



Prefeitura do Município de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

VETO TOTAL AO PROJETO DE LEI Nº 215/2025

Ao Senhor
PAULO APARECIDO DE SOUZA
Presidente da Câmara Municipal
FOZ DO IGUAÇU – PR

Senhor Presidente,

Cumpre-nos comunicar-lhe que, na forma do disposto no § 2º, do art. 49, da Lei Orgânica do Município, VETEI integralmente o Projeto de Lei nº 215/2025, aprovado em 18 de novembro de 2025, originário dessa Casa de Leis, que “Autoriza a inclusão do possuidor de imóvel como responsável tributário pelo IPTU no cadastro imobiliário do Município e dá outras providências.”

A decisão reflete a análise técnica da Secretaria Municipal de Finanças e Orçamento e da Procuradoria-Geral do Município, que identificaram vícios de ordem constitucional, tributária e administrativa que impedem a sanção. Além disso, o exame do Código Tributário Municipal – CTM – reforça que a proposta, tal como redigida, contraria a própria legislação complementar local.

A seguir, exponho os pontos essenciais que tornam o projeto inviável.

1. Vício de constitucionalidade formal – Art. 146, III, “a” e “b” da Constituição Federal

A Constituição Federal estabelece que normas gerais de Direito Tributário, incluindo a definição de contribuintes e responsáveis tributários, devem ser editadas por Lei Complementar Federal. O Código Tributário Nacional – CTN –, recepcionado com esse status, já disciplina quem pode ser contribuinte e responsável (arts. 34, 121, 124 e 128).

As jurisprudências dos tribunais superiores também confirmam que qualquer alteração de sujeito passivo demanda Lei Complementar. O projeto, ao ampliar a responsabilidade tributária ao “possuidor” em situações não previstas por Lei Complementar, invade competência legislativa exclusiva da União, configurando vício formal insanável.

2. Inconstitucionalidade material – Interpretação inadequada do art. 34 do CTN

O art. 34 do CTN admite que o possuidor seja contribuinte do IPTU, mas a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça – STJ – é firme no sentido de que somente a posse qualificada, com *animus domini*, pode gerar sujeição passiva tributária.

Art. 34. Contribuinte do imposto é o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer título.

O projeto, entretanto, considera como “possuidor” ocupantes precários, como:

- locatários,
- comodatários,
- titulares de contas de energia e água,
- pessoas indicadas por simples declaração do proprietário, entre outros.





Prefeitura do Município de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

.../Veto Total ao Projeto de Lei nº 215/2025 – fl. 02

Essa ampliação viola o CTN e a jurisprudência dos tribunais superiores, que não admitem a responsabilização de possuidores precários.

No REsp nº 1.959.212 (Tema Repetitivo nº 1.158, publicado em 19/03/2025), o Superior Tribunal de Justiça afirmou que a sujeição passiva do possuidor exige posse qualificada pelo *animus domini*, não alcançando locatários, cessionários de uso ou outros detentores de posse precária:

Tema Repetitivo nº 1.158, STJ.

O Superior Tribunal de Justiça publicou, em 19/03/2025, o acórdão de mérito dos Recursos Especiais nºs 1.949.182/SP, 1.959.212/SP e 1.982.001/SP paradigmados da controvérsia repetitiva descrita no Tema 1158, cuja tese foi fixada nos seguintes termos: “O credor fiduciário, antes da consolidação da propriedade e da imissão na posse no imóvel objeto da alienação fiduciária, não pode ser considerado sujeito passivo do IPTU, uma vez que não se enquadra em nenhuma das hipóteses previstas no art. 34 do CTN.

No REsp nº 1.736.428 (publicado em 21/11/2018), o STJ reforçou que o “possuidor a qualquer título” referido no CTN se aplica apenas às situações com posse *ad usucaptionem*, não abrangendo a posse indireta do locatário:

*1. O acórdão recorrido consignou: “Com efeito, o art. 34 do Código Tributário Nacional estabelece que o contribuinte do IPTU é o proprietário do imóvel, o titular do domínio útil, ou seu possuidor a qualquer título. Sendo certo que este último volta-se apenas para as situações em que há posse *ad usucaptionem* e não para o não para o caso de posse indireta exercida pelo locatário. Nem mesmo o contrato de locação, no qual é atribuída ao locatário a responsabilidade pela quitação dos tributos inerentes ao imóvel, tem o condão de alterar o sujeito passivo da obrigação tributária, consoante dispõe o art. 123 do CTN. Nesse sentido: REsp 757.897/RJ, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 21/02/2006, DJ 06/03/2006, p. 220) Assim, a cláusula constante do contrato de locação que imputa ao locatário a responsabilidade pelo pagamento do IPTU não tem o condão de se opor ao Poder Público”.*

2. O Tribunal a quo está em consonância com o entendimento do STJ no sentido de que por força do art. 123 do CTN, salvo disposições de lei em contrário, as convenções particulares, relativas à responsabilidade pelo pagamento de tributos, não podem ser opostas à Fazenda Pública, para modificar a definição legal do sujeito passivo das obrigações tributárias correspondentes.

3. Recurso Especial não conhecido. (REsp 1.736.428/RS, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/05/2018, DJe 21/11/2018)

No REsp 1.091.198 (publicado em 13/06/2011), o Tribunal determinou que a incidência do IPTU deve ser afastada quando a posse é precária, ressaltando que apenas a posse voltada à aquisição do domínio é apta a configurar obrigação tributária:





Prefeitura do Município de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

.../Veto Total ao Projeto de Lei nº 215/2025 – fl. 03

1. A controvérsia refere-se à possibilidade ou não da incidência de IPTU sobre bens públicos (ruas e áreas verdes) cedidos com base em contrato de concessão de direito real de uso a condomínio residencial.
2. O artigo 34 do CTN define como contribuinte do IPTU o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil ou o seu possuidor a qualquer título. Contudo, a interpretação desse dispositivo legal não pode se distanciar do disposto no art. 156, I, da Constituição Federal. Nesse contexto, a posse apta a gerar a obrigação tributária é aquela qualificada pelo *animus domini*, ou seja, a que efetivamente esteja em vias de ser transformada em propriedade, seja por meio da promessa de compra e venda, seja pela posse ad usucaptionem. Precedentes.
3. A incidência do IPTU deve ser afastada nos casos em que a posse é exercida precariamente, bem como nas demais situações em que, embora envolvam direitos reais, não estejam diretamente correlacionadas com a aquisição da propriedade.
4. Na hipótese, a concessão de direito real de uso não viabiliza ao concessionário tornar-se proprietário do bem público, ao menos durante a vigência do contrato, o que descaracteriza o *animus domini*.
5. A inclusão de cláusula prevendo a responsabilidade do concessionário por todos os encargos civis, administrativos e tributários que possam incidir sobre o imóvel não repercute sobre a esfera tributária, pois a instituição do tributo está submetida ao princípio da legalidade, não podendo o contrato alterar a hipótese de incidência prevista em lei. Logo, deve-se reconhecer a inexistência da relação jurídica tributária nesse caso.
6. Recurso especial provido. (REsp 1.091.198/PR, Rel. Min. CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 24/05/2011, DJe 13/06/2011)

Esses precedentes demonstram que a definição adotada no presente Projeto de Lei não encontra respaldo jurídico.

3. Regime de responsabilidade tributária em desacordo com o art. 124 do CTN

O Projeto de Lei institui um modelo de responsabilidade “subsidiária”, determinando que o Município priorize a cobrança do proprietário antes de cobrar do possuidor.

Contudo, o art. 124, parágrafo único, do CTN estabelece expressamente que a solidariedade não comporta benefício de ordem, ou seja, não pode haver uma ordem rígida de cobrança. O Projeto de Lei cria regime não previsto no sistema tributário nacional, contrariando norma federal de observância obrigatória.

Art. 124. São solidariamente obrigadas:

I - as pessoas que tenham interesse comum na situação que constitua o fato gerador da obrigação principal;

II - as pessoas expressamente designadas por lei.

Parágrafo único. A solidariedade referida neste artigo não comporta benefício de ordem.





Prefeitura do Município de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

.../Veto Total ao Projeto de Lei nº 215/2025 – fl. 04

4. Invasão da competência do Poder Judiciário e desvio de finalidade administrativa

O texto atribui ao Município funções incompatíveis com o processo administrativo tributário, como:

- mediação de conflitos entre proprietário e possuidor,
- análise de direito de regresso,
- solução de controvérsias civis dentro do processo fiscal.

O art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal estabelece que nenhuma lesão ou ameaça a direito será subtraída da apreciação do Poder Judiciário. Não cabe ao Município resolver litígios possessórios privados.

5. Conflito com o Código Tributário Municipal (CTM)

A análise do CTM reforça que o presente Projeto de Lei viola, inclusive, a legislação local já consolidada.

a) O art. 6º do CTM determina que o Município definirá o sujeito passivo por meio de Lei, mas sempre dentro dos limites constitucionais e das normas gerais federais, especialmente o CTN. O Projeto de Lei extrapola esses limites ao ampliar indevidamente o conceito de possuidor. O art. 6º do CTN dispõe:

Art. 6º A atribuição constitucional de competência tributária compreende a competência legislativa plena, ressalvadas as limitações contidas na Constituição Federal, nas Constituições dos Estados e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios, e observado o disposto nesta Lei.

Parágrafo único. Os tributos cuja receita seja distribuída, no todo ou em parte, a outras pessoas jurídicas de direito público pertencerá à competência legislativa daquela a que tenham sido atribuídos.

b) O art. 296 do CTM, que integra a disciplina cadastral tributária municipal, já prevê critérios objetivos e formais para atualização do cadastro imobiliário, exigindo documentação idônea capaz de comprovar vínculo jurídico com o imóvel.

Art. 296. Para fins de inscrição e lançamento, o proprietário, titular de domínio útil ou possuidor de bem imóvel deve informar os dados e elementos necessários à perfeita identificação do contribuinte, bem como dos dados de identificação do imóvel, na forma e nos prazos estabelecidos nesta lei e pela Administração Municipal.

§ 1º As declarações prestadas pelo contribuinte no ato da inscrição ou da atualização dos dados cadastrais de identificação do imóvel, não implicam na sua aceitação pelo fisco, que poderá revê-las a qualquer época, independentemente de prévia ressalva ou comunicação.

§ 2º Qualquer alteração nos dados cadastrais de identificação do imóvel, do contribuinte ou do responsável do imóvel por aquisição ou sucessão, deverá ser comunicada à repartição fazendária no prazo de 30 (trinta) dias, contados da data da ocorrência do fato.





Prefeitura do Município de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

.../Veto Total ao Projeto de Lei nº 215/2025 – fl. 05

§ 3º A alteração no cadastro imobiliário, inclusive para efeitos de lançamento de tributos, na forma do art. 40, desta Lei Complementar, será efetuada mediante a apresentação de documento formalizado, ou ainda, com base na guia de recolhimento do Imposto Sobre a Transmissão de Bens Imóveis - ITBI -, devidamente quitada.

§ 4º Consideram-se elementos dos dados cadastrais de identificação:
 I - número de Identidade, CPF e endereço do contribuinte;
 II - matrícula do Registro Geral de Imóveis;

III - Escritura Pública de Compra e Venda, ou de Transmissão de direitos reais sobre imóvel;

IV - Contrato Particular de Compra e Venda ou de Transmissão de direitos reais sobre imóvel;

V - edificações existentes ou realizadas sobre o imóvel;

VI - registros de caracterização, subdivisão e/ou unificação do imóvel.

§ 5º O Cadastro Imobiliário pode ser alterado para efeito de lançamento do IPTU, incluindo os Contratos de Compra e Venda, mediante solicitação de qualquer dos contratantes.

§ 6º As dívidas executadas pelo Município, oriundas do Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU, deverão recair sobre o imóvel objeto da discussão.

§ 7º Constitui infração os contribuintes que prestarem declaração falsa, omitir, fraudar, falsificar, negar ou deixar de fornecer documento, elemento ou informação necessária para a atualização do cadastro imobiliário, devidamente comprovado na instrução do respectivo processo administrativo.

c) O Projeto de Lei, ao admitir simples contas de consumo ou declarações unilaterais como fundamento para alteração cadastral, contraria diretamente esse dispositivo, fragilizando o cadastro municipal.

d) O CTM admite a figura do possuidor apenas quando regularmente identificado e comprovado, e não como figura genérica ou precária, como propõe o Projeto de Lei.

Assim, ainda que o CTM reconheça a possibilidade de o possuidor ocorrer como contribuinte, ele exige que isso ocorra nos limites do CTN e da legislação federal, com documentação robusta e critérios específicos e não da forma ampla e fragilizada apresentada pelo Projeto de Lei.

Portanto, o CTM não só não respalda a proposta, como reforça a necessidade de rejeitá-la.

6. Riscos concretos ao erário e à segurança jurídica

As análises técnicas indicam que o projeto poderia causar:

- cobranças indevidas;
- judicialização em massa;
- necessidade de devolução de valores (repetição de indébito);
- inconsistências cadastrais;
- risco de decadência ou prescrição de créditos;
- fraudes pela transferência artificial de contas de consumo.





Prefeitura do Município de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

.../Veto Total ao Projeto de Lei nº 215/2025 – fl. 06

O resultado prático seria o enfraquecimento da arrecadação e a insegurança jurídica tanto para o Município quanto para a população.

7. Impossibilidade de voto parcial

Os vícios atingem o núcleo essencial do texto: definição do sujeito passivo, natureza da responsabilidade, meios de prova e atribuições institucionais. Não é possível sanar tais vícios por supressão parcial.

Conclusão

Com fundamento no §2º art. 49 da Lei Orgânica do Município, somos levados a apor Veto Total ao Projeto de Lei nº 215/2025, por violar:

- art. 146, III, “a” e “b” da CF/88,
- arts. 34, 121, 124 e 128 do CTN,
- art. 5º, XXXV, da CF/88,
- art. 296 do CTM,
- art. 6º do CTM,
- princípios da legalidade tributária, segurança jurídica e eficiência administrativa.

Foz do Iguaçu, 12 de dezembro de 2025.

Joaquim Silva e Luna
Prefeito Municipal



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

Tipo: **VETO DE PROJETO DE LEI**

Número: **215/2025**

Assunto: **VETO TOTAL AO PROJETO DE LEI Nº 215/2025 - VEREADOR BENI RODRIGUES**

O documento acima foi proposto para assinatura eletrônica na plataforma **SID** de assinaturas.

Para verificar as assinaturas clique no link:

<https://sistemas.pmfj.pr.gov.br/rp/sidpublico/verificar?codigo=04cc4da1-86bb-43b2-99d6-975b63514a57>

e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido.

Código para verificação:

04cc4da1-86bb-43b2-99d6-975b63514a57

Hash do Documento

437E8B0CC66B9786739A9099376BE2E040FA07EEF714B255B981BB105F416D9B

Anexos

VETO PL 215-2025 - BENI RODRIGUES.pdf - **cd3217fd-0b85-4617-95d9-718ff8af863c**

PL 215-2025 - BENI RODRIGUES.pdf - **8e3c32a2-8695-4dbc-a1b4-21983bf2d0ba**

O(s) nome(s) indicado(s) para assinatura, bem como seu(s) status em 15/12/2025 é(são) :

JOAQUIM SILVA E LUNA (Signatário) - CPF: ***86476734** em 15/12/2025 9:38:59 - **OK**

Tipo: Assinatura Digital



A ASSINATURA ELETRÔNICA DESTE DOCUMENTO ESTÁ AMPARADA PELO:

DECRETO Nº 28.900, DE 20 DE JANEIRO DE 2021.

LEI Nº 4536 , DE 4 DE SETEMBRO DE 2017.

Autoriza a utilização do meio eletrônico para a gestão dos processos administrativos e de documentos de arquivo, produzidos nos termos das Leis nºs 3.971, de 17 de abril de 2012 e 4.057, de 19 de dezembro de 2012, no âmbito dos órgãos da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional do Município de Foz do Iguaçu.

