



CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE

O Legislativo mais perto de você!

| | |
|--|-----|
| CÂMARA MUNICIPAL PRIMAVERA DO LESTE-MT | |
| L. Nº | RUB |
| 040 | J |

PARECER DA COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO

PROCESSO LEGISLATIVO Nº 135/2018
PROJETO DE LEI Nº 924/2018
AUTOR: EXECUTIVO MUNICIPAL
RELATOR: CARLOS VENÂNCIO DOS SANTOS

I – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei nº 924/2018 de lavra do Poder Executivo Municipal, o qual regula o recolhimento do IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano – de 2019 e dá outras providências.

Junto com o corpo textual do projeto de lei fora apresentada a sua justificativa às fls. 030, que exprime os seus anseios e motivos do autor.

Destaca-se o parecer jurídico incluído às fls.035/036, categoricamente lançado pelo Dr. Luiz Carlos Rezende.

Por fim, o projeto foi para leitura em plenário e veio para esta comissão temática para encartar-se o devido parecer temático.

É o resumo do essencial.

II – ANÁLISE

De proêmio, é importante frisar que, consoante ordenamento regimental, a Comissão de Justiça e Redação deverá moldar seu parecer quanto ao



CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE

O Legislativo mais perto de você!

| | |
|--|----------|
| CÂMARA MUNICIPAL PRIMAVERA DO LESTE-MT | |
| Nº 043 | RUB J |

aspecto Constitucional, Jurídico, Legal e Textual dos processos legislativos que correm por esta casa de leis, não lhe sendo oportunizado ultrapassar tais limites, sob pena de ilegitimidade, consoante traduz o art. 42 do RICM, senão vejamos:

Art. 42. A Comissão de Justiça e Redação competirá opinar sobre todos os processos e proposições entregues, à sua apreciação **quanto ao seu aspecto constitucional, de redação e Jurídico.**

§ 1º - É obrigatório a audiência da Comissão de Justiça e Redação sobre todos os processos que tramitam pela Câmara, ressalvados os que explicitamente tiverem outro destino determinado por este Regimento.

§ 2º - Compete, ainda, manifestar-se sobre o mérito das seguintes proposições:

- I - organização administrativa da Câmara;
- II - contrato, ajustes, convênios e consórcios;
- III - perda de mandato;
- IV - licença ao Prefeito e Vereadores;
- V - proposição de discussão única;
- VI - oferecer a redação final dos projetos apresentados em plenário;
- VII - opinar sempre que solicitado sobre a redação de quaisquer proposições que tramitem pela Casa.

Veja-se, pois, que internamente a matéria tem pertinência com as atribuições desta Comissão de Justiça e Redação, pelo que não há que se falar em qualquer injuridicidade por falta de competência para a apreciação da proposta.

Verticalmente, cumpre destacar que a iniciativa legal possui subsistência com as disposições da CF/88, especialmente em seu art. 30, inciso I, sem olvidar da consonância que guarda com a Constituição do Estado de Mato Grosso, quando esta dispõe em seu art. 195, parágrafo único sobre a competência legislativa do prefeito municipal.



CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE

O Legislativo mais perto de você!

| | |
|--|-----|
| CÂMARA MUNICIPAL PRIMAVERA DO LESTE - MT | |
| FL. Nº | RUB |
| 044 | J |

Passo mais, tem-se que a matéria se inclui dentre aquelas reservadas à competência de iniciativa do Executivo Municipal, de conformidade com o caput art. 37, §1º da Lei Orgânica Municipal c/c art. 89, §1º do RICM. Assim, não se vislumbra óbice algum quanto à constitucionalidade da medida proposta.

Noutro espeque, quanto às exigências relativas à técnica legislativa, o projeto está de acordo com as determinações da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que disciplina a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

Verifica-se, outrossim, que todos os requisitos regimentais para dar possibilidade à atuação legiferante foram preenchidos, especialmente pelo enfrentamento das etapas preliminares necessárias ao correto andamento processual.

Feito essas considerações objetivas, passamos à análise do mérito da questão.

Como é cediço, a base de cálculo do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU necessariamente precisa ser o “valor do imóvel”, única expressão econômica que possui ligação com o fato presuntivo de riqueza “ser proprietário de imóvel na zona urbana municipal”, elegida pelo legislador como hipótese tributária, e que o expressa em termos pecuniários. No particular andou bem o legislador complementar nacional, ao estabelecer, no artigo 33, do Código Tributário Nacional – CTN, o seguinte:

¹ Art. 37. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador ou Comissão, ao Prefeito e aos Cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que:

I - fixem ou modifiquem o efetivo da Guarda Municipal;

II - disponham sobre:

- a) Criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica e fixação de sua remuneração;
- b) Servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade, disponibilidade e aposentadoria;
- c) Criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública municipal;
- d) Estabelecimento do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais;
- e) Criação e definição das áreas de atuação de autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias. (destaquei).



CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE

O Legislativo mais perto de você!

| | |
|--|----------|
| CÂMARA MUNICIPAL PRIMAVERA DO LESTE-MT | |
| Nº 045 | RUB f |

Art. 33. A base do cálculo do imposto 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.

Trata-se de previsão seguida pelo legislador local, que, no artigo 197, da Lei Municipal n. 699/2001, o Código Tributário Municipal – CTM, repete a redação do CTN, *ipsis litteris*.

E o que vem a ser o valor venal do imóvel? Como nos ensina AIRES BARRETO, é o “valor de mercado”, o “valor de venda dos imóveis”². Mais detalhadamente, é “um valor provável que se obterá, em transação à vista, em mercado estável e estando o comprador e vendedor bem informados sobre a sua utilidade”³. Nesse mesmo sentido, KIYOSHI HARADA⁴. Não discrepam os citados autores, portanto, da clássica definição de ALIOMAR BALEEIRO, de que o valor venal “é aquele que o imóvel alcançará para compra-e-venda à vista, segundo as condições usuais do mercado de imóveis”⁵.

Fixada a base de cálculo do IPTU em lei municipal e partindo-se do pressuposto que referido diploma legal tenha adotado a previsão do CTN, atendido está o primado da Legalidade Tributária: a previsão de que o valor venal do imóvel deve ser a base de cálculo do referido imposto atende à determinação constitucional de que os critérios da Regra-Matriz de Incidência Tributária sejam veiculados pelo instrumento “lei”.

Para a continuidade do processo de positivação, para que incida a norma tributária, contudo, faz-se necessária a aplicação da norma geral e abstrata,

² AIRES FERNANDINO BARRETO, Curso de Direito Tributário Municipal, São Paulo: Saraiva, 2009, p. 207

³ Id., *Ibid.*, p. 209

⁴ KIYOSHI HARADA, Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana, In MARCELO MAGALHÃES PEIXOTO [Coord.]. IPTU: Aspectos Jurídicos Relevantes, São Paulo: Quartier Latin, 2002, p. 349

⁵ ALIOMAR BALEEIRO, Direito Tributário Brasileiro, 10 ed., Rio de Janeiro: Forense, 1995, p. 148.



CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE

O Legislativo mais perto de você!

| | |
|--|-----|
| CÂMARA MUNICIPAL PRIMAVERA DO LESTE-MT | |
| L. Nº | RUB |
| 046 | 8 |

mediante a expedição de norma individual e concreta, que, declarando a ocorrência do evento tributário, constitua o crédito da Fazenda Pública, inclusive com o cálculo do valor devido pelo sujeito passivo, o que perpassa pela apuração da base de cálculo no caso concreto (a base calculada). Essa é a determinação do art. 142, do CTN, a seguir pormenorizada:

Art. 142. Compete privativamente à autoridade administrativa constituir o crédito tributário pelo lançamento, assim entendido o procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo caso, propor a aplicação da penalidade cabível.

Partindo-se aqui da realidade primaverense, em que o IPTU é lançado de ofício, o esperado, o normal, seria que a autoridade fazendária apurasse a base calculada; vale dizer, que, no ato de lançamento, enunciasse o valor venal efetivamente considerado para determinado imóvel. Com efeito, é o que ordinariamente ocorre com todos os demais tributos: no momento da efetiva aplicação da norma de incidência tributária se enuncia a base calculada, dizendo-se qual o valor da renda auferida para fins do Imposto sobre a Renda, do valor da terra nua, para fins do Imposto Territorial Rural, do preço do serviço, para fins do Imposto sobre Serviços, etc.

Para tanto, e levando o procedimento de aplicação da norma de incidência do IPTU ao extremo, seria necessária uma detalhada avaliação individual e anual de cada um dos imóveis urbanos existentes no Município, que permitisse ao agente tributário a realização dos milhares de lançamentos, ano a ano. Trata-se de cenário de difícil implementação prática, mas que se adequaria totalmente aos ditames constitucionais sobre a matéria. Não haveria a necessidade de qualquer previsão normativa intermediária entre o tipo legal "valor venal do imóvel", na norma geral e abstrata, e o valor da avaliação individual do imóvel realizada pelo Fisco, na norma individual e concreta.



CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE

O Legislativo mais perto de você!

| | |
|---------------------|---------|
| CÂMARA MUNICIPAL P: | F. MT |
| FL. Nº | RUBRICA |
| 047 | |

Sabe-se, contudo, que o mundo fenomênico é bem mais complexo do que a descrição acima poderia sugerir. As Fazendas Municipais, com o passar dos anos, viram-se impossibilitadas de, na prática, realizar a apuração individual do valor venal de cada imóvel. Trata-se de uma quase impossibilidade material facilmente perceptível, tendo em vista que os custos para tal proceder seriam desproporcionalmente elevados. Eis um caso de "estado de necessidade administrativa", que leva à criação de formas mais simples de aplicação da norma tributária, mais práticas e eficientes. Eis, portanto, um caso no qual se verifica a necessidade de uso da chamada "praticabilidade tributária". Segundo REGINA HELENA COSTA:

A necessidade de aumentar a eficiência da arrecadação de tributos veio a impor a adoção de mecanismos voltados à simplificação do sistema, envolvendo medidas de ordem legislativa e administrativa. Tornar mais simples os sistemas tributários constitui, mesmo, um dos grandes objetivos da fiscalidade de nossos dias, já que, por razões várias, os ordenamentos fiscais se têm convertidos em realidades cada vez mais complexas⁶.

Surgiram, então, as chamadas plantas, pautas ou mapas genéricos de valores, mediante os quais a autoridade fazendária passou a realizar uma avaliação em massa dos imóveis urbanos, deixando de lado algumas peculiaridades dos casos concretos para facilitação da aplicação do IPTU. MISABEL DERZI explica-nos:

A rigor, não se verifica uma aplicação individual da lei ao caso concreto, fenômeno que pressupõe a investigação exhaustiva dos dados juridicamente relevantes do fato isolado, mas sim uma aplicação da norma segundo o "imóvel padrão", idealizado ou esquematizado. [...]

A polêmica em torno da base de cálculo do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana concentra-se nesses pontos básicos: o estado de necessidade administrativo leva à formação de

⁶ Praticabilidade e Justiça Tributária: exequibilidade de Lei Tributária e Direitos do Contribuinte, São Paulo: Malheiros, 2007, p. 19.



CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE

O Legislativo mais perto de você!

| | |
|------------------|-----------------------|
| CÂMARA MUNICIPAL | PRIMAVERA DO LESTE-MT |
| FL. Nº | RUB |
| 048 | J |

padrões e esquemas que atuam como presunções, fixadas pelo Poder Executivo, as quais são um arranhão ao princípio da legalidade tributária⁷.

Desse modo, 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”⁸. Também a respeito de tais plantas fiscais de valores, fala-nos REGINA HELENA COSTA que as “plantas fiscais de valores apontam presunções relativas de fixação da base de cálculo desse imposto [IPTU] – o valor venal do bem – estabelecidas com valores prováveis, aproximados, dos imóveis”⁹.

Como relata AIRES FERNANDINO BARRETO, os mapas de valores genéricos, como ele prefere chamar, começaram a ser utilizados, no Brasil, pelo Município de São Paulo, no início da década de 40 do século passado, após exibição de um estudo por técnicos da cidade de Boston, EUA. Podem eles ser definidos como

o complexo de plantas, tabelas, listas, fatores e índices determinantes dos valores médios unitários de metro quadrado (ou linear) de terreno e de construção, originários ou corrigidos, acompanhados de regras e métodos, genéricos ou específicos, para a apuração do valor venal de imóveis¹⁰

Como recorda referido autor, tendo em vista a extremada complexidade de uma exata mensuração do valor de um dado imóvel, comumente se mantém uma “faixa de segurança”, estabelecendo-se a presunção de valor com uma diferença para menor, em relação ao valor de mercado.¹¹

Inicialmente, os Municípios veiculavam tais Plantas Genéricas de Valores - PGVs através de decretos que, à guisa de regulamentar a aplicação da

⁷ Direito Tributário, Direito Penal...op. cit., p. 351

⁸ MARIA RITA FERRAGUT, Presunções no Direito Tributário, São Paulo: Dialética, 2001, p. 135

⁹ Praticabilidade e Justiça...op. cit., p. 259

¹⁰ Curso de Direito...op. cit., p. 227

¹¹ AIRES FERNANDINO BARRETO, Curso de Direito...op. cit., p. 229-230



CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE

O Legislativo mais perto de você!

| | |
|--------|-----|
| FL. Nº | 049 |
| DATA | |

norma do IPTU, trazia tais presunções tributárias em ato infralegal. Ninguém menos que GERALDO ATALIBA foi um dos defensores de tal procedimento:

[...] a planta de valores: – é ato simplesmente declaratório; não atribui valor a nenhum imóvel, mas revela, espelha o valor que nele existe (ou que ele tem); – não altera, por isso, a lei, não excedendo o limite que nela se contém; – se, eventualmente, em algum caso concreto, sua aplicação, mediante o prosseguimento do lançamento, levar a tal resultado, a ordem jurídica prevê correção administrativa ou judicial; – nesse caso, o que se compromete é ou uma interpretação da planta, ou parte da mesma, ou a própria planta concretamente individualizada; jamais a idéia de planta, ou a competência a que o Executivo recebe da lei, para expedi-la; – além do mais, a planta se insere na categoria de atos administrativos incumbentes ao Executivo, para instrumentar a ação dos agentes menores da Administração; – é ato de execução da lei. Ato privativo, por sua natureza, do Executivo, não altera a lei, mas dispõe no sentido de sua fiel “execução” (como o quer o n. III do art. 81 da Constituição); – é providência concreta administrativa para orientação dos funcionários; – é ato de aplicação do Direito. Como observa Celso Antônio Bandeira de Mello, não assume função inaugural, não invade o campo da lei, pela circunstância de constituir-se em instrumento de sua aplicação não a um só caso singular, mas a uma generalidade de casos.¹²

A jurisprudência, no entanto, não caminhou neste sentido. Como se sabe, tanto o Supremo Tribunal Federal – STF¹³, quando o Superior Tribunal de Justiça – STJ¹⁴, fixaram o entendimento, ainda mantido, sobre a necessidade de que

¹² GERALDO ATALIBA, Avaliação de Imóveis para lançamento de imposto – Ato administrativo por natureza – caráter regulamentar da planta de valores – Atualização de valores imobiliários In Revista de Direito Tributário, v. 3, n. 7/8, p. 36 – 59, jan./jun., 1979, p. 54-55

¹³ Supremo Tribunal Federal. RE 234.605, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 8.8.2000, Primeira Turma, DJ 1º.12.2000; AI 534.150-AgR, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Segunda Turma, DJe 30.4.2010; RE 114.078, Rel. Min. Moreira Alves, Plenário, DJ 1º.7.1988

¹⁴ Superior Tribunal de Justiça. Súmula 160: “É defeso, ao Município, atualizar o IPTU, mediante decreto, em percentual superior ao índice oficial de correção monetária.” DJ 19.06.1996.



CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE

O Legislativo mais perto de você!

| | |
|------------------|-------------------------|
| CÂMARA MUNICIPAL | PRIMAVERA DO LESTE - MT |
| FL. Nº | DATA |
| 050 | |

tais plantas genéricas de valores sejam fixadas através de lei. MISABEL DERZI, didaticamente, explicita as razões que levaram o Judiciário a tal posicionamento:

Posta à frente desse aporema – a praticidade exige que a Administração estabeleça presunção (padrões, esquemas, somatórios ou pauta de valores) sem as quais não é possível aplicar a lei em “massa”, mas tais presunções são ofensivas à legalidade estrita e ao princípio da justiça tributária individual – a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal optou por uma solução intermediária. O sempre citado RE 87.763-1 (DJU 23.11.1979, Pleno), que teve como relator o Min. Moreira Alves, desencadeou o entendimento, hoje consolidada, de que as padronizações e pautas de valores genéricos são presunções que devem ser estabelecidas em lei. Mas, com razoável prudência, o STF não inviabilizou a execução da lei, porque estabiliza os valores atribuídos aos imóveis em exercícios anteriores e vem permitindo que a Administração os atualize nominalmente (independentemente de lei) nos mesmos índices da correção monetária. Entende o mais alto Pretório que fica vedado ao Poder Executivo apenas majorar, em termos reais, os valores, atribuídos aos imóveis em exercício anteriores.¹⁵

Neste compasso, o município também ministra o entendimento supracitado, como é de se ver no presente Projeto de Lei, ora analisado por este colegiado, além de haver previsão no próprio Código Tributário Municipal sobre o instituto da Planta Genérica de Valores, especificamente no §3º do artigo 199, *in verbis*:

Art. 199 O valor dos imóveis será apurado com base nos dados fornecidos pelo Cadastro Imobiliário do Município de Primavera do Leste, levando em conta os seguintes elementos:

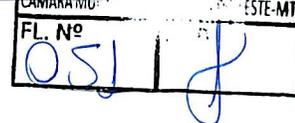
[...]

¹⁵ MISABEL DE ABREU MACHADO DERZI, Direito Tributário, Direito Penal...op. cit., p. 352-353



CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE

O Legislativo mais perto de você!



§ 3º A planta genérica de valores será revista e atualizada a intervalos de tempo nunca superior a 2 (dois) anos.

Portanto, com base nas elencadas considerações, tem-se que, na proposição analisada, não se encontram restrições de natureza constitucional, jurídica ou de técnica legislativa, de maneira que o parecer é pela sua constitucionalidade e juridicidade, de modo que se encontra perfeita e pronta para se incluir no ordenamento jurídico municipal, observando-se a regimental competência da Comissão de Economia, Finanças e Orçamento, a qual compete, no limite de suas atribuições, esquadrihar proficuamente a proposta legislativa.

Destarte, exaro meu voto pelo provimento do Projeto de Lei em questão, opinando para que seja ele APROVADO pelo Soberano Plenário.

III – CONCLUSÃO

Logo a presente proposição de iniciativa do Poder Executivo Municipal **ATENDE** ao interesse público buscado, demonstrando que o projeto é **viável, legal e constitucional**.

IV – VOTO

O Excelentíssimo Senhor Vereador **CARLOS VENANCIO DOS SANTOS**(Relator): Por isso, o meu parecer e voto são **FAVORÁVEIS** e, no mérito, opino pela **APROVAÇÃO** do projeto pelo soberano plenário.

Sala das Comissões, em 28 de novembro de 2018.

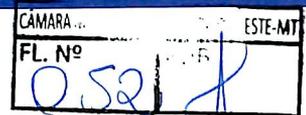
Vereador **CARLOS VENÂNCIO DOS SANTOS**– Relator.

V – VOTO



CÂMARA MUNICIPAL DE **PRIMAVERA DO LESTE**

O Legislativo mais perto de você!



O Exmo. Sr. Ver. MANOEL MAZZUTTI NETO (Presidente):
Voto “pelas conclusões do relator”.

É como voto.

Sala das Comissões, em 28 de novembro de 2018.

Vereador MANOEL MAZZUTTI NETO – Membro.

VI – VOTO

O Exmo. Sr. Ver. LUIZ PEREIRA COSTA (Membro): Voto
“pelas conclusões do relator”.

É como voto.

Sala das Comissões, em ____ de novembro de 2018.

Vereador LUIZ PEREIRA COSTA – Membro.