

## PARECER

Nº 1612/2010<sup>1</sup>

- TB – Tributação. Impossibilidade de aumento do IPTU que supere a inflação, por Decreto, com base em criação ou alteração da planta de valores. Possibilidade de a Câmara exercer controle de legalidade por abuso do poder regulamentar, através de expedição de Decreto Legislativo. A Câmara não tem competência para criar órgão no Executivo. O desconto do IPTU para pagamento antecipado não representa, necessariamente, renúncia de receita.

### **CONSULTA:**

Relata uma Câmara Municipal que no dia 31 de dezembro de 2009, o Município instituiu a planta de valores venais do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU. A referida atualização se deu por meio do Decreto do Executivo n.º 3.718, de 31 de dezembro de 2009 (doc. nº 02), cuja cópia segue anexa, exarado sem o crivo do Legislativo. As atualizações foram exorbitantes chegando, algumas, ao percentual de 100% e 1.000%. Viu-se que a Autoridade, determinou por intermédio de Decreto o Mapa de Valores Genéricos, com alteração de valores de metro quadrado do terreno. Assim o fez com arrimo exclusivamente no Código Tributário do Município, que dispõe sobre o IPTU, na forma dos artigos em anexo, notadamente o art. 11 e seu parágrafo único.

Informa, ainda, que o Município tem na sua Lei Orgânica,

<sup>1</sup>PARECER SOLICITADO POR DANIEL LEAO LUCAS,CONSULTOR LEGISLATIVO - CÂMARA MUNICIPAL (UNAI-MG)



parágrafo único do art. 148, dispositivo dizendo que é competente para obtenção da base de cálculo do IPTU a Comissão de Avaliação Tributária, composta por: a) um corretor de imóveis; b) um membro da Câmara Municipal; e, c) um membro do executivo municipal. Contudo, o servidor da Câmara Municipal não foi notificado de tal atribuição. Esta comissão é constituída e está em pleno funcionamento no âmbito municipal. Não obstante, foi nomeada, conforme contato via telefone do Chefe do Departamento Legislativo do Executivo ao Presidente da Câmara Municipal, uma Comissão Extraoficial, para apuração dos valores do IPTU.

Para pagamento do IPTU até 10 de novembro, o Poder Executivo oferece desconto de 20% no pagamento à vista, para que o contribuinte não utilize o parcelamento máximo permitido de 3 meses.

INDAGA:

1) Se o Prefeito tem competência para instituir a Planta de Valores Venais por meio de Decreto, com arrimo no art. 11 e seu parágrafo único do Código Tributário Municipal.

2) Se o artigo 11 e seu parágrafo único, do Código Tributário Municipal se coaduna com a Constituição Federal e o Código Tributário Nacional.

3) É legal a constituição de Comissão Extraoficial pelo Poder Executivo, considerando que já existe Comissão Oficial para a missão?

4) Qual a situação jurídica do Decreto do Executivo ? Pode produzir efeitos?

5) A Câmara Municipal pode, através de Decreto Legislativo, sustar os efeitos do ato do Poder Executivo por entender que a instituição da planta de valores deveria ter sido feita por lei formal?

6) A Câmara Municipal pode sustar através de Decreto Legislativo os efeitos do ato do Poder Executivo por não ter utilizado a

Comissão Tributária Municipal, que tem atribuições legais para tanto?

7) Se é possível à Câmara Municipal, no exercício do controle preventivo de constitucionalidade do art. 11 e seu parágrafo único do Código Tributário Municipal, sustar o ato do Poder Executivo?

8) É legal o desconto de 20% dado pelo Poder Executivo; qual o parâmetro utilizado para oferta de descontos pela Administração Pública?

Foi anexado, como adendo, um estudo acerca da matéria.

### RESPOSTA:

Diz o Código Tributário Nacional:

"Art. 97. Somente a lei pode estabelecer:

.....  
II - a majoração de tributos, ou sua redução, ressalvado o disposto nos artigos 21, 26, 39, 57 e 65;

.....  
IV - a fixação de alíquota do tributo e da sua base de cálculo, 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." .

Como se vê, o Código exige a edição de lei, e não apenas Decreto ou outra forma regulamentar, para que ocorra majoração de tributos, salvo as exceções consignadas, não se incluindo no conceito a simples correção monetária.

A possibilidade ou não de aumento do IPTU foi objeto da Súmula





nº 160, do Superior Tribunal de Justiça. Este Tribunal adotou a seguinte decisão como representativa do seu posicionamento:

"AgRg no REsp 930502 MG. DECISÃO: 26/05/2009 (unânime). Min. MAURO CAMPBELL MARQUES. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. TRIBUTÁRIO. IPTU. MAJORAÇÃO DA BASE DE CÁLCULO POR MEIO DE DECRETO MUNICIPAL. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 160/STJ.

1. O recorrente demonstra mero inconformismo em seu agravo regimental, que não se mostra capaz de alterar os fundamentos da decisão agravada.

2. A jurisprudência desta Corte pacificou o entendimento de que a majoração da base de cálculo do IPTU depende da elaboração de lei, não podendo Decreto atualizar o valor venal dos imóveis sobre os quais incide tal imposto, com base em uma tabela (Mapas de Valores), salvo no caso de simples correção monetária. Precedentes.

3. Aplicação da Súmula 160/STJ: "É defeso, ao município, atualizar o IPTU, mediante decreto, em percentual superior ao índice oficial de correção monetária."

4. Agravo regimental não provido."( SEGUNDA TURMA, 26/05/2009, DJe 12/06/2009).

Entre outras decisões do mesmo Tribunal sobre a matéria, merecem transcrição:

"TRIBUTÁRIO - IPTU - MAJORAÇÃO DA BASE DE CÁLCULO POR MEIO DE DECRETO EXECUTIVO - IMPOSSIBILIDADE - SÚMULA 83/STJ.

1. O Tribunal de origem, como soberano das circunstâncias fáticas e probatórias da causa, ancorado na análise do laudo pericial, entendeu que, a pretexto de reavaliar o valor venal dos imóveis dos apelantes, houve uma indireta majoração do tributo, por meio de Decreto Executivo, que aprova o Mapa de Valores Genéricos destinado à apuração do valor venal de imóveis





para efeito de lançamento do IPTU/2001.

2. A jurisprudência desta Corte há muito se firmou no sentido de que a majoração da base de cálculo do IPTU depende da elaboração de lei, exceto nos casos de simples atualização monetária, o que exceder disso é aumento de carga tributária e só pode resultar de lei. Agravo regimental improvido." (STJ. AgRg no REsp 978325 / MG - AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL 2007/0005251-7).

"TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL. IPTU. BASE DE CÁLCULO. VALOR VENAL DO IMÓVEL. ALTERAÇÃO POR DECRETO. IMPOSSIBILIDADE. PROVA DA MAJORAÇÃO. DESNECESSIDADE.

1. Embora tenha o Tribunal de origem entendido que o contribuinte não fez prova da majoração do tributo, não há dúvida de que a matéria em discussão é somente de direito. Controverte-se, na hipótese, se a atualização do valor venal do imóvel, para efeito de incidência do IPTU, pode ser realizada mediante decreto executivo que aprova planta genérica de valores.

2. Não há que se confundir a simples atualização monetária da base de cálculo do imposto, realizada segundo índices oficiais que espelham a inflação acumulada do exercício financeiro, com a majoração da própria base de cálculo. A primeira, encontra-se autorizada independentemente de lei, a teor do que preceitua o art. 97, § 2º, do CTN, podendo ser realizada mediante decreto do Poder Executivo. A segunda, somente poderá ser realizada por meio de lei.

3. Para fins de cálculo do IPTU, a Municipalidade recorrida alterou, por decreto executivo, o valor venal dos imóveis situados na área urbana municipal, objetivando adequá-lo à realidade de mercado. Na hipótese, há típica majoração de tributo, impossível de realizar-se à margem de previsão legal específica.

4. "A majoração da base de cálculo do IPTU depende da elaboração de lei, exceto nos casos de simples atualização monetária, o que exceder disso é aumento de carga tributária e só pode resultar de lei" (REsp n.º 86.692/MG, Rel. Min. Francisco



**IBAM**



Peçanha Martins, DJ de 05.04.1999).

5. Recurso provido" (STJ - 2ª T., RE nº 222.839/SP, Rel. Min. Peçanha Martins, DJ 16.08.2004).

O Supremo Tribunal Federal já havia decidido:

**"IPTU. FIXAÇÃO DE VALORES VENAIIS PRESUMIDOS POR MEIO DE DECRETO MUNICIPAL.**

- O acórdão recorrido não violou o parágrafo 2 do artigo 97 do CTN, nem os demais dispositivos legais e constitucionais invocados no recurso extraordinário, mas, antes, se orientou no sentido em que já se firmou a jurisprudência desta corte, ou seja, no sentido de que valores venais presumidos - como os estabelecidos em tabelas de preços de construção e plantas genéricas de valores imobiliários - para efeito de base de cálculo do IPTU só podem ser fixados por lei, e não por simples decreto, em face do disposto nos artigos 33 e 97, parágrafo 1, do CTN.

- Por outro lado, o aumento resultante dessa fixação de valores venais genéricos foi superior aos valores a que se chegaria se aplicada a correção monetária ocorrente no período, como o admite o parágrafo 2 do artigo 97 do mesmo CTN. Recurso extraordinário não conhecido, declarada a inconstitucionalidade do Decreto 2218, de 29 de dezembro de 1983, da Prefeitura Municipal de Maceió (AL)." (STF - T. Pleno, RE nº 114.078/AL, Rel. Min. Moreira Alves, Dj 01.07.1988, p. 19.908).

Em resumo, o Prefeito não tinha competência para criar ou atualizar a planta de valores venais aplicáveis ao IPTU, através de Decreto, por exceder do seu poder regulamentar, não podendo escoimar-se na regra do art. 11 do Código Tributário Municipal, que não lhe concede poderes para tanto.

O poder regulamentar, como explicita Hely Lopes Meirelles, é a faculdade de que dispõem os Chefes de Executivo de explicar a lei para sua correta execução, ou de expedir decretos autônomos sobre matéria de sua competência ainda não disciplinada em lei. É um poder inerente e



privativo do Chefe do Executivo (in *Direito Administrativo Brasileiro*, São Paulo: Malheiros Editores, 1999, p. 111).

O poder regulamentar, que se expressa através de decretos, deve se dar segundo a lei e jamais contra a lei. A exorbitação do poder regulamentar sucede, justamente, quando é expedido decreto que afronte a lei ou que não se contenha entre as atribuições do Executivo. Ocorre aí abuso do poder regulamentar, tendo a Câmara, no caso dos Municípios, competência para sustar a eficácia de tais medidas, utilizando, por simetria, o disposto no art. 49, V, da CF.

A Constituição Brasileira consagra, no art. 5º, II, que ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. A norma não se refere a regulamento ou a decreto, com o que fica patente que somente a lei pode obrigar. Se a autoridade administrativa lança mão de decreto e não de lei para exigir algo que não tenha sido previsto em lei, está agindo de modo inconstitucional.

No caso presente, ocorreu abuso de poder regulamentar, permitindo à Câmara, por decisão do Plenário, nos termos do Regimento Interno, baixar Decreto sustando os efeitos do Decreto do Executivo. É de se sugerir, contudo, que, em nome da harmonia entre os Poderes (CF, art. 2º), o Presidente da Câmara, ou o líder do Governo na Câmara, busque entendimento com o Prefeito para que ele próprio tome a iniciativa de revogar o dito decreto.

Quanto ao disposto no Parágrafo único do art. 148 da LOM, é de se ver que a Comissão de Avaliação Tributária é um órgão da Prefeitura, não tendo os Vereadores competência para criar órgãos no Poder Executivo, o que afronta a regra contida no art. 61, § 1º, II, da Constituição Republicana, combinado com o art. 84, VI, aplicáveis aos Municípios por simetria, nos termos do art. 29. Ademais, não pode a Câmara apontar membros da dita Comissão, que jamais pode ter um Vereador como integrante, por ofensa direta ao disposto no art. 2º da Constituição Republicana, segundo o qual os Poderes Executivo e Legislativo são independentes entre si, não podendo um interferir no outro.





**IBAM**



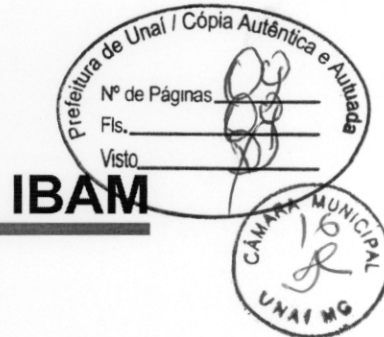
Quanto ao desconto do valor do IPTU para pagamento à vista, cabe verificar que o art. 11 da LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal exige que os Municípios instituam e efetivamente arrecadem os tributos de sua competência, dizendo o art. 14 que os atos que importarem em renúncia de receita deverão atender a determinadas exigências.

De outro lado, com o objetivo de regularizar o fluxo de caixa e não frustrar a previsão de ingresso financeiro no Tesouro, e conseqüentemente diminuir a inadimplência, é comum a prática promocional, nos termos da legislação tributária (no caso a Municipal), amparada no parágrafo único do art. 160 do CTN, de concessão de descontos pela antecipação de pagamento dos tributos ou o desdobramento dos seus valores em várias parcelas. Isto explica porque o desconto somente pode ser aplicado sobre o crédito tributário cujo pagamento seja antecipado, o que impede a concessão de descontos no pagamento de débitos já vencidos (cf. o texto de autoria de José Rildo Medeiros Guedes, intitulado *Crédito Tributário e Renúncia Fiscal*, disponível no TELEIBAM, em LAM - Livros, modelos e estudos).

Para os Municípios que vêm lançando mão desse expediente, o montante da receita esperada no exercício e o seu fluxo constam já do orçamento e, desse modo, não corresponde a uma renúncia de receita.

A respeito, pondera o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina:

"Quando os descontos se constituem prática local por vários exercícios, pode não constituir renúncia, já que a redução da receita provavelmente foi considerada na elaboração do orçamento vigente e dos anteriores, de modo que não há real impacto sobre o orçamento no exercício seguinte. Entretanto, se de um exercício para outro houver majoração dos percentuais ou qualquer outra ampliação de descontos, esta ampliação constitui renúncia de receita, cuja instituição depende da observância das exigências e implemento das ações previstas no art. 14 da LRF". (*Guia da Lei de Responsabilidade Fiscal*, Florianópolis: Tribunal de Contas, 2ª



ed., 2002, p. 41-2).

Em suma, 1. O Executivo não pode, por Decreto, majorar o IPTU em proporção que supere a inflação ocorrida desde o último reajuste; 2. tendo ocorrido abuso do poder regulamentar, por parte do Prefeito, pode a Câmara, através de Decreto Legislativo, sustar a aplicação daquele Decreto; 3 A Câmara não tem competência para criar órgão no Executivo e nem pode Vereador integrar comissão da Prefeitura, por afronta às normas constitucionais; e 4. o desconto do IPTU para pagamento à vista pode não constituir renúncia de receita.

É o parecer, s.m.j.

Affonso de Aragão Peixoto Fortuna  
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves  
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 09 de novembro de 2010.