

PARECER Nº 225/2022

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo: 3034/2021

Autoria: Diego Guimarães

Assunto: Projeto de Lei que *Dispõe sobre o não reajuste da planta de valores genéricos do imposto predial e territorial urbano – IPTU, disposto no art. 202-B da Lei Complementar nº 43, de 23 de dezembro de 1997, para o exercício de 2022*

RELATÓRIO

O Vereador apresentou o presente projeto lei acima epigrafado para devida análise por esta Comissão.

O presente projeto dispõe sobre o não reajuste da planta de valores genéricos do imposto predial e territorial urbano – IPTU, disposto no art. 202-B da Lei Complementar nº 43, de 23 de dezembro de 1997, para o exercício de 2022.

Informa o vereador que o presente projeto de lei tem por objetivo o não reajuste do valor do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, beneficiando os municípios que muito já sofreram com a pandemia que assola o mundo inteiro.

No mês de abril, os residentes de Cuiabá terão que pagar o IPTU de 2022, que sofreu reajuste de 10,67%. Contudo, em decorrência da pandemia de COVID-19, muitos ainda estão desempregados ou trabalhando no mercado informal, o que comprometeu a renda e o sustento digno desses cidadãos e de suas famílias. Informa o Vereador ainda que a manutenção dos valores cobrados no exercício de 2021 será benéfico também à economia local.

Ao suspender o aumento do IPTU de imóveis comerciais, auxiliará toda a rede empresária na manutenção de seu empreendimento.

A Secretaria de Apoio Legislativo copia parcial do Lei Complementar nº 43 de 23 de dezembro de 1997, Código Tributário do Município de Cuiabá.

É o relatório.

EXAME DA MATÉRIA

1 – CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE:



Projeto de lei dispõe sobre o não reajuste da planta de valores genéricos do imposto predial e territorial urbano – IPTU, disposto no art. 202-B da Lei Complementar nº 43, de 23 de dezembro de 1997, para o exercício de 2022.

O projeto na íntegra:

DISPÕE SOBRE O NÃO REAJUSTE DA PLANTA DE VALORES GENÉRICOS DO IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO – IPTU, DISPOSTO NO ART. 202-B DA LEI COPLEMENTAR Nº 43, DE 23 DE DEZEMBRO DE 1997, PARA O EXERCÍCIO DE 2022.

O Prefeito Municipal de Cuiabá-MT: Faço saber que a Câmara Municipal de Cuiabá/MT aprovou e eu sanciono a seguinte Lei Ordinária:

Art. 1º ***Fica o Poder Executivo autorizado a manter o valor venal dos imóveis constantes na Planta de Valores Genéricos do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, bem como as taxas incidentes no lançamento do IPTU, permanecendo o valor venal do exercício de 2021 para o exercício de 2022.***

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

O Projeto em comento encarta uma proposta de lei autorizativa e visa *suprimir a possibilidade de atualização do valor venal dos imóveis que constam na Planta Genérica de Valores.*

Adiante ambas as questões serão analisadas neste parecer.

Primeiramente quanto a atualização do valor venal dos imóveis, no livro **Manual de Direito Processo Tributário, de Autoria: [Evandro Ortega](#) e [Leonardo Vieira](#), da editora juspodivm, pagina 703**, retiramos alguns ensinamentos sobre a temática e informa que:

“Na maioria dos municípios, o valor venal de imóveis é determinado em um documento denominado “Planta genérica de Valores”, que contém disposições sobre o preço do metro quadrado por região. Seguindo uma citação no manual “O professor Leandro Paulsen explica como é feito o cálculo do valor venal do imóvel: Tal valor não é verificado imóvel a imóvel e sim presumido conforme tabelas chamadas “planta fiscal de valores”, que definem o valor do metro quadrado conforme a localização a natureza e o nível da construção. ***Essas tabelas, normalmente constantes de anexos às leis instituidoras do IPTU, podem ser atualizadas mediante decreto, mas não em percentual superior ao índice oficial de correção monetária***, conforme se vê da súmula 160 do STJ, pois tal implicaria verdadeiro aumento do imposto sem lei. Ademais, ***a atualização do valor do IPTU mediante decreto apenas será possível caso não ultrapasse o índice oficial de correção monetária.*** Caso ultrapasse tal índice, deverá ser editada lei para a majoração do imposto, conforme sumula 160 STJ, a sumula tem



por fundamento o artigo 97, §2, do CTN, que afirma não necessitar de lei a atualização do valor do tributo nos termos da correção monetária.”

A legislação outorga ao Poder Executivo a liberdade nos limites previstos na Sumula nº 160 do STJ e artigo 97,§2 do CTN, por decreto realização atualização do valor do tributo nos termos da correção monetária, ou seja, utilizar de elemento normativo secundária para atualizar o valor monetário da respectiva base de cálculo, sem depender de aquiescência do Poder Executivo nesse ponto, em razão da previsão legal expressa.

A lei nº 5172 de 25 de outubro de 1966, **Código Tributário Nacional**, nos informa que não constitui majoração de tributo a atualização do valor monetário da respectiva base de cálculo, **note:**

“**Art. 97.** Somente a lei pode estabelecer:

II- a majoração de tributos, ou sua redução, ressalvado o disposto nos artigos (...)

§ 2º **Não constitui majoração de tributo**, para os fins do disposto no inciso II deste artigo, **a atualização do valor monetário da respectiva base de cálculo.**

A **Lei Complementar nº 43 de 23 de dezembro de 1997, Código Tributário do município de Cuiabá** – Mato Grosso, replicando o Código Tributário Nacional informa o mesmo entendimento anteriormente esposado:

“**Art. 3º** Somente a Lei pode estabelecer:

(...)

Parágrafo único. **Não constitui majoração de tributos a atualização do valor monetário da respectiva base de cálculo.**

Art. 4º São normas complementares à legislação tributária municipal:

I - **os Decretos que venham regulamentar assuntos relativos aos tributos municipais;**”

Desta forma **o projeto por meio de projeto de lei ordinária visa dispor de modo diverso daquilo que está legislado em lei complementar.**

Ademais, o projeto trata de um **esboço de lei autorizativa**, algo vedado em nosso ordenamento jurídico.

A **autorização legislativa não se confunde com lei autorizativa**, devendo aquela primar pela observância da reserva de iniciativa. Ainda que a lei contenha autorização (lei autorizativa) ou permissão (norma permissiva), **padece de inconstitucionalidade**. Em essência, houve invasão manifesta da gestão pública, assunto da alçada exclusiva do Chefe



do Poder Executivo, **violando sua prerrogativa de análise da conveniência e da oportunidade das providências previstas na lei.**

Lição doutrinária abalizada, analisando a natureza das intrigantes leis autorizativas, especialmente quando votadas contra a vontade de quem poderia solicitar a autorização, ensina que:

“(…) insistente na prática legislativa brasileira, a ‘lei’ autorizativa constitui um expediente, usado por parlamentares, para granjear o crédito político pela realização de obras ou serviços em campos materiais nos quais não têm iniciativa das leis, em geral matérias administrativas. Mediante esse tipo de ‘leis’, passam eles, de autores do projeto de lei, a co-autores da obra ou serviço autorizado. Os constituintes consideraram tais obras e serviços como estranhos aos legisladores e, por isso, os subtraíram da iniciativa parlamentar das leis. Para compensar essa perda, realmente exagerada, surgiu “lei” autorizativa, praticada cada vez mais exageradamente autorizativa é a “lei” que - por não poder determinar - limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder. O texto da ‘lei’ começa por uma expressão que se tornou padrão: ‘Fica o Poder Executivo autorizado a...’ O objeto da autorização - por já ser de competência constitucional do Executivo - não poderia ser ‘determinado’, mas é apenas ‘autorizado’ pelo Legislativo, tais ‘leis’, óbvio, são sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria cabimento o Executivo se autorizar a si próprio, muito menos onde já o autoriza a própria Constituição. Elas constituem um vício patente” (Sérgio Resende de Barros. “Leis Autorizativas”, in Revista da Instituição Toledo de Ensino, Bauru, ago/nov 2000, p. 262)

A lei que autoriza o Poder Executivo a agir em matérias de sua iniciativa privada implica, em verdade, uma determinação, sendo, portanto, inconstitucional.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 2.057/09, DO MUNICÍPIO DE LOUVEIRA - AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A COMUNICAR O CONTRIBUINTE DEVEDOR DAS CONTAS VENCIDAS E NÃO PAGAS DE ÁGUA, IPTU, ALVARÁ A ISS, NO PRAZO MÁXIMO DE 60 DIAS APÓS O VENCIMENTO – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL - VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - INVASÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO - AÇÃO PROCEDENTE. A lei inquinada originou-se de projeto de autoria de vereador e procura criar, a pretexto de ser meramente autorizativa, obrigações e deveres para a Administração Municipal, o que redundará em vício de iniciativa e usurpação de competência do Poder Executivo. **Ademais, a Administração Pública não**





necessita de autorização para desempenhar funções das quais já está imbuída por força de mandamentos constitucionais” (TJSP, ADI 994.09.223993-1, Rel. Des. Artur Marques, v.u., 19-05-2010).

É esse o longevo entendimento da jurisprudência consolidada brasileira ao exercer o *Controle de Constitucionalidade/Legalidade das Leis*, decidindo pela invalidade das denominadas LEIS AUTORIZATIVAS.

Vejamos o entendimento do **Supremo Tribunal Federal – STF**:

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL, DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO, QUE AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A CRIAR FUNDAÇÃO ASSISTENCIAL. LEI N. 174, DE 08.12.1977, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. A TEOR DO ART. 81, V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, COMPETE, PRIVATIVAMENTE, AO PRESIDENTE DA REPUBLICA DISPOR SOBRE A ESTRUTURAÇÃO, ATRIBUIÇÕES E FUNCIONAMENTO DOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL, NORMA ESTA QUE, GUARDANDO VINCULAÇÃO AO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA E HARMONIA DOS PODERES, E APLICAVEL AOS ESTADOS, POR FORÇA DO ART. 13, I, COMBINADO COM O ART. 10, VII, LETRA "C", DA MESMA CONSTITUIÇÃO. FERE A LEI N. 174/1977, TAMBÉM, O ART. 57, I E II, DA LEI MAIOR, PORQUE, DA DISCIPLINA NELA DEFINIDA, RESULTA A PREVISÃO DE DESPESA PÚBLICA E CRIAÇÃO DE EMPREGOS NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA, SEM A INICIATIVA DO GOVERNADOR. DIZENDO O ART. 57 REFERIDO COM O PROCESSO LEGISLATIVO, APLICA-SE AOS ESTADOS, "UT" ART. 13, III, DA CONSTITUIÇÃO. NÃO AFASTA, NA ESPÉCIE, O VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI N 174/ 1977 A CIRCUNSTANCIA DE SE CONTER, EM SEU ART. 1., AUTORIZAÇÃO AO PODER EXECUTIVO PARA CRIAR A FUNDAÇÃO, PORQUE, DE OUTRAS DISPOSIÇÕES DO DIPLOMA, DECORRE AO GOVERNADOR O DEVER DE ADOTAR PROVIDENCIAS, EM PRAZO ESTIPULADO, QUE O VINCULAM, POR FIM, AO PROCEDIMENTO PRÓPRIO DE CRIAÇÃO DA ENTIDADE, COM INAFASTAVEL DESPESA PÚBLICA, A MARGEM DE SUA INICIATIVA. O SÓ FATO DE SER AUTORIZATIVA A LEI NÃO MODIFICA O JUÍZO DE SUA INVALIDADE POR FALTA DE LEGÍTIMA INICIATIVA. PRECEDENTE, NESTE PARTICULAR, DO STF, NA REPRESENTAÇÃO N. 686-GB. REPRESENTAÇÃO PROCEDENTE, DECLARANDO-SE A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI N. 174, DE 08.12.1974, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. (Rp 993, Relator(a): Min. NÉRI DA SILVEIRA, Tribunal Pleno, julgado em 17/03/1982, DJ 08-10-1982 PP-10187 EMENT VOL-01270-01 PP-00011 RTJ VOL-00104-01 PP-00046)

Outrossim, o **Tribunal de Justiça de Mato Grosso – TJMT** – ao avaliar a constitucionalidade/legalidade de uma *lei autorizativa municipal* reiterou o entendimento jurídico de que a norma é inválida e até mesmo uma ulterior sanção pelo Chefe do Poder



Executivo não afasta esta grave mácula:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL - TRANSPORTE COLETIVO URBANO - GRATUIDADE A DETERMINADOS SEGUIMENTOS - INICIATIVA LEGISLATIVA - VÍCIO FORMAL - SANÇÃO - VÍCIO MANTIDO - DISTINÇÃO ENTRE A POPULAÇÃO - DESEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO - ENCARECIMENTO TARIFÁRIO - DETERIORAÇÃO DO SERVIÇO - RESSALVA - LEIS AUTORIZATIVAS - NATUREZA INCONSTITUCIONAL - EMENDA MODIFICATIVA 03/94 - GRATUIDADE A MAIORES DE 65 ANOS - BENEFÍCIO JÁ ASSEGURADO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - PARCIAL INCONSTITUCIONALIDADE - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE PROCEDENTE. O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de relevante gravidade, cuja ocorrência reflete a hipótese de inconstitucionalidade formal. A ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando seja dele a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício de iniciativa. A benesse concedida a determinadas categorias da população pode vir a refletir em substancial desequilíbrio econômico-financeiro no contrato de concessão de serviço público, além de criar despesas ao Município, sem previsão orçamentária e, de outro lado, gera o encarecimento tarifário aqueles não contemplados pela gratuidade do serviço público, bem como seu sucateamento. Ainda que se trate de leis autorizativas, o vício de forma se mantém, portanto, a inconstitucionalidade, porque a autorização ao Executivo para agir em matérias de sua iniciativa privada implicam em verdadeira imposição. Se o dispositivo legal repete a norma constitucional garantidora do direito, não há eiva de invalidade jurídica. (ADI 137443/2009, DES. GUIOMAR TEODORO BORGES, TRIBUNAL PLENO, Julgado em 24/11/2011, Publicado no DJE 05/12/2011)

Conforme vimos, é inquestionável a sensibilidade e boa intenção do projeto de lei em comento, porém, igualmente patente é sua incompatibilidade com o ordenamento jurídico brasileiro – viola a Lei Orgânica Municipal e a jurisprudência dos tribunais pátrios acerca da matéria.

Porém, a legislação municipal é clara ao estabelecer os critérios para o exercício da competência do Chefe do Poder Executivo para iniciativa de leis sobre autonomia administrativa, sendo privativa, e não concorrente.

Analisando o corpo do projeto de lei, concluímos que este transborda o poder de legislar do parlamentar, pois se revela verdadeira ingerência na autonomia administrativa do Poder Executivo Municipal, com interferência em área exclusiva da Administração, assim, concluímos pela rejeição.

]



2 – REGIMENTALIDADE:

O Projeto cumpre as exigências regimentais.

3 – REDAÇÃO:

O projeto não está de acordo com a lei complementar 95/98 porque dispõe por lei ordinária sobre matéria em que há reserva de lei complementar e na qual está expressamente permitido o objeto que o autor pretende proibir.

4 – CONCLUSÃO:

Dessa maneira, ***opinamos pela rejeição***, salvo melhor juízo.

5 - VOTO:

VOTO DO RELATOR PELA REJEIÇÃO.

Cuiabá-MT, 25 de maio de 2022



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 320032003400360033003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Chico 2000 (Câmara Digital)** em **25/05/2022 13:36**

Checksum: **8C795662382333A7C6746231C679AFE5EB12651574509571F318F4062501CF79**



Autenticar documento em <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> com o identificador 320032003400360033003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

