

CONSULTA/0534/2025/JG/G/DDR

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM

At.: Vereador Wagner Ricardo Pereira

EMENTA:

**Câmara Municipal – Projeto de Lei Complementar nº 14/2025 –
Iniciativa do Chefe do Poder Executivo – Dispõe sobre a instituição
da Planta Genérica de Valores (PGV) do Município de Mogi Mirim,
institui o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo
no tempo, e dá outras providências. - Considerações gerais.**

CONSULTA:

*"Encaminho para análise o Projeto de Lei Complementar Nº 14/2025,
que "DISPÕE SOBRE A INSTITUIÇÃO DA PLANTA GENÉRICA DE VALORES (PGV) DO
MUNICÍPIO DE MOGI MIRIM, INSTITUI O IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO
(IPTU) PROGRESSIVO NO TEMPO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS".*

*Solicito um parecer técnico e jurídico abrangente, considerando os
seguintes aspectos:*

Competência de iniciativa.

Impacto orçamentário - financeiro.

Considerações gerais acerca da instituição do IPTU progressivo no tempo.

Solicito que o parecer indique eventuais ajustes necessários, considerando tanto a clareza do texto quanto sua viabilidade prática.

Peço que o parecer identifique possíveis adequações ou ajustes para reforçar a relevância e aplicabilidade do projeto”.

ANÁLISE JURÍDICA:

Diante das indagações propostas, passamos a exarar as considerações a seguir:

Primeiramente, não é por demais lembrar que escapa das atribuições deste Corpo Jurídico a análise do mérito de proposições legislativas, sendo nossa orientação restrita à verificação da *competência* e da *iniciativa*.

Pois bem, em comentário à autonomia municipal, Roque Antônio Carrazza afirma que o Município “é senhor absoluto dos assuntos de interesse local” (cf. in *Curso de Direito Constitucional Tributário*, 30ª ed., Malheiros, São Paulo, 2015, p. 200). E prossegue: “[...] cada Município é livre para organizar-se, consultando os seus interesses particulares, observadas, apenas, as restrições que objetivam manter de pé os marcos que separam as competências das pessoas políticas” (cf. in ob. cit., p. 201). Roque Antônio Carrazza ainda diz que “O interesse do Município que a Constituição protege é o peculiar, isto é, o próprio, o especial, o particular; não o exclusivo, que, em rigor, inexistente, já que, afinal de contas, tudo o que aproveita ao Município também serve, de modo mais ou menos próximo, a todo o País” (cf. in ob. cit., p. 205).

José Jayme de Macêdo Oliveira ensina que “O IPTU é da competência dos Municípios e do Distrito Federal, significando isso que sua instituição é de fazer-se por lei aprovada por Câmara de Vereadores ou pela Assembleia Distrital (porquanto o Distrito Federal acumula os impostos municipais, cf. art. 147 da CF)” (cf. *in Impostos Municipais*, 2ª ed., Saraiva, São Paulo, 2011, p. 293).

O Município tem a competência para legislar sobre o IPTU (Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana), conforme o disposto no art. 30, incisos I e III, e no art. 156, inc. I, o que abrange a Planta Genérica de Valores e a progressividade do referido tributo.

Vale dizer, ainda, que é o entendimento desta Consultoria que a iniciativa dos projetos de lei que tratem de *matéria tributária* é concorrente, uma vez que não está inserida na competência privativa prevista no § 1º do art. 61, da Constituição Federal, o que foi pacificado pelo Tema nº 682, do Supremo Tribunal Federal: “Inexiste, na Constituição Federal de 1988, reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que concedem renúncia fiscal” (cf. *in* Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo nº 743.480, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, *DJe* de 19/11/2013).

Acerca da progressividade do IPTU, destacamos a lição do professor Hugo de Brito Machado, ao diferenciar a progressividade ordinária da progressividade no tempo:

“Progressivo é o imposto cuja alíquota cresce em função do crescimento de sua base de cálculo. Essa progressividade ordinária, que atende o princípio da capacidade contributiva. A progressividade no tempo é um conceito diverso. Nesta é instrumento da polícia urbana, a alíquota do imposto cresce em função do tempo durante o qual o contribuinte se mantém em desobediência ao plano

de urbanização da cidade. Seja como for, na progressividade tem-se que o imposto tem alíquotas que variam, para mais em função de um elemento do fato gerador do imposto, em relação ao mesmo objeto tributado" (cf *in* *Curso de Direito Tributário*, 31ª ed., Malheiros, 2010, p. 414 e 415).

Ayres F. Barreto ainda afirma que "A preservação da função social da propriedade – e só ela – justifica e juridiciza a progressividade. Dito de outro modo, o pressuposto que autoriza o emprego da progressividade de alíquotas é, apenas e tão-só, o uso da propriedade imobiliária em descompasso com sua função social, segundo as normas da lei que estatui o plano diretor da cidade" (cf. *in* *Curso de Direito Tributário Municipal*, Saraiva, São Paulo, 2009, p. 255 e p. 257).

A progressividade do IPTU, portanto, tem finalidade extrafiscal, na medida em que é um instrumento de políticas públicas, e não de mera arrecadação para os cofres públicos, conforme leciona Eduardo Sabbag:

"Na execução de política urbana, de que trata o artigo da CF, acima transcrito, será aplicado o previsto na Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 (art. 1º), também denominado Estatuto da Cidade, estabelecendo normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como o equilíbrio ambiental (art. 1º, parágrafo único)" (cf *in* *Manual de Direito Tributário*, 11ª ed., Saraiva, 2019, p. 1.301).

O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01), que disciplina a progressividade do IPTU no tempo, estabelece

"Art. 5º Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

§ 1º Considera-se subutilizado o imóvel:

I – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente;

II – (VETADO)

§ 2º O proprietário será notificado pelo Poder Executivo municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis.

§ 3º A notificação far-se-á:

I – por funcionário do órgão competente do Poder Público municipal, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração;

II – por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I.

§ 4º Os prazos a que se refere o caput não poderão ser inferiores a:

I - um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente;

II - dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

§ 5º Em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, a lei municipal específica a que se refere o caput poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo.

Art. 6º A transmissão do imóvel, por ato inter vivos ou causa mortis, posterior à data da notificação, transfere as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei, sem interrupção de quaisquer prazos.

Art. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

§ 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do art. 5º desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

§ 2º Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8º.

§ 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo" (grifos nossos).

Observe, portanto, que a instituição das alíquotas progressivas do IPTU deverá ser precedida de lei municipal para determinar "o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para a implementação da referida obrigação (art. 5º). Não cumpridas essas condições e os prazos, o Município aplicará o IPTU progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota (art. 7º). O valor da alíquota a ser aplicada a cada ano será fixado na lei municipal pertinente e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de 15%" (cf. Hely Lopes Meirelles, *in* *Direito Administrativo Brasileiro*, 22ª ed., Malheiros,

2025, p. 203). A mesma lição é tratada de igual forma noutra obra do mencionado autor (cf. in *Direito Administrativo Brasileiro*, 45ª ed., Malheiros, São Paulo, 2025, p. 616).

Dessa forma, em nossa opinião, o **Projeto de Lei Complementar nº 14/2025**, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, que trata da “instituição da Planta Genérica de Valores (PGV) do Município de Mogi Mirim, institui o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo, e dá outras providências” não padece de vício de inconstitucionalidade em relação à competência legislativa e às prerrogativas do autor da propositura.

Essas são as considerações a serem feitas a respeito da presente consulta, sem embargo de outros entendimentos em sentido contrário, para com os quais manifestamos, desde já, o nosso respeito.

São Paulo, 10 de setembro de 2025.

Elaboração:



João Gabriel Lemos Ferreira

OAB/SP nº 145.358

Consultor Jurídico

Aprovação:



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP nº 151.849

Diretor Jurídico