

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E
REDAÇÃO FINAL

PARECER

Assunto: Projeto de Lei nº. 58/2026

Autor(a): João Pereira

Ementa: "Dispõe sobre a obrigatoriedade de atualização bienal da Planta de Valores Genéricos do Município de Teresina para fins de cálculo do IPTU e dá outras providências".

Relator (a): Ver. Venâncio Cardoso

Conclusão: Parecer contrário à tramitação, discussão e votação do presente projeto de lei

I – RELATÓRIO:

O insigne Vereador apresentou Projeto de Lei que "Dispõe sobre a obrigatoriedade de atualização bienal da Planta de Valores Genéricos do Município de Teresina para fins de cálculo do IPTU e dá outras providências".

Justificativa anexada.

É, em síntese, o relatório.

II - EXAME DE ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito pelo(a) autor(a), além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Observa-se, ainda, que o(a) autor(a) articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.



Destarte, restam-se cumpridos os requisitos de admissibilidade.

III – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL, LEGAL E REGIMENTAL:

O projeto de lei em referência objetiva instituir a obrigatoriedade de revisão e atualização da Planta de Valores Genéricos — PVG do Município de Teresina, utilizada como base de cálculo do Imposto Predial e Territorial Urbana IPTU, com periodicidade máxima de 02 (dois) anos.

A proposta ainda prevê que a atualização bienal da PVG deverá observar: critérios técnicos objetivos, com base em estudos de mercado imobiliário local; metodologia transparente e publicamente divulgada; dados oficiais relativos a valorização imobiliária, índice de custos da construção civil e dinâmica urbanística do Município. Além de prevê que a proposta de atualização da PVG deverá ser precedida de relatório técnico circunstanciado elaborado por setor competente da Administração Tributária Municipal; audiência pública para apresentação da metodologia e dos impactos estimados; disponibilização pública dos estudos técnicos no Portal de Transparência, com antecedência mínima de 30 (trinta) dias do envio do Projeto de Lei ao Legislativo.

Inicialmente, vale mencionar que, quanto à competência para legislar sobre direito tributário, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/1988 estabelece, em seu art. 24, inciso I, que essa será exercida concorrentemente pela União, Estados e Distrito Federal. Eis a sua redação:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico

Insta ressaltar que a doutrina majoritária entende que, naquilo que for demonstrado o interesse local, o Município pode legislar concorrentemente nas matérias do art. 24 da CRFB/88, suplementando a legislação federal e/ou estadual no que couber. Tal argumento encontra respaldo no art. 30, incisos I, II e III, da CRFB/88 e no art. 12, inciso I, da LOM, respectivamente:

PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Av. Marechal Castelo Branco, 625 - Cabral



CEP: 64000-810 - Teresina/PI
Autenticar documento em <http://www.spionline.com.br/cmteresina/autenticidade>
com o identificador 33003400330032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (grifo nosso)

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; (grifo nosso)

Art. 12. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:

I – legislar sobre assuntos de interesse local; (grifo nosso)

Quanto ao tema, merecem destaque as considerações realizadas por Gilmar Ferreira Mendes:

A competência suplementar se exerce para regulamentar as normas federais e estaduais, inclusive as enumeradas no art. 24 da CF, a fim de atender, como melhor precisão, aos interesses surgidos das peculiaridades locais. (MENDES, Gilmar Ferreira. et. al. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 776) (grifo nosso)

Por outro lado, quanto à iniciativa da matéria, dispõe o art. 50 da Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM que a iniciativa das leis cabe ao Vereador, às Comissões Permanentes da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos.

Com efeito, o Supremo Tribunal Federal - STF, tido como o guardião da Constituição Federal, já firmou posicionamento quanto à competência legislativa em matéria tributária, entendendo que a reserva de iniciativa assegurada ao Chefe do Poder Executivo, com exclusividade, para propor projeto de lei envolvendo matéria tributária, que prevaleceu ao longo da Constituição de 1969, não mais se aplica. Com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88, os membros do Poder Legislativo passaram a ter legitimidade para iniciar o processo de formação de leis em matéria tributária, conforme se verifica da análise da seguinte ementa disposta abaixo:

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. INEXISTÊNCIA DE RESERVA DE INICIATIVA. PREVALÊNCIA DA REGRA GERAL DA INICIATIVA CONCORRENTE QUANTO À INSTAURAÇÃO DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS. LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA INICIATIVA PARLAMENTAR.

PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES

CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Av. Marechal Castelo Branco, 625 - Cabral

CEP: 64000-810 - Teresina/PI



Autenticar documento em <http://www.sptonline.com.br/cmteresina/autenticidade>
com o identificador 330034003300320032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

- Sob a égide da Constituição republicana de 1988, também o membro do Poder Legislativo dispõe de legitimidade ativa para iniciar o processo de formação das leis, quando se tratar de matéria de índole tributária, não mais subsistindo, em consequência, a restrição que prevaleceu ao longo da Carta Federal de 1969. Precedentes. RECONHECIDO E PROVIDO. (STF - RECURSO EXTRAORDINÁRIO 328.896 SP, Relator: CELSO DE MELLO) (grifo nosso)

O STF ainda, julgando o Recurso Extraordinário nº. 626570, manifestou-se em igual sentido, através do voto do eminente relator, Ministro Luiz Fux, que, em seu voto, observou que a Corte Superior "... possui entendimento pacificado no sentido de que é de iniciativa concorrente o projeto de lei que trata de matéria tributária, ainda que exista proposta com o intuito de concessão de benefício fiscal ...", citando, no mesmo voto, como precedentes, a ADI nº. 727 (Plenário, Relator o Ministro Celso de Mello), a ADI nº. 2.464 (Plenário, Relatora a Ministra Ellen Gracie), o RE nº. 667.894, que teve como Relator o Ministro Gilmar Mendes e o RE nº. 583.116, que teve como Relator o Ministro Dias Toffoli.

Contudo, leis tributárias que envolvem a PVG parecem seguir uma vertente divergente, existindo posicionamentos de que se trata de matéria que cabe exclusivamente ao Chefe do Executivo dispor. Nesse sentido, cita-se trechos da Revista de Direito Público da Procuradoria-Geral do Município de Londrina (V. 7, 2018, pg. 128-129), em que o Procurador Fábio César Teixeira defende a inconstitucionalidade de lei, de iniciativa popular, que versa sobre a temática:

In casu, a nosso sentir, como a Lei 12.575/2017 cuidou da alteração de toda a base de cálculo do IPTU desta cidade, com evidentes reflexos orçamentários, não se cuida de mera lei tributária, mas, sim, de verdadeira hipótese de fixação de novas receitas orçamentárias municipais, de modo que sua iniciativa deveria ser restrita ao Chefe do Executivo (...).

A nosso sentir, a lei de instituição da PGV, portanto, transborda a pecha de mera lei tributária. Por meio dela, afetou-se todo o orçamento público, através de novos critérios para a previsão da receita pública nos exercícios vindouros à sua vigência. E, como tal, evidentemente que tal situação impacta diretamente nas leis orçamentárias, tanto aquelas referentes ao presente exercício (LDO e LO), quanto ao Plano Plurianual anual, relativamente à expectativa de receitas tributárias a serem arrecadadas, para custear toda a despesa e investimentos públicos necessários.



No mesmo sentido, é o entendimento do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, conforme se verifica dos julgados abaixo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 6.125/2017, DO MUNICÍPIO DE PARÁ DE MINAS - INICIATIVA LEGISLATIVA - ELABORAÇÃO DE PLANTA DE VALORES IMOBILIÁRIOS DO MUNICÍPIO - BASE DE CÁLCULO PARA FINS DE LANÇAMENTO DO IPTU - USURPAÇÃO DE ATRIBUIÇÃO DA AUTORIDADE FAZENDÁRIA MUNICIPAL E DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO - INGERÊNCIA DO LEGISLATIVO - INTERVENÇÃO NA AUTONOMIA ADMINISTRATIVA - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. A Lei Municipal nº 6.135/2017, do Município de Pará de Minas, padece do vício de inconstitucionalidade, resultando em ofensa às normas constitucionais contidas nos artigos 173, § 1º, 90, incisos II, XI e XIV e 66, III, alíneas e, f, g, h, i, todos da Constituição do Estado de Minas Gerais, na medida em que resulta de projeto de lei de iniciativa parlamentar, à revelia de atribuição exclusiva de autoridade fazendária, representando ofensa à iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo Municipal e à sua autonomia administrativa, notadamente por versar sobre adoção de planta de valores imobiliários do Município de Pará de Minas, assim entendido como a soma do valor venal do terreno com o valor venal da edificação nele contida, que serve como base de cálculo para fins de lançamento do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU. (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 10000171093636000 MG, Relator.: Armando Freire, Data de Julgamento: 23/02/2021, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 24/02/2021)

No inteiro teor do referido julgado, ainda discorre-se:

Destaca que, como se percebe do questionado art. 1º da Lei Municipal nº 6.135/17, a Câmara Municipal, mediante projeto de iniciativa da edilidade, instituiu a Planta de Valores Imobiliários do Município de Pará de Minas para fins de cobrança do IPTU, em nítida usurpação das atribuições municipais quanto à organização própria, que é clara quanto à competência técnica da Autoridade Administrativa acerca da elaboração do mapa de valores genérico imobiliário.

A questão em exame, entretanto, não se apresenta de forma tão simples, pois a Lei, que tem o seu berço na Câmara de Vereadores de Pará de Minas, além da legislação pura e simples de direito tributário (relativa ao IPTU), atingiu, data vênia, o âmbito reservado ao Executivo, quando institui, sem maiores justificativas técnicas e jurídicas, a própria planta de valores dos terrenos e das edificações, o que, a meu ver, constituiu demasia, pois essa tarefa exige muito mais do que a mera competência da iniciativa das leis: exige atividade administrativa intensa para avaliar todos os imóveis da cidade, o que requer técnica específica para a qual não está preparado o Legislativo, nem constitui atuação singularizada quanto à matéria



tributária, avançando, sem dúvida, em tema administrativo por excelência, que é o da instituição da planta de valores, que será a base de cálculo do tributo, base esta que, além da mera avaliação imobiliária, exige, como se sabe, a atenção e a confluyente análise de outros fatores de mercado para atingir o necessário e indispensável "valor venal".

O valor venal, como se sabe, é um forte e seguro indicador da capacidade contributiva do contribuinte, e, nesse sentido, por se cuidar de um dado inegavelmente técnico, a mensuração desse valor venal do IPTU pela Câmara não constitui, data vênia, ato de legislar sobre tema de direito tributário, pois está reservado à Administração.

A Câmara pode, como se viu, legislar sobre direito tributário, mas "instituir e fixar" o valor venal é atividade tipicamente sob reserva da Administração, não é uma opção política, mas técnica, o que evita as medidas que possam resultar, via tributo, em caos administrativo.

Por seu turno, o presente projeto de lei trata de matéria de competência do Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 71, inciso XX, da LOM, *in verbis*:

Art. 71. Compete privativamente ao Prefeito:

[...]

XX – superintender a arrecadação dos tributos, tarifas e preços, bem como a guarda e aplicação da receita, autorizando as despesas e os pagamentos, dentro das disponibilidades orçamentárias ou dos créditos autorizados pela Câmara Municipal; (grifo nosso)

Ademais, ao prevê a atualização bienal da PVG, é indubitável que a proposição legislativa em apreço versa sobre medidas concretas de gestão administrativa, representando flagrante ofensa ao princípio da separação dos poderes, haja vista ser de iniciativa exclusiva do Prefeito e não do Vereador atos normativos que disponham sobre a execução de atos materiais. Portanto, não pode o Legislativo, por iniciativa própria, aprovar leis que caracterizem ingerência na atividade tipicamente administrativa.

No que se refere ao instituto reserva da administração, o jurista Nuno Piçarra, em sua obra A reserva de administração, O Direito, primeira parte, n. 1, jan./mar. 1990, p. 325-353, afirma o seguinte:

Há duas espécies de reserva de administração: uma geral e outra específica. A primeira, associada à ideia de separação de poderes, pauta-se na vedação às invasões de um Poder no núcleo essencial das funções típicas de outro. Decorre da reserva geral a proibição voltada ao Legislativo e ao Judiciário para que esses Poderes, a pretexto de atuar no âmbito de suas funções típicas, não adentrem no campo da função administrativa, notadamente no mérito administrativo. Por sua vez, a reserva específica de administração



configura-se quando o ordenamento jurídico – sobretudo, a Constituição – destacar determinada matéria da seara do Parlamento, atribuindo a competência para normatizá-las exclusivamente ao Poder Executivo.

Acerca da matéria, é oportuno ainda trazer à baila posicionamento do Supremo Tribunal Federal – STF que já decidiu o seguinte:

O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.

Portanto, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis que equivalem na prática a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que deve existir entre os poderes estatais.

Desse modo, uma vez fixada a competência do Município para legislar sobre direito tributário e a imprescindibilidade de o Prefeito iniciar o processo legislativo concernente ao assunto, parte-se para análise dos dispositivos do projeto de lei em comento, que prevê a atualização bienal da PVG.

A par disso, é relevante trazer à baila, a Portaria nº 3.242, de 9 de novembro de 2022, a qual aprova as diretrizes para a criação, a instituição e a atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário - CTM, nos municípios brasileiros, e estabelece o seguinte:

Art. 18. Os valores dos imóveis estimados para fins fiscais devem ser atualizados, no máximo, a cada quatro anos.

Também é importante expor o trecho da nota técnica do Conselho Técnico das Administrações Tributárias Municipais - CTAT nº 10/2025, que trata da Atualização da PVG por ato do Executivo: Limites, Fundamentos e Procedimentos - a seguir:

A periodicidade diz respeito ao período máximo de atualização dos fatores de cálculo que compõem a PVG – tais como metragem, localização, padrão construtivo etc. – e que podem variar de acordo com a dinâmica do mercado imobiliário. O art. 18 da Portaria 3.242/2022, do Ministério do Desenvolvimento Regional, recomenda um prazo máximo de 4 anos, podendo ser inferior. Quanto menor o tempo para a atualização, menor a distorção praticada no cálculo do imposto. Já a forma de reajuste é o índice inflacionário que vai corrigir os valores da PVG entre as atualizações, e que



pode ser o mesmo índice usado para atualizar os demais tributos municipais.

Diante do exposto, observando os dispositivos legais do Código Tributário do Município de Teresina (Lei Complementar nº 4.974, de 26 de dezembro de 2016) sobre o assunto, percebe-se que a legislação municipal está em consonância com essas diretrizes, conforme se verifica abaixo:

Art. 15. A base de cálculo do IPTU é o valor venal do imóvel, obtido através da Planta de Valores Genéricos – PVG, utilizando-se a metodologia de cálculo definida neste Código, ou através de avaliação individual do imóvel quando da inclusão do mesmo no cadastro imobiliário.

[...]

§ 3º O Poder Executivo Municipal deverá proceder, no máximo a cada quatro anos, mediante lei, às atualizações da Planta de Valores Genéricos – PVG, definindo-se em regulamento o marco inicial para a primeira atualização.

Desse modo, diante das considerações acima expendidas, forçoso é ter que contrariar a pretensão do ilustre proponente, ante a manifesta inconstitucionalidade formal subjetiva do projeto de lei em análise.

Por oportuno, cumpre registrar que o instrumento regimental, no âmbito da Câmara de Teresina, adequado para se fazer sugestões ao Poder Executivo, como as que resultam do projeto examinado, é o indicativo, disciplinado no art. 110 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

IV – CONCLUSÃO:

Desse modo, a Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação Final opina **CONTRARIAMENTE** à tramitação, discussão e votação do projeto de lei em referência, tendo em vista os fundamentos ora expostos.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Sala de Reunião da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação Final, em 17 de março de 2026.





Ver. VENÂNCIO CARDOSO

Relator

Pelas conclusões do Relator, nos termos do art. 61, §2º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT.

Ver. BRUNO VILARINHO

Vice-Presidente



FERNANDO LIMA

Membro



SAMUEL ALENCAR

Membro



Ver. ZÉ FILHO

Membro

PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES

CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Av. Marechal Castelo Branco, 625 - Cabral

CEP: 64000-810 - Teresina/PI

