



## PARECER AO PROJETO DE LEI N.º 73/2020

### INICIATIVA: PODER EXECUTIVO

### À MESA DIRETORA

### PLANTA GENÉRICA DE VALORES DO MUNICÍPIO. DEFINIÇÃO DE CRITÉRIOS PARA AVALIAÇÃO DOS IMÓVEIS E PARA O LANÇAMENTO DO IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO – IPTU. COMENTÁRIOS

Senhor Presidente,

1. O presente projeto, de autoria do Poder Executivo Municipal “*APROVA A PLANTA GENÉRICA DE VALORES - PGV DE TERRENOS E A TABELA DE PREÇOS DE CONSTRUÇÃO DE IMÓVEIS, PARA DETERMINAÇÃO DO VALOR VENAL, BASE DE CÁLCULO DO IPTU; E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS*”.

2. Sob o aspecto formal, o projeto se enquadra nas hipóteses de competência constitucional do Poder Executivo Municipal legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, como permitem os incisos I e II do art. 30 da Constituição da República.

Na essência, a iniciativa das leis é uma competência. Por sua relevância, é fixada pela própria Constituição e pela Lei Orgânica Municipal. Tributo interessa a todo o povo, que por dever difuso contribui para manter o Estado. Por isso, também interessa a todos os representantes eleitos pelo povo para atuarem no processo legislativo que, em matéria tributária, possuem competência concorrente ao Executivo.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





O entendimento jurisprudencial da Suprema Corte<sup>1</sup> assim o confirma:

Ementa: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS DE DECISÃO MONOCRÁTICA. CONVERSÃO EM AGRAVO REGIMENTAL. PROCESSO LEGISLATIVO. NORMAS SOBRE DIREITO TRIBUTÁRIO. INICIATIVA CONCORRENTE ENTRE O CHEFE DO PODER EXECUTIVO E OS MEMBROS DO LEGISLATIVO. POSSIBILIDADE DE LEI QUE VERSE SOBRE O TEMA REPERCUTIR NO ORÇAMENTO DO ENTE FEDERADO. IRRELEVÂNCIA PARA FINS DE DEFINIÇÃO DOS LEGITIMADOS PARA A INSTAURAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO.

AGRAVO IMPROVIDO.

I A iniciativa de leis que versem sobre matéria tributária é concorrente entre o chefe do poder executivo e os membros do legislativo. II A circunstância de as leis que versem sobre matéria tributária poderem repercutir no orçamento do ente federado não conduz à conclusão de que sua iniciativa é privativa do chefe do executivo. III Agravo Regimental improvido.

O projeto sob análise partiu do próprio Poder Executivo, que procura adequar a legislação tributária do município às mudanças naturais ocorridas na legislação federal, e mesmo, na vida e contexto sócio-econômico da *polis*.

2.2 Como se trata de legislação tributária, necessário acrescentar algumas observações:

O legislador constituinte exige que o disciplinamento de matéria tributária seja feito por lei complementar, a teor do art. 146 da Constituição Republicana. Corolário disso e em razão do princípio da simetria das formas (art. 29, *caput*, parte final da CF), o Código Tributário Municipal tem “*status*” de Lei Complementar.

O art. 69 da CF dispõe que as leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta, o que significa que mais da metade do total de Vereadores, contados os presentes e ausentes, devem votar positivamente à aprovação da proposição. Eis a lição de Joaquim Castro Aguiar a respeito: “*Numa conceituação que tanto atende aos totais pares, quanto aos ímpares, poderemos dizer que a maioria absoluta é representada a*

1 STF - RE: 590697 MG , Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 23/08/2011, Segunda Turma, Data de Publicação: DJe-171 DIVULG 05-09-2011 PUBLIC 06-09-2011 EMENT VOL-02581-01 PP- 00169  
“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





*partir do número inteiro imediatamente superior à metade, considerando-se sempre o total de membros da Câmara.”*

Considerando que o Código Tributário Municipal foi editado em 1993 (Lei n.º 3.895), o processo legislativo adequado para sua tramitação é de Lei Complementar, uma vez que posterior à Constituição de 1988, que dispôs sobre a obrigatoriedade dessa espécie normativa nos casos em que arrola no art. 146. Vale lembrar que os Códigos Tributários editados em momento anterior à edição da CF de 1988 foram recepcionados no novo ordenamento constitucional como leis complementares, a exemplo do Código Tributário Nacional - Lei (ordinária) n.º 5.172/66 - recepcionado como Lei Complementar.

3. Sob o aspecto técnico, é consabido que a Constituição Federal de 1988, limitando a competência tributária dos entes federativos, estabelece em seu art. 150, I ser vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça.

Em disposição simétrica, o Código Tributário Nacional também determina, em seu art. 97, II, que somente a lei pode estabelecer a majoração de tributos. Os referidos dispositivos consagram a garantia fundamental do contribuinte da estrita legalidade tributária, ou da tipicidade cerrada, segundo a qual nenhum tributo pode ser instituído ou majorado, salvo as exceções constitucionalmente previstas, senão mediante lei em sentido estrito, proveniente do órgão constitucionalmente incumbido de legislar, o Poder Legislativo.

Trata-se da reserva absoluta de leis herdada da velha tradição do constitucionalismo (Magna Carta de 1.215) de que não se pode instituir tributos nem aumentá-los sem o consentimento da população através de seus representantes.

O eminente tributarista Hugo de Brito Machado<sup>2</sup>, com a proficiência e clareza que lhe são costumeiras, leciona que: ***“Sendo a lei manifestação legítima da vontade do povo, por seus representantes nos parlamentos, entende-se que o ser instituído em lei significa ser o tributo consentido. O povo consente que o Estado invada seu patrimônio para dele retirar os meios indispensáveis à satisfação das necessidades coletivas”*** (p. 63) – destacado

<sup>2</sup> in Curso de Direito Tributário, 28ª ed., Malheiros: São Paulo, 2.007





Mais adiante, afirma que **“no Código Tributário Nacional, a palavra lei é utilizada em seu sentido restrito, significando regra jurídica de caráter geral e abstrato, emanada do Poder ao qual a Constituição atribuiu competência legislativa, com observância das regras constitucionais pertinentes à elaboração das leis”** (p. 105). Por fim, arremata exemplificando que **“somente mediante lei são possíveis a criação e a majoração de tributo. Não mediante decreto, portaria, ou instrução normativa, ou qualquer ato normativo que seja lei, em sentido próprio, restrito”** (p. 296).

Com igual sentir o E. STF também já se manifestou:

Cabe ao Poder Legislativo autorizar a realização de despesas e a instituição de tributos, como expressão da vontade popular. Ainda que a autorização orçamentária para arrecadação de tributos não mais tenha vigência (princípio da anualidade), a regra da legalidade tributária estrita não admite tributação sem representação democrática. Por outro lado, a regra da legalidade é extensível à concessão de benefícios fiscais, nos termos do art. 150, § 6º, da Constituição. Trata-se de salvaguarda à atividade legislativa, que poderia ser frustrada na hipótese de assunto de grande relevância ser tratado em texto de estatura ostensivamente menos relevante. Porém, no caso em exame, é incontroverso que o benefício fiscal foi concedido com a anuência dos Legislativos local e estadual (Resolução 265/1973 da Câmara Municipal e Resolução 1.065/1973 da Assembléia Legislativa). Portanto, está afastado o risco de invasão de competência ou de quebra do sistema de checks and counterchecks previsto no art. 150, § 6º, da Constituição.<sup>3</sup>

Assim, vê-se que a legalidade tributária é específica e de maior rigor que a legalidade geral estampada no art. 5º, caput do Texto Excelso, de modo a exigir que a instituição e a majoração de tributos não se dê apenas com base legal, mas sim diretamente através de lei. É dizer, pois, que todos os aspectos da relação jurídico-tributária (material, espacial, temporal, pessoal e quantitativo) devem obrigatoriamente constar da lei para que se possa determinar com segurança e certeza o surgimento da

3 RE 414.249-AgR, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 31-8- 2010, Segunda Turma, DJE de 16-11-2010.  
**“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”**





obrigação tributária e o seu conteúdo, diante do impedimento constitucional da edição de atos infralegais para suplementá-la.

O Desembargador Federal e eminente tributarista Leandro Paulsen<sup>4</sup> assim enfrenta a questão: “*A norma impositiva incompleta, por insuficiência de dados, não assegura ao contribuinte a certeza quanto ao surgimento ou ao conteúdo da sua suposta obrigação tributária, já que não pode ser suplementada por regulamento em face da reserva absoluta de lei*”.

Especificamente no que tange o IPTU, a sua base de cálculo (valor venal do imóvel) é conformada por **critérios e avaliações**, segundo fatores objetivamente considerados como localização, acabamento, uso, tipo/categoria etc., **veiculados por meio das chamadas plantas fiscais de valores ou plantas genéricas de valores** que, por comporem o aspecto quantitativo da obrigação tributária, somente podem ser introduzidos por meio de lei em sentido formal em respeito ao princípio da tipicidade cerrada, pelas razões acima expostas.

Corroborando com tal entendimento, a ilustre professora Maria Rita Ferragut<sup>5</sup> esclarece a questão: “

Por plantas fiscais de valores entendem-se os padrões de avaliação de imóveis, por metro quadrado, segundo fatores tais como localização, acabamento e antiguidade. São utilizadas principalmente na cobrança do IPTU como elemento de configuração da base de cálculo, componente do critério quantitativo da regra-matriz de incidência tributária. As plantas fiscais de valores foram criadas pela lei, em virtude da impossibilidade fática do Fisco determinar, caso a caso, o valor venal dos imóveis, a base de cálculo do imposto de que tratamos, sujeito ao lançamento de ofício. A jurisprudência não costuma discutir a validade da planta como presunção, mas apenas a necessidade de sua veiculação por meio de instrumento introdutor adequado, já que o princípio da legalidade não permite que nenhuma dos critérios da regra- matriz de incidência seja fixado em veículo infralegal.

A própria razão de ser da planta genérica (ou fiscal) de valores já faz tornar imperativa a sua introdução por meio de lei para conferir legitimidade popular à exigência tributária, dado que ela representa uma presunção do ente tributante de que os critérios por ele eleitos e as avaliações feitas espelham verdadeiramente o valor do

4 Direito Tributário: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência, 12ª. ed., p. 162, Livraria do Advogado: Porto Alegre, 2010

5 Presunções no Direito Tributário, p. 135, Dialética: São Paulo, 2001

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





imóvel tal como ali considerado. Com efeito, no momento de proceder com o lançamento de IPTU, o município não possui condições de determinar in concreto o efetivo valor venal de cada imóvel localizado no seu território urbano. Bem por isso e por representar o aspecto quantitativo da relação jurídico-tributária (base de cálculo), é que o entendimento jurisprudencial da questão é sólido e pacífico quanto à necessidade de lei para a veiculação da planta de valores (valor venal dos imóveis): “... ***O valor venal dos imóveis de uma cidade pode ser atualizado por lei, mas não por decreto do prefeito. O prefeito só pode corrigir monetariamente os valores já fixados de acordo com a lei anterior. Recurso extraordinário conhecido e provido***”<sup>6</sup>.

Logo, como visto, isso há de ser necessariamente feito **por meio de lei em sentido estrito, como ora se faz**, em respeito ao princípio da legalidade tributária insculpido no art. 150, I do Texto Excelso e do art. 97, II do CTN.

Portanto, qualquer mudança que implique alterar a base de cálculo e, por conseguinte, o valor venal constante da PGV há que ser precedida de autorização legislativa, ou seja, lei em sentido estrito, sendo possível, via Decreto, apenas a atualização inflacionária do imposto.

As considerações deste parecer são de ordem exclusivamente jurídica. Outras considerações, como oportunidade, adequação e utilidade das modificações, não pertencem à alçada desta Procuradoria Legislativa, devendo ser expostas pelo órgão técnico, no caso a Secretaria Municipal da Fazenda, responsável pela redação do projeto.

Unicamente pelo aspecto técnico, opinamos pelo encaminhamento regular da matéria.

É o parecer para decisão de V. Ex<sup>as</sup>.

Cachoeiro de Itapemirim-ES, 09 de dezembro de 2020.

**KARLA DENISE HORA FIORIO**  
**Procuradora Legislativa Geral**  
**OAB-ES 13.273**

6 STF, RE 92.335/SP, RTJ 96/880

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

Portal da Câmara  
[www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br](http://www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br)

Processo Legislativo  
<http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br>

Transparência  
[www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/](http://www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/)



Autenticar documento em <http://www.splonline.com.br/cmci/autenticidade>  
com o identificador 310030003600300032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

