



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

JUSTIFICATIVA – PL 1130/2025

Senhor Presidente,

Tenho a honra de encaminhar a Vossa Excelência, a fim de ser submetido ao exame e deliberação desta Egrégia Câmara, o incluso projeto de lei, que dispõe sobre revisão da Planta Genérica de Valores (PGV), altera a legislação tributária municipal, e dá outras providências.

Inicialmente, quanto à atualização da PGV, cuida-se de medida de racionalidade administrativa e justiça fiscal. Busca-se 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. A PGV 2025 aprimora critérios técnicos e transparência metodológica, permitindo previsibilidade e estabilidade ao planejamento fiscal do Município.

Ademais, o artigo 10 da Lei nº 15.044, de 03 de dezembro de 2009, com a redação da Lei nº 15.889, de 05 de novembro de 2013, estabelece que o Poder Executivo deve encaminhar, até 15 de outubro do primeiro ano do respectivo mandato, projeto de lei 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. Considerando que o exercício de 2025 corresponde ao primeiro ano do mandato decorrente das eleições de 2024, cumpre-se, portanto, tal obrigação legal. Assim, a proposta de atualização da PGV 2025 encontra-se justificada não apenas pelo princípio da legalidade, que rege a atuação administrativa, mas também pelo interesse da coletividade na justiça fiscal e na transparência da tributação.

Por sua vez, a manutenção do limite previsto no artigo 5º da Lei nº 17.719/2021 deixou de se justificar diante das transformações do mercado imobiliário da cidade. Esse teto, que à época representava medida de equilíbrio, hoje gera distorções no IPTU, beneficiando apenas um grupo específico de contribuintes e enfraquecendo o princípio da justiça fiscal. Revogar o dispositivo, a partir de 2026, significa garantir que todos contribuam de forma mais justa e proporcional ao valor real de seus imóveis, fortalecendo a progressividade do imposto e permitindo que a arrecadação acompanhe a dinâmica urbana de São Paulo. Ao mesmo tempo, a preservação de seus efeitos até 2025 assegura previsibilidade e tranquilidade aos contribuintes, garantindo uma transição equilibrada e responsável.

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, o projeto se presta a mais fins de interesse público.

Nesse ponto, a legislação municipal já contempla isenções de ITBI vinculadas à produção habitacional de interesse social. Persistiam, contudo, lacunas quando a operação se vinculava ao Programa Pode Entrar sem base direta no diploma específico do Programa.

O Projeto de Lei supre tal lacuna ao ajustar o § 2º do art. 4º da Lei nº 13.402/2002, 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 de avaliação. O ajuste confere segurança jurídica, reduz litigiosidade e agrega eficiência ao ciclo de produção/alienação de unidades habitacionais.

Já no campo do IPTU, a legislação vigente já prevê isenções vinculadas a limites de Valor Venal Imobiliário (VVI) em imóveis de padrão popular. Contudo, o que se verifica na prática é que 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.

O PL corrige a distorção criando, no âmbito da Lei nº 14.865/2008, o art. 2º-A, que concede isenção de IPTU, até dezembro de 2030, a imóveis residenciais (Padrões A, B ou C, Tipos 1 ou 2 da Tabela V da Lei nº 10.235/1986) localizados em ZEIS 1, ZEIS 2 ou ZEIS 4, conforme classificação da Lei nº 13.430/2002, assim classificadas na data de entrada em vigor do dispositivo. Trata-se de recorte preciso, socialmente focalizado e juridicamente seguro. A fixação de data-corte para a classificação de ZEIS - na data de entrada em vigor da lei - evita incentivos perversos e assegura estabilidade regulatória (mudanças posteriores de zoneamento não afetam o benefício), permitindo prognóstico fiscal acurado e blindagem do erário contra requalificações oportunistas.

Importante registrar que as ZEIS 3 e 5 não foram incluídas no rol de beneficiadas pela isenção. Essas zonas possuem características distintas das demais, seja quanto à localização, seja quanto ao perfil socioeconômico dos imóveis, valores de mercado e índices de inadimplência. A sua inclusão não atenderia ao mesmo objetivo de justiça social e correção de distorções, podendo gerar impacto fiscal desproporcional e menos focalizado.

A par da isenção prospectiva, a minuta resolve o passivo pretérito ao reemitir os créditos de IPTU (vencidos ou a vencer, constituídos ou a constituir) referentes a fatos geradores até a entrada em vigor da lei, vedada a devolução de valores já pagos. Aqui, o desenho evita desembolso retroativo e encerra uma massa de litígios e cobranças de baixa recuperabilidade, originados por falhas de titulação/regularização e não por vontade de inadimplir - alinhando-se à Política Municipal de Habitação e ao propósito das ZEIS de remover barreiras de acesso à moradia digna.

O efeito combinado é triplo: (i) justiça fiscal (benefício a quem de fato se destina); (ii) eficiência administrativa (redução de processos de cobrança e contencioso); e (iii) previsibilidade orçamentária (benefício estático, circunscrito pelo recorte ZEIS e pela data-corte, sem efeito cascata).

Atualmente, estima-se que existam 285 mil imóveis nessas zonas, dos quais cerca de 100 mil ainda arcam com o tributo, sendo que aproximadamente metade poderia obter isenção caso houvesse atualização cadastral e enquadramento no benefício por Valor Venal Individual (VVI). O impacto financeiro da medida foi avaliado nos seguintes termos: para o exercício de 2026, a renúncia fiscal efetiva decorrente da isenção (ou seja, o quanto efetivamente se prevê deixará de ser recolhido aos cofres públicos) é estimada em aproximadamente R\$ 70 milhões, já descontada a inadimplência média verificada.

Quanto à remissão, considerando apenas os valores efetivamente previstos para efetivo recolhimento, projeta-se renúncia de R\$ 28,5 milhões no período de 2020 a 2025. Esses números demonstram que, embora haja renúncia fiscal, esta se mostra proporcional ao alcance social e à correção de distorções históricas no tratamento tributário de imóveis situados em áreas destinadas à habitação de interesse social.

A adoção da medida contribuirá para a redução da inadimplência, a regularização de cadastros e o fortalecimento das políticas públicas de habitação e inclusão social. Além disso, permitirá alinhar a tributação à realidade socioeconômica dos moradores das ZEIS, garantindo maior equidade no sistema fiscal municipal e reforçando o compromisso da Administração com o desenvolvimento urbano inclusivo.

Avançando, o PL também propõe um reforço do FEMATF como instrumento fundamental de sustentabilidade financeira.

A modernização tributária exigida pelo novo desenho federativo (transição para o IBS/IVA) requer investimentos contínuos em tecnologia, dados, integração de sistemas e capacitação. Nesse contexto, o Projeto de Lei fortalece de maneira decisiva o papel do FEMATF, não apenas como fundo de investimentos em modernização, mas como verdadeiro pilar de sustentação financeira da Secretaria Municipal da Fazenda.

O incremento do percentual de repasse ao FEMATF garante que o fundo absorva as despesas de custeio da Pasta, abrangendo desde gastos operacionais recorrentes até iniciativas de investimento estratégico. Essa alteração contábil representa um avanço em termos de eficiência orçamentária: ao centralizar no FEMATF o financiamento das despesas correntes e de

investimento, preserva-se o orçamento geral da Prefeitura, abre-se espaço fiscal para outras áreas sensíveis da Administração e assegura-se maior estabilidade financeira para a Fazenda Municipal.

Entre os benefícios diretos dessa mudança, destacam-se: (i) a proteção da Fazenda contra oscilações imprevistas de arrecadação, (ii) a garantia de fluxo contínuo e regular de recursos para o custeio da máquina tributária, (iii) a ampliação da capacidade de planejamento de médio e longo prazo e (iv) a consolidação de um modelo de governança financeira que assegura maior previsibilidade e transparência.

A fixação do percentual de 0,57% para a receita do FEMATF foi calibrada com base em estudos técnicos que quantificaram as necessidades futuras da Secretaria. Esse novo patamar de financiamento permitirá que a Secretaria Municipal da Fazenda mantenha sua capacidade operacional plena, assegurando serviços de qualidade ao contribuinte e o fortalecimento institucional necessário para a transição federativa.

Finalmente, quanto à nova PGV, cuida-se de reforma legal viabilizadora orçamentária das alterações pretendidas no Projeto de Lei.

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 o valor efetivamente pago em hipóteses estritamente delimitadas no texto normativo.

Adicionalmente, a minuta trata de hipóteses de remissão técnica (no caso do IPTU de imóveis em ZEIS), com vedação de devolução de valores pagos - evitando desembolsos orçamentários retroativos e focando na cessação de passivos hoje de difícil cobrança, em especial quando o débito é fruto de entraves documentais e não de sonegação dolosa. O dispositivo que veda "a qualquer título a restituição de valores pagos" confere proteção ao caixa e limita o impacto à renúncia contábil, com efeito positivo em custos administrativos (menor litigiosidade e menor processamento de cobranças inviáveis).

Nesse quadro, a PGV 2025 viabiliza a política pública sem comprometer o resultado: (i) compensa financeiramente as isenções focalizadas; (ii) reduz custos de transação (cobrança, contencioso, perícias, custas); (iii) aumenta a previsibilidade para planejamento plurianual; e (iv) sustenta, com base em receitas adicionais, a consolidação do FEMATF como instrumento de financiamento estável da Secretaria Municipal da Fazenda.

Conclui-se, portanto, que o Projeto de Lei ora apresentado materializa estratégia integrada de justiça fiscal, modernização administrativa e sustentabilidade financeira. Ao alinhar a base de cálculo do IPTU à realidade do mercado (PGV 2025), corrigir assimetrias em ZEIS e racionalizar o ITBI para empreendimentos habitacionais, promove-se benefício social com segurança jurídica. Simultaneamente, o reforço do FEMATF - que passa a absorver integralmente as despesas de custeio da Secretaria Municipal da Fazenda - garante maior previsibilidade, eficiência e robustez institucional, sem aumento estrutural de pessoal.

Diante disso, por se entender essencial ao aprimoramento da justiça fiscal, à eficiência administrativa e à sustentabilidade das finanças municipais, bem como evidenciado o relevante interesse público de que se reveste a iniciativa e amparado nas razões que a justificam, submeto o presente Projeto de Lei à apreciação desta Egrégia Casa Legislativa, contando com seu indispensável aval.

Na oportunidade, renovo a Vossa Excelência meus protestos de apreço e de consideração.

RICARDO NUNES

Prefeito

Ao

Excelentíssimo Senhor

RICARDO TEIXEIRA

Digníssimo Presidente da Câmara Municipal de São Paulo

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 24/09/2025, p. 336.

Para informações sobre este projeto, visite o site www.saopaulo.sp.leg.br.