



Câmara Municipal de Londrina
Estado do Paraná

COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO

PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 190/2014

RELATÓRIO

O **Chefe do Executivo** apresenta projeto que altera a Planta de Valores de terrenos, para efeito de lançamento do IPTU, introduz alterações no Código Tributário, além de conceder isenção a sindicatos de trabalhadores.

As inovações podem ser assim sintetizadas:

- a) majoração dos valores básicos por metro quadrado de construção das casas, apartamentos, salas/conjuntos, lojas, subsolo, galpão, telheiro, indústria, especial e cobertura, para efeito de apuração do valor venal;
- b) acréscimo do Fator Gleba (FG) como mais um dos critérios para determinação do valor do terreno para o fim de lançamento do IPTU;
- c) supressão da depreciação de 4% ao ano, a partir do 15º ano da construção, existente para os imóveis residenciais de valor venal até R\$ 40.0000,00;
- d) redução em 40% dos valores de terreno e da edificação, para apuração do valor venal;
- e) após apurado o valor venal, todos os imóveis residenciais ficarão isentos do IPTU sobre a parcela de **até** R\$ 15.000,00 do seu valor venal;
- f) modificação da alíquota de cobrança do IPTU para os imóveis não edificados (anteriormente fixada de acordo com as dimensões, nos seguintes patamares: a) área até 10.000 m²: 3%; e b) pelo excedente a 10.000 m²: 1,5%), a qual passa a ser 2%, indistintamente;



Câmara Municipal de Londrina
Estado do Paraná

- g) revogação do art. 175 da Lei 7.303/97 (Código Tributário Municipal), que trata do IPTU progressivo. Essa revogação se dá em razão do encaminhamento de um projeto de lei específico sobre o tema;
- h) revogação da Tabela III da Lei 7.303/97, que trata do IPTU progressivo;
- i) modificação do valor da alíquota da Taxa de Coleta de Lixo do tipo domiciliar e comercial, permanecendo inalterados os demais tipos;
- j) definição de critérios para a fixação do valor da Taxa de Coleta de Lixo.

O projeto encontra-se instruído ainda com parecer da Procuradoria Geral do Município de Londrina.

É o relatório.



Câmara Municipal de Londrina
Estado do Paraná

PARECER DA ASSESSORIA JURÍDICA
AO PROJETO DE LEI Nº 190/2014

1. A planta de valores é o instrumento que padroniza e uniformiza os critérios de definição do valor venal dos imóveis, base de cálculo para a cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) bem como do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI). Como não é possível, sobretudo nos grandes centros urbanos, avaliar individualmente cada imóvel, esse instrumento utiliza-se de presunções para determinar o valor aproximado dos imóveis e zoneá-los segundo as suas semelhanças (por exemplo, características do terreno).

No Município de Londrina, a planta de valores hoje em vigor é regida pela Lei 8.672, de 22 de dezembro de 2001, que estabeleceu os critérios para a definição do valor venal dos imóveis. Como desde aquela data a Planta não sofreu modificações, tão-apenas atualização monetária, é bem provável que as mutações no território urbano do Município tenham causado distorções no que tange à valorização dos imóveis, podendo-se imaginar alguns subvalorizados e outro supervalorizados. Tanto em um caso como em outro, se o IPTU ou o ITBI estão sendo cobrados mediante base de cálculo distorcida da realidade, há injustiça fiscal, sendo imperiosa a elaboração de uma nova planta que reflita corretamente o valor venal do imóvel.

2. De início, impõe-se destacar que a jurisprudência brasileira firmou o entendimento de que não há impedimento a que a revisão da planta de valores seja feita em patamar que ultrapasse a inflação acumulada no período, desde que essa revisão alcance, na medida do possível, o valor de mercado do bem (a esse respeito, confira-se recente julgado do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo ao analisar a constitucionalidade da lei municipal que aprovou a nova planta de valores do Município de Tatuí/SP). Esses valores, contudo, devem ser lançados com base em critérios técnicos plausíveis e devidamente informados.



Câmara Municipal de Londrina *Estado do Paraná*

Na pesquisa jurisprudencial feita por esta Assessoria, verificamos que o Judiciário tem reconhecido a invalidade de leis que aprovaram plantas de valores com vício formal no processo legislativo (ex: planta de valores do Município de Ibiaporã/PR, regida pela Lei Municipal 2.676/2013). De outra parte, quando a discussão envolve o argumento de que o aumento do tributo foi abrupto e exagerado (e não por conta de vícios formais), ainda que o Judiciário de primeira instância tenha liminarmente determinado a suspensão do aumento, essas decisões foram posteriormente **canceladas** (ex: planta de valores dos Municípios de São Paulo/SP, Tatuí/SP, etc).

É evidente que não se pode ignorar as implicações de se proceder uma revisão em uma planta de valores que permanece inalterada desde o ano de 2001, sendo certo que o impacto da atualização do valor venal dos imóveis irá gerar controvérsias, que provavelmente irão desembocar no Judiciário, assim como ocorreu com vários outros municípios brasileiros que recentemente promoveram revisão na planta de valores.

Contudo, como se verá a seguir, não se aponta nenhum vício de ordem formal ou material no projeto.

3. É perfeitamente possível que o Município institua alíquotas diferenciadas entre imóveis edificadas e não edificadas, conforme se vê da tabela trazida no art. 9º do projeto (cujo tratamento diferenciado já existe na atual planta de valores regida pela Lei 8672/2001). Nesse sentido é a seguinte decisão do Supremo Tribunal Federal:

“EMENTA. DIREITO TRIBUTÁRIO. IPTU. INSTITUIÇÃO DE ALÍQUOTAS DIFERENCIADAS. IMÓVEL NÃO EDIFICADO. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 24.11.2008. A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que a instituição de alíquotas diferenciadas em razão de estar ou não edificado o imóvel urbano não se confunde com o instituto da progressividade do tributo.” (AI 772064 AgR, Relator (a):



Câmara Municipal de Londrina *Estado do Paraná*

Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 18/6/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO Dje-148 DIVULG 31-07-2013 PUBLIC 01-08-2013)

Como a proposta prevê a modificação da alíquota dos imóveis não edificados, que passarão a 2% indistintamente, não se vê ofensa a nenhuma disposição constitucional.

4. No tocante à progressividade da alíquota de IPTU, percebe-se que a forma atual é passível de questionamentos.

Fazemos tal afirmação porque somente com a edição da Emenda Constitucional 29/2000 tornou-se possível aos municípios instituírem a progressividade do IPTU em razão do valor do imóvel. No entanto, antes mesmo dessa autorização constitucional expressa, muitos municípios vinham adotando essa técnica, a exemplo do Município de Londrina, que acolheu a progressividade no artigo 175 da Lei 7.303/97 (Código Tributário Municipal).

Quando a polêmica sobre a cobrança do IPTU progressivo chegou ao Judiciário, o Supremo Tribunal Federal passou a considerar inconstitucionais todas as leis que estabeleceram a progressividade de alíquotas de IPTU com base no valor do imóvel, antes da autorização formal dada pela EC 29/2000.

“É inconstitucional a lei municipal que tenha estabelecido, antes da Emenda Constitucional 29/2000, alíquotas progressivas para o IPTU, salvo se destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana.” (Súmula 668)

Da mesma forma, o STF entende não ser possível a progressividade de alíquotas do IPTU com base no número de imóveis do contribuinte.



Câmara Municipal de Londrina *Estado do Paraná*

“É inconstitucional a fixação de adicional progressivo do Imposto Predial e Territorial Urbano em função do número de imóveis do contribuinte.” (Súmula 589)

Observe-se que o Código Tributário do Município de Londrina data de 1997, quando, portanto, ainda não era possível a progressividade fiscal, exceto no que concerne à função social da propriedade.

Por isso, a progressividade do Código Tributário Municipal de Londrina foi considerada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça do Paraná. Dentre outras, cite-se a seguinte decisão:

“O IPTU incidente no presente caso tem cunho extrafiscal, que possibilita o aumento na alíquota do imposto caso o imóvel continue sendo mal aproveitado. Entretanto, para que a municipalidade possa cobrar o imposto progressivo, tal qual se fez, a CF estabelece determinadas limitações. Dentre elas, é a obrigatoriedade de estar previsto em lei federal, além de ser estabelecida em lei municipal específica. O Estatuto da Cidade (Lei 10257/2001) atendeu o requisito disposto no § 4º do art. 182 da CF, sendo a lei federal que trata da instituição da progressividade no tempo, mas o artigo de lei em que se fundaram os lançamentos em comento (art. 175 da Lei 7.303/1997 - Código Tributário Municipal), não pode ser considerado válido, uma vez que era materialmente inconstitucional ao tempo de sua edição” (TJPR - Ac. nº. 32145, Apel. Cív. e Reex. Nec. nº. 524539-8, rel. Des. Silvio Vericundo F. Dias. D.J.: 20/01/2009).

Somente após o surgimento do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001) é que se autorizou aos municípios aplicar as alíquotas progressivas do IPTU com base no art. 182 da Constituição Federal (função social da propriedade urbana), que trouxe a chamada progressividade no tempo.

Logo, com base no raciocínio de que a progressividade fundamenta-se em artigo de lei que não pode ser considerado válido, já que materialmente inconstitucional ao tempo



Câmara Municipal de Londrina *Estado do Paraná*

de sua edição, torna-se necessário que o Município edite nova disposição instituindo-se validamente a progressividade do IPTU.

Nesse ponto, o projeto sugere a revogação integral do art. 175 do Código Tributário do Município, medida que nos parece adequada. Entretanto, é imprescindível que seja encaminhado novo projeto de lei instituindo validamente o IPTU progressivo em harmonia com a sistemática do Estatuto das Cidades, que prevê:

- a) definição da área a ser aplicada a metodologia, em lei específica;
- b) notificação do contribuinte para edificação, parcelamento ou utilização compulsória;
- c) somente após desatendida a notificação, ficará o contribuinte sujeito às alíquotas progressivas.

5. De modo geral, os limites constitucionais ao poder de tributar aplicáveis à revisão da planta de valores seriam os seguintes:

- a) princípio da legalidade: não há óbice na edição de um decreto municipal para mera atualização dos valores da planta genérica do Município. Todavia, essa atualização há de ser feita em percentual suficiente apenas para preservar o valor do respectivo tributo. Se esse percentual exceder o limite ora mencionado¹, não pode ser feito mediante decreto. A esse respeito, o seguinte julgado do Supremo Tribunal Federal: "IPTU. Base de cálculo. Valor venal do imóvel. Reavaliação econômica. Exigência de lei. Constituição Federal, art. 150, I. A apuração da base de cálculo do IPTU, valor venal do imóvel, CTN, art. 33, mediante a reavaliação econômica do imóvel, segundo a previsão dos padrões da Planta de Valores Genéricos, implica majoração do tributo, motivo porque essa reavaliação econômica do imóvel depende de lei – CF, art. 150, I, não pode ser feita mediante decreto. Precedentes do STF. 2. Recurso conhecido e provido." (STF, 2ª T., RE 179.068-7/RS, rel. Min. Carlos Velloso, j. 12.12.1997).

¹ Não confundir majoração do tributo com atualização do valor monetário de sua base de cálculo.



Câmara Municipal de Londrina
Estado do Paraná

- b) princípio da publicidade (o Judiciário tem reconhecido que não basta a afixação da planta de valores em quadros de aviso da Prefeitura, sendo obrigatória a respectiva publicação da lei pela imprensa oficial – Superior Tribunal de Justiça, Recurso Especial 20106/SP, Rel. Min. Demócrito Reinaldo, j. 17/05/1992; Tribunal de Justiça de São Paulo, A.I. 0084719-39.2011, Rel. Desembargador Geraldo Xavier, j. 13/2/012);
- c) princípios da isonomia e da capacidade contributiva: art. 145, § 1º, CF/88. Apesar da Constituição Federal ter previsto a aplicação do princípio da capacidade contributiva apenas para os impostos, a jurisprudência do STF entende que nada impede sua aplicação a outras espécies tributárias. Desse modo, é necessário que o legislador ao editar determinada lei verifique a situação fática dos contribuintes que estarão subordinados ao tributo, não sendo possível tratá-los desigualmente se estiverem presentes as mesmas condições, ausente qualquer elemento relevante que permita a diferenciação;
- d) princípio da anterioridade: a cobrança do IPTU com base na nova planta de valores só pode ocorrer no exercício seguinte ao que ocorreu a revisão. Não confundir com anterioridade nonagesimal, motivo pelo qual mesmo se alterada a planta em dezembro de 2014 (com a majoração do preço médio do metro quadrado), não obsta que o IPTU de 2015 (referente ao ano-base 2014) seja lançado com base no novo valor;
- e) princípio da irretroatividade: é vedado ao ente tributante cobrar tributos em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado;
- f) princípio da vedação ao confisco: também denominado princípio da razoabilidade ou proporcionalidade da carga tributária. A idéia é que a tributação não pode ter por efeito impedir o exercício de atividades lícitas pelo contribuinte, dificultar o suprimento de suas necessidades vitais básicas ou comprometer seu direito a uma existência digna.

Além da observância dos limites constitucionais, na apreciação do projeto, deve-se observar se as fórmulas e os critérios nele previstos expressam **verdadeiramente** o valor venal do imóvel, que corresponde à importância alcançada pelo bem se colocado à venda no mercado imobiliário. E segundo ensina Aliomar Baleeiro, “Valor Venal é aquele que o



Câmara Municipal de Londrina *Estado do Paraná*

imóvel alcançará para a compra e venda à vista, segundo as condições usuais do mercado de imóveis”. (Direito Tributário Brasileiro, p. 148- 6ª edição, Forense, 1.974).

Não pode a lei lançar valor venal superior àquele que o imóvel respectivo poderia alcançar no mercado, sob pena do lançamento tributário se configurar em verdadeiro confisco. O valor venal deve ser arbitrado com parâmetros de razoabilidade, a fim de afastar-se distorções que acabem por supervalorizar a propriedade gerando um tributo excessivo caracterizador de verdadeiro confisco.

Considerando que somente diante da situação individual de cada contribuinte será possível avaliar se estão corretos ou não os critérios utilizados, entendemos que o Executivo deve esclarecer minuciosamente os critérios técnicos utilizados para chegar ao valor final do bem, de forma a que se propicie o controle prévio da legalidade do projeto de lei por parte do Legislativo.

6. Alertamos ainda para que seja observado com especial atenção o disposto no art. 8º do projeto, após apurado o valor venal, todos os imóveis residenciais ficarão isentos do IPTU sobre a parcela de até R\$ 15.000,00 do seu valor venal. O vocábulo “até” deixa inequívoco que o limite da isenção será variável, conforme os critérios do Executivo;

7. Cabe ressaltar por fim que, embora a planta de valores seja o instrumento utilizado pela Administração Municipal para definir o valor do imóvel, isso não impede que o próprio contribuinte que se sinta prejudicado solicite ao Município administrativamente (ou judicialmente, em caso de recusa da Administração Municipal) a revisão desse valor. E isso, ao que se sabe, poucos contribuintes o fazem.

8. Pelas informações trazidas no projeto, não se tem como aferir se a nova planta trará aumento ou diminuição de receita. Todavia, em face das inúmeras alterações, seria



Câmara Municipal de Londrina
Estado do Paraná

imprescindível que se demonstrasse que não haverá diminuição da receita, ou se esta houver, que serão adotadas medidas compensatórias, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

De um modo geral, ao menos sob o aspecto formal, não se observa nenhuma injuridicidade quanto à planta de valores proposta.

Por fim, advertimos que caso o projeto seja aprovado, seja reencaminhado à Comissão de Justiça para correções de ordem redacional.

Londrina, 22 de agosto de 2014.


Paulo Anchieta da Silva

OAB 19.285 – PR.



Câmara Municipal de Londrina
Estado do Paraná

COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO

VOTO DA COMISSÃO

Projeto de Lei nº 190/2014

Corroboramos com o parecer técnico exarado pela Assessoria Jurídica e nos manifestamos favoráveis à tramitação do projeto, sugerindo que seria oportuna a realização de audiência pública, dada a importância da matéria e com o objetivo de esclarecer a sociedade sobre o impacto das alterações propostas.

SALA DAS SESSÕES, 08 de outubro de 2014.

A COMISSÃO:

Péricles Deliberador
Presidente/Relator

José Roque Neto
Vice Presidente

Roberto F. M.
Membro