



À

Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final da Câmara Municipal de Bom Despacho

Projeto de Lei Complementar n.º 17/2022

Relatório

O Projeto de Lei Complementar proposto pelo Chefe do Poder Executivo altera a Lei Municipal nº 1.950, de 30 de dezembro de 2003 e dá outras providências, criando a nova Planta Genérica de Valores e modificando as alíquotas aplicadas no cálculo do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU.

Os autos são compostos do Of. nº 550/2022/GPBCN do Chefe do Poder Executivo (fls. 02/05), da Mensagem nº 27, de 29 de setembro de 2022 (fls. 05-v), do Projeto de Lei Complementar nº 17/2022 e dos Anexos I a IX (fls. 06/51). A tramitação iniciou-se com o despacho inicial do Presidente da Câmara (fls. 52). Os autos foram encaminhados para manifestação do setor técnico contábil/financeiro (fls. 53/55). Em reunião, a Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final da Câmara decidiu pela designação de audiência pública (fls. 59), que foi devidamente realizada (fls. 60/63 e 74). O Presidente da Câmara solicitou documentações complementares e a Assessora Financeira e Contábil fez a análise técnica da matéria em mais de uma oportunidade. Dois vereadores apresentaram sete emendas ao Projeto de Lei Complementar e posteriormente uma das emendas foi retirada (fls. 93/99, 101/103, 109/110). Em última análise a Assessoria Financeira e Contábil desta Casa apresentou sua manifestação de que o projeto poderá prosseguir para apreciação desta Casa (fls. 121/122).

Em sua exposição de motivos, o Prefeito Municipal informa que a principal razão da proposta é o alcance da justiça fiscal, corrigindo distorções e promovendo o tratamento isonômico dos contribuintes. Tem também o objetivo de atualizar os dados cadastrais no município com a eliminação de equívocos no lançamento do IPTU, a modernização da legislação e a aplicação de instrumentos de Política Urbana previstos no Estatuto da Cidade.

Durante a tramitação a Câmara Municipal de Bom Despacho promoveu uma audiência pública para apresentação e debate do Projeto à população, a qual ocorreu no dia 17 de novembro de 2022, às 18h, no plenário da Casa.

O vereador Pastor Alex apresentou seis emendas ao Projeto de Lei. A vereadora Paré apresentou uma emenda que foi retirada em ato subsequente.

Os autos do Projeto foram analisados em mais de uma oportunidade pela Assessora Financeira e Contábil da Câmara, a qual concluiu ao final que poderá prosseguir em sua tramitação.

É o essencial a relatar.



Parecer

O Projeto de Lei Complementar nº 17/2022 trata de assunto de interesse local, competindo ao Município legislar sobre a matéria amparado pelo artigo 30, inciso I e III da Constituição Federal, e pelos artigos 8º, 9º, VI e 11 da Lei Orgânica Municipal. A propositura compete privativamente ao Prefeito, nos termos do artigo 74, II, alínea “i” e artigo 87, inciso IV da Lei Orgânica. Por estas razões, não foram detectados vícios de competência e iniciativa.

A proposição tem o objetivo de alterar o Código Tributário Municipal atualizando a Planta de Valores de Terrenos e a Tabela de Valores de Construção, chamadas no Projeto de Planta Genérica de Valores - PGV, bem como fazer a revisão dos critérios de avaliação imobiliária para base de cálculo do IPTU e das alíquotas aplicadas sobre esse imposto.

Conforme a exposição de motivos, a PGV é a peça técnica que “retrata o preço médio do terreno por região e o preço do metro quadrado das edificações, de acordo com a tipologia e padrão construtivo, estabelecendo o valor presumido dos imóveis do município”. É o documento que regulamenta o valor venal de cada imóvel para finalidades fiscais. Segundo o Chefe do Poder Executivo, a falta de revisão da Planta frustra a isonomia no tratamento entre os contribuintes, causa equívocos, desvios e inconsistências nos valores do imposto, podendo contribuir com a evasão tributária e com a renúncia de receitas.

O desenvolvimento da PGV envolve o cumprimento de critérios técnicos e regulamentares. Diante disso, a Prefeitura celebrou em 27/06/2019 o Contrato nº 53/2019 com a Universidade Federal de Viçosa - UFV e com a Fundação Arthur Bernardes – FUNARBE (na qualidade de interveniente), através do Processo nº 20298.000072/2019-94, Dispensa de Licitação nº 13/2019. A contratação teve como objeto o fornecimento de solução tecnológica e o desenvolvimento de um sistema de informação para implantação, atualização, controle e manutenção cadastral e territorial para fim de recuperação de receita do município.

Com a conclusão dos trabalhos da contratação mencionada, o Poder Executivo emitiu o Decreto 8.899, de 12 de março de 2.021, que nomeou a Comissão Especial de Valores Municipais para propor a PGV do município. Como membro representante da UFV, foi nomeado o Professor Daniel Camilo de Oliveira Duarte. A comissão teve como atribuições principais traçar as diretrizes e metodologias a serem utilizadas no desenvolvimento do trabalho, levantar informações de cadastro imobiliário, realizar pesquisas de valores de mercado em transações reais, definir as zonas homogêneas e apresentar as simulações e testes necessários.

O trabalho desenvolvido pela UFV e pela Comissão foi dividido basicamente em seis fases: amostragem, variáveis, zonas homogêneas, modelagem, validação e simulação. A amostragem foi feita sobre o período compreendido entre 2018 a 2021 e com aplicação de fatores de atualização de valores pela inflação. As zonas homogêneas foram estabelecidas após o mapeamento do município, o que permitiu a separação em áreas com elementos físicos, econômicos e sociais semelhantes. A definição das variáveis que irão influenciar no valor dos imóveis obedeceu a NBR 14653-2 e os parâmetros intrínsecos (características próprias do imóvel) e extrínsecos (características da região). O modelo matemático para representar o mercado imobiliário foi o Modelo Clássico de Regressão Linear (MCRL). No método de validação foram usados indicadores de performance global e de uniformidade da avaliação, sendo eles o Coeficiente de Dispersão (COD), Mediana das Razões (MR)



e o Diferencial Relativo ao Preço (PRD). Conforme relatório apresentado pela UFV ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo, em reuniões e na audiência pública, em todas as simulações o Coeficiente de Dispersão ficou menor que 30%, atendendo as recomendações oficiais.

Após todos os estudos e simulações o Poder Executivo fez a revisão do texto legal para adequá-lo à nova PGV proposta. Assim, o Projeto de Lei Complementar propõe alterações nos artigos 68, 136, 138, 139, 140, 149, 150 e 153, assim como na Tabela III do anexo da Lei Complementar nº 1.950/2003 (CTM). As mudanças referem-se à forma e prazo para expedição da planta de valores, aos elementos para determinação do valor venal do imóvel, à avaliação dos imóveis e atualização de valores, forma de lançamento e cobrança do IPTU, ampliação das isenções e inclusão dos anexos contendo as alíquotas para cada tipo de imóvel, ao valor unitário das edificações e dos terrenos, aos fatores de terrenos e construções, à categoria aplicada a cada tipo de edificação e às fórmulas para o cálculo do IPTU. Estas últimas previram como será feito o cálculo do valor venal do terreno, da fração ideal do terreno, do valor venal da edificação, do coeficiente da categoria da edificação e do próprio IPTU.

A revisão das alíquotas buscou aplicar os maiores percentuais aos imóveis que não cumprem a função social esperada e àqueles de maior valor, sendo estabelecidas da seguinte forma: Imóveis não residenciais – de 0,5% a 1%, imóveis residenciais – de 0,05% a 0,45% e terrenos – de 1% a 2%. A proposição também tratou da isenção do IPTU para os imóveis residenciais com valor venal de até setenta mil reais, cujo proprietário tenha apenas um imóvel, renda familiar de até meio salário mínimo por pessoa ou total de até três salários mínimos, conforme art. 3º da propositura. O limite de valor do imóvel escolhido parece ter se baseado no Programa Minha Casa Minha Vida do Governo Federal no que diz respeito às faixas direcionadas à habitação popular e incluiu requisito baseado em condição financeira do contribuinte e membros da mesma família, classificando-se como espécie de isenção subjetiva ou pessoal. As alíquotas e a isenção adotadas parecem respeitar os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, além de considerar aspectos socioeconômicos. As regras estabelecidas, em minha opinião, observaram o princípio da legalidade e podem promover uma maior justiça tributária.

Emendas

Foram apresentadas pelo vereador Pastor Alex as emendas nº 01 a 05/2022 e a emenda nº 07/2022. A vereadora Paré apresentou a emenda nº 06/2022 juntada às fls. 101/103, que foi retirada posteriormente, conforme documento de fls. 109. Desta forma, serão tratadas nesse parecer apenas as que foram mantidas.

As matérias de ordem tributária abordadas nas emendas, de um modo geral, envolvem redução de receita em comparação à proposição original. Além disso, as emendas nº 02/2022 e 04/2022 têm conteúdo divergente daquele tratado no Projeto de Lei Complementar. Sobre a questão, a Lei Orgânica do Município e o Regimento Interno da Câmara dispõem o seguinte:

Lei Orgânica do Município de Bom Despacho

Art. 74. São matérias de iniciativa privativa, além de outras previstas nesta Lei Orgânica: (...)

II - do Prefeito: (...)



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO/MG



i) a matéria tributária que implique redução da receita pública.

Regimento Interno da Câmara Municipal de Bom Despacho

Art. 139. A emenda será admitida:

I - se atinente à matéria contida na proposição principal; (...)

§ 1º - Qualquer Vereador poderá requerer ao Presidente que determine a retirada de emenda em desacordo com este artigo.

Em respeito à separação e independência entre os poderes, as emendas possuem como principais restrições as mesmas aplicadas aos projetos de lei de iniciativa reservada ou privativa do Chefe do Poder Executivo. As emendas parlamentares devem também ter “**pertinência temática** com o projeto de lei original, isto é, que esteja relacionado à matéria de que trata o projeto emendado, evitando o “**contrabando legislativo**”, que ocorre quando o parlamentar usa o poder de emenda para desvirtuar a proposta originária, introduzindo no projeto de lei dispositivos que não têm conexão lógica com ele”¹.

A Constituição da República Federativa do Brasil assim dispõe:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: (...)

II - disponham sobre: (...)

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

Em comparação à esfera federal, segundo “a doutrina e a jurisprudência, nem mesmo a posterior sanção, pelo Presidente da República, ao projeto aprovado, sana o vício de iniciativa”.

As modificações propostas tratam de matérias tributárias que no meu entendimento são de iniciativa privativa do Prefeito Municipal, envolvem temas divergentes do que dispõe o Projeto e versam sobre diminuição de receita e remissão de créditos da dívida ativa. Caberiam aqui apenas emendas de redação que não alterassem o teor do dispositivo, para sanar algum vício de linguagem, alguma incorreção de técnica legislativa ou lapso manifesto por ventura existente.

¹ FONSECA, Edson Pires da. Direito Constitucional Legislativo: Poder Legislativo, Direito Parlamentar e Processo Legislativo. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 408.



Assim, no meu entendimento, as emendas ao Projeto de Lei Complementar nº 17/2022 estão eivadas de vício de iniciativa. Somente o Chefe do Poder Executivo Municipal tem a competência para apresenta-las.

Sobre as questões meritórias envolvendo cada uma das propostas, passo agora a traçar minhas considerações.

A **emenda nº 01/2022** revoga o art. 145 do Código Tributário Municipal, que trata da progressividade do IPTU sobre os terrenos vagos não edificados. Apesar de o §1º, I do artigo mencionado estar de fato incompatível com as alíquotas previstas no Projeto de Lei Complementar, o proponente da emenda não dispôs sobre a progressão, retirando direitos do contribuinte. Talvez o mais adequado seria criar novas faixas de progressão e não revogar todo o artigo.

A **emenda nº 02/2022** possui problemas relacionados à técnica legislativa quando propõe que o caput do artigo criado mencione a lei que será promulgada se o presente Projeto for aprovado e quando estabelece um desconto para o imposto nos anos de 2023 e 2024.

Ao tratar da remissão dos débitos tributários que foram executados judicialmente a emenda não fixou um período para o perdão do débito tributário. Da forma como está redigido o trecho, a Fazenda Municipal não poderá mais executar nenhum débito de até R\$1.294,00 judicialmente, sob pena de remissão imediata. O dispositivo cita “débitos tributários de qualquer natureza”, quando o Projeto de Lei Complementar trouxe alterações apenas sobre o IPTU. Além disso, ao mencionar os templos religiosos e entidades filantrópicas não foi estabelecido nenhum limite de valor.

A justificativa do proponente tratou apenas do desconto no valor de IPTU, nada dizendo sobre as remissões. O Código Tributário Nacional trata do tema da seguinte forma:

Lei Federal nº 5.172/1966.

Art. 172. A lei pode autorizar a autoridade administrativa a conceder, por despacho fundamentado, remissão total ou parcial do crédito tributário, atendendo:

- I - à situação econômica do sujeito passivo;
- II - ao erro ou ignorância excusáveis do sujeito passivo, quanto a matéria de fato;
- III - à diminuta importância do crédito tributário;
- IV - a considerações de eqüidade, em relação com as características pessoais ou materiais do caso;
- V - a condições peculiares a determinada região do território da entidade tributante.

Parágrafo único. O despacho referido neste artigo não gera direito adquirido, aplicando-se, quando cabível, o disposto no artigo 155.

O Código Tributário Municipal dispõe sobre a matéria de forma semelhante, exceto pelo fato de que é taxativo sobre em quais hipóteses a remissão é cabível.





Registro que não foi demonstrado nenhum estudo sobre as alterações propostas para possibilitar uma melhor análise, mas elas não parecem se enquadrar nos casos autorizados por lei para concessão de remissão. Mesmo aquelas concedidas sobre os débitos tributários de até R\$1.294,00 não observaram a situação econômica do sujeito passivo, pelo alto valor fixado. Por fim, não vejo justificativa para o cancelamento de valores em dívida ativa advindos de fatos e atos já consumados.

A emenda nº 03/2022 institui um desconto para os loteamentos pelo período de dois anos. Aqui também há problemas com a técnica redacional e conflitos com a legislação vigente.

Foi usada a expressão “loteamentos”, que se define como a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação; é o processo de subdivisão de área e não um imóvel em si. Não existe nenhum imposto no Código Tributário Municipal cujo fato gerador é um loteamento. O termo correto seria “terreno” com a menção aos “projetos de loteamentos”.

O autor da emenda estipulou um prazo de dois anos para a regra criada. Ao que parece a intenção é de que esse prazo seja contado da aprovação da lei que será originada caso o presente Projeto de Lei Complementar seja aprovado. No entanto, o texto proposto é a criação do artigo 145-B que será incluído no Código Tributário Municipal e, portanto, há um equívoco na redação. O Código Tributário foi publicado em 2003 e o prazo de dois anos citado no caput do artigo criado já teria terminado. Ademais, dependendo do período do ano que este Projeto for votado (caso aprovado) o contribuinte poderá perder quase um ano do desconto, já que qualquer alteração deste tipo somente poderá vigorar no exercício seguinte, nos termos do art. 150 da Constituição Federal (princípio da anterioridade tributária). O correto seria fixar expressamente o período ou os anos sobre os quais a regra incidirá.

O fator redutor aplicado traz dificuldades para o entendimento do cálculo a ser feito e está divergente dos demais artigos que tratam de benefícios para o contribuinte. O mais lógico, no meu entendimento, seria conceder um desconto sobre o valor devido a título de IPTU e não sobre o valor venal do imóvel.

A expressão “imóvel transacionado” no parágrafo único é de complexa cognição. Não consegui compreender sobre do que se trata a exceção criada. Entendo que a expressão deveria ser melhor conceituada.

A emenda nº 04/2022 traz a definição de “gleba”, criando o parágrafo único para o art. 146 do Código Tributário Municipal. Contudo, foi incluído em um dispositivo legal que trata de outro assunto bem divergente do texto criado. Além disso, a definição me parece ser prescindível, já que o fato gerador do IPTU é a propriedade predial e territorial urbana. As glebas já são as porções de terras que ainda não foram urbanizadas, independentemente de sua extensão.

A emenda nº 05/2022 por sua vez pretende incluir os locatários na isenção proposta pelo projeto original aos imóveis residenciais com valor venal de até setenta mil reais. Minha opinião é de que a emenda não deve prosperar. A isenção tem um objetivo social explícito e por isso incluiu requisitos complementares direcionados ao proprietário e sua família, além do valor do próprio imóvel. O parágrafo que a emenda nº 05/2022 pretende criar, a meu ver, desvirtua o objetivo da norma, pois não estende os mesmos critérios ao locatário e seus familiares.





CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO/MG



Por fim, a emenda nº 07/2022 (fls. 06) também contém problemas em sua redação, o que esclareço a seguir: I) Da forma como foi escrito o texto causa dificuldades na interpretação e menciona anexos que não existem no Código Tributário. Os anexos do Projeto de Lei Complementar integrarão a Tabela III da Lei Complementar nº 1.950/2003. II) O dispositivo parece se referir a projetos arquitetônicos, estruturais, sanitários, elétricos e outros que devem ser aprovados na Prefeitura antes da edificação de um terreno. No entanto, não existem alíquotas aplicadas sobre projetos e sim sobre imóveis. A regra proposta vai contra o próprio fato gerador do IPTU e fere a Constituição Federal, uma vez que esse imposto somente pode ser instituído sobre a propriedade predial e territorial urbana. IV) O inciso I criado prevê um prazo para aplicação da regra e estabelece o direito de prorrogação mediante requerimento, sem estabelecer qualquer critério para apreciação do Poder Executivo. Se não existe um critério ou requisito a ser analisado ou justificado, não há necessidade de prever o prazo a ser prorrogado e a norma podia já estabelecer o prazo máximo.

Pelas razões abordadas, as emendas propostas ao Projeto de Lei Complementar nº 17/2022 não atendem os requisitos constitucionais e legais. Portanto, no meu entendimento as mesmas não devem ser aprovadas.

Considerando que o Projeto de Lei não foi votado no ano de sua apresentação, é necessário adequar o texto proposto ao período que irá vigorar, caso aprovado. Pelo princípio da anterioridade anual ou princípio da não-surpresa incidente sobre as matérias tributárias, as modificações propostas somente incidirão sobre o exercício de 2024, conforme a seguir:

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...)

III - cobrar tributos:

- a) em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado;
- b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou;
- c) antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, observado o disposto na alínea b;

A base de cálculo para a cobrança do IPTU incide sobre o ano fiscal, ou seja, refere-se ao ano em curso. Nos termos do art. 131 do Código Tributário Municipal o fato gerador do IPTU ocorrerá sempre no dia 1º de janeiro de cada ano. Assim, se aprovada a propositura por esta Casa na presente sessão legislativa os efeitos para o contribuinte recarão somente em 2024. Por esta razão proponho a seguinte emenda:





CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO/MG



Proposta de Emenda nº 08/2023 ao Projeto de Lei Complementar nº 17/2022

Emenda nº 08.01	Tipo: Modificativa (art. 136, III do RI)
Dispositivo alterado: Art. 1º do Projeto de Lei Complementar nº 17/2022.	
Justificativa: Adequar o texto do projeto ao ano em que as alterações legislativas irão vigorar.	
Texto do Projeto de Lei	Emenda
Art. 1º Fica aprovada a Planta Genérica de Valores (PGV) para efeitos de lançamento e cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) para o exercício de 2022.	Art. 1º Fica aprovada a Planta Genérica de Valores (PGV) para efeitos de lançamento e cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) para o exercício de 2024.

Emenda nº 08.02	Tipo: Modificativa (art. 136, III do RI)
Dispositivo alterado: Art. 1º do Projeto de Lei Complementar nº 17/2022.	
Justificativa: Adequar o texto do projeto ao ano em que as alterações legislativas irão vigorar.	
Texto do Projeto de Lei	Emenda
Art. 5º Excepcionalmente no ano de 2023 considerar-se-á ocorrido o fato gerador do IPTU até 05 de abril de 2023.	Art. 5º Excepcionalmente no ano de 2024 considerar-se-á ocorrido o fato gerador do IPTU até 05 de abril de 2024.

Sobre os demais dispositivos da proposição original, tenho convicção de que está em consonância com o nosso ordenamento jurídico, atendendo o princípio da legalidade, assim como não há vício de redação.

Ante o exposto, nos termos do art. 88, I do Regimento Interno da Câmara Municipal de Bom Despacho, entendo que o Projeto de Lei Complementar nº 17/2022, com a aprovação das emendas apresentadas, é constitucional e legal, assim como tramita de forma regimental, sendo meu parecer pela sua aprovação nesta Comissão para que prossiga em sua tramitação.

Bom Despacho, 24 de fevereiro de 2023
Vereador Vinícius Pedro
Relator