



ESTADO DE MATO GROSSO

CÂMARA MUNICIPAL DE JUÍNA

PARECER JURÍDICO

Objeto: Projeto de Lei Ordinária nº 43/2022.

Autor: Poder Executivo Municipal

Ementa: Dispõe sobre alteração do ANEXO I DA Lei Municipal nº 1.617/2015, para atualização dos valores constantes das regiões fiscais 01 a 66 de acordo com o valor aplicado no ano de 2022 e inclusão das regiões fiscais nº 67, 68, 69, 70, 71 e 72, e dá outras providências.

I - DO RELATÓRIO

Foi encaminhado o Projeto de Lei Ordinária nº 43/2022 que dispõe sobre alteração do ANEXO I DA Lei Municipal nº 1.617/2015, para atualização dos valores constantes das regiões fiscais 01 a 66 de acordo com o valor aplicado no ano de 2022 e inclusão das regiões fiscais nº 67, 68, 69, 70, 71 e 72, e dá outras providências.

Em suas considerações o autor justifica o Projeto ora apresentado, visa, em especial, alterar o anexo da referida Lei para incluir novas regiões fiscais nº 67 a 70, especialmente para inclusão de novos loteamentos aprovados pelo Município de Juína-MT.

Aduz também que foram criadas novas regiões fiscais 71 e 72 para possibilitar o lançamento de tributos para àqueles imóveis que foram aprovados ou transferidos da área rural para urbana, mas que não possuem região fiscal específica, possibilitando o lançamento de tributos pelo Departamento de Tributação até aprovação de nova Lei para estas regiões fiscais.

É o sucinto relatório.



ESTADO DE MATO GROSSO

CÂMARA MUNICIPAL DE JUÍNA

II - DA ANÁLISE JURÍDICA

De proêmio, importante destacar que o exame da Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína cinge-se tão-somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores competentes.

II.1 - Da competência e da iniciativa

O art. 18 da Constituição Federal, inaugurando o tema da organização do Estado, prevê que *"A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição"*. O termo "autonomia política", sob o ponto de vista jurídico, congrega um conjunto de capacidades conferidas aos entes federados para instituir a sua organização, legislação, a administração e o governo próprios.

Neste sentido é o que dispõe o art. 5º, *caput*, da Lei Orgânica do Município de Juína/MT:

Art. 5º. O Município de Juína, unidade territorial do Estado de Mato Grosso, é pessoa jurídica de direito público interno, dotado de autonomia política, administrativa e financeira asseguradas pela Constituição da República.
(...)

Assim, o projeto versa sobre matéria de competência do Município em face do interesse local, encontrando amparo no artigo 30, inciso I, da Constituição da República e no artigo 14, inciso I, da Lei Orgânica Municipal, *in verbis*:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;



ESTADO DE MATO GROSSO

CÂMARA MUNICIPAL DE JUÍNA

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

(...)

Art. 14. Ao Município compete prover a tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

I - instituir e arrecadar tributos, de sua competência, aplicando-os na forma da lei orçamentária;

(...)

Logo, compete aos Municípios instituir e arrecadar os tributos de sua competência, dentre os quais o Imposto Territorial e Predial Urbano - IPTU, conforme previsão no Código Tributário Municipal (Lei nº 1.905/2019).

Constatada a competência municipal, ressalta-se que não existe óbice relativo à iniciativa legislativa, pois partiu do Executivo o impulso inicial do projeto relativos à matéria tributária.

No que diz respeito a **espécie normativa**, verifica-se que não há óbice jurídico para que matéria tributária seja disciplinada por lei ordinária. Sobre o tema, importante citar os ensinamentos do professor Eduardo Sabbag¹:

[...] A Constituição Federal, quando utiliza o termo "lei", pura e simplesmente, sem qualquer adjetivação - *vg.*, nas expressões "na forma da lei" ou "por meio de lei" -, refere-se à *lei ordinária*, e não à "lei complementar".

Como fonte formal básica do Direito Tributário, a lei ordinária é a lei comum, de formulação cotidiana do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas e das Câmaras Municipais, exigindo no processo de votação a maioria simples ou relativa.

A *maioria simples* ou *relativa*, para efeito de votação parlamentar, indica um *quorum* não especial de votantes, ou seja, o voto favorável de mais da metade do número de parlamentares presentes no dia da votação. É um número *variável*, que se traduz no primeiro número inteiro acima da metade dos presentes na sessão para deliberação.

¹ SABBAG, Eduardo. Manual de Direito Tributário. 6ª edição. São Paulo. Saraiva. 2014. P. 598-599.



ESTADO DE MATO GROSSO

CÂMARA MUNICIPAL DE JUÍNA

A lei ordinária é, indubitavelmente, o instrumento por excelência da imposição tributária. De fato, a lei ordinária se mostra como uma manifestação legislativa demasiado corriqueira, veiculando, genuinamente, o princípio da legalidade em matéria tributária (art. 150, I, da CF e art. 97 do CTN), ou, nas judiciosas palavras de Pontes de Miranda, o postulado da legalitariedade.

Vale dizer que as leis ordinárias podem ser federais, estaduais ou municipais, não havendo hierarquia entre elas, e cada uma, dentro de sua esfera, versa sobre matéria determinada pela Constituição. Mesmo porque, "sendo o Brasil uma República Federativa, o que pressupõe a autonomia dos Municípios, não há que se cogitar de supremacia da lei da lei ordinária federal em relação à estadual e à municipal".

Enquanto a Constituição Federal define competências tributárias e a lei complementar "complementa" o texto constitucional, a lei ordinária institui tributos. Em regra, sabe-se que a lei apta a gerar tributo é a lei ordinária, nada impedindo, todavia, em caráter excepcional, que ocorra a instituição de tributos por lei complementar, conforme se recordará no tópico 2.1.10 deste capítulo [...]

Desta forma, não há vício de competência, iniciativa e espécie normativo no projeto em análise.

II.2 - Do conteúdo normativo

Em análise ao conteúdo normativo constante no projeto em exame vê-se que se pretende alterar o ANEXO I da Lei Municipal nº 1.617, de 04 de dezembro de 2015:

"Art. 1º O ANEXO I - DAS REGIÕES FISCAIS E RESPECTIVOS VALORES BÁSICOS, da Lei Municipal nº 1.617/2015, passa a vigorar com a atualização dos valores básicos constantes das regiões fiscais 01 a 66 de acordo com o valor aplicado no ano de 2022 e com a inclusão das regiões fiscais nº 67, 68, 69, 70, 71 e 72, da forma como estabelecido no ANEXO I, da presente lei, desse passando a ser parte integrante".

Feitas as considerações acima, convém registrar alguns conceitos e princípios basilares do sistema tributário nacional antes de enfrentar o mérito da propositura.



ESTADO DE MATO GROSSO

CÂMARA MUNICIPAL DE JUÍNA

É ressabido que a Constituição Federal limita a competência tributária dos entes federativos, estabelece em seu art. 150, inciso I, ser vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça.

Em disposição simétrica, o Código Tributário Municipal também determina, em seu art. 117, inciso II, que somente a lei pode exigir ou majorar tributos por lei:

Art. 117. É vedado ao Município:

I - exigir ou majorar tributos sem que a lei o estabeleça;

II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;

(...)

Logo, para a inclusão de nova regiões fiscais, como se pretende fazer no presente caso, deve ser realizado por meio de lei em sentido estrito, como tem entendido o Supremo Tribunal Federal - STF, inclusive sendo tal matéria objeto de Enunciado de Súmula 160 do Superior Tribunal de Justiça - STJ:

Recurso extraordinário. 2. Tributário. 3. Legalidade. **4. IPTU. Majoração da base de cálculo. Necessidade de lei em sentido formal.** 5. Atualização monetária. Possibilidade. **6. É inconstitucional a majoração do IPTU sem edição de lei em sentido formal, vedada a atualização, por ato do Executivo, em percentual superior aos índices oficiais.** 7. Recurso extraordinário não provido. (STF. RE 648.245/MG. Relator Min. Gilmar Mendes. Plenário. Julgado em 1º/08/2013)

TRIBUTÁRIO. IPTU. REAJUSTE DO VALOR VENAL DOS IMÓVEIS. DECRETO MUNICIPAL. INVIABILIDADE. **O acórdão impugnado mostra-se coerente com a jurisprudência deste Supremo Tribunal, ao decidir que a atualização do valor venal de imóveis, para efeito de cálculo do IPTU, deve ser feita somente mediante lei em sentido formal, sendo inviável por meio de decreto do prefeito.** Precedentes: AGRAG 176.870 e RE 234.605. Agravo regimental a que se nega provimento. (AI 346.226 AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ 4.10.2002, Primeira Turma)



ESTADO DE MATO GROSSO

CÂMARA MUNICIPAL DE JUÍNA

SÚMULA N. 160/STJ: É defeso, ao Município, atualizar o IPTU, mediante decreto, em percentual superior ao índice oficial de correção monetária.

Desta forma, cumpre esclarecer que especificamente no que tange o IPTU, a sua base de cálculo (valor venal do imóvel) é conformada por critérios e avaliações, sendo fatores objetivamente considerados como localização, acabamento, uso, tipo/categoria etc., veiculados por meio das regiões fiscais que, por comporem o aspecto quantitativo da obrigação tributária, somente podem ser introduzidos por meio de lei em sentido formal em respeito ao princípio da tipicidade cerrada, pelas razões acima expostas.

Todavia, em análise aos Decretos Municipais nº 204/2022, nº 17/2021, nº 400/2020, nº 260/2019 e nº 153/2018, todos expedidos pelo Poder Executivo Municipal, verifica-se que não foi apenas realizado a atualização por índice oficial de correção monetária, foi também incluída regiões fiscais que não estão previstas na Lei Municipal nº 1.617/2015:

- O Decreto Municipal nº 153, de 05 de fevereiro de 2018 incluiu: na Região Fiscal 27 a localização Lote 01, 02, 04 e 07, da Quadra 02, do Loteamento Pequeno Príncipe, lindeiros a Av. JK e na Região Fiscal 44 a localização abrange também os Lotes 03 e 08 a 15 da Quadra 01, Lote 01 da Quadra 02 e Quadras 03 e 07, do Loteamento Pequeno Príncipe;
- O Decreto Municipal nº 260, de 23 de janeiro de 2019 incluiu: na Região Fiscal 34 a localização a chácara nº 48 e na Região Fiscal 57 a localização Loteamento Residencial Jardim das Flores;
- O Decreto Municipal nº 400, de 10 de março de 2020: incluiu na Região Fiscal 9 a localização Centro Social Urbano; incluiu na Região 34 a localização Loteamento Residencial Paraíso e Loteamento Eldorado; na Região Fiscal 66 a localização Loteamento Cedro Rosa e criou as Regiões Fiscais 67 a 70;
- O Decreto Municipal nº 17, de 28 de janeiro de 2021: incluiu na Região Fiscal 59 a localização Loteamento Parque Alvorada I e Parque Alvorada II e incluiu na Região Fiscal 66 a localização Loteamento Pantanal.



ESTADO DE MATO GROSSO

CÂMARA MUNICIPAL DE JUÍNA

Em razão disso, o projeto em análise pretende acrescentar regiões fiscais que já haviam sido acrescentadas e criadas por decreto, com exceção das Regiões Fiscais 71 e 72, ou seja, busca-se “legalizar” ações que não poderiam ter sido realizadas por decreto, pois não se pode exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça, conforme dispõe o art. 97 do Código Tributário Nacional².

Tanto é assim que na justificativa o autor diz que: “Na oportunidade, ressaltou também que foram criadas novas regiões fiscais 71 e 72 para fins de possibilidade de lançamento de tributos para àqueles imóveis que foram aprovados ou transferidos da área rural para urbana, mas que não possuem região fiscal específica, possibilitando o lançamento de tributos pelo Departamento de Tributação até aprovação de nova Lei para estas regiões fiscais”.

Diante disso, cumpre esta Casa Legislativa, em especial a Comissão de Finanças e Orçamento, tomar as providências que entender necessárias ante a ocorrência de ato ilegal do Poder Executivo Municipal, haja vista que ocorreu instituição de tributo sem lei que o estabeleça, em desacordo as leis tributárias nacionais e municipais.

Outro ponto que merece destaque é a criação das Regiões Fiscais 71 e 72, nas quais, contemplam descrição genérica de qualquer área que não esteja prevista nas regiões anteriores:

71 - Área localizada na zona urbana não previsto nas regiões anteriores.

72 - Área localizada em zona rural abrangida pela expansão Urbana não previsto nas regiões anteriores.

² Art. 97. Somente a lei pode estabelecer:

I - a instituição de tributos, ou a sua extinção;

II - a majoração de tributos, ou sua redução, ressalvado o disposto nos artigos 21, 26, 39, 57 e 65;

III - a definição do fato gerador da obrigação tributária principal, ressalvado o disposto no inciso I do § 3º do artigo 52, e do seu sujeito passivo;

IV - a fixação de alíquota do tributo e da sua base de cálculo, ressalvado o disposto nos artigos 21, 26, 39, 57 e 65;

V - a cominação de penalidades para as ações ou omissões contrárias a seus dispositivos, ou para outras infrações nela definidas;

VI - as hipóteses de exclusão, suspensão e extinção de créditos tributários, ou de dispensa ou redução de penalidades.

§ 1º Equipara-se à majoração do tributo a modificação da sua base de cálculo, que importe em torná-lo mais oneroso.

§ 2º Não constitui majoração de tributo, para os fins do disposto no inciso II deste artigo, a atualização do valor monetário da respectiva base de cálculo.



ESTADO DE MATO GROSSO

CÂMARA MUNICIPAL DE JUÍNA

Tal desiderato, requerer análise acurada desta Casa Legislativa, pois tal possibilidade poderá levar a ocorrência de inconsistência de valor da metragem quadrada a ser utilizada como base de cálculo para a cobrança do imposto. Pois, como se sabe, os elementos utilizados para determinação do valor do metro quadrado de terreno, tais como, preços de transações no mercado imobiliário, características da rua, bairro ou região, serviços públicos existentes no local do imóvel (água, esgoto, asfaltamento, etc.), serviços públicos comunitários (escola, posto de saúde, etc.) e serviços de iniciativa privada (comércio em geral, clínicas particulares, etc.).

Posto isso, a inércia de propositura de lei acerca do surgimento de novas regiões fiscais poderá levar a ocorrência de cobranças de impostos que não se amoldam a realidade trazendo um tratamento desigual dentre os contribuintes.

Ademais, a fim de compreender melhor a matéria orienta-se que seja solicitado junto ao Poder Executivo Municipal o envio da avaliação realizada do metro quadrado das regiões fiscais que pretende incluir/criar.

No mesmo diapasão, deve ser alterado o Art. 2º do presente projeto de lei, pois, como se sabe, em respeito ao princípio da anterioridade, elencado no art. 150, inciso III, alínea "b", da Constituição Federal³, sendo exigível o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU no exercício seguinte (ano civil) ao da lei que o instituiu ou aumentou.

De igual modo, apenas para ilustrar, é importante esclarecer que a fixação da base de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU é exceção ao princípio da anterioridade nonagesimal, conforme §1º

³ Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;

II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;

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;

(...)



ESTADO DE MATO GROSSO

CÂMARA MUNICIPAL DE JUÍNA

do art. 150 da Constituição Federal, não sendo, por isso, exigido o prazo de 90 (noventa) dias para sua cobrança.

Diante do exposto acima, essa Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína, sugere e orienta as seguintes providências para:

a) **Comissão Permanente de Finanças e Orçamento:**

1) Tomar as providências que entender necessárias ante a ocorrência de ato ilegal do Poder Executivo Municipal, haja vista que ocorreu a criação e inclusão de regiões fiscais por decreto, sem lei que o estabeleça, em desacordo as leis tributárias nacionais e municipais;

2) Seja solicitado ao Poder Executivo Municipal o envio da avaliação realizada do metro quadrado das regiões fiscais que pretende incluir/criar.

b) **Comissão Permanente Legislação, Justiça e Redação Final:**

1) Seja realizada emenda modificativa no Art. 2º do projeto de lei a fim de seja adequada a sua redação ao que dispõe o art. 150, inciso III, alínea "b", da Constituição Federal, para que os efeitos da presente ocorra a partir de 1ª de janeiro de 2023.

Com os encaminhamentos e posicionamentos dos órgãos supracitados, a realização de audiência pública, parecer da Comissões Permanentes e após manifestação favorável desses órgãos, o Projeto de Lei nº 04/2022 estará apto para votação.

II.2 - Da tramitação e votação

Preliminarmente, a propositura deverá ser submetida ao crivo das Comissões Permanentes de **Legislação, Justiça e Redação Final** (art. 51, inciso I, alínea "a", do Regimento Interno) e de **Finanças e Orçamento** (art. 51, inciso II, alínea "e", do Regimento Interno).



ESTADO DE MATO GROSSO

CÂMARA MUNICIPAL DE JUÍNA

Após a emissão dos pareceres na forma regimental e a posterior inclusão na ordem do dia, a propositura deverá ser votada em dois turnos de discussão e votação.

O *quórum* para aprovação será por maioria simples, através de processo de votação simbólico.

III - DA CONCLUSÃO

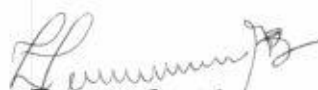
Por todo o exposto, diante dos aspectos formais que cumpre examinar neste parecer, a Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína do ponto de vista de constitucionalidade, juridicidade, e boa técnica legislativa, **somente depois de observadas as recomendações constantes neste parecer,** OPINA s.m.j. pela viabilidade técnica do Projeto de Lei nº 43/2022.

Impende destacar, que a emissão do presente parecer não substitui os pareceres das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica não tem força vinculante, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelos nobres Edis.

É o parecer, salvo melhor juízo das Comissões Permanentes e do Plenário desta Casa Legislativa.

Juína/MT, 06 de outubro de 2022.


Janaína Braga de Almeida Guarienti
Procuradora Legislativa
OAB/MT 13.701 - PORTARIA Nº 42/2019