

**IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO. DECRETO MUNICIPAL N.º 45, DE 21-12-1983. INCONSTITUCIONALIDADE**

**TRIBUNAL DE ALÇADA**

**QUARTA CÂMARA CÍVEL**

**APELAÇÃO CÍVEL N.º 13.048**

**COMARCA DE CAMPOS**

Apelantes: José Carlos Vieira Barbosa e Outro

Apelado : Carlos Alberto Tavares Campista

Relator : O Exmo. Sr. Juiz Dr. Raul Quental

*Duplo grau de jurisdição. Mandado de Segurança. Imposto Predial e Territorial Urbano. Decreto Municipal n.º 45, de 21-12-83. Inconstitucionalidade. Base de cálculo de tributo estabelecido por decreto e não por lei. Reavaliação do imóvel. Conseqüente aumento do imposto. Princípio da reserva legislativa (Cf. art. 19, I e art. 153, § 2º; C.T.N., art. 97). Violação de dispositivo constitucional pelo Executivo por ultrapassagem de competência e invasão da reserva legislativa, com decreto que modifica a base de cálculo, onerando o contribuinte pelo indistintamente aumento de imposto predial e territorial urbano.*

*Confirmação da sentença.*

**PARECER**

Cuida-se de mandado de segurança originário da Comarca de Campos, impetrado por *Carlos Alberto Tavares Campista*, proprietário do imóvel situado na Rua Heitor Silva, 29, naquele Município, sob alegação de estar sofrendo cobrança relativa a IPTU do exercício de 1983, com um aumento de 1.600% em relação ao exercício antecedente, em razão do Decreto Municipal n.º 45, de 21-12-83, que afirma ser ilegal e inconstitucional porque pretendeu o Executivo Municipal fixar, através dele, o valor venal do seu imóvel e a base de cálculo do imposto predial, o que só poderia ser feito através de lei, isto é, pelo Código Tributário Municipal. Assim agindo, o Executivo teria extrapolado de seus poderes ferindo o decreto disposição de lei maior, gerando sua nulidade. Somente o Legislativo poderia fixar o valor venal do imóvel porque é a base de cálculo do IPTU, tendo havido uma omissão posteriormente percebida pelos edis, mas que não poderia ser suprida pelo Prefeito.

Liminar concedida (fls. 2), intimados e notificados os impetrados (fls. 33 e 34), com informações prestadas às fls. 36 a 49v com documentos (fls. 50/58).

Vários pedidos de litisconsórcio admitidos (fls. 60, 64, 78).

Os impetrados, preliminarmente, pretenderam ser imprestável o mandado de segurança na espécie, por isso que, para aferição do direito dos impetrantes e litisconsortes, se faria necessário produção de provas para aferição do valor venal do imóvel, por se cuidar de imposto variável e avaliável e, também, por ausência do recurso administrativo cabível. No mérito, que a atualização do valor monetário da base de cálculo pode ser feita por decreto, o que está previsto no § 2.º, do art. 97, do CTN, havendo protesto da doutrina contra o julgado do S.T.F. no sentido de que somente a lei pode determinar a atualização do IPTU; que os critérios foram definidos no CTN e obedecidos pela Municipalidade de Campos, não tendo ocorrido usurpação de poderes pelo Executivo que apenas teria regulamentado a lei, sem criação de nova base de cálculo. Por final, corrigir não seria apenas aplicar índices de correção monetária, posto que atualizar significa tornar atual o valor.

Pediram apreciação das preliminares, cassação da liminar concedida e denegação do mandado de segurança, afinal.

O Ministério Público no primeiro grau, através da ilustrada Curadoria, externou-se às fls. 163/180, pela denegação do mandado, sustentando que a base de cálculo foi fixada por lei, não tendo havido modificação. Que o Poder Executivo não fica adstrito ao valor anterior e pode efetivar atualização com base no mercado imobiliário, não havendo direito adquirido, sendo mesmo inaceitável a atualização pelos índices da correção monetária que poderia até ser prejudicial ao contribuinte.

Sentença às fls. 207/216, concedendo a segurança impetrada e, com fundamento na inconstitucionalidade do Decreto n.º 45, de . . 21-12-83, decretando a nulidade dos lançamentos feitos aos impetrantes e litisconsortes, considerando cancelados os carnês expedidos para recolhimento do Imposto Predial e Territorial Urbano do exercício de 1984.

Condenação nas custas processuais e em honorários advocatícios fixados em 20% sobre o valor da causa, fixados, ainda, em mais Cr\$ 20.000 por cada litisconsorte.

Determinou, em face do duplo grau de jurisdição, a subida dos autos, após o prazo de recursos voluntários.

Recorreram *José Carlos Vieira Barbosa*, como Prefeito do Município e *Elpidio Manhães*, como Secretário Municipal de Fazenda (fls. 218/223), objetivando a reforma da sentença.

Contra-razões às fls. 225/227.

Manifestação do Ministério Público sobre o apelo às fls. 235/239, na linha do seu pronunciamento precedente, agora pela reforma da decisão.

Somos pela manutenção integral da sentença.

E isso porque, indubitavelmente, o proceder da Municipalidade de Campos enfrenta e fere gravemente o princípio da reserva legislativa, o que torna o Decreto alvejado ilegal e inconstitucional. O C.T. Nacional estabeleceu no seu art. 33 que a base de cálculo do IPTU é o valor venal do imóvel. Qualquer alteração no valor venal do imóvel implica em modificação na base de cálculo do imposto.

O S.T.F. já estabeleceu, em diversos julgados, dando interpretação aos dispositivos legais vigorerantes no país, que a majoração da base de cálculo do imposto territorial urbano, que o torne mais oneroso para o contribuinte, depende de lei, ressalvada, apenas, a atualização do respectivo valor pelos índices oficiais da correção monetária (Constituição Federal, art. 153, § 29; Lei 5172, de 25-10-66, CTN, art. 97, II, c/c §§ 1.º e 2.º).

*Isso pode ser conferido nas "RTJ" 93/924; 94/705; 94/246; 96/880:*

*"Imposto Predial. Alteração do valor venal do imóvel mediante Decreto.*

*— O § 2.º, do art. 97, do C.T. 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 ("R.T.J." 94/705 — fls. 291/199 Pleno do STF).*

Somente o Legislativo detém qualidades para permitir que o Poder Público intervenha no patrimônio dos particulares mediante a criação de tributos (por lei) e isso em face, também, da representação. A função de criar tributos é essencialmente legislativa, sendo vedada ao executivo.

A importância da rigorosa obediência ao princípio da legalidade na criação dos tributos foi ressaltada por *Montesquieu*, no "*De l'Esprit des Loix*", quando disse que não haveria mais liberdade se fosse dado ao Poder Executivo criar impostos, porque estaria a administração invadindo o domínio da lei no ponto mais importante da legislação.

*Ruy Barbosa*, comentando o art. 72, § 3.º, da Constituição de 1891, exatamente no que estabelecia o princípio da legalidade em

matéria de tributos naquela nossa primeira Carta republicana ("nenhum imposto de qualquer natureza poderá ser cobrado senão em virtude de uma lei que o autorize"), apresenta um valioso rol de opiniões sobre o assunto, das quais se destaca:

*"A imposição de tributos é a disposição de sua receita competem exclusivamente ao ramo legislativo do governo, belong exclusively to the legislative department, o qual é o poder especialmente representativo do povo, que paga o imposto..."* (James M. Gray, *Limitations of Taxing Power*, San Francisco, 1906, p. 125).

Essa cautela tem uma justificação histórica, no fato de que as liberdades são comumente violadas por disposições fiscais. O Estado de Direito foi originariamente concebido como o que tem a justiça por fim e a lei como o instrumento de sua realização. Desta concepção deriva o princípio de que somente a lei pode autorizar as intervenções do Poder na liberdade e na propriedade dos cidadãos, o que constitui a essência do conceito de reserva de lei.

Alberto Xavier Pinheiro (*Os Princípios da Legalidade e da Tipicidade da Tributação*, ed. Rev. Tribs., S. Paulo, 1978, p. 11), examinando a noção de Estado de Direito apoiado especialmente em doutrina alemã, nela identifica dois sentidos (material e formal). O conteúdo material do Estado de Direito consiste na realização da justiça, como fim essencial do Estado. De outro lado, o conteúdo formal indica o critério pelo qual o Estado realiza suas finalidades, que é o da legalidade, ou seja, o da utilização de formas jurídicas, "de que sobressai a lei formal". O sentido material do Estado de Direito — correspondente à idéia de realização da justiça, entendida esta como a garantia da liberdade dos cidadãos e limitação do próprio poder — é fundamento do princípio da igualdade tributária, cujo aspecto positivo é o princípio da capacidade contributiva. O sentido formal do Estado de Direito determina que apenas ao legislador compete escolher e eleger os fatos reveladores da capacidade econômica, aptos a gerar obrigações tributárias.

Dentro desse pensamento, o C.T. Nacional estabeleceu 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" (art. 97, § 2.º), e o Supremo Tribunal Federal, na sua missão constitucional de intérprete máximo das leis, definiu, reiterada e pacificamente, que tal atualização se faz pela aplicação dos índices anuais da correção monetária, índices oficiais, ditados pelo Governo Federal.

Fora daí, só pela lei.

O que se imaginar para burlar o princípio deve ser repudiado pelo Judiciário, por se constituir em disfarce, para aumento da já tão insuportável carga tributária existente e vigorante neste país inflacionado.

Quanto bastaria, *d. venia*, mas não é só!

Parece-nos oportuno a lembrança, agora, da recomendação de *Helly Lopes Meirelles*, in *Finanças Municipais*, ed. 1971, p. 31, de que "a prudência aconselha que não se aumentem tributos além da carga suportável pelo contribuinte ou que se tornem impeditivos da atividade, ou confiscatórios do bem tributado".

Apesar disso, não é o que se vê nas administrações públicas neste país, nas diversas esferas, estabelecendo-se uma carga tributária insuportável, chegando-se à porta do confisco mesmo.

Faz-se imperioso que o Judiciário coloque um dique nesse estado de coisas.

Uma vez aferida a base de cálculo, fosse estável a moeda, esta seria imutável, porque o imposto recolhido quando da tributação primitiva permaneceria idêntico no tempo, pela sua representação monetária. Como a moeda desvaloriza, permite-se a correção monetária, pelos índices oficiais, como forma de projeção da moeda no tempo pelo seu valor atual. Tão-só e nada mais.

E isso porque, argumentar-se com valorização do imóvel, em decorrência de obras públicas seria desconhecer o conceito que tem na legislação pátria a contribuição de melhoria cujo "requisito inarredável", no dizer de *Helly (ob cit., p. 126)*, "é a valorização imobiliária."

Como a base de cálculo do IPTU e o valor venal do imóvel, as eventuais obras introduzidas pelo proprietário, alterando assim e sem dúvida o seu valor venal, seria aferível o novo valor em cada caso concreto, até mesmo em face da necessária licença de obras que precede, em cada caso, tais acréscimos.

No caso de Campos, não houve lei. O Código Tributário do Município ficou omissa no tocante à publicação de tabelas que permitissem a revisão de valores venais dos imóveis.

Ao Executivo cabe, simplesmente, rever, atualizar e divulgar tabelas fixadas pela Câmara Municipal (fls. 214 — sentença). Mas a primeira tabela referente ao IPTU não pode ser editada por decreto.

Segundo palavras do impetrante, os edis de Campos, depois de perceberem a omissão na lei, tentaram a correção junto ao Prefeito. No Município do Rio de Janeiro, fato público e notório, a Câmara de Vereadores pressionada pelo clamor público gerado pelo aumento exagerado de tributo predial (em proporção menor do que a do caso em exame), editou, às pressas, uma Lei (n.º 483, de 27-12-83) delimi-

tando o aumento percentual máximo, diferenciando as unidades residenciais (210%) das unidades não residenciais (350%), a vigorar para o exercício de 1984, tendo por base os valores de 1983.

Mas, até mesmo essa providência, entendem alguns, com muita propriedade, extrapola do comando da política financeira e monetária, ambas privativas da União Federal, conforme art. 8.º, XIV, letras "c" e "j", da Constituição Federal, e conduziria a uma autêntica burla.

O Supremo Tribunal Federal, em decisões recentes, tem afirmando que *política financeira, conceitualmente, é de amplitude, alcançando matéria tributária* ("RTJ" 107/872).

A Lei Federal n.º 6.423, de 17-6-1977, impõe que "a correção, em virtude de disposição legal ou estipulação de negócio jurídico, da expressão monetária de obrigação pecuniária somente poderá ter por base a variação nominal da Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional (ORTN)".

Se foram estabelecidos os valores venais de imóveis no cadastro fiscal da Municipalidade, daí por diante, os reajustes, à guisa de revisionamentos, somente poderão ser efetuados para ajustagem dos valores e em face da desvalorização da moeda, aplicando-se, então os índices ditados pelo governo, por Lei Federal 6.423/77: Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional — ORTN's.

A correção, como afirma o Min. *Cordeiro Guerra*, "nada mais é do que a identidade da moeda no tempo", ou como querem outros, "mecanismo corretivo permanente", com o condão de manter atualizada a expressão monetária do papel-moeda, igualando a moeda atual à antiga (Ministro *Oscar Correa* — "RTJ" 104/735).

Daí porque, ultrapassar esse litoral é conferir indiscriminado arbítrio aos "tentáculos do Poder Público, à gula fiscal, acalentando ilusões às perspectivas de justo tratamento fiscal ao contribuinte".

Em suma: a correção monetária é a forma que o Governo Central dita para atualização da moeda. Detém o Governo Federal o monopólio em termos de política financeira (na qual se inclui matéria tributária — "RTJ" 107/872). Se o Município estabeleceu um valor venal inicial, somente lhe é permitido atualizar esse valor, com aplicação dos índices de atualização ditados pelo comando central. Fora daí, seria aceitar disfarces e permitir o aumento indiscriminado de tributos, com insuportável avanço na bolsa do cidadão.

Se a valorização do imóvel decorre de obras públicas, indica a Constituição Federal o caminho à disposição do Município: *contribuição de melhoria*. Se a valorização do imóvel se deu por obras realizadas pelo proprietário, deverá tal valor novo ser apurado (a partir

da concessão de licença para obras), em cada caso concreto, por critérios de avaliação (permitido ao contribuinte a impugnação, é óbvio).

Fora daí, repita-se, seria aceitar e permitir o aumento indiscriminado de tributos.

É o parecer.

Rio, 23 de novembro de 1984.

**PAULO FERREIRA RODRIGUES**

Promotor de Justiça