurídico, seja na Constituição Federal, seja nas leis ordinárias (REsp n. 575.806/PE, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe de 19/11/2007). 8. Precedentes: AREsp n. 1.932.059/RS, de minha relatoria, Primeira Turma, julgado em 23/6/2022, DJe de 30/6/2022; e AgInt no REsp n. 1.964.796/SP, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 5/4/2022, DJe de 28/4/2022. 9. Agravo interno da contribuinte a que se nega provimento.

(STJ - AgInt no AREsp: 1718678 SP 2020/0150722-8, Data de Julgamento: 14/11/2022, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 17/11/2022)

E ainda, a redução de um benefício fiscal equivale, para fins constitucionais, a uma majoração indireta do tributo. Dessa forma, a alteração proposta deve obrigatoriamente respeitar os princípios da anterioridade anual e nonagesimal, previstos no art. 150, III, "b" e "c", da Constituição Federal.

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...)

*Rua Ruge Maluf, 61 – Monte Mor – SP – CEP 13190-000 – Fone/Fax: (19) 3889-2780
E-mail: camara@camaramontemor.sp.gov.br*





Câmara Municipal de Monte Mor

“Palácio 24 de Março”

III - cobrar tributos:

- a) em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado;
- b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou; [\(Vide Emenda Constitucional nº 3, de 1993\)](#)
- c) antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, observado o disposto na alínea b; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003\)](#)

O STF já firmou entendimento de que a revogação de benefício fiscal que resulte em aumento indireto do tributo deve observar a anterioridade (STF - ARE 1473252 MG), transcrito abaixo.

EMENTA DIREITO TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO EM EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA (IPTU). REVOGAÇÃO DE BENEFÍCIO FISCAL POR DECRETO ESTADUAL. MAJORAÇÃO INDIRETA DE CARGA TRIBUTÁRIA. SUJEIÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ANTERIORIDADE ANUAL E NONAGESIMAL. ACÓRDÃO RECORRIDO EM DESCONFORMIDADE COM O ENTENDIMENTO FIRMADO PELO PLENÁRIO DO SUPREMO NO JULGAMENTO DA ADI 2.325 MC. VERBA HONORÁRIA. ART. 85, § 11, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. MAJORAÇÃO CABÍVEL. 1. O Plenário do Supremo, na análise da ADI 2.325 MC, ministro Marco Aurélio, consignou o dever de obediência aos princípios da anterioridade anual e nonagesimal nas hipóteses em que a revogação de benefício fiscal acarrete aumento indireto de tributo. Precedentes. 2. Majora-se em 1% (um por cento) a verba honorária anteriormente fixada, observados os limites impostos. Disciplina do art. 85, §§ 2º, 3º e 11, do Código de Processo Civil. 3. Agravo interno desprovido. (STF - ARE: 1473252 MG, Relator: Min. NUNES MARQUES, Data de Julgamento: 16/09/2024, Segunda Turma, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 23-09-2024 PUBLIC 24-09-2024)





Câmara Municipal de Monte Mor

“Palácio 24 de Março”

Portanto, para que a nova regra de isenção escalonada tenha validade, a lei complementar deve ser aprovada e publicada no exercício de 2025 para produzir efeitos somente a partir de 1º de janeiro de 2026, e desde que transcorridos 90 dias de sua publicação.

Não obstante, veja que, ainda que a proposta legislativa resulte em um aumento de receita ao diminuir uma isenção, a apresentação da estimativa de impacto orçamentário-financeiro é um requisito formal de constitucionalidade.

A obrigatoriedade decorre do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que exige o estudo para qualquer proposição que crie ou altere uma renúncia de receita. O projeto em tela não cria, mas inegavelmente altera um benefício fiscal já existente.

A finalidade da norma, nesse caso, é garantir a transparência e o planejamento fiscal, forçando o legislador a quantificar o ganho de receita esperado. Essa informação é crucial para o planejamento orçamentário e para demonstrar que a alteração legislativa foi devidamente mensurada. O STF tem sido rigoroso na aplicação dessa exigência a todos os entes federativos, considerando sua ausência um vício formal insanável (STF - RE 1.453.991).

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. ART. 113 DO ADCT. NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS QUE CRIEM DESPESA OU RENÚNCIA DE RECEITA. NECESSIDADE DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. RECURSO DESPROVIDO. I. CASO EM EXAME 1. Agravo interno interposto de decisão que negou provimento a recurso extraordinário, para manter acórdão prolatado em ação direta estadual em que declarada a inconstitucionalidade de norma municipal ante vício formal decorrente da falta de apresentação de estudos de impacto orçamentário e financeiro da renúncia fiscal prevista, nos





Câmara Municipal de Monte Mor

“Palácio 24 de Março”

termos do art. 113 do ADCT. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO 2. A questão em discussão consiste em saber se o art. 113 do ADCT, que exige estimativa de impacto financeiro e orçamentário, se aplica também a proposições legislativas de entes municipais. III. RAZÕES DE DECIDIR 3. O STF entende que o art. 113 do ADCT, introduzido pela EC nº 95/2016, se aplica a qualquer ente federativo, devendo acompanhar toda proposição legislativa que crie, altere despesa ou conceda renúncia de receita, conforme precedentes (ADI 5.816, ADI 6.303 e RE 1.300.587). 4. A extinção de crédito tributário mediante compensação configura renúncia de receita, conforme previsão do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e compreensão da doutrina especializada, a justificar a aplicação do art. 113 do ADCT. IV. DISPOSITIVO 5. Agravo interno desprovido.

(STF - RE: 1453991 SP, Relator: Min. NUNES MARQUES, Data de Julgamento: 16/12/2024, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 07-01-2025 PUBLIC 08-01-2025)

A alteração de um benefício fiscal, mesmo que para reduzi-lo, deve ser analisada sob a ótica da responsabilidade fiscal. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deve atender ao disposto no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).

Por fim, embora a proposta vise a uma recomposição gradual da arrecadação, ela ainda mantém uma renúncia de receita (isenção total no primeiro ano e parcial no segundo). O STF tem reiterado que proposições legislativas que criem ou alterem despesa ou concedam renúncia de receita devem ser acompanhadas de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, conforme o art. 113 do ADCT (STF - RE 1453991 SP).

III – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, exara-se Parecer opinando pela POSSIBILIDADE JURÍDICA da tramitação do Projeto de Lei Complementar nº 09/2025, desde que observadas as seguintes condições:

*Rua Raga Maluf, 61 – Monte Mor – SP – CEP 13190-000 – Fone/Fax: (19) 3889-2780
E-mail: camara@camaramontemor.sp.gov.br*





Câmara Municipal de Monte Mor

“Palácio 24 de Março”

1. Vigência: A lei a ser aprovada deverá prever expressamente que suas disposições entrarão em vigor na data de sua publicação, mas que seus efeitos, no que tange à alteração do benefício fiscal, somente se produzirão a partir de 1º de janeiro do exercício financeiro seguinte, respeitado o prazo mínimo de 90 dias da publicação, em estrita observância aos princípios da anterioridade anual e nonagesimal.

2. Responsabilidade Fiscal: A aprovação do projeto está condicionada à verificação de que foi devidamente instruído com a estimativa de impacto orçamentário-financeiro, em conformidade com o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e a jurisprudência do STF.

Satisfeitas as condições acima, o Projeto de Lei Complementar nº 9/2025 mostra-se apto à regular tramitação e deliberação pelo Plenário.

A opinião desta Procuradoria Jurídica não substitui os pareceres das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

É o parecer, salvo melhor juízo das Comissões Permanentes e do Plenário desta Casa Legislativa.

Monte Mor/SP, 11 de dezembro de 2025.

Assinado Digitalmente Por: Kátia
Gisele de Frias Rocha
CPF: *****

Data: 11.12.2025



KÁTIA GISELE DE FRIAS ROCHA
Procuradora Jurídica

