



Câmara Municipal de Guaçuí

Estado do Espírito Santo

PARECER JURÍDICO

PROCESSO: PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 001/2025

PROPONENTE: EXECUTIVO MUNICIPAL

PARECER Nº 59/2025

REQUERENTE: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE GUAÇUÍ-ES

EMENTA: PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N.º 001/2025 QUE INSTITUIU A PLANTA GENÉRICA DE VALORES DO MUNICÍPIO DE GUAÇUÍ PARA EFEITOS DE LANÇAMENTO E COBRANÇA DE IPTU E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

1. RELATÓRIO:

Trata-se de um projeto de Lei Complementar, onde almeja instituição da Planta Genérica de Valores do Município de Guaçuí, para efeitos de lançamento e cobrança de IPTU e dá outras providências.

Foi solicitado parecer jurídico acerca da legalidade, formalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei Complementar 001/2025.

2. PARECER:

De autoria do Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal, a propositura em apreço tem por escopo atualizar a planta genérica de valores (PGV) vigente através do Decreto 3.856/1998. Informa que a propositura visa satisfazer o dever legal da Administração de manter atualizada a PGV para a devida cobrança do IPTU.

Preliminarmente, quanto ao aspecto formal da propositura, observa-se que ela obedece ao art. 30, I, da Lei Orgânica do Município de Guaçuí, que determina a espécie legislativa de lei complementar para matéria Tributária do Município.

Entretanto, e justamente por se tratar de uma lei complementar, estas deverão ser aprovadas por maioria absoluta dos membros da Câmara Municipal, em virtude do contido no art. 30, parágrafo único da Lei Orgânica do Município de Guaçuí.

Feita tal consideração preliminar, convém recuperar alguns conceitos e princípios basilares do sistema tributário nacional antes de enfrentar o mérito da propositura. É concebido que a Constituição Federal de 1.988, 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 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 (in Curso de Direito Tributário, 28ª ed., Malheiros: São Paulo, 2.007), 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





Câmara Municipal de Guaçuí

Estado do Espírito Santo

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.

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 extensiva 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 Assembleia Legislativa). Portanto, está afastado o risco de invasão de competência ou de quebra do sistema de check sand counter checks previsto no art. 150, § 6º, da Constituição." (RE 414.249-AgR, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 31-8- 2010, Segunda Turma, DJE de 16-11-2010.)

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





Câmara Municipal de Guaçuí

Estado do Espírito Santo

Corroborando com tal entendimento, a ilustre professora Maria Rita Ferragut (Presunções no Direito Tributário, p. 135, Dialética: São Paulo, 2001) 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 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". (STF, RE 92.335/SP, RTJ 96/880)*

Especificamente, no caso em apreço, por meio do respectivo projeto de Lei Complementar, o Executivo Municipal pretende atualizar a planta genérica de valores, que sabidamente é o instrumento normativo veiculador do valor venal dos imóveis de seu território (aspecto quantitativo do IPTU e ITBI – base de cálculo), eis que há 13 (treze) anos não ocorre a sua atualização (apenas a recomposição monetária do período pelo IPCA-E) de modo que os valores venais dos imóveis estão defasados e muito abaixo dos reais preços de mercado.

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.

A esse respeito, o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em diversos julgados já se posicionou pela necessidade de lei para incluir novos loteamentos na PGV. A guisa de exemplo, colhe-se as seguintes ementas:

AÇÃO ANULATÓRIA DE LANÇAMENTO TRIBUTÁRIO – PLANTA GENÉRICA DE VALORES – IPTU. Áreas dos imóveis que não constam da Planta Genérica de Valores. Laudo de avaliação que não supre as lacunas da lei. Nulidade dos lançamentos. Sentença de procedência mantida. Recurso dos autores não conhecido e da Municipalidade não provido. (TJSP, 14ª Câ. Dir. Público, Apl. nº. 757.009-5/5-00, Rel. Des. Marcondes Machado, j. em 21/08/2008).





Câmara Municipal de Guaçuí

Estado do Espírito Santo

Destacado.

APELAÇÃO CÍVEL – Ação anulatória – IPTU – Lançamentos tributários referentes aos exercícios de 2004 e 2005 – Alegação de que houve aumento ilegal da base de cálculo do tributo em exercício anterior – Tributação que incidia sobre uma gleba de terra que foi dividida em lotes – Tributo que passou a incidir sobre cada lote, tomando por base de cálculo o respectivo valor venal fixado pela Municipalidade, mediante avaliação – Ausência de previsão na Planta Genérica de Valores – Impossibilidade – Violação ao princípio da legalidade – Limitação ao poder de tributar imposta pelo art. 150, I da CF e art. 97, II do CTN – Lançamento que deve ser refeito, com base na legislação vigente – Sentença reformada – Recurso provido. (TJSP, 15ª Câmara. Dir. Público, Apl. nº. 0171995-09.2008.8.26.0000, Rel. Des. Eutálio Porto, j. em 20/01/2011). Destacado.

APELAÇÃO CÍVEL – Ação anulatória – IPTU – Lançamentos tributários referentes aos exercícios de 1998 a 2003. 1) Alegação de que o imóvel não se localiza dentro do perímetro urbano e nem previsto na Planta Genérica de Valores – Base de Cálculo do tributo – Ausência de previsão legal, por não constar da Planta Genérica de Valores – Impossibilidade – Violação ao princípio da legalidade. Honorários advocatícios corretamente fixados em R\$ 2.000,00, nos termos do art. 20, §4º do CPC (...). (TJSP, 15ª Câmara. Dir. Público, Apl. nº. 0256270-51.2009.8.26.0000, Rel. Des. Eutálio Porto, j. em 02/06/2011). Destacado.

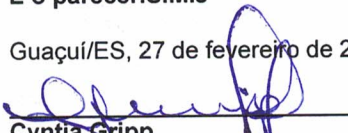
Portanto, qualquer mudança que implique alterar a base de cálculo e, por conseguinte, o valor venal constante da PGV há que ser precedida de autorização legislativa, ou seja, lei em sentido estrito, sendo possível, via Decreto, apenas a atualização inflacionária do imposto.

CONCLUSÃO:

Conforme se vê do projeto de lei de complementar nº 001/2025, opino no sentido de encaminhamento da propositura às comissões temáticas e, caso assim entenderem, que submetam a pretendida lei ao crivo soberano do Plenário para que exerça o seu juízo político quanto à conveniência e oportunidade da alteração que se quer implementar.

É o parecer.S.M.J

Guaçuí/ES, 27 de fevereiro de 2025.


Cyntia Gripp
Procuradora Jurídica



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <http://spl.cmguacui.es.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 36003100340033003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Cyntia Gripp** em **13/03/2025 13:48**

Checksum: **97495EFA0012CB377CA0A599F3111B5978DD9A33DD5D62DF1758649DDFDB1496**



Autenticar documento em <http://spl.cmguacui.es.gov.br/autenticidade>
com o identificador 36003100340033003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II
da Lei 14.063/2020.