

IPTU VALOR VENAL – ALTERAÇÃO – DECRETO MUNICIPAL

PROCESSO Nº : 157347/19
 ASSUNTO : CONSULTA
 ENTIDADE : MUNICÍPIO DE CIANORTE
 INTERESSADO : CLAUDEMIR ROMERO BONGIORNO
 RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 1069/20 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Majoração ou minoração de base de cálculo do IPTU por meio de Decreto Executivo. Exigência de lei em sentido formal. Pela impossibilidade de alteração da base de cálculo por meio de ato executivo. Averiguação de possível existência de renúncia de receita por meio de ato executivo. Questionamento prejudicado em razão da resposta negativa à primeira questão.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta¹ encaminhada pelo Município Cianorte, por meio de seu Prefeito, Sr. Claudemir Romero Bongiorno, com fundamento no art. 38 da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas.

O Consulente tece as seguintes indagações a este Tribunal de Contas:

- a) Considerando que a Constituição Federal, em seu artigo 156, inciso I, atribui aos Municípios a competência para instituição do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), cabendo ao ente municipal estabelecer as regras locais para apuração do mesmo, inclusive quanto a fixação do valor venal base em caso de aprovação de loteamentos novos, é possível que, passados alguns anos da aprovação de determinado loteamento, em razão de diversos fatores, como desenvolvimento econômico municipal além ou aquém do esperado, seja o valor inicialmente fixado como base de cálculo/valor venal do IPTU dos imóveis pertencentes àquele, majorado ou minorado por ato do Chefe do Executivo Municipal?
- b) Em sendo afirmativa a resposta anterior quanto à possibilidade de redução do valor venal/base de cálculo referentes a imóveis situados em determinado loteamento para fins de IPTU, por ato do chefe do Poder Executivo Municipal após a fixação inicial quando da aprovação de mencionado empreendimento, tal fato configuraria renúncia de receita, nos termos da Lei Complementar nº 101/2000?

O Parecer Jurídico² apresentado pelo Consulente concluiu que, quanto à primeira indagação,

1 Peça 03 destes autos.

2 Peça 04 destes autos.

sim, é possível, em razão do princípio da autotutela, que permite à Administração Pública revogar seus atos inoportunos e/ou inconvenientes para adequá-los à realidade econômico e financeira vivenciada³; e, quanto à segunda indagação, “não configuraria renúncia de receita passível de sancionamento do Chefe do Poder Executivo Municipal, desde que fossem observadas as exigências previstas no artigo 14 da Lei Complementar nº 101/2.000⁴”.

Através do Despacho nº 281/19⁵, foi recebida a presente Consulta, tendo em vista que foi apresentada em tese, de forma objetiva, com indicação precisa das dúvidas, guardando relação com as atribuições deste Tribunal, além de ter sido apresentado parecer jurídico elaborado pela assessoria local.

A SJB – Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, através da Informação nº 21/19⁶, afirmou que não encontrou decisões com efeito normativo sobre o tema na jurisprudência deste Tribunal de Contas.

Através da Instrução nº 334/20⁷, a CGM – Coordenadoria de Gestão Municipal concluiu que, quanto à primeira questão,

não é possível a alteração do valor venal dos imóveis por meio de decreto do chefe do Poder Executivo porque o valor venal é a base de cálculo do IPTU, que somente pode ser alterado por meio de lei, cabendo a utilização de decreto tão somente para os casos de atualização monetária do valor venal e somente até o limite dos índices oficiais, nos termos da súmula nº 160 do STJ⁸; e, quanto à segunda indagação, “a resposta a esta pergunta resta prejudicada em face da primeira questão, uma vez que não é possível, por meio de decreto, a alteração do valor venal dos imóveis⁹”.

O Ministério Público de Contas, através do Parecer nº 80/20 – PGC¹⁰, acompanhou as conclusões do opinativo técnico.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Após análise dos presentes autos, verifico que a Consulta deve ser respondida no sentido dos opinativos apresentados pela CGM e pelo Ministério Público de Contas.

O IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano, nos termos do art. 156, I, da Constituição Federal, é de competência dos municípios, tendo como base de cálculo o valor venal do imóvel, conforme determina a Constituição Federal e o Código Tributário Nacional, nos seguintes termos:

3 Pg. 04 da peça 04 destes autos.

4 Idem.

5 Peça 07 destes autos.

6 Peça 08 destes autos.

7 Peça 11 destes autos.

8 Pg. 06 da peça 11 destes autos.

9 Idem.

10 Peça 12 destes autos.

C.F.

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

[...]

C.T.N.

Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

[...]

Art. 33. A base do cálculo do imposto é o valor venal do imóvel.

O valor venal do imóvel é definido pela doutrina como “aquele preço que seria alcançado em uma operação de compra e venda à vista, em condições normais do mercado imobiliário, admitindo-se a diferença de 10% para mais ou para menos”¹¹.

A definição do valor venal dos imóveis situados nos municípios, ou seja, a instituição da base de cálculo do IPTU, deve ser realizada por meio de lei, uma vez que o Código Tributário Nacional determina que a instituição de tributos e a sua majoração ou redução devem ser realizadas mediante lei, equiparando-se à majoração do tributo a modificação da sua base de cálculo, quando o torne mais oneroso, não caracterizando majoração a simples atualização monetária da base de cálculo, nos seguintes termos:

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; [...]

§ 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.

Desse modo, quando se trata da instituição de impostos, ou mesmo a sua redução ou majoração, vige no Sistema Tributário Nacional o princípio da legalidade, não sendo possível imputar obrigação tributária a qualquer contribuinte sem antes ser instituída tal obrigação por meio de lei formal, tanto para a criação quanto para a cobrança de tributos.

Os limites impostos ao poder de tributar previstos na Constituição Federal e no Código Tributário Nacional devem ser observados, sob pena, inclusive, de sua declaração de inconstitucionalidade, nos seguintes termos:

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;

[...]

Se isso não bastasse, tendo em vista o princípio da simetria das formas, também chamado de princípio de paralelismo das formas, que determina que quando a Constituição ou a Lei previr determinada forma para determinado ato normativo ou ato jurídico, a sua alteração ou desconstituição deve seguir a mesma forma.

Desse modo, além da previsão expressa do texto Constitucional e do Código Tributário Nacional, que exige lei formal para a majoração ou redução de tributos, o princípio da simetria das formas exige que quaisquer alterações a serem promovidas em lei devem ser realizadas também por lei, não se admitindo quaisquer outras espécies normativas como veículo de alterações.

No caso do IPTU, os municípios instituem a sua base de cálculo, ou seja, definem o valor venal dos imóveis, através da PGV – Planta Genérica de Valores, uma lei em sentido formal que estabelece mapa que subdivide as áreas urbanizadas do município em zonas de valor, onde são atribuídos valores únicos por metro quadrado dos imóveis de acordo com as regiões onde estão localizados.

Conforme acima exposto, a PGV deve ser instituída por meio de lei formal, procedendo-se a suas alterações também por lei formal, devendo-se observar todos os princípios tributários a ela incidentes, inclusive o princípio da legalidade e da anterioridade.

A única exceção para este caso é o caso de atualização monetária da base de cálculo, que pode ser realizada por meio de Decreto do Poder Executivo, uma vez que, materialmente, não se trata de majoração, mas simples atualização de seu valor monetário, representando, via de regra, o mesmo valor material instituído pela lei.

O §2º do art. 97 do Código Tributário Nacional, acima citado, prevê expressamente que “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”.

A Jurisprudência dos Tribunais Superiores também acompanha esse entendimento, conforme Acórdão emitido pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, nos autos RE nº 648.245, onde restou assentado que é inconstitucional a majoração da base de cálculo do IPTU sem a edição de lei em sentido formal, sendo possível, somente, a atualização monetária em percentual de acordo com os índices oficiais por ato do Poder Executivo, nos seguintes termos:

EMENTA: 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.

[...]

O princípio constitucional da reserva legal, previsto no inciso I do art. 150 da Constituição Federal, é claro ao vedar a exigência e o aumento de

tributo sem lei que o estabeleça. Trata-se de prescrição fundamental do sistema tributário, que se coliga à própria ideia de democracia, aplicada aos tributos (“no taxation without representation”).

Afora as exceções expressamente previstas no texto constitucional, a definição dos critérios que compõem a regra tributária – e, entre eles, a base de cálculo – é matéria restrita à atuação do legislador. Não pode o Poder Executivo imiscuir-se nessa seara, seja para definir, seja para modificar qualquer dos elementos da relação tributária.

Nesse mesmo diapasão, é cediço que os Municípios não podem alterar ou majorar, por decreto, a base de cálculo do imposto predial. Podem tão somente atualizar, anualmente, o valor dos imóveis, com base nos índices oficiais de correção monetária, visto que a atualização não constitui aumento de tributo (art. 97, § 1º, do Código Tributário Nacional) e, portanto, não se submete à reserva legal imposta pelo art. 150, inciso I, da Constituição Federal.

O mesmo entendimento é compartilhado pelo Superior Tribunal de Justiça, nos seguintes termos:

Essas questões controvertidas, fincadas na oposição à progressividade, onde quer que se deparem, têm sido solucionadas de modo a impedir a roupagem do disfarce no fato gerador, via desmesurado aumento do valor venal, sem apoio legal. No pertencente, porém, já à época do Imposto Predial, prevaleceu na Excelsa Corte a compreensão de que “o § 2º, do art. 97 do Código Tributário Nacional diz respeito, somente, à correção monetária do valor venal do imóvel (base de cálculo do imposto predial), não alcançando a reavaliação mesma (reavaliação econômica) desse valor venal. Para se atribuir outro valor venal ao imóvel, que não o decorrente do anterior mais a correção monetária, é mister lei, não bastando, para isso, simples decreto”. (RE n. 87.763 - Rel. Min. Moreira Alves - in DJU de 23.11.1979; RE n. 85.732 - Rel. Min. Leitão de Abreu – ac de 19.10.1979 -; RE n. 92.355, ac. de 1980).¹²

Nos termos do artigo 97 do CTN, somente a lei pode instituir, extinguir e majorar tributos, ou fixar sua base de cálculo, não constituindo majoração a simples atualização do valor monetário da sua base de cálculo (art. 94, § 2º do CTN). Não pode o Município, por simples decreto, aumentar o IPTU em valor superior à sua simples atualização monetária. Assim já entendeu esta Egrégia Corte nos Recursos Especiais n. 2.387-PR, DJ de 30.04.1990; n. 4.758-SP, DJ de 26.11.1990 e n. 5.211-SP, DJ de 05.11.1990. Nossa Corte Maior, nos Recursos Extraordinários n. 92.804-RS, RTJ 96/908; n. 101.053-SP, RTJ 113/1.288; n. 108.100-MG, RTJ 118/388; n. 96.825-MG, RTJ 113/701; n. 104.619-SP, DJ de 23.05.1986; n. 108.543-SP, DJ de 09.05.1986; n. 109.713-SP, DJ de 26.09.1986, e n. 114.078-AL, DJ de 1º.07.1988, em todos estes precedentes, entendeu a Egrégia 2ª Turma e a Excelsa Corte ser ilegal a majoração do IPTU, em montante superior à sua simples atualização decorrente da incidência da correção Monetária. É evidente que o ato impugnado majorou o IPTU, fixando-o em valor bem superior àquele que decorreria da simples correção de seu valor monetário, não encontrando ele qualquer suporte no citado artigo 97, § 2º do CTN que só autoriza “a atualização do valor monetário da respectiva base de cálculo” e não a majoração de seu valor real.¹³

12 Recurso Especial nº 3.188-PR.

13 Recurso Especial nº 5.395-PA

Nesse sentido, conforme bem observou a CGM, *“a autotutela, que permite a revogação dos atos inoportunos e a anulação dos atos ilegais pela administração pública sem a interferência do Poder Judiciário, não se aplica a esse caso já que não se trata de revogar o ato que fixou inicialmente o valor venal dos imóveis porque aquele não era um ato administrativo, mas sim uma lei”*¹⁴.

O Ministério Público de Contas apresentou opinativo no mesmo sentido, nos seguintes termos:

Conforme destacado pela unidade técnica, a Planta Genérica de Valores (PGV) é um mapa que subdivide as áreas urbanizadas em zonas de valor, para as quais é atribuído um único valor venal por metro quadrado para todos os terrenos que pertencem àquela região.

E no que tange ao entendimento da assessoria jurídica local, a invocação da autotutela, que permite a revogação dos atos inoportunos e a anulação dos atos ilegais pela administração pública sem a interferência do Poder Judiciário, não se aplica ao caso em tela, na medida em que a fixação do valor venal dos imóveis deve se dar por meio de lei.

Logo, não há que se falar em minoração e majoração da base de cálculo do IPTU através de ato do Chefe do Poder Executivo por ser matéria exclusiva de lei, de acordo com o inciso II e o § 1º do art. 97 do CTN, acima transcrito. Entretanto, o teor do § 2º do mesmo dispositivo legal permite ser possível o Executivo se utilizar de ato para atualização do valor venal dos imóveis no que diz respeito à aplicação da correção monetária. Este é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, que sumulou a matéria, limitando-a à atualização monetária aos índices oficiais:

SÚMULA nº 160 - STJ: É defeso, ao município, atualizar o IPTU, mediante decreto, em percentual superior ao índice oficial de correção monetária”¹⁵

Frente ao exposto, a resposta à primeira indagação apresentada pelo Consultante deve ser realizada no sentido apresentado pela CGM e pelo Ministério Público de Contas, nos seguintes termos:

Não é possível a alteração do valor venal dos imóveis por meio de decreto do chefe do Poder Executivo, pois o valor venal se caracteriza como base de cálculo do IPTU, podendo ser alterado somente por lei em sentido formal, com exceção para a atualização monetária que não exceda os índices oficiais, ocasião que poderá ser utilizado decreto executivo, conforme previsão expressa do Código Tributário Nacional, da Constituição Federal, do princípio da simetria das formas, e dos entendimentos dos Tribunais Superiores, inclusive a Súmula nº 160 editada pelo Superior Tribunal de Justiça.

Quanto ao segundo questionamento, resta prejudicado, pois estava condicionado à resposta afirmativa da primeira questão, o que não ocorreu, conforme bem ressaltou a CGM, nos seguintes termos:

14 Pg. 03 da peça 11 destes autos.

15 Pg. 04 da peça 12 destes autos.

Na segunda pergunta, o consulente questiona se, na hipótese de ocorrer redução do valor venal dos imóveis por meio de decreto, se estaria configurada a renúncia de receita.

A resposta a esta pergunta resta prejudicada em face da resposta à primeira questão, uma vez que não é possível, por meio de decreto, a alteração do valor venal dos imóveis”¹⁶

Em face de todo o exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná responder à presente Consulta nos seguintes termos:

1 - Não é possível a alteração do valor venal de imóveis por meio de decreto do chefe do Poder Executivo, pois o valor venal é a base de cálculo do IPTU, podendo ser alterado somente por lei em sentido formal, com exceção de atualização monetária que não exceda os índices oficiais, ocasião que poderá ser utilizado decreto executivo, conforme previsão expressa do Código Tributário Nacional, da Constituição Federal, do princípio da simetria das formas, e dos entendimentos dos Tribunais Superiores, inclusive a Súmula nº 160 editada pelo Superior Tribunal de Justiça.

2 - Resposta prejudicada.

Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, o encaminhamento destes autos à Coordenadoria de Execuções para o devido registro e adoção das medidas cabíveis.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade responder à presente Consulta nos seguintes termos:

I - Não é possível a alteração do valor venal de imóveis por meio de decreto do chefe do Poder Executivo, pois o valor venal é a base de cálculo do IPTU, podendo ser alterado somente por lei em sentido formal, com exceção de atualização monetária que não exceda os índices oficiais, ocasião que poderá ser utilizado decreto executivo, conforme previsão expressa do Código Tributário Nacional, da Constituição Federal, do princípio da simetria das formas, e dos entendimentos dos Tribunais Superiores, inclusive a Súmula nº 160 editada pelo Superior Tribunal de Justiça.;

II - Resposta prejudicada;

III - determinar, após o trânsito em julgado da decisão, o encaminhamento destes autos à Coordenadoria de Execuções para o devido registro e adoção das medidas cabíveis.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 4 de junho de 2020 – Sessão Virtual nº 3.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA

Presidente