

P A R E C E R

Nº 3129/2023¹

- TB – Tributação. Projeto de lei complementar que altera lei local no que tange às alíquotas do IPTU. Iniciativa do Chefe do Executivo local. Análise da validade. Considerações.

CONSULTA:

Indaga o consultante acerca da validade de projeto de lei complementar, de iniciativa do Chefe do Executivo local, que altera lei local no que tange às alíquotas do IPTU.

A consulta vem acompanhada da propositura apenas.

RESPOSTA:

Inicialmente, como sabido, a lei complementar, como já diz a própria nomenclatura, destina-se a complementar diretamente o texto constitucional. Na prática, observamos que, de um modo geral, o constituinte, originário ou reformador, reserva à lei complementar matérias de especial importância ou matérias polêmicas, para cuja disciplina seja desejável e recomendável a obtenção de um maior consenso entre os parlamentares.

As leis complementares são instrumento de utilização excepcional. A regra geral é a criação, modificação ou extinção de direitos ou obrigações serem disciplinados por meio de leis ordinárias. Quando o legislador constituinte se refere à lei ("nos termos da lei...", ou "a lei estabelecerá..." etc.), ou mesmo à lei específica, está exigindo a edição de lei ordinária. Desta forma, as hipóteses de regulamentação da Constituição

¹PARECER SOLICITADO POR TASSIANE DE FATIMA MORAES, PROCURADORA LEGISLATIVO - CÂMARA MUNICIPAL (LARANJAL PAULISTA-SP)

Federal por meio de lei complementar estão taxativamente dispostas no Texto Maior, é o que se denomina "Reserva de lei complementar".

Especificamente com relação ao Código Tributário Municipal e legislação municipal correlata, vale explicitar que o art. 146 da Constituição Federal exige lei complementar apenas para o estabelecimento de normas gerais de Direito Tributário, as quais ficam a cargo da União na forma do art. 24, § 1º também da Lei Maior:

"Art. 146. Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre conflitos de competência, em matéria tributária, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

II - regular as limitações constitucionais ao poder de tributar;

III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes;

b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários;

c) adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas.

d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239. (...)"

Em assim sendo, uma vez que os Códigos Tributários Municipais e legislação municipal correlata não trazem normas gerais em matéria tributária (o que é estabelecido pela União), não há como se sustentar a exigência de uma lei complementar para tanto. Logo, a matéria encartada no projeto de lei em tela, bem como a lei que se pretende alterar não se encontra inserida na reserva de lei complementar prevista pelo legislador constituinte e, muito embora trate-se de lei formalmente complementar, materialmente é lei ordinária, podendo, inclusive, ser alterada por outra lei ordinária.

Em prosseguimentos, temos que, da leitura da mensagem do projeto de lei, em virtude do arquivamento de outro projeto de lei, o qual estabelecia a Planta Genérica de Valores do metro quadrado de terreno e do metro quadrado de construção para a base de cálculo dos impostos municipais incidentes sobre bens imóveis, se faz necessário ajustar a redação vigente para que se mantenha a alíquota do IPTU da maneira como vem sendo aplicada, sem alteração prática alguma, não há aumento e nem diminuição da arrecadação.

Como sabido, a base de cálculo do IPTU é o valor venal do imóvel (art. 33 CTN), o qual representa o preço que seria alcançado em uma operação de compra e venda à vista, em condições normais de mercado. Dentro deste contexto, a Planta de valores (PGV) é o instrumento utilizado para padronizar os critérios de apuração do valor venal dos imóveis. O referido instrumento considera, além do tamanho e do valor do m² da área construída e do terreno, outros coeficientes em conjunto, tais como o fator de obsolescência e, no valor venal da área do terreno urbano onde o imóvel se situa, outros coeficientes tais como tipo de terreno, profundidade, fração ideal, fator condominial, etc.

O exercício da competência tributária é regido pelo princípio da legalidade (art. 150, I, da Constituição Federal; art. 97, II do CTN), o qual determina que os critérios da regra-matriz de incidência sejam fixados por lei. O fato de a base de cálculo do IPTU (elemento quantitativo do fato gerador) ser definido legalmente como o valor venal e este, por sua vez, representar o valor de mercado, enseja algumas confusões.

No entanto, entendemos que caberá ao agente administrativo tributário competente promover o enquadramento de cada imóvel a ser tributado pelo IPTU nas definições da lei (preexistentes) para apuração do valor venal do imóvel. Assim, o Fisco para lançar o valor do IPTU deve considerar multiplicidade de aspectos envolvidos e deverá consultar a PGV.

Neste sentido, nos valem do teor do seguinte julgado do STF:

"RECURSO INOMINADO. TRIBUTÁRIO. IPTU. LONDRINA. LOTEAMENTO POSTERIOR À LEI MUNICIPAL Nº. 8.672/2001. PLANTA GENÉRICA DE VALORES. ATRIBUIÇÃO DO VALOR VENAL AO NOVO IMÓVEL CRIADO. PAUTA Nº. 014/2014. LEGALIDADE. IMPOSSIBILIDADE DE ATRIBUIÇÃO DO VALOR VENAL DA GLEBA ORIGINÁRIA. CÓDIGO TRIBUTÁRIO MUNICIPAL QUE ESTIPULA OS CRITÉRIOS OBJETIVOS PARA A APURAÇÃO DO VALOR VENAL DOS IMÓVEIS CRIADOS APÓS A EDIÇÃO DA RESPECTIVA LEI. INTELIGÊNCIA DO ART. 176, §5º, CTM. ATRIBUIÇÃO DO VALOR VENAL REALIZADO DE FORMA TÉCNICA. INEXISTÊNCIA DE ILEGALIDADE OU INCONSTITUCIONALIDADE. INAPLICABILIDADE DA SÚMULA 239, STF. SENTENÇA REFORMADA. PEDIDOS AUTORAIS IMPROCEDENTES RECURSO CONHECIDO E PROVIDO.(...)

6. Incumbe ao agente administrativo tributário competente, portanto, promover o enquadramento de cada imóvel a ser tributado pelo IPTU nas definições da lei para apuração do valor venal do imóvel, devendo aplicar sobre ele os valores unitários do metro quadrado da construção, assim como do metro quadrado do terreno correspondente.

7. Constata-se que, diferentemente do que sustenta a tese da parte recorrente, não houve majoração da base de cálculo do IPTU efetuada por ato administrativo, mas, tão somente, atribuição do valor venal sobre o novo terreno que surgiu com o

desmembramento realizado." (STF. ARE 1118501/PR. Rel. Min. Edson Fachin. Publicação: DJE nº73, divulgado em 16/04/2018).

Assentadas essas considerações, temos que não foi dado conhecer o teor da atual redação do art. 199 da LC nº 199/2017, nem a redação anterior a esta.

Seja como for, **se de fato** a propositura em tela mantém as alíquotas da redação anterior à atualmente vigente, apenas corrigindo a redação atual em razão do fato de que a nova planta de valores não foi aprovada, não há que se perquirir aumento ou diminuição do IPTU e a medida **é de todo louvável** vez que enseja segurança jurídica aos intérpretes da lei local e aos contribuintes.

Isto posto, concluímos objetivamente a presente consulta na forma das razões exaradas.

É o parecer, s.m.j.

Priscila Oquioni Souto
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 23 de outubro de 2023.