

Projeto de Lei de Vereador

Expediente 3560/2019.

Projeto de Lei 715/2019.

É da legitimidade do Vereador a apresentação de proposições, conforme art. 14, inciso III do Regimento Interno, em consonância com o art. 134 da Lei Orgânica Municipal.

Dentre as proposições arroladas no artigo 77 do Regimento Interno, consta no inciso II a edição de leis complementares, tal como a proposta no expediente em análise.

O projeto tem por objeto:

**Cria o Projeto de Lei “Justo IPTU” que dispõe sobre a concessão de desconto no pagamento de IPTU aos imóveis localizados em logradouros públicos sem pavimentação.**

**Art. 1º** - O Poder Executivo Municipal concederá desconto de 20% (vinte) no Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU aos imóveis edificados localizados em logradouros públicos que não contemplem pavimentação.

Parágrafo único: Para fins de concessão do benefício, também considerar-se-á a inexistência de meio-fio e calçamento, bem como rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar e coleta de lixo.

**Art. 2º** - o benefício será concedido somente para um único imóvel do qual o contribuinte seja o proprietário/dependente ou responsável pelo recolhimento dos tributos municipais e que seja utilizado exclusivamente como sua residência e de sua família, independentemente do tamanho do referido imóvel.

**Art. 3º** - O desconto previsto no art. 1º cessará de imediato quando o logradouro estiver contemplado com pavimentação, meio-fio e calçamento, rede de iluminação pública e coleta de lixo.

**Art. 4º** - O Poder Executivo regulamentará no que couber a presente lei.

**Art. 5º** - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

## **PRELIMINARMENTE:**

### **- Quanto à matéria:**

O Vereador Proponente está legislando sobre matéria tributária, a saber o IPTU, que é imposto de competência municipal, conforme preconiza o artigo 30, inciso III, combinado com o artigo 156, inciso I, ambos da Constituição Federal, e artigo 11, inciso II da Lei Orgânica Municipal.

### **- Quanto à iniciativa da Lei:**

Quanto a iniciativa legislativa, reconheço a legitimidade parlamentar para dar início a projeto de lei em matéria tributária.

Refiro que o STF já pacificou o entendimento acerca do art. 61, caput, da CF, alertando para o fato de que a exceção prevista no inciso II, letra "b", se aplicam única e exclusivamente aos "territórios" (que nem existem mais). Conosco a jurisprudência:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO RECURSO DE AGRAVO PROCESSO LEGISLATIVO MATÉRIA TRIBUTÁRIA INEXISTÊNCIA DE RESERVA DE INICIATIVA PREVALÊNCIA DA REGRA GERAL DA INICIATIVA CONCORRENTE QUANTO À INSTAURAÇÃO DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA INICIATIVA PARLAMENTAR RENÚNCIA DE RECEITA NÃO CONFIGURADA AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO À RESERVA DE LEI ORÇAMENTÁRIA ALEGADA OFENSA AO ART. 167, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO INOCORRÊNCIA DECISÃO QUE SE AJUSTA À JURISPRUDÊNCIA PREVALECENTE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL CONSEQUENTE INVIABILIDADE DO RECURSO QUE A IMPUGNA SUBSISTÊNCIA DOS FUNDAMENTOS QUE DÃO SUPORTE À DECISÃO RECORRIDA RECURSO IMPROVIDO". (RE-ED 732.685, Relator Ministro Celso de Mello, Segunda Turma, DJe 27.5.2013)

E:

DIREITO TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEIS EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA. INICIATIVA CONCORRENTE ENTRE OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO. EVENTUAL REPERCUSSÃO NO ORÇAMENTO DO ENTE FEDERADO. IRRELEVÂNCIA. ACÓRDÃO RECORRIDO ALINHADO COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. 1. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que a iniciativa de leis em matéria tributária é concorrente entre os Poderes Executivo e Legislativo. 2. A eventual repercussão que uma lei tributária possa ter no orçamento do ente federado não permite concluir que sua iniciativa é privativa do Chefe do Poder Executivo. 3. A conclusão do Tribunal de origem não diverge da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. 4. Inaplicável o art. 85, §11, do CPC/2015, uma vez que não houve fixação de honorários advocatícios. 5. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, §4º, do CPC/2015.

RE 779844 AgR/SP - SÃO PAULO. AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO.

Portanto, o projeto não apresenta vício de origem.

**- Quanto à forma:**

Inicialmente destaco que, embora o Constituinte Originário não tenha exigido Lei Complementar para instituir e regulamentar o IPTU em âmbito municipal, tal como fez em relação ao ISS, conforme art. 156, § 3º, inc. III da CF, que determina o tratamento da matéria através de lei complementar, o fato é que o Legislador Municipal instituiu e regulamentou o IPTU através da Lei Municipal 5.047/2001, que institui o Código Tributário Municipal.

Nesse contexto, entendo que o projeto de lei em exame é o previsto no art. 141 da Lei Orgânica Municipal, isso porque não é

dado alterar o código tributário através de processo legislativo ordinário.

Assim, após o exame de admissibilidade que será exercido pela CCJ, deverá, se for o caso, ser constituída Comissão Especial para normal prosseguimento do processo legislativo referente a lei complementar.

#### **- Das ofensas às normas infraconstitucionais:**

Refiro-me inicialmente ao art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O projeto concede desconto de 20% para imóveis não servidos por ruas pavimentadas, excetuando quando um mesmo proprietário possuir dois imóveis em rua não pavimentada, situação em que apenas um dos imóveis receberá o desconto tributário proposto.

Com efeito, os projetos de lei que estabeleçam concessão ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita por meio de remissão ou isenção de caráter não geral, seja, de iniciativa do executivo ou do legislativo, devem atender ao disposto no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00), que assim dispõe:

“Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º - A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º - Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º - O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.”

Ao projeto nada foi anexado a respeito, de modo que até o momento não se verifica o atendimento do disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal.

O IPTU e o ISS são impostos que possuem previsão orçamentária, e portanto a redução por desconto implica em renúncia de receita, e portanto requerem o estudo do impacto orçamentário, e a apresentação de medidas compensatórias. Diferentemente é o caso do ITBI, cuja arrecadação não é possível sequer a estimativa.

Aliás, a própria Lei Orgânica Municipal, no artigo 11. Inciso II, refere que ao instituir e arrecadar impostos, não poderá prejudicar balancetes.

## **NO MÉRITO:**

O projeto visa conceder desconto de 20% no IPTU para imóveis não servidos por rua pavimentada.

Nesse contexto o projeto produz sensível alteração no Código Tributário Municipal, a saber, o disposto no parágrafo 1º do artigo 3º do Código Tributário Municipal.

Com efeito, o Código prevê a incidência do IPTU quando o imóvel possui melhoramentos públicos em pelo menos duas das seguintes situações:

Art. 3º O Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU - incide sobre a propriedade, o domínio útil ou a posse a qualquer título de imóvel edificado ou não, situado na zona urbana do Município ou de expansão urbana do Município.

§ 1º - Para os efeitos deste Imposto, considera-se zona urbana ou de expansão urbana toda a área em **que existam melhoramentos executados ou mantidos pelo Poder Público, indicados em pelo menos dois** dos incisos seguintes:

**I - meio fio ou calçamento com canalização de águas pluviais;**

**II - abastecimento de água;**

**III - sistema de esgotos sanitários;**

**IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;**

**V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de três quilômetros do imóvel considerado.**

**Com o texto proposto, o Vereador Proponente pretende desconsiderar esse critério da existência de duas melhorias executadas ou mantidas pelo Poder Público.**

A redação do *caput* do artigo primeiro propõe como único critério para o desconto, a inexistência de pavimentação. Vejamos:

**Art. 1º** - O Poder Executivo Municipal concederá desconto de 20% (vinte) no Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU aos imóveis edificados localizados em logradouros públicos que não contemplem pavimentação.

Entretanto, operando em verdadeira falha de técnica redacional, introduz o “parágrafo único” ampliando o “suporte fático” da norma descrita no caput. Portanto, o parágrafo único não trás modulação do previsto no caput, mas sim verdadeira ampliação das hipóteses de incidência do desconto.

Vejamos:

Parágrafo único: Para fins de concessão do benefício, também considerar-se-á a inexistência de meio-fio e calçamento, bem como rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar e coleta de lixo.

A inteligência que emerge da proposição é no sentido de que o desconto deverá ocorrer sempre que não se verificar ao menos uma das hipóteses previstas no caput do art. 1º e seu parágrafo único. Ou seja, o imposto será integral somente quando verificado que o imóvel é servido por pavimentação ou calçamento, meio fio, iluminação pública e coleta de lixo.

Esse entendimento fica claro a partir da leitura do artigo 3º do projeto:

**Art. 3º** - O desconto previsto no art. 1º cessará de imediato quando o logradouro estiver contemplado com pavimentação, meio-fio e calçamento, rede de iluminação pública e coleta de lixo.

**Portanto a proposição tal como se apresenta produzirá profundas alterações no Código Tributário Municipal.** Daí o porque do processo legislativo especial atinente as leis complementares.

**Ademais, tenho que a concessão do desconto de 20% configuraria um abatimento indevido, isso porque a incidência do imposto ocorre sobre o valor venal. Com efeito, o valor venal é verificado a partir de elementos previstos no código tributário, e que acabam por estabelecer a distinção pretendida no projeto.** Vejamos:

**Código Tributário Municipal:**

*DA BASE DE CÁLCULO E ALÍQUOTAS*

*Art. 7º O imposto de que trata este capítulo é calculado sobre o valor venal do imóvel.*

*[...]*

*Art. 8º O valor venal do imóvel será determinado em função dos seguintes elementos:*

*I - na avaliação do PRÉDIO, o preço do metro quadrado de cada tipo de construção, a idade, e a área.*

*II - na avaliação do TERRENO, o preço do metro quadrado, relativo a cada face do quarteirão, a forma e a área corrigida.*

*III - na avaliação da GLEBA, entendida esta como a área de terreno com mais de 10.800 m<sup>2</sup>(dez mil oitocentos metros quadrados), o valor do hectare e a área real;*

*§ 1º - Quando da aprovação definitiva do projeto de loteamento pelo Município, acaso ainda não esteja a área cadastrada como GLEBA, o será, descontadas as áreas a serem doadas ao Município; para fins de registro no Cadastro Imobiliário e imposto, sendo considerado*



*TERRENO* ou lote individualizado aquele situado em logradouro ou parte deste, cujas obras estejam concluídas e recebidas pelo Poder Público Municipal, quando tal ocorrer antes do registro do loteamento no Registro de Imóveis.

§ 2º - Os imóveis, situados em áreas de preservação ambiental, definidas pela legislação pertinente, constantes de laudos técnicos expedidos pelo órgão do Meio Ambiente Municipal, efetivamente preservada, terão redução do seu valor venal proporcional a esta área.

Art. 9º O preço do hectare, na gleba, e do metro quadrado do terreno padrão serão fixados levando-se em consideração:

I - o índice médio de valorização;

II - os preços relativos às últimas transações imobiliárias, deduzidas as parcelas correspondentes às construções;

III - os acidentes naturais e outras características que possam influir em sua valorização;

IV - localização conforme Zona Fiscal adotada para fins de cálculo do imposto territorial;

V - qualquer outro dado informativo.

Parágrafo Único - Os preços do hectare da gleba e do metro quadrado de terreno e de cada tipo de construção, poderão ser atualizados anualmente, por Decreto do Executivo.

Art. 10 - Observado o disposto no artigo anterior, ficam definidos, como valores unitários, para os locais e construções no território do Município:

I - relativamente aos terrenos e glebas, os constantes da Planta de Valores em que consiste o Anexo I, desta Lei;

II - relativamente às construções, os valores indicados no Anexo I, desta Lei correspondente a cada um dos

padrões previstos para os tipos de edificações ali indicados;

*Parágrafo Único - Os logradouros ou trechos de logradouros, que não constarem na Planta de valores referida no inciso, terão seus valores unitários de metro quadrado de terreno fixado pelo Executivo.*

*Art. 11 - O valor venal do prédio é constituído pela soma do valor do terreno ou de parte ideal deste, com o valor da construção e dependências, calculado conforme Anexo I desta Lei.*

*Parágrafo Único - A partir do quinto ano da concessão do "habite-se", será concedido desconto anual de 3%(três por cento), em razão de depreciação da edificação, até o limite de 15%(quinze por cento) do valor venal do imóvel. (Revogado pela Lei nº 5676/2005)*

*Art. 12 - O valor venal do terreno resultará da multiplicação do preço do metro quadrado de terreno pela área corrigida, calculado na forma desta Lei.*

*Art. 13 - Para fins de cálculo do valor venal no que pertine ao terreno, a área real a que se referem os incisos I e II do artigo 10, será corrigida mediante aplicação da fórmula constante da Tabela Anexa.*

*Art. 14 - No cálculo do valor venal de terreno, no qual exista prédio em condomínio, será utilizada a fração ideal correspondente a cada unidade autônoma.*

*§ 1º - A construção será enquadrada em um dos tipos padrões previstos no Anexo I e seu valor venal resultará da multiplicação da área construída bruta pelo valor unitário de metro quadrado de construção.*

*§ 2º - A área construída bruta será obtida através da medição dos contornos externos das paredes ou pilares, computando-se também a superfície das sacadas cobertas de cada pavimento.*

*§ 3º - Fica atribuído às unidades de condomínios, o valor*

de 2/3 da testada padrão, equivalente a 8 (oito) metros, e, para as unidades de box, 1/3 da testada padrão, equivalente a 4 (quatro) metros. (Redação acrescida pela Lei nº 5362/2003)

Art. 15 - Para fins de enquadramento de unidades autônomas de prédio em condomínio em um dos padrões de construção previstos no Anexo desta Lei, será considerada a área construída correspondente à área bruta da unidade autônoma acrescida da respectiva área da garagem, ainda que seja objeto de lançamento separado, podendo a unidade autônoma ser enquadrada em padrão diverso daquele atribuído ao conjunto a que pertença, desde que apresente benfeitorias que a distingam, de forma significativa, das demais unidades autônomas.

Art. 16 - O valor unitário de metro quadrado de construção será obtido pelo enquadramento da construção num dos tipos da Tabela Anexa, em função da sua área predominante, e no padrão de construção cujas características mais se assemelhem às suas.

Art. 17 - Nos casos em que a área predominante não corresponder à destinação principal da edificação, ou conjunto de edificações, poderá ser adotado critério diverso, a juízo da Administração.

Art. 18 - Nos casos em que ocorrer fundado receio de que os procedimentos previstos nesta Lei possam conduzir a tributação injusta ou inadequada, poderá ser adotado, a requerimento do interessado, processo de avaliação especial, às expensas do contribuinte, sujeito à aprovação da autoridade fiscal competente, quando então será adotado este valor para fins de cálculo do imposto.

Art. 19 - As disposições constantes desta Seção são extensivas aos imóveis localizados nas áreas urbanizáveis de expansão urbana.

Nesse contexto, o projeto merece trânsito legislativo junto à comissão de constituição e justiça, contudo o projeto apresenta vícios por ofensa à Constituição e à legislação infraconstitucional.

Caso o entendimento dos Senhores Vereadores seja outro, o projeto siga marcha legislativa normal, devendo ser constituída comissão especial isso porque o processo legislativo deve ser mais dificultoso por produzir alteração em código municipal.

Observo que a matéria restará aprovada por maioria absoluta, de acordo com o art. 146, inciso I do Regimento Interno, e se sujeitará á sanção do Chefe do Executivo, conforme dispõe o art. 85 também do Regimento Interno.

É como opino.

São Leopoldo, 25 de abril de 2019.

**Jefferson Oliveira Soares,**

**Consultor Jurídico.**