

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 3.876, DE 2015

Estabelece normas para elaboração do cadastro territorial dos municípios e dá outras providências.

Autor: Deputado EDMILSON RODRIGUES

Relator: Deputado JULIO LOPES

I - RELATÓRIO

De autoria do Deputado Edmilson Rodrigues, vem a este Colegiado a proposta de uniformizar, em nível nacional, as normas para elaboração de Cadastro Territorial, definido como *“inventário territorial oficial e sistemático do Município”*. O Projeto torna obrigatória a manutenção desse Cadastro, que deverá ser utilizado *“como referência para atividades de sistemas de informações ou representações geoespaciais”*; e *“contemplar tanto as áreas de ambiente urbano quanto as áreas de ambiente natural, quando ainda existirem”*.

A Proposta dispõe também sobre a gestão do Cadastro, exigindo a manutenção de equipe técnica local capacitada, *“de preferência do quadro permanente de servidores”*, e a atualização permanente, sob pena de incorrer, o Prefeito e outros agentes públicos envolvidos, em improbidade administrativa, assinando prazo de cinco anos às municipalidades que não disponham de tal instrumento administrativo para que submetam às respectivas Câmaras os documentos necessários a sua aprovação.

O Projeto estabelece ainda normas para a avaliação de imóveis, tanto para fins fiscais como extrafiscais, instituindo critérios de precisão e determinando que os Municípios legislem sobre o tema, para fixar



prazo máximo de quatro anos para a atualização dos valores fiscais dos imóveis, exceto no caso de localidades com população inferior a vinte mil habitantes, em que se admite prazo de oito anos.

Por fim, cogita-se a aplicação ao Município que “*deixar de arrecadar receita tributária em face de desatualização do CTM ou de avaliação imobiliária*” os termos do art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

Na justificativa, afirma-se a finalidade de cumprir disposições do Estatuto da Cidade. O autor reitera sua convicção quanto à essencialidade do emprego de mecanismos de planejamento para o adequado atendimento dos “*complexos desafios sociais*” do crescimento e desenvolvimento dos espaços urbanos, com vistas a evitar conflitos, efetivar valores como justiça social e territorial e preservar o meio ambiente.

A proposta tem por base, ainda conforme o autor, Portaria do Ministério das Cidades (Portaria nº 511, de 7 de dezembro de 2009), que define diretrizes para a criação, instituição e atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM).

Distribuído à Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU), a esta Comissão de Finanças e Tributação (CFT) para exame de adequação e compatibilidade financeira e orçamentária e de mérito, e à Comissão Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) para pronunciar-se quanto à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa e ao mérito, tramita o PL em regime ordinário, sujeito à apreciação do Plenário.

A CDU, embora reconhecendo-lhe méritos, considerou necessário propor alterações, especialmente em atenção ao princípio da autonomia federativa e às limitações da competência do legislador federal quanto a matéria de índole municipal. Nessa linha de pensamento, opinou aquele Colegiado pela aprovação de Substitutivo, o qual, segundo o Relator: (i) dá preferência à terminologia técnica empregada na Portaria do Ministério das Cidades, que considerou mais precisa; (ii) atém-se a normas de caráter geral, em respeito à repartição de competências legislativas fixada pela Constituição;



e (iii) elimina certos aspectos em que o Projeto poderia sujeitar-se a crítica por ingerência ilegítima em assuntos da competência local.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, X, “h”, e 53, II) e a Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação (NI/CFT) definem que o exame de compatibilidade ou adequação far-se-á por meio da análise da conformidade da proposição com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, o orçamento anual. Além disso, a NI/CFT prescreve que também nortearão a análise outras normas pertinentes à receita e despesa públicas. São consideradas como outras normas, especialmente, a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

O art. 1º, §1º, da NI/CFT define como compatível “a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor” e como adequada “a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual”.

Da análise do projeto e do substitutivo adotado pela Comissão de Desenvolvimento Urbano, observa-se que estes contemplam matéria de caráter essencialmente normativo, não acarretando repercussão imediata direta ou indireta na receita ou na despesa da União. Em suma, projeto e substitutivo estabelecem normas para elaboração do cadastro territorial dos municípios. Sendo assim, torna-se aplicável o art. 32, X, “h”, do Regimento Interno desta Casa, que dispõe que somente as proposições que importem aumento ou diminuição de receita ou de despesa pública estão sujeitas ao exame de compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária.



Em adição, o art. 1º, § 2º, da NI/CFT prescreve que se sujeitam obrigatoriamente ao exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira as proposições que impliquem aumento ou diminuição da receita ou despesa da União ou repercutam de qualquer modo sobre os respectivos Orçamentos, sua forma ou seu conteúdo. No entanto, quando a matéria não tiver implicações orçamentária e financeira, o art. 9º da NI/CFT determina que se deve concluir no voto final que à comissão não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não.

No que tange ao mérito, pede-se licença, de início, para transcrever excerto do ilustrado voto do Relator na CDU, Deputado Tenente Lúcio, que descreve com precisão a hierarquia das normas jurídicas sobre o assunto:

“A Constituição Federal de 1988 atribui aos Municípios importante papel no que concerne ao desenvolvimento urbano, aí incluídos o ordenamento territorial, o controle do uso e ocupação do solo urbano, e a prestação de serviços públicos de interesse local (art. 30, incisos IV, V e VIII). O Município também é corresponsável, com a União, os Estados e o Distrito Federal, pela promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art. 23, inciso IX).

Como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, essencial para o cumprimento dessas atribuições e de outras a elas relacionadas, a própria Carta Magna prevê a elaboração do plano diretor, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes (art. 182).

Para regulamentar o art. 182 da Constituição Federal, veio à luz a Lei nº 10.257, de 2001, autodenominada Estatuto da Cidade, que também estabelece diretrizes gerais da política urbana e traz disciplina sobre uma série de instrumentos à disposição da administração municipal para a consecução dessa política, como os referentes ao planejamento territorial.”

Amparando-se nessa estrutura normativa, o Projeto principal pretende abranger, em resumo, os seguintes aspectos:

- definir o Cadastro Territorial, seu conteúdo e finalidades;
- atribuir aos Municípios a responsabilidade pela gestão desse Cadastro, determinando que constituam equipe técnica local capacitada (de



preferência do quadro permanente), mantenham-no permanentemente atualizado e estabeleçam mecanismos adequados de acesso, segurança e preservação, inclusive autorizando a formação de consórcios municipais para essas finalidades;

- estabelecer procedimentos para a avaliação de imóveis, para fins de incidência tributária ou não, determinando o emprego dos dados do Cadastro;

- fixar prazo (quatro anos) para a atualização de valores de imóveis, nos casos de Municípios com mais de 20 mil habitantes, com vistas à incidência de tributos que tenham por base o valor venal;

- aplicar o art. 11 da LRF¹, entre outros dispositivos, ao Município que “*não arrecadar receita tributária em face de desatualização do Cadastro ou de avaliação imobiliária*”, e fixar prazo (cinco anos) para a avaliação de imóveis, elaboração do Cadastro e seu encaminhamento às Câmaras Municipais, para aprovação, nos casos em que não exista;

- sujeitar o Prefeito e outros agentes públicos “envolvidos” às penas comináveis aos atos de improbidade administrativa, por negligência na “arrecadação de tributo ou renda”, relacionada ao dever de manter atualizados os dados de avaliação imobiliária e cadastrais.

Há, de fato, como bem destacado no Parecer da CDU, aspectos em que o Projeto avança além dos limites da competência federal, em detrimento das autonomias municipais. Importa ressaltar, nesse passo, que a autonomia federativa e, mais especificamente, a repartição de competências normativas entre os diversos níveis de poder público operam como limitador do poder do Estado, desempenhando papel essencial tanto para a sua organização, quanto como garantia da liberdade e dos direitos fundamentais dos cidadãos².

¹ Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no *caput*, no que se refere aos impostos.

² Conforme José Afonso da Silva (Curso de Direito Constitucional Positivo, 10ª ed. p. 452), “[a] autonomia das entidades federativas pressupõe a **repartição de competências para o**



As normas do Projeto abrigam-se em maioria no âmbito do direito urbanístico ou do direito tributário, tópicos que a Constituição submeteu à competência legislativa concorrente (art. 24). A teor expresso do § 1º do art. 24 da Constituição, as atribuições da União nesse campo limitam-se às normas gerais. Se é correto que o conteúdo da expressão “normas gerais” ainda não foi suficientemente delimitado pela doutrina ou pela jurisprudência, especialmente a da Corte Constitucional, pode-se afirmar também que os julgados do STF sobre o tema, embora poucos, permitem esboçar certos contornos essenciais e até mesmo uma enumeração do que não constitui norma geral.

Pode-se afirmar daí que normas gerais são as que *“determinam parâmetros”, “que se contenham no mínimo indispensável ao cumprimento dos preceitos fundamentais”* (ADI 927-MC, rel. Min. Carlos Veloso). Em sentido contrário, não têm caráter geral as *“normas que estabelecem particularizadas definições (...), que assinalam com minúcia o iter e o regime procedimental, recursos cabíveis e prazos de interposição (...)”* (ADI 927-MC, rel. Min. Carlos Veloso).

O mesmo princípio da autonomia federativa, por fim, também proíbe que o legislador federal se dirija diretamente aos executivos municipais, para lhes atribuir poderes ou prescrever deveres, o que configuraria intervenção ilegítima sobre a autonomia das câmaras municipais. Menos ainda, que estabeleça o conteúdo a ser dado às futuras leis municipais, tutelando a atividade dos legisladores locais. Aí também de norma geral não se trata.

Por mais que se reconheçam os benefícios, em termos de organização e planejamento, dos documentos que compõem o cogitado cadastro territorial municipal, não se pode deixar de considerar que sua elaboração e manutenção representam ônus orçamentário. O próprio Projeto, aliás, reconhecendo a necessidade de conhecimentos técnicos especializados, recomenda inclusive a criação de quadro de pessoal específico, o que exige a criação de cargos públicos. Eis, portanto, a legislação federal pretendendo instituir despesas a serem custeadas pelos cofres municipais.

exercício e desenvolvimento de sua atividade normativa. Esta distribuição constitucional de poderes é o **ponto nuclear da noção de Estado Federal.**” (grifado)



Sem avançar a análise do conflito constitucional, que compete à CCJC, impõe-se reconhecer que a aprovação de norma com esse teor nada mais é do que substituir a vontade dos municípios, no voto de seus representantes legislativos, por diretrizes centralizadas, ditadas pela União, segundo seus próprios interesses técnico-administrativos e opções políticas. Retira-se das mãos dos eleitores locais o direito de escolher as políticas públicas prioritárias, transferido aos congressistas nacionais, que irão decidir, em Brasília, mesmo em tema que diga com o dia-a-dia e as particularidades de cada um dos mais de cinco mil e quinhentos Municípios que hoje integram a federação brasileira, o que consideram mais importante para suas vidas.

No que tange aos tributos, cumpre lembrar também que a fixação de bases de cálculo de impostos como o IPTU e o ITBI é matéria de lei em sentido estrito, conforme reiterada jurisprudência do STF. Aos Executivos locais se reconhece apenas a possibilidade de atualizar monetariamente os valores e, mesmo assim, nos casos em que lei local expressamente autorize e com base em índices oficiais de inflação.

Certamente não desconhecemos, os membros do Parlamento Federal, a magnitude dos obstáculos e dificuldades que sempre se interpõem à aprovação de projetos que resultem em aumento de tributos. Ainda que em escala distinta, essas dificuldades e obstáculos se apresentam também no âmbito municipal. A desatualização de bases de cálculo de tributos, assim, nem sempre resulta da inércia ou da negligência dos legisladores – e menos ainda dos executivos. Muitas vezes decorre da configuração política dos legislativos locais. Em tal panorama, parece difícil caracterizar atos de improbidade e, ainda pior, imputar responsabilidades a prefeitos ou a outros servidores públicos.

Tem-se, por fim, a ideia de sancionar os Municípios que deixarem de arrecadar receita tributária em consequência da desatualização do Cadastro Territorial com a proibição de receberem transferências voluntárias, recorrendo para isso ao conteúdo do art. 11, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Também nesse particular levantam-se dúvidas pertinentes.



De fato, a LRF é lei complementar, ancorada em determinação constitucional (art. 163) que reserva a normas dessa natureza a regulamentação das finanças públicas. Assim, o emprego de seus dispositivos para integrar comando de lei ordinária federal, especialmente para instituir obrigações e penalidades, constitui hipótese de intervenção ilegítima sobre a liberdade e a autonomia das demais entidades da federação.

A rigor, aliás, a autonomia constitucional pressupõe inclusive a decisão, do legislador local, de instituir ou não os tributos que a Constituição lhe reservou. A partilha de competências tributantes não implica a obrigação de seu exercício: trata-se não de dever, mas de mera faculdade. O que fez o constituinte foi *permitir* aos Municípios a cobrança de impostos, como o IPTU, o ITBI ou o ISS. O exercício desse *poder* submete-se ao alvitre dos legisladores, porém.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 11³), lei complementar que é, avançou um pouco mais sobre a autonomia local, no esforço de impor aos entes públicos subnacionais certas orientações de política pública. Não há o que objetar quanto ao acerto e à conveniência dessas orientações, que buscam equilíbrio orçamentário e justiça fiscal, mas o respeito à vontade constituinte também não pode e não deve ser derogado pelas conveniências técnicas, por mais elevados e indiscutíveis os seus fundamentos éticos. Como já visto, a autonomia local é um dos instrumentos que freia o arbítrio e garante os direitos fundamentais, valores primordiais da organização do Estado.

A LRF teve o cuidado de estabelecer um regime indireto de “incentivos” à conformidade com seu conceito de “responsabilidade na gestão fiscal”, condicionando a realização de transferências voluntárias. A legitimidade dessa condição, contudo, sustenta-se sobre o *status* de lei complementar da lei que a institui. O mesmo caminho não se abre ao legislador ordinário, que não dispõe de poderes para proibir Estados e Municípios de celebrarem convênios,

³ Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no *caput*, no que se refere aos impostos.



nem para estabelecer condições para que outros entes federados exerçam seus atos de gestão.

No que concerne à fixação de regras para a avaliação de imóveis para fins fiscais, vale chamar a atenção para o art. 146, III, da Constituição:

“Art. 146. Cabe à lei complementar:

.....

.....

III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes;

b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários;

.....”

Impõem-se limites ao legislador ordinário federal também nesse aspecto. Trata-se, com efeito, de procedimentos e critérios para fixar os valores das bases de cálculos de tributos municipais, os quais dificilmente se poderiam abrigar sob o conceito de “normas gerais em matéria de legislação tributária”, que competem à União. Trata-se de procedimentos meramente administrativos, que devem seguir normas – já existentes – sobre o exercício de atividade técnica, sujeitos assim à competência legislativa do poder municipal.

E mesmo que se entendesse em outro sentido, para considerar que recaem esses aspectos no terreno das normas gerais de tributação, estariam então reservados à lei complementar, que foi esse o instrumento eleito pelo constituinte, em matéria tributária. Eis que também nesse mister o Projeto merece reparo.

O Substitutivo da CDU logrou resolver a maior parte das questões até aqui levantadas. Manteve, contudo, certos dispositivos incompatíveis com os limites da competência federal, o que convém corrigir. Para isso propõe-se o anexo Substitutivo.

Ante o exposto, é o voto:



a) pela não implicação em aumento de despesas ou redução de receitas da União do **Projeto de Lei nº 3.876, de 2015 e do Substitutivo da CDU**; em consequência, **pelo não cabimento de pronunciamento desta Comissão a respeito de sua compatibilidade e adequação financeira e orçamentária**;

b) no mérito, **pela aprovação do PL nº 3.876, de 2015, e do Substitutivo da CDU, na forma da anexa Subemenda Substitutiva.**

Sala da Comissão, em de de 2023.

Deputado JULIO LOPES
Relator



COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

SUBEMENDA SUBSTITUTIVA AO PROJETO DE LEI Nº 3.876, DE 2015

Estabelece critérios para elaboração do cadastro territorial dos Municípios e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Capítulo I

Das Disposições Gerais

Art. 1º Esta lei estabelece critérios para a uniformizar o Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM), a ser elaborado e mantido pelos Municípios que optarem pelo seu emprego como meio de planejar e ordenar seu território, na forma do inciso VIII do art. 30 da Constituição Federal.

Art. 2º Para os efeitos desta lei, define-se:

I - Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM), o inventário territorial e sistemático do Município, relativo à área urbana e de expansão urbana, baseado em levantamentos dos limites de cada parcela cadastral, individualizada por um código identificador único e estável;

II - Cadastros temáticos, o conjunto de informações sobre determinado tema relacionadas às parcelas identificadas no CTM, tais como cadastro fiscal, de logradouros, de edificações, de infraestrutura, ambiental, socioeconômico, entre outros;

III - Carta cadastral, a representação cartográfica do levantamento sistemático do territorial do Município;

IV - Parcela cadastral, a menor unidade do CTM, porção da superfície do Município delimitada por vértices que definam figura geométrica fechada;



V - Sistema de Cadastro e Registro Territorial (Sicart), o conjunto de dados do CTM correlacionados às informações constantes no Registro de Imóveis;

VI - Sistema de Informações Territoriais, a reunião dos dados do Sicart e dos cadastros temáticos, com vistas aos instrumentos de política urbana previstos no art. 4º da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade;

VII – Unidade cadastral, toda e qualquer porção de superfície territorial, tais como lotes, glebas, vias públicas, praças, lagos, rios e outras, modeladas por uma ou mais parcelas cadastrais.

Capítulo II

Do Cadastro Territorial Multifinalitário

Art. 3º O Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) deve consistir de:

I - Arquivo de documentos originais de levantamento cadastral de campo;

II - Arquivo de dados literais (alfanuméricos) referentes às parcelas cadastrais;

III - Carta Cadastral.

§ 1º O CTM terá como conteúdo mínimo a caracterização geométrica das parcelas, seu uso, localização e proprietário, detentor do domínio útil ou possuidor, cadastradas sob código identificador único.

§ 2º O código identificador atribuído a uma parcela cadastral não poderá ser reutilizado para qualquer outra unidade cadastral.

§ 3º Os dados do CTM e dos sistemas de informação dos quais faz parte podem ser empregados com vistas à publicidade, à segurança jurídica, ao desenvolvimento do mercado imobiliário e ao investimento, bem como para assegurar o exercício de direitos de propriedade e posse.

§ 4º O caráter de multifinalidade do CTM, bem como dos sistemas de informação dos quais faz parte, é assegurado pela integração de



dados e informações, de modo a favorecer a atualização permanente do acervo de dados territoriais do Município.

Art. 4º As informações do Cadastro Territorial Multifinalitário integram o patrimônio público, vinculando a administração pública e sujeitando-se aos princípios da moralidade, publicidade e eficiência.

Art. 5º O levantamento cadastral para a identificação geométrica das parcelas territoriais deve ser referenciado ao Sistema Geodésico Brasileiro (SGB).

Art. 6º Os municípios que, no âmbito de sua autonomia, adotarem o CTM implantarão, conservarão e manterão a inviolabilidade dos marcos vinculados ao SGB, de acordo com as recomendações do IBGE.

Parágrafo único. Levantamentos e locações de obras e novos loteamentos devem ser referenciados ao SGB, apoiados nos marcos municipais correspondentes.

Capítulo III

Das Avaliações de Imóveis para Fins Fiscais

Art. 7º A avaliação de imóveis para fins fiscais é um processo técnico destinado à estimação cientificamente fundamentada do valor venal e deve seguir as recomendações das normas técnicas pertinentes, especialmente as da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

Art. 8º Esta lei entra em vigor cento e oitenta dias após a sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2023.

Deputado JULIO LOPES
Relator

2023-10271

