



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

32

COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO

PARECER Nº 126, DE 2013

Ao Projeto de Lei nº 145/2013, do Vereador Neudi Mosconi.

Relator: Vereador ADEMAR DORFSCHMIDT

1. RELATÓRIO

Sua Excelência o Vereador Neudi Mosconi apresentou para deliberação desta Casa, em 19 de julho de 2013, o **Projeto de Lei nº 145**, de 2013, que **Revoga dispositivo da legislação que dispõe sobre o Código Tributário do Município de Toledo**.

No caso, trata-se da revogação do § 4º, do art. 15 da Lei nº 1.931, de 26 de Maio de 2006 e que, em termos práticos, implica em se afastar a base de cálculo adotada pela Administração Tributária para a cobrança do ITBI incidente sobre a transmissão de um bem imóvel em determinado ano para o lançamento e cobrança do IPTU relativo ao mesmo imóvel, a partir do ano seguinte.

Na Justificativa da proposição, o ilustre Vereador argumenta que esta forma de atualização e de cobrança do IPTU atentaria contra o disposto no art. 145 da Constituição Federal, especialmente quando prevê, em seu parágrafo primeiro que a tributação pública terá caráter pessoal e graduada segundo a capacidade econômica do contribuinte.

Submetido à apreciação da Comissão de Legislação e Redação, biênio 2013-2014, desta Casa, o Projeto foi objeto do Parecer Jurídico nº 138.2013, solicitado pelo Excelentíssimo Vereador Genivaldo Paes, Secretário da aludida Comissão, parecer este que conclui, inicialmente, pela competência da iniciativa legislativa, assim como, pela adequação do projeto quanto ao seu mérito, já que a adoção de idêntica base de cálculo para ambos os tributos (ITBI e IPTU) não encontraria amparo, seja no âmbito da Constituição Federal, por força do seu art. 150, § 1º e 182, § 4º, I e II, seja, ainda, no âmbito do CTN, que estaria a prever bases de cálculo absolutamente diversas para ambos os impostos.



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

33

Na sequência, por conta da extrapolação do prazo legal para a apreciação do Projeto, pela Comissão de Legislação e Redação, nos termos da Portaria nº 101, de 18 de outubro de 2013, da Presidência desta Casa, foi designada Comissão Especial para a apreciação do Projeto, a qual, reunida em 21 de outubro de 2013, emitiu parecer favorável à aprovação do projeto, concluindo, nos termos da Justificativa apresentada pelo Excelentíssimo Vereador proponente que, de fato, o § 4º, do art. 15, da Lei nº 1.931, de 26 de maio de 2006, segundo a sua vigente redação, estaria em contradição com os princípios tributários preconizados pelo artigo 145 da Constituição Federal.

Finalmente, o projeto foi remetido para a análise desta Comissão de Finanças e Orçamento, sob a presidência do Excelentíssimo Vereador Rogério Massing, cabendo-me a relatoria.

É o breve relatório.

2. VOTO DO RELATOR

Com a devida vênia, ousamos discordar do parecer emitido pela Comissão Especial.

Primeiramente, que, a nosso ver, a propalada ilegalidade do dispositivo legal cuja alteração se propõe não se mostra clara e evidente, como está a se dizer.

A base de cálculo, em linha de princípio, tanto do IPTU, quanto do ITBI, é a mesma.

Para que se constate isto, basta uma simples leitura do art. 33 do CTN, que diz, em alusão ao IPTU, que "A base de cálculo do imposto é o valor venal do imóvel", exatamente como diz o art. 38 do mesmo Código, em alusão ao ITBI, onde resta ditado que "A base de cálculo do imposto é o valor venal dos bens ou direitos transmitidos".

O fato gerador de ambos os tributos, este sim, não é o mesmo: o fato da propriedade urbana é o do IPTU (art. 32 do CTN), ao passo que o do ITBI é o da transmissão de bens imóveis (art. 35 do ITBI). Também o lançamento: o IPTU é feito de ofício (art. 149, I, do CTN), obedecendo, inclusive, ao princípio da anualidade, ao passo que o ITBI se dá mediante arbitramento (art. 148 do CTN), no ato mesmo da transmissão.



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

34

Mas, volta-se a dizer: a base de cálculo de ambos os tributos é a mesma, qual seja, o valor venal do imóvel.

Por outro lado, conforme nos ensinam a atual Ministra Eliana Calmon *et ali*, em comentário ao art. 33 do CTN: “A base de cálculo do IPTU é o valor venal do imóvel. Corresponde este valor ao preço à vista que o imóvel alcançaria se colocado à venda no mercado imobiliário”¹.

Os mesmo comentadores, com a autoridade que detêm, ainda nos ensinam que:

É comum nos grandes centros urbanos a adoção de *Planta de Valores* para a determinação da base de cálculo e lançamento anual do imposto, no lugar da apuração do valor individual de cada imóvel. Cabe ao contribuinte o direito de aferir e impugnar o lançamento, se realizado por preço superior p de mercado².

Ou seja: o CTN não obriga a adoção de uma “planta de valores” pelos municípios para o lançamento do imposto. Esta metodologia é adotada por questão prática e não legal. O que o CTN impõe é que o tributo seja, anualmente lançado, sujeitando-o, inclusive, à impugnação pelo contribuinte.

O lançamento anual do imposto, inclusive, é importante porque, independentemente da planta geral de valores, um imóvel pode, de um ano para outro, sofrer alteração do seu valor, por conta, por exemplo, de introdução de acessões nele (edificações até então inexistentes), benfeitorias (ampliação das acessões já existentes), benfeitorias introduzidas pelo poder público etc., fatos que podem (e devem) ser levados em conta para se compor a base de cálculo do imposto.

Do mesmo modo, portanto, que o município pode adotar a planta geral de valores como um dos instrumentos de lançamento do IPTU ele poderia adotar outra metodologia, como é o caso da aferição individual do valor de cada imóvel.

Por isso mesmo, estando a questão sob competência estrita do Município, pode este, como fez o Município de Toledo, adotar a avaliação concreta feita sobre o imóvel para o lançamento do ITBI como base de cálculo para o lançamento do IPTU,

¹ CALMON, Eliana *et alli*. *Código Tributário Nacional Comentado*: doutrina e jurisprudência, artigo por artigo, inclusive ICMS e ISS. Coordenador Vladimir Passos de Freitas. 5ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 146.

² CALMON, Eliana *et alli*. *Código Tributário Nacional Comentado*: doutrina e jurisprudência, artigo por artigo, inclusive ICMS e ISS. Coordenador Vladimir Passos de Freitas. 5ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 146. Grifo no original.



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

35

respeitado o princípio da anualidade, sem que, de nenhum modo, se fira qualquer princípio tributário, seja o da isonomia, seja qualquer outro.

Aliás, como já dito acima, o lançamento do IPTU, seguindo os ditames do art. 149, I, do CTN, é feito de ofício, e, nestes casos, conforme preconizado pelos mesmos autores acima citados,

Embora o CTN estabeleça as normas gerais aplicáveis ao lançamento, é à lei ordinária de cada pessoa política que caberá disciplinar internamente o instituto, definindo a modalidade que será adotada em relação a cada tributo (se de ofício, ou com base em declaração, ou, ainda, por homologação) e os casos em que será possível a revisão do lançamento efetuado.

O inciso I do art. 149 [do CTN] refere-se [...] ao lançamento que é feito de ofício pela autoridade administrativa, numa situação de normalidade. Nesses casos o sujeito passivo [o contribuinte] não está obrigado a antecipar o pagamento do tributo, mas a somente pagá-lo após a notificação do lançamento de ofício.

Repita-se que é o legislador ordinário de cada uma das pessoas componentes para criar o tributo que, exercendo uma opção política, haverá de definir quais tributos ficarão sujeitos a essa modalidade de lançamento. [...] Esse tipo de lançamento de ofício remanesce, hoje, em relação aos tributos cuja base de cálculo pode ser prévia e facilmente determinada pela autoridade administrativa, como ocorre quando já está prefixada na legislação, como ocorre quando [...] é representada por valores cadastrados pelo poder público e por isso dele conhecidos (que é o que ocorre com o IPTU, por exemplo, cuja base de cálculo é o valor venal dos imóveis urbanos, apurado pelo próprio Município) [...].³

Competindo, portanto, ao ente federado estabelecer qual a modalidade de tributo que adotará para cada um dos tributos cobrados e, ainda, podendo, no caso do IPTU, ele tanto adotar a denominada "planta de valores", quanto estimar individualmente o valor de cada imóvel a ser tributado, resta-nos claro e evidente que o município, ao adotar o lançamento de ofício do IPTU, como modalidade de lançamento, como, de fato, faz o Município de Toledo, quando adotar uma "planta de valores" para estimar, em geral os valores dos imóveis a serem tributados, sem que isto o impeça de adotar critérios auxiliares outros que lhe permitam aferir o valor venal do imóvel no ato do lançamento, desde que respeitado o critério da anualidade.

E foi exatamente isto que fez o Município de Toledo, ao adotar a

³ CALMON, Eliana *et alli*. **Código Tributário Nacional Comentado**: doutrina e jurisprudência, artigo por artigo, inclusive ICMS e ISS. Coordenador Vladimir Passos de Freitas. 5ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, pp. 767-8.



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

36

avaliação concreta, realizada ao tributar o ITBI, como valor a ser adotado para a tributação do IPTU no ano subsequente, até porque não seria dado a ele desconhecer este valor já cadastrado por ele próprio e, portanto, dele previamente conhecido, nos termos da passagem acima transcrita.

Isto, por outro lado, afeta a capacidade contributiva?

Obviamente que não, até porque, observado sob o princípio da capacidade contributiva, a única justiça que o tributo que tem por base o valor venal do bem detido ou negociado, é a adequada avaliação do bem, de modo tal que o contribuinte não pague o tributo sobre um valor superior àquele que o bem efetivamente vale.

E isto, quer nos parecer, a regra cuja revogação se pretende, atende perfeitamente.

É evidente que, muitas vezes, o contribuinte não conta com recursos suficientes para pagar o tributo, como ocorre com aqueles que, hoje, habitam imóveis adquiridos em tempos outros, sobrevalorizados e que se encontram além da capacidade contributiva dele.

A justiça tributária, nestes casos, porém, é feita não a partir da subavaliação do imóvel, o que seria absolutamente ilegal, mas, sim, por instrumentos legais outros, como são os mecanismos da tributação progressiva; da isenção tributária instituída *pro misero*; ou da adoção de alíquotas diferenciadas, por região (mais ou menos valorizada; de habitação popular, etc.) ou por destinação do imóvel (se comercial ou residencial, por exemplo).

De qualquer forma, como se trata de atualização que é feita em face de quem recém comprou um imóvel, segundo o seu valor atual e corrente de mercado, quer nos parecer que o lançamento atualizado, nestes casos, estaria, sempre, sendo feito em face de quem, no ato mesmo da compra, demonstrou a devida capacidade tributária, não se podendo, portanto, cogitar-se de eventual lesão ao princípio da capacidade tributária.

E a isonomia, estaria ofendida?

Também não, já que não se trata de regra que dá ao Poder Público poder discricionário de atualizar ou não o IPTU nos casos preconizados pelo dispositivo legal, e, assim, tributar discricionariamente o contribuinte, atualizando o valor venal de um e não atualizando outro.

Pelo contrário: trata-se de regra genérica, instituída na estrita



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

37

competência do Município, observada a base de cálculo legal (o valor venal do bem), a modalidade de lançamento (de ofício), a anualidade e o direito à impugnação, de modo a assegurar eventuais distorções verificadas no ato do lançamento.

Aliás, a própria necessidade do lançamento anual e a possibilidade de impugnação do lançamento pelo contribuinte é mecanismo bastante para, até, corrigir eventuais distorções que eventualmente se poderiam verificar, como, por exemplo, a perda de valor do imóvel, entre o interregno do arbitramento para fins de recolhimento do ITBI e o do lançamento do IPTU.

Por tudo isto, também não nos parece adequada a invocação, como está a se proceder às fls. 09 do presente expediente, pelo Parecer Jurídico 138.2013, do precedente ali transcrito, proferido pelo AgRg no REsp 1226872/SP, já que ali, a hipótese é, justamente, de se permitir - à luz da modalidade própria do lançamento do ITBI, que é o arbitramento - que, independentemente do valor venal consolidado pelo Município na sua planta genérica de valores, instituída para o lançamento prévio e de ofício do IPTU, se possa atualizar o valor no ato da cobrança do ITBI. Daí a se aplicar o precedente em sentido contrário, concluindo pela ilegalidade da adoção do valor apurado concretamente e, afinal, cadastrado nos registros do município, para a cobrança do ITBI, e, por isso mesmo, dele previamente conhecido, como base de cálculo para o lançamento do IPTU no ano subsequente, há uma distância muito grande.

O precedente citado, em suma, é permissivo e, daí, a se extrair uma proibição é algo que não se justifica. Afinal, se, nos termos do CTN, o município está autorizado a proceder a cobrança do ITBI por arbitramento, **no ato do negócio**, não é o fato dele possuir uma planta genérica de valores, consolidada muito ou há algum tempo antes que terá o condão de o impedir de promover o arbitramento atual. Concluir, porém, a partir daí, que, tal qual um surdo, cego e mudo, o município, após ter promovido o arbitramento para fins de ITBI, e, portanto, atualizado o valor venal do bem a ser tributado e inserido este valor em seus registros, o venha a desconhecer no ato do lançamento do IPTU no ano seguinte, que, como dito, tem como base de cálculo exatamente o valor venal que ele próprio atualizou e cadastrou, é algo completamente diverso, além, é claro de absurdo e atentatório a todos os princípios da moralidade administrativa, beirando, inclusive, à prevaricação, já que implica, em última instância, deixar, o administrador, de fazer aquilo que ele, por dever de ofício, devia fazer: lançar o IPTU segundo o seu valor



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

38

venal em conformidade com os dados que previamente possua em seus registros!

Logo, a propalada ilegalidade e/ou inconstitucionalidade do dispositivo legal que se pretende revogar está longe de ser clara e evidente, como quer fazer crer o Excelentíssimo Vereador proponente do projeto, de modo que se poderia, até, defender a sua aprovação, por simples conveniência e oportunidade (de difícil sustentação, inclusive, já que, em termos práticos, ele implica que o contribuinte simplesmente pague o IPTU sobre um valor base inferior ao valor venal do bem), não porém, a partir de um critério de suposta invalidade ou ilegalidade.

De uma forma ou de outra, queiramos buscar a justificativa do projeto a partir da correção de uma suposta ilegalidade ou invalidade da norma legal cuja revogação se busca, ou partir de um critério de simples conveniência e/ou oportunidade, o fato é que se trata de norma não invalidada pelo Poder Judiciário e, portanto, se trata de norma vigente que o Poder Legislativo só pode extirpar do mundo jurídico a partir de ato revogatório, até porque à Câmara Municipal não é dada a declaração de inconstitucionalidade de Lei, como, por exemplo, é dado ao Senado, nos estritos termos da Constituição Federal.

Deste modo, é evidente que a revogação que se pretende deve se submeter a todos aqueles critérios que, por regra, se deve observar no ato da votação de uma lei.

No caso concreto, dada a natureza do projeto, conclui-se facilmente que a revogação pretendida **implica em flagrante renúncia de receita já instituída há algum tempo e projetada tanto no PPA quanto na Lei Orçamentária do Município.**

Para que não fique dúvida a respeito, basta uma leitura superficial do art. 14, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal para constatar, dentre outras hipóteses, que "A renúncia compreende [...] modificação de base de cálculo que implique em redução discriminada de tributos ou contribuições [...]".

E assim é porque o efeito prático da lei proposta é que o Município passe a arrecadar IPTU segundo bases significativamente inferiores àquelas hoje verificadas, com evidente sangramento das receitas projetadas, necessárias ao pagamento das despesas correntes do município, **inclusive com folha de pagamento do Município, cujo comprometimento, como é sabido por todos os Edis desta Casa, está beirando o limite prudencial há praticamente dois anos.**



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

39

Cognição
Caracterizada a renúncia, resta evidente que o projeto de lei proposto **não preenche os requisitos exigidos pelos incisos I e II, do art. 14, da mesma Lei de Responsabilidade Fiscal**, já que nem vem acompanhado da exigida “demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa da receita da lei orçamentária, na forma do art. 12 e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias” (art. 14, I da LRF), nem, muito menos, vem acompanhado, na ausência deste primeiro demonstrativo, “[...] de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição” (art. 14, II, da LRF).

Diante disto, o que se pode concluir, sem sombra de qualquer dúvida, é que o projeto apresentado padece de vício de forma, já que carece de requisitos formais essenciais, que, por si mesmos, impedem seja dado prosseguimento a ele, enquanto, ao menos, não forem eles sanados.

Em face do exposto, analisada a proposição e considerado os argumentos expostos na respectiva Mensagem que a encaminhou, **votamos no sentido de que o proponente do projeto o adeque aos termos do art. 14, I e II da LRF, reservando-nos, no direito de nos manifestar quanto ao mérito do projeto oportunamente, se e quando forem sanadas as irregularidades acima apontadas, e, por consequência, opinamos, igualmente, que o projeto não se mostra apto, ao menos por ora, a esgotar as fases do processo legislativo desencadeado pelo Excelentíssimo Vereador proponente, e seguir ao Plenário.**

Sala das Comissões 22 de outubro de 2013.

Ademar Dorfschmidt
ADEMAR DORFSCHMIDT
Relator



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

40

3. VOTO DA COMISSÃO

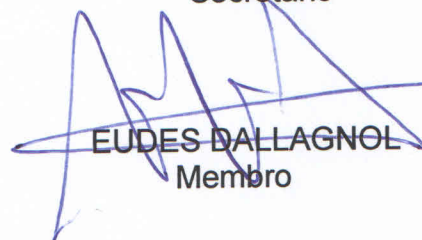
Os membros desta Comissão, reunidos nesta data, acompanham o voto do relator, de forma que o Projeto de Lei nº 145, de 2013, **seja, ao menos por ora, impedido de ser discutido e votado** na Ordem do Dia de sessões a serem realizadas por esta Casa de Leis.

Sala das Comissões, 22 de outubro de 2013.


ROGÉRIO MASSING
Presidente

NEUDI MOSCONI
Membro


MARCOS ZANETTI
Secretário


EUDES DALLAGNOL
Membro

PL 145/2013
AUTORIA: Ver. Neudi Mosconi

