

P A R E C E R

Nº 3044/2023¹

- CL – Competência Legislativa Municipal. Planta Genérica de Valores. Princípio da legalidade tributária e da anterioridade-exercício. Considerações.

CONSULTA:

Trata-se de PL do Executivo que, após análise técnica da Comissão Permanente de Avaliação da Planta Genérica de Valores, inclui 4 loteamentos aprovados na Planta Genérica de Valores - PGV para o exercício de 2024. Aduz que a medida não implicará em impacto orçamentário e financeiro e que os valores apresentados mostram-se compatíveis com o de mercado.

RESPOSTA:

Inicialmente, cabe ao Município promover o adequado ordenamento de seu território, com planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano (art. 30, VIII da CRFB). Compete ao Executivo municipal seguir as diretrizes do planejamento urbano, conforme preconizado na Constituição e legislação infraconstitucional.

Entende o STJ:

"No âmbito infraconstitucional, a atuação do governo local deve buscar garantir o "direito a cidades sustentáveis" e evitar o parcelamento do solo inadequado em relação à infraestrutura urbana, segundo determina o art. 2º, I e VI, "c", do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001). O dever de regularizar loteamentos há de ser interpretado à luz dessas disposições constitucionais e

¹PARECER SOLICITADO POR EUCLIDES DE QUADROS, ANALISTA PARLAMENTAR - CÂMARA MUNICIPAL (FOZ DO IGUAÇU-PR)

legais. Além disso, o art. 40, § 5º, da Lei n.º 6.766/1979 (Lei do Parcelamento do Solo Urbano) determina que a regularização dos loteamentos deve observar as diretrizes fixadas pela legislação urbanística" (REsp 1.164.893-SE, 1ª Seção, unanimidade, DJe 01/07/2019)."

Os loteamentos do solo urbano são regulados pela Lei 6.766/79 (do parcelamento do solo, de regência nacional), que impõe regras a serem observadas pelos particulares e pelo Poder Público. Uma dessas regras se refere à obrigatoriedade de os loteamentos serem inscritos no registro imobiliário (art. 18).

Uma das exigências para que o loteamento seja registrado é a prévia execução de obras mínimas, sem as quais inclusive não será viável promover o lançamento do IPTU em áreas urbanas em decorrência das exigências do art. 32 do CTN.

Mais especificamente, a partir do registro do loteamento no escritório imobiliário o IPTU deixará de incidir sobre a gleba, e passará a incidir sobre cada um dos lotes. Se o imóvel estiver localizado em zona urbana, definida em lei municipal, é necessário que existam ao menos dois daqueles melhoramentos previstos no art. 32, § 1º, do CTN.

Na hipótese de imóveis, em loteamentos aprovados, localizados em áreas urbanizáveis ou de expansão urbana, a incidência não depende dos requisitos do art. 32, §1º do CTN. Neste sentido:

"A jurisprudência desta Corte Superior firmou-se no sentido de reputar desnecessária a verificação dos melhoramentos mínimos enumerados no art. 32, § 1º, do CTN, para que seja efetuada a cobrança de IPTU, cujo fator gerador compreenda a propriedade (a posse ou o domínio útil) de imóvel **situado em loteamento aprovado** que, por sua vez, encontra-se localizado em área reconhecida, por lei municipal, como sendo urbana (ou de expansão urbana), a teor da literalidade do referido dispositivo legal". (STJ, REsp: 1773706 SP 2018/0268733-7, g.n.)

Portanto, partiremos da premissa a respeito da compatibilidade do PL apresentado com a lei de parcelamento do solo e com a legislação urbanística local.

Como sabido, o município tem competência para instituir seus tributos e o dever de recolhimento é requisito de responsabilidade da gestão fiscal (art. 30, III da Constituição e art. 11 da LRF). As previsões de receita devem observar as normas técnicas e legais e devem considerar os efeitos das alterações na legislação (art. 12 da LRF).

Cabe ao Município instituir os impostos sobre propriedade predial e territorial urbana IPTU (art. 156, I da CRFB). Como sabido, a base de cálculo do IPTU (elemento quantitativo do fato gerador, art. 33 do CTN) é o valor venal do imóvel (valor de compra e venda do bem no mercado). O ideal seria o Município avaliar diretamente cada propriedade. Tal procedimento, contudo, é inviável.

O recurso comumente adotado é o da aprovação de lei municipal, em que os valores dos imóveis são presumidos, com base em critérios pré definidos. Considera-se, além do tamanho e do valor do m² da área construída e do terreno, outros coeficientes em conjunto, tais como o fator de obsolescência (idade de construção do prédio) 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.

As plantas de valores norteiam o ato administrativo para lançamento do IPTU. A propósito:

"Tendo em vista que **o exercício da competência tributária deve obedecer ao princípio da legalidade**, a falta de publicação da Planta Genérica de Valores impede a realização do lançamento, pois o art. 97, IV do CTN dispõe que somente a lei pode estabelecer a fixação da base de cálculo do tributo. De sorte que, sem o mapeamento cadastral do Município com a codificação de valores por metro quadrado, não há como calcular o valor venal do imóvel, base de cálculo do IPTU." (STF, ARE 955456).

Além de necessária a previsão em lei em sentido formal (princípio da legalidade tributária, art. 150, I da CF; art. 97, II do CTN), deve obediência aos demais princípios constitucionais tributários, tais como o da anterioridade do exercício.

O art. 150, §1º da CRFB excepciona a fixação da base de cálculo do IPTU apenas da regra da anterioridade nonagesimal (art. 150, III, c), a saber:

"REMESSA NECESSÁRIA-AÇÃO ANULATÓRIA C/C RESTITUIÇÃO DE TRIBUTOS- IPTU - MUNICÍPIO DE (...) INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL (...)- ALTERAÇÃO DA BASE DE CÁLCULO DO IPTU- VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE NONAGESIMAL - INOCORRÊNCIA - IMPROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS- REFORMA DA SENTENÇA. (...) A fixação de base de cálculo do IPTU não está submetida ao princípio da anterioridade nonagesimal, nos termos do disposto no art. 150, § 1º, da Constituição da República - Verificando-se que permanece hígida a cobrança do IPTU fundada na legislação municipal que apenas majorou a sua base de cálculo, a improcedência dos pedidos formulados na exordial, é medida que se impõe - Recurso provido". (TJ/MG, AC: 10000210655072001, 3ª CC, Publicação: 09/12/2021)

Sobre o tema, nos manifestamos em diversas ocasiões:

"Novos loteamentos aprovados e princípio da legalidade tributária. Parecer IBAM 3580/2022."

"IPTU e alteração PGV. Considerações. Parecer IBAM 4237/2017."

Ressalvamos que não é objeto deste pronunciamento jurídico manifestarmos sobre a consistência dos critérios técnicos (extrajurídicos) adotados para lançamento do IPTU, os quais demandam auxílio técnico e

especializado nas Comissões, se for o caso.

Em suma, feitas as devidas ressalvas, o PL em tela observa aos princípios constitucionais tributários da legalidade e da anterioridade exercício para garantir a não surpresa ao contribuinte, uma vez que o valor do IPTU a ser lançado em 2024 será instituído por lei ordinária local publicada em 2023.

É o parecer, s.m.j.

Ana Carolina Couri de Carvalho
Consultora Técnica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 18 de outubro de 2023.