



TOCANTINS

**ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
SECCIONAL TOCANTINS
COMISSÃO DE ESTUDOS EM DIREITO TRIBUTÁRIO**

Parecer nº 01/2017

I- Da Consulta

Trata-se de consulta encaminhada a esta comissão no que concerne a adequação legal do Decreto nº 1.321/2016 de 31 de dezembro de 2016, emitido pelo Prefeito de Palmas-TO, Carlos Enrique Franco Amastha, que no uso do seu poder regulamentar teria atualizado monetariamente a planta genérica de valores desta capital na importância de 25% referente à acumulação dos índices dos anos de 2014, 2015 e 2016.

II- Dos Fundamentos Jurídicos

Fundamenta o Chefe do Poder Executivo a suposta legalidade do ato administrativo regulamentar em razão da previsão do artigo 97, §2º, do Código Tributário Nacional - CTN, artigo 11, parágrafo único, do Código Tributário Municipal - CTM, bem como na Súmula 160, do Superior Tribunal de Justiça - STJ em que seria facultado a edição de decreto para a correção financeira de valores da base de cálculo do tributo denominado Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU.

Não obstante os fundamentos jurídicos indicados, entende esta comissão que o mandamento disposto no artigo 1º, do Decreto nº 1.321/2016 não deve prevalecer, pelo motivos a seguir expostos:

A- Da Majoração em Razão do Contexto Econômico (redução do valor venal X aumento dos índices financeiros)

Em períodos de crise, como o atual momento que passa a economia brasileira, os índices de atualização financeira, como o IPCA, tendem a sofrer



TOCANTINS

**ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
SECCIONAL TOCANTINS
COMISSÃO DE ESTUDOS EM DIREITO TRIBUTÁRIO**

majoração, em muito influenciados por diversos fatores, como a inflação, fator este que resultou nos elevados valores de 25% e 6% indicados nos artigos 1º e 2º do Decreto nº 1.321/2016.

Entretanto, há de ser considerado na contramão do crescimento dos índices de correção financeira, está o valor venal dos imóveis. O valor dos bens imóveis vem sofrendo redução de seu valor venal em razão do contexto econômico, fato este de conhecimento público e notório. Para ilustrar o referido contexto, vejamos trecho de reportagem do portal Conexão Tocantins, publicado em 15/01/2016¹:

O mercado habitacional já não é mais como era antes. Pelo menos não para quem quer investir em imóveis. Após a queda de 8,48% em 2015, frente à inflação calculada pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), espera-se que este ano o preço de vendas de imóveis continue avançando em ritmo mais lento do que a inflação. A Associação Brasileira de Mutuários da Habitação (ABMH) acredita que 2016 siga a mesma tendência do ano passado no cenário imobiliário, conforme o vice-presidente da entidade, Wilson Rascovit. “Ou seja: embora o preço do metro quadrado se mantenha estático ou sofra uma pequena alta, o valor real deverá continuar em queda, especialmente pela tendência de aumento da inflação”, informa.

Desta feita, aplicar correção monetária de 25% sobre uma base de cálculo que, em verdade, sofreu redução nos últimos tempos, pela retração econômica, não importará em mera atualização financeira, mas sim em majoração de tributo, sujeito aos princípios da legalidade (art. 150, I, CF) e da anterioridade anual (art. 150, III, b), sendo inconstitucional o referido ato normativo.

1 Disponível em <<http://conexaoto.com.br/2016/01/15/especialista-analisa-perspectivas-do-mercado-imobiliario-em-2016-para-investidores-e-consumidores>>. Consulta realizada em 02 jan 2017.



TOCANTINS

**ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
SECCIONAL TOCANTINS
COMISSÃO DE ESTUDOS EM DIREITO TRIBUTÁRIO**

Nunca é por demais lembrar que o IPTU tem sua incidência vinculada à propriedade, sendo que sua mensuração deve refletir sobre o valor venal do imóvel, fixado pela legislação municipal. A cada mudança de exercício a legislação vigente permite a correção monetária de sua base de cálculo sem a necessidade de modificação dos diplomas legais. Este entendimento decorre da aplicação do artigo 97 do Código Tributário Nacional – CTN e já se encontra consolidado na jurisprudência pátria e em Súmula editada pelo Superior Tribunal de Justiça e do CTM artigo 11.

A regra permite a atualização de seu valor a cada ano fiscal – consagrado como Princípio da Gestão Fiscal - e neste contexto, questiona-se, se a medida seria mera faculdade da Administração Pública ou teria cunho de obrigatoriedade por parte do gestor, sob pena de que a omissão na adoção deste procedimento possa ser caracterizada como renúncia de receita fiscal, em afronta ao disposto no artigo 14 da Lei Complementar nº. 101/2000, com a respectiva geração de responsabilidade civil e administrativa.

A periodicidade ideal de atualização da base de cálculo do IPTU também é anual, mostra-se imperativo que a gestão, com vistas a manter as contas do Município equilibradas e de realizar uma gestão fiscal responsável, deve expedir Decreto a cada exercício fiscal para realizar a referida atualização, atentando-se à limitação aos índices oficiais de correção monetária.

Acrescenta-se a essa conclusão que a atualização monetária da base de cálculo do IPTU é um dever do gestor, pois, nos termos do art. 11 da Lei Complementar nº 101/2000, “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”

Conforme dispõe o § 1º, do art. 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal:



TOCANTINS

**ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
SECCIONAL TOCANTINS
COMISSÃO DE ESTUDOS EM DIREITO TRIBUTÁRIO**

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Desta forma, a atualização do valor monetário da respectiva base de cálculo pode ser decretada pelo Chefe do Executivo Municipal e deve tomar por base os índices médios de valorização de terrenos e imóveis na zona na qual estes estejam situados, bem como índices de desvalorização da moeda ou algum outro elemento informativo. E, este é o ponto nevrálgico da questão, haja vista que segundo informações da Comissão Revisora documentação farta do Município de Palmas, bem como das publicações veiculadas nos site oficial do Município de Palmas, houve uma desvalorização dos imóveis no mercado imobiliário de Palmas/TO em torno de 15 a 20%. O que dessa forma, não justifica a aplicação dos índices de correção monetária, mormente os de anos anteriores que em documentação já há estudos em que houve uma desvalorização imobiliária ao longo dos anos. Se os valores venais são mutáveis no tempo, de acordo com fatores vários e variáveis, os preços de mercado atualizam-se ou deterioram-se, nada mais lógico que o Fisco acompanhe as referidas mutações.

Ressalta-se que a atualização do valor venal não se submete à reserva legal. Se o decreto que atualiza se exceder em relação aos índices oficiais, o excesso, e só ele pode ser declarado indevido, haja vista violar-se o princípio da reserva legal tributária.

B- Da Impossibilidade de Cumulação de Exercícios para Correção Monetária via Decreto contrariando o Princípio da Legalidade Tributária



TOCANTINS

**ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
SECCIONAL TOCANTINS
COMISSÃO DE ESTUDOS EM DIREITO TRIBUTÁRIO**

Ainda que não ocorra o fenômeno acima delineado, abrindo-se a oportunidade para aplicação dos índices de correção monetária, em hipótese alguma não poderia se dar nos moldes praticados no referido decreto.

Com efeito, o artigo parágrafo único, do artigo 11, do CTM, assim reza:

Art. 11. [...]

Parágrafo único. Não sendo publicada a Planta de Valores Genéricos, os valores da Planta então vigente serão atualizados com base no mesmo índice anual definido para atualização monetária dos tributos municipais.

Observando o mencionado preceito legal, nota-se que, em não ocorrendo a publicação da nova planta genérica de valores, deverá ser procedida a atualização ANUAL do tributo. Deste modo, a faculdade de exercício deste direito deve ocorrer no período expressamente indicado – ano fiscal, sob pena de preclusão.

Tal fato decorre, uma vez que a cumulação de múltiplos períodos onera de sobremaneira o contribuinte, bem como prejudica o princípio da vedação da tributação de inopino e da capacidade contributiva, uma vez que é impossível ao sujeito passivo da obrigação tributária prever quando ocorrerá o acúmulo de correção, mostrando-se desproporcional ante a elevada carga tributária já existente.

Assim sendo, se o ente tributante deliberadamente optou por não aprovar a nova planta genérica, bem como proceder a atualização anual dos tributos, não poderá fazê-lo de uma única vez, lesando o contribuinte, pegando-lhe de surpresa, sendo permitido apenas a correção referente ao último ano.



TOCANTINS

**ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
SECCIONAL TOCANTINS
COMISSÃO DE ESTUDOS EM DIREITO TRIBUTÁRIO**

Considerando o disposto no artigo 146, do CTM, que determina que o índice de atualização financeira é o IPCA, bem como que o acumulado ao longo de 2016 é de 6,38%, número expressivamente inferior aos indicados 25%, o ato administrativo emanado caracteriza-se, “a princípio em majoração do IPTU camuflada de correção monetária” ferindo o princípio da legalidade tributária.

Nesse diapasão, o Decreto emanado pelo Poder Executivo Municipal, extrapolou o conteúdo permitido pelo Código Tributário Municipal e Nacional, pois acumulou os índices de correção monetária da planta de valores dos últimos três anos, onde só lhe era permitido fazer do ano anterior, ou seja, 2016.

Neste sentido, manifestou o Supremo Tribunal Federal – STF:

IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO. VALOR VENAL. BASE DE CÁLCULO.

O valor venal, base de cálculo do IPTU, submete-se ao valor mercadológico. A sua atualização não se faz pela aplicação de índices inflacionários, mas pela perquirição do mercado.

Sendo impossível à Administração Municipal fazê-lo, caso a caso, imóvel a imóvel, é admitida a chamada “Planta Genérica de Valores”, revista anualmente. Compete privativamente à autoridade administrativa constituir o crédito tributário pelo lançamento, no qual se inclui a determinação do valor venal, que é base de cálculo do tributo. Questões de fato relativas à realidade do mercado, por demandarem prova que não documental, desde logo produzida, refoge ao âmbito do mandado de segurança. Apelação não provida.

Em apertada síntese, insurge-se a recorrente contra a fixação da base de cálculo do imposto por meio de decreto. Aponta violação dos arts. 2º e 150, I e IV, da Constituição federal.

Com razão a recorrente.

É pacífico o entendimento do Supremo Tribunal Federal de que a alteração ou reavaliação da base de cálculo do IPTU depende da edição de lei, por força do art. 150, I, da Constituição federal. [...] (STF. AI 180.193/RS, Rel. Min. Joaquim Barbosa, decisão monocrática, DJ 14.12.2005).

TRIBUTÁRIO. IPTU. REAJUSTE DO VALOR VENAL DOS IMÓVEIS. DECRETO MUNICIPAL. INVIABILIDADE.

O acórdão impugnado mostra-se coerente com a jurisprudência



TOCANTINS

**ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
SECCIONAL TOCANTINS
COMISSÃO DE ESTUDOS EM DIREITO TRIBUTÁRIO**

*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 (STF. AI 346.226-AgR/MG, Rel. Min. Ellen Gracie, Primeira Turma, DJ 4.10.2002).*

Latente é a fragilidade do ato emanado pelo executivo municipal, que o próprio prevê, em seu artigo 2º, a aplicação do índice no montante de 6% em caso decisão judicial ou administrativa favorável ao contribuinte.

C- Do Desvio de Finalidade do Ato Administrativo

O desvio de fim, denominado desvio de poder ou desvio de finalidade, verifica-se quando o agente público pratica ato visando a fim diverso daquele previsto, explicitamente ou implicitamente, na regra de competência, ou seja, é o afastamento, a distorção, a mudança de direção na prática de determinado ato administrativo.

Conforme amplamente divulgado pelos meios de comunicação e de total conhecimento da população palmense, o Projeto de Lei do Poder Executivo que mantinha a mesma base de cálculo da planta genérica de valores, porém visava diminuir seus redutores, fora retirado de votação para melhor deliberação dos membros da Câmara de Vereadores no dia 30 de dezembro de 2016.

Em razão da postura legítima do Poder Legislativo, o Chefe do Poder Executivo, em 31 de dezembro de 2016, ou seja, apenas um dia após a retirada de pauta do projeto pela Câmara Municipal, optou por camuflar a majoração do IPTU por meio do Decreto nº 1.321/2016, acumulando os índices inflacionários dos últimos três anos, gerando aumento do IPTU na ordem de 25%, o que não lhe é permitido pela legislação vigente, que o autoriza somente a correção do último



TOCANTINS

**ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
SECCIONAL TOCANTINS
COMISSÃO DE ESTUDOS EM DIREITO TRIBUTÁRIO**

ano, ou seja, 2016.

Diante do nítido desvio de finalidade do ato administrativo formalizado pela edição do Decreto 1.321/2016, em 31 de dezembro de 2016, não deve prevalecer o mecanismo legal menos seguro ao contribuinte em razão de contrariar o princípio básico da legalidade tributária, onde o aumento de tributo só pode ser feito por meio de Lei em sentido estrito.

III- Conclusões da Consulta

Ante os argumentos expostos, ***conclui-se pela ilegalidade do Decreto nº 1.321/2016***, considerando:

1. Que o estudo da Comissão Revisora da Planta de Valores do Município de Palmas apontou a ocorrência de uma desvalorização dos imóveis conforme valor de mercado, com redução de 15% nos imóveis residenciais e de 20% nos comerciais fato este público e notório considerando econômico vivenciado no país;
2. Ainda que fosse possível superar a impossibilidade acima apontada eventual correção monetária não poderia ser aplicada de modo cumulativo de acordo com o artigo 11 e 14 da LRF.
3. Pelo histórico legislativo que permeou a discussão referente ao presente tributo verifica-se claramente a ocorrência de afronta a vários princípios norteadores do direito constitucional e tributário, redundando na incidência do que a melhor doutrina alcunha de desvio de finalidade do ato administrativo.



TOCANTINS

**ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
SECCIONAL TOCANTINS
COMISSÃO DE ESTUDOS EM DIREITO TRIBUTÁRIO**

IV- Recomendação

Diante do exposto, recomendamos ao Poder Executivo Municipal a revogação de tal ato e todos seus efeitos e, em caso de não atendimento, indicamos ao Conselho desta Seccional que delibere e aprove a tomada das medidas necessárias para conter a ilegalidade perpetrada em desfavor do contribuinte palmense.

Palmas - TO, 03 de janeiro de 2017.

THIAGO PEREZ RODRIGUES DA SILVA - OAB/TO 4.257

VICE-PRESIDENTE DA CEDT

PAULA BEATRIZ TEIXEIRA DE SOUZA CAMPOS - OAB/TO 4.557

SECRETÁRIA GERAL DA CEDT

JONES SOLDERA CARNEIRO - OAB/TO 4.856

MEMBRO DA CEDT

MARÍLIA SIQUEIRA MARTINS - OAB/TO 5.903

MEMBRO DA CEDT

HEBER RENATO DE PAULA PIRES- OAB/TO 6.531

MEMBRO DA CEDT