



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

PROCESSO N.º 70084855410 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

**PROPONENTE: CONSELHO SECCIONAL DA ORDEM DOS
ADVOGADOS DO BRASIL – RIO GRANDE DO SUL**

**REQUERIDOS: MUNICÍPIO DE BAGÉ E CÂMARA DE
VEREADORES DE BAGÉ**

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATOR: DESEMBARGADOR MARCO AURÉLIO HEINZ

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Artigo 4º, parágrafos 4º e 5º, da Lei Municipal n.º 3.965/2002, com a redação dada pelo artigo 3º da Lei Municipal n.º 5.821/2017, ambas de Bagé. Artigos 1º, 'caput' e parágrafo 4º, e 6º, ambos do Decreto n.º 213/2020 do Município de Bagé. Atualização do valor venal dos imóveis, assim como da dívida ativa do IPTU, por ato do Prefeito Municipal, conforme autorização conferida por lei. Decreto do Poder Executivo que simplesmente repõe a defasagem monetária do IPTU não se mostra inconstitucional. Precedentes do STF. Adoção do IGP-M como índice de atualização. Possibilidade. Precedentes jurisprudenciais. PARECER PELA IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo CONSELHO SECCIONAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL – RIO GRANDE DO SUL objetivando a interpretação conforme a Constituição do artigo 4º, parágrafos 4º e 5º, da Lei Municipal n.º 3.965, de 26 de dezembro de 2002, com a redação dada pelo artigo 3º da Lei Municipal n.º 5.821, de 27 de outubro de 2017, ambas de Bagé, e, por arrastamento, de qualquer ato normativo editado com base na legislação atacada, em especial o artigo 1º, *caput* e parágrafo 4º, e o artigo 6º, ambos do Decreto n.º 213/2020 do Município de Bagé, por ofensa ao disposto nos artigos 1º, 8º, 19 e 140 da Constituição Estadual, combinados com os artigos 5º, *caput* e inciso II, 24, inciso I, e 150, inciso II, todos da Constituição Federal.

O proponente, inicialmente, teceu comentários acerca de sua legitimidade ativa, bem como da competência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul para processar e julgar a presente ação. Segundo o requerente, os dispositivos legais impugnados dispõem que compete ao Poder Executivo estabelecer a correção monetária dos débitos de Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU e também o índice de correção a ser aplicado ao reajuste do valor venal dos imóveis. Aduziu que, às normas impugnadas, deve ser conferida interpretação conforme a Constituição para que os índices de correção a serem utilizados pelo Poder Executivo sejam aqueles mesmos utilizados pelo Governo Federal para a correção dos seus créditos tributários. Argumentou que, ainda que não tenha



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

competência concorrente para dispor a respeito das matérias arroladas no artigo 24 da Constituição Federal, o Município tem competência suplementar, de modo a apenas poder complementar a legislação federal, isto é, acrescentar, mas não suprir ou modificar, de modo que a lei municipal guerreada contraria frontalmente o artigo 24, inciso I, da Carta Magna, naquilo que excede aos índices aplicados pelo Governo Federal para a correção de seus créditos. Destacou, ainda, que, inobstante a autorização conferida pelo artigo 97, parágrafo 2º, do Código Tributário Nacional, no sentido de que a majoração do tributo pode ser realizada, inclusive, por decreto executivo, a atualização não pode ser superior aos índices oficiais de inflação, sob pena de afronta ao princípio da legalidade tributária. Narrou que, devidamente autorizado pelos dispositivos legais questionados, o Prefeito Municipal de Bagé editou o Decreto n.º 213/2020, o qual, em seu artigo 1º, determina que o valor venal do metro quadrado para composição da base de cálculo do IPTU em 2021 será calculado mediante aplicação do Índice Geral de Preços – Mercado (IGP-M), no percentual de 20,9245%. Desse modo, sustentou que a legislação municipal atacada, que autoriza o Poder Executivo a atualizar o valor venal dos imóveis e a dívida de IPTU por “índices oficiais”, sem estabelecer quais são esses índices ou limitar ao adotado pelo Governo Federal (Taxa SELIC), é flagrantemente inconstitucional, na medida em que se trata, em verdade, de aumento de tributo sem lei anterior que o estabeleça, em afronta ao artigo 150, inciso I, da Constituição Federal, combinado



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

com os artigos 19 e 140 da Constituição Estadual. Asseverou, também, que o decreto executivo municipal contrariou o disposto na Súmula 160 do Superior Tribunal de Justiça. Postulou a concessão de liminar e, no mérito, a declaração de inconstitucionalidade do artigo 4º, parágrafos 4º e 5º, da Lei Municipal n.º 3.965/2002, com a redação dada pelo artigo 3º da Lei Municipal n.º 5.821/2017, ambas de Bagé, conferindo-se interpretação conforme à Constituição para reconhecer-se que os índices de correção dos créditos tributários no Município de Bagé sejam limitados pelo Poder Executivo municipal ao valor máximo dos índices utilizados pelo Governo Federal para a correção dos seus créditos tributários (Taxa SELIC), e, por arrastamento, de qualquer ato normativo editado com base na legislação aqui atacada, em especial o artigo 1º, *caput* e parágrafo 4º, e o artigo 6º, ambos do Decreto n.º 213/2020 do Município de Bagé (fls. 04/34). Juntou documentos (fls. 35/47 e 55/62).

A liminar pleiteada foi indeferida (fls. 63/67).

O Município de Bagé, notificado, prestou informações, sustentando que a preservação do valor monetário resultante da aplicação de um índice definido por decreto não se confunde com majoração de tributos. Aduziu que a legislação impugnada não majorou tributo, tendo sido respeitados os princípios da legalidade e da razoabilidade. Postulou, ao final, a improcedência da ação (fls. 80/92). Acostou documentos (fls. 93/161).

O Procurador-Geral do Estado, citado, ofereceu a defesa das normas, pugnando por sua manutenção no ordenamento



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

jurídico. Sustentou a inexistência de inconstitucionalidade na delegação ao Poder Executivo municipal para regulamentar a correção monetária de tributos municipais. Assinalou que não há reserva legal para a disciplina da correção monetária de tributos, na medida em que a Constituição não restringe o veículo normativo para tal à lei formal, sendo que, ademais, a Carta Magna não vincula os entes federados a um mesmo índice de correção, apenas restringindo à lei nacional aspectos mais sensíveis à imposição (quanto às normas gerais). Destacou que, desde muito tempo, o Supremo Tribunal Federal admite a alteração da base de cálculo do IPTU por meio de decreto se for para mera correção monetária, na medida em que não há aumento real de carga tributária, o que, aliás, também decorre da Súmula 160 do Superior Tribunal de Justiça. Defendeu a inexistência de violação constitucional pela norma questionada, que corrige a base de cálculo dos tributos municipais de acordo com o IGP-M. Acentuou a ausência de violação aos princípios da legalidade, da capacidade contributiva ou da moralidade administrativa. Requereu, assim, a improcedência da ação (fls. 190/215).

A Câmara Municipal de Vereadores de Bagé, notificada, não prestou informações no prazo legal (certidão da fl. 222).

Os autos vieram com vista ao Ministério Público.

É o breve relatório.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

2. Visa o proponente à declaração de inconstitucionalidade do artigo 4º, parágrafos 4º e 5º, da Lei Municipal n.º 3.965, de 26 de dezembro de 2002, com a redação dada pelo artigo 3º da Lei Municipal n.º 5.821, de 27 de outubro de 2017 – conferindo-se interpretação conforme a Constituição para reconhecer-se que os índices de correção dos créditos tributários no Município de Bagé sejam limitados pelo Poder Executivo municipal ao percentual do índice referente à Taxa SELIC –, e, por arrastamento, de qualquer ato normativo editado com base na legislação atacada, em especial o artigo 1º, *caput* e parágrafo 4º, e o artigo 6º, ambos do Decreto n.º 213, de 20 de novembro de 2020, do Município de Bagé, tudo por ofensa ao disposto nos artigos 1º, 8º, 19 e 140, todos da Constituição Estadual, combinados com os artigos 5º, *caput* e inciso II, 24, inciso I, e 150, inciso II, todos da Constituição Federal.

Com efeito, o artigo 4º, parágrafos 4º e 5º, da Lei Municipal n.º 3.965/2002, com a redação dada pela Lei Municipal n.º 5.821/2017, ambas de Bagé, determina que, no ano de 2021, os valores referentes ao Imposto Predial e Territorial Urbano – (IPTU) não recolhidos nos prazos legais serão acrescidos, dentre outros consectários, de correção monetária, na forma regulamentada por decreto do Poder Executivo. Além disso, determina que o valor venal dos imóveis será reajustado pelos índices oficiais de correção monetária adotados pelo Município, o que ensejou, segundo o proponente, um aumento abusivo do valor do IPTU devido à



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Município para o ano de 2021 – patamar de 20,92% –, via decreto do Poder Executivo, em desconformidade com o enunciado da Súmula 160 do Superior Tribunal de Justiça.

Os dispositivos da lei municipal submetidos à apreciação foram vazados nos seguintes termos:

Art. 4º - O pagamento do IPTU poderá ser efetuado em 11 (onze) parcelas mensais e sucessivas, sendo o primeiro vencimento no dia 10 de fevereiro, os demais no mesmo dia, nos meses subsequentes. (...)

§ 4º - Os valores não recolhidos nos prazos legais estabelecidos, serão acrescidos de juros de 10% (dez por cento), juros de 1% (um por cento) ao mês, bem como, correção monetária regulamentada por decreto do Poder Executivo. (AC) (parágrafo acrescentado pelo art. 3º da Lei Municipal nº 5.821, de 27.10.2017)

§ 5º O valor venal dos imóveis será reajustado, anualmente, pelos índices oficiais de correção monetária, adotados pelo Município. (AC) (parágrafo acrescentado pelo art. 3º da Lei Municipal nº 5.821, de 27.10.2017)

Por sua vez, o Decreto Municipal nº 213/2020 de Bagé regulamenta os tributos municipais. No que se refere ao imposto predial, os artigos 1º, *caput* e parágrafo 4º, e 6º assim dispõem:

Art. 1º. Na fixação do valor venal do m² (metro quadrado) para fins de composição da base de cálculo do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU – concernente ao exercício financeiro 2021, será aplicada a variação do IGP-M (Índice Geral de Preços – Mercado) da Fundação Getúlio Vargas – FGV, no percentual de 20,9245% (vinte inteiros e nove mil e duzentos e quarenta e cinco milésimos por cento). (...)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

§ 4º. A dívida ativa do IPTU será reajustada conforme disposto no art. 6º deste Decreto.

(...)

Art. 6º. Sem prejuízo das normas para correção monetária já estabelecidas em decretos anteriores, institui-se o IGP-M (Índice Geral de Preços – Mercado) da Fundação Getúlio Vargas – FGV com o percentual definido no art. 1º deste decreto como o índice oficial de atualização da dívida ativa dos tributos para o pagamento no exercício de 2021 e do cálculo dos tributos para o mesmo exercício, ficando ainda sujeita à multa e aos juros nos termos da legislação vigente.

De plano, importante assentar que o reajuste do valor devido ao Município de Bagé a título de Imposto Predial e Territorial Urbano não decorreu da majoração de alíquotas do tributo, mas, sim, da atualização monetária do índice de correção adotado pelo ente municipal, nos moldes do Decreto Municipal n.º 213/2020 de Bagé.

A alteração de valores atinentes ao IPTU, em tese, somente poderia advir de lei.

Nesse contexto, a edição de um decreto que busca fazer as vezes de lei, ofenderia o princípio da legalidade, sobretudo quando o aumento não resguarda o prazo de 90 dias insculpido no artigo 150, inciso III, alínea “c”, da Constituição Federal.

Nesse sentido, dispõe o inciso I do artigo 150 da Constituição Federal:

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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

O princípio da legalidade também foi expressamente consagrado pela Constituição Estadual, cujo artigo 140, *caput*, dispõe:

Art. 140. O sistema tributário do Estado é regido pelo disposto na Constituição Federal, nesta Constituição, em lei complementares e ordinárias, e nas leis orgânicas municipais.

Na esfera municipal, e não poderia ser diferente, o princípio da legalidade também é de observância obrigatória, nos termos do artigo 8º, *caput*, da Constituição do Estado:

Art. 8º - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

Contudo, entende-se que o caso presente não autoriza a declaração de inconstitucionalidade, na medida em que o “aumento” questionado do imposto municipal se trata de mera atualização monetária, tão somente isso.

Explica-se.

O reajuste do IPTU – efetivado por intermédio de decreto municipal –, a princípio, não evidenciou inconstitucionalidade, na medida em que não se está a efetuar aumento de imposto, o que, do contrário ofenderia o já referido princípio da legalidade, insito no referido artigo 150, inciso I, da Constituição da República.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Nessa linha, Hugo de Brito Machado¹, ao comentar o artigo 97 do Código Tributário Nacional, é categórico ao afirmar:

(...)

Equipara-se à majoração do tributo a modificação de sua base de cálculo, que importa em torná-lo mais oneroso (art. 97, §1º), mas não a simples atualização monetária (art. 97, §2º)

(...)

Registra-se que o Supremo Tribunal Federal já consolidou posicionamento no sentido de se possibilitar a atualização monetária de tributos mediante decretos:

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. (RE 648245, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-038 DIVULG 21-02-2014 PUBLIC 24-02-2014)

TRIBUTÁRIO. IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO. A MAJORAÇÃO DE SUA BASE DE CÁLCULO, QUE O TORNA MAIS ONEROSO, DEPENDE DE LEI, RESSALVADA A ATUALIZAÇÃO DO RESPECTIVO VALOR PELOS ÍNDICES OFICIAIS DE CORREÇÃO MONETÁRIA (CONSTITUIÇÃO, ART. 153, PARÁGRAFO 29; LEI N. 5.172, DE 25.10.66, CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL, ARTIGO 97, II, C/C PARÁGRAFOS 1. E 2.). PRECEDENTE:

¹ MACHADO. Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 55.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

RE N. 87.763, PLENO DE 7.6.79. MANDADO DE SEGURANÇA CONCEDIDO EM PARTE, PARA QUE A MAJORAÇÃO SE RESTRINJA A ATUALIZAÇÃO DE VALORES PELO ÍNDICE DAS OBRIGAÇÕES REAJUSTÁVEIS DO TESOIRO NACIONAL. (RE 93661, Relator (a): Min. DÉCIO MIRANDA, Segunda Turma, julgado em 06/11/1981, DJ 27-11-1981 PP-12015 EMENT VOL-0123602 PP-00439)

Diverso não é o posicionamento do Tribunal de
Justiça Gaúcho:

RECURSO INOMINADO. DIREITO TRIBUTÁRIO. IPTU - IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO. MUNICÍPIO DE SANTA ROSA. BASE DE CÁLCULO. VALOR VENAL DO IMÓVEL. ATUALIZAÇÃO MEDIANTE DECRETO. VIABILIDADE. JUROS E CORREÇÃO MONETÁRIA. O IPTU possui como base de cálculo o valor venal do imóvel, conforme o disposto no artigo 33 do Código Tributário Nacional. Segundo preceituam os artigos 97 de Código Tributário Nacional, combinado com os artigos 140 da Constituição Estadual e 150, I, da Constituição Federal, somente mediante lei pode ser fixada a sua alíquota, bem como a sua base de cálculo. Conforme o disposto no verbete da súmula n.º 160 do STJ: "é defeso, ao município, atualizar o IPTU, mediante decreto, em percentual superior ao índice oficial de correção monetária". No caso, a Lei Complementar n.º 34/2006, do Município de Santa Rosa, verifica-se que os valores estabelecidos pela Comissão Municipal de valores e registrados na planta de valores foram recepcionados, ganhando o status de lei. Quanto aos juros e correção monetária, as diferenças devidas serão atualizadas de acordo com a variação do IGP-M, até 30.06.2009, momento a partir do qual deverão ser adotados os índices da remuneração básica e os oficiais aplicados à caderneta de poupança, respectivamente, nos termos da Lei n.º 11.960/09. RECURSO DO RÉU PROVIDO. RECURSO DA AUTORA IMPROVIDO. (Recurso Cível, N.º 71004515953, Turma Recursal da Fazenda Pública, Turmas Recursais, Relator: Luís Francisco Franco, Julgado em: 28-11-2013)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO TRIBUTÁRIO. IPTU E TAXA DE COLETA DE LIXO. MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. IMÓVEL NÃO RESIDENCIAL. PROGRESSIVIDADE INSTITUÍDA NA LC Nº 7/73 PELA LC Nº 212/89. INCONSTITUCIONALIDADE. DECLARAÇÃO DE NULIDADE PARCIAL DOS LANÇAMENTOS. UTILIZAÇÃO DA ALÍQUOTA PREVISTA NA LEGISLAÇÃO ANTERIOR. BASE DE CÁLCULO. ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA MEDIANTE DECRETO. IMPOSSIBILIDADE DE SUPERAÇÃO DOS ÍNDICES DE INFLAÇÃO. REEXAME DE OFÍCIO. REEXAME NECESSÁRIO. Reconhecimento da hipótese, de ofício, por esta Corte, por se tratar de sentença ilíquida. Precedente do STJ (EREsp nº 934642). **PROGRESSIVIDADE.** As alíquotas progressivas instituídas pela Lei Complementar nº 212/89, do Município de Porto Alegre, afiguram-se inconstitucionais, conforme reiteradamente decidido pelo STF. Declarada a inconstitucionalidade de uma lei, restaura-se a eficácia das leis e das normas não afetadas pelo ato declarado inconstitucional. Tendo sido a LC nº 7/73 recepcionada pela CF88, aplica-se em sua redação original, não se cuidando de hipótese de inexistência de relação jurídico-tributária entre o Município e o contribuinte. Deve ser aplicada a alíquota correspondente ao enquadramento dado ao imóvel pelo art. 5º da LC nº 7/73. Após a EC nº 29/00 e a edição da LCM nº 461/00, resta autorizada a progressividade relativamente ao IPTU lançado a partir de 2001, com as alíquotas do IPTU de terrenos. As alíquotas do IPTU predial, na redação da LC 437/1999, não eram progressivas e podem ser aplicadas. **VALOR VENAL. ATUALIZAÇÃO.** **É possível a atualização do valor venal dos imóveis por meio de Decreto, desde que o percentual aplicado não supere os índices oficiais de correção monetária.** Súm. nº 160 do STJ e art. 97, §2º, do CTN. Precedentes do STJ e desta Corte. Hipótese em que devem ser readequados os lançamentos fiscais, para que o IPTU devido seja calculado sobre o valor venal do imóvel não atualizado para além dos índices oficiais de inflação de cada período. **UNIDADES DE CONTA. REAJUSTE.** Deve ser expungido da quantia devida pelas contribuintes o excesso verificado em virtude do reajuste da URM em patamar superior à inflação no ano de 1990. **TAXA SELIC.** A Primeira Seção do STJ pacificou a jurisprudência no sentido de ser legal a aplicação da SELIC tanto para compensação de tributos, como nos cálculos de débitos dos contribuintes para



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

com a Fazenda Pública estadual e federal, sem a cumulação, contudo, com índice de correção monetária. TAXA DE LIXO. Esse serviço responde às exigências de especificidade e divisibilidade do CTN para as taxas, não sendo vedada a estipulação do seu valor a partir da área do imóvel. ÔNUS SUCUMBENCIAIS. Hipótese de redimensionamento. APELAÇÃO PARCIALMENTE PROVIDA. SENTENÇA PARCIALMENTE REFORMADA EM REEXAME NECESSÁRIO. (Apelação Cível Nº 70035415678, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rejane Maria Dias de Castro Bins, Julgado em 29/07/2010)

E não é outra a posição do Órgão Especial dessa mesma Corte:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IPTU. LEI MUNICIPAL PREVENDO A POSSIBILIDADE DE, ATRAVÉS DE DECRETO EXECUTIVO, PROCEDER À ATUALIZAÇÃO DA BASE DE CÁLCULO DO IMPOSTO. POSSIBILIDADE. SÚMULA 160, DO STJ, E PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70006965057, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alfredo Guilherme Englert, Julgado em 19/04/2004)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. MUNICÍPIO DE SANTA MARIA. IPTU. Lei municipal prevendo a possibilidade de, através de decreto executivo, proceder à mera atualização monetária da base de cálculo do imposto. TAXA DE COLETA DE LIXO. BASE DE CÁLCULO. IPTU. O fato de um dos elementos utilizados na fixação da base de cálculo do IPTU - a metragem da área construída do imóvel - ser considerado para determinação da alíquota da taxa de coleta de lixo, não quer dizer que tem essa taxa base de cálculo igual à do IPTU. IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS. OPERAÇÕES DE LOCAÇÃO DE BENS MÓVEIS. Inconstitucional e não ilegal o tributo. Lei Municipal em descompasso com a Lei Federal na qual foi vetada, por inconstitucional, o dispositivo que determinava a incidência do imposto sobre essa natureza de operações. DESCABIDA ATRIBUIÇÃO DE EFEITO EX NUNC.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Inexistentes razões de segurança jurídica, risco de dano ou excepcional interesse social para se atribuir eficácia prospectiva à decisão. REJEITADAS AS PRELIMINARES. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70010714103, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Maria Berenice Dias, Julgado em 13/02/2006)

Pela pertinência, vale conferir excerto do voto condutor no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 70006965057, acima ementada:

Se é certo que a modificação da base de cálculo que torne o pagamento do tributo mais oneroso ao sujeito passivo deve ser efetivada por meio de lei, e não por decreto do executivo, sob pena de ofensa ao princípio da legalidade insculpido na Carta Magna, não menos correto que a atualização do valor monetário da base de cálculo independe de lei, já tendo o Egrégio Superior Tribunal de Justiça se pronunciado a respeito da matéria, conforme se pode aferir do seguinte julgado:

***IPTU. MAJORAÇÃO POR DECRETO.** A majoração da base de cálculo do IPTU depende da elaboração de lei, exceto nos casos de simples atualização monetária, em atendimento ao princípio da reserva legal. É vedado ao município, por simples decreto, atualizar o valor venal dos imóveis, para fins de cálculo do IPTU, com base na planta de valores, ultrapassando a correção monetária autorizada por ato administrativo. Não há que se confundir a atualização do valor monetário da base de cálculo do imposto e a majoração da própria base de cálculo. A primeira é autorizada, independentemente de lei, podendo ser feita por decreto executivo, corrigindo monetariamente o valor venal dos imóveis. A majoração só poderá ser feita, formalmente, por meio de lei, elaborada pelo Poder Legislativo. Recurso conhecido e provido. (STJ, Ac. Un. da 2ª Turma, Rec. Especial nº 41.19 1/RS, ReL. MiN. Peçanha Martins, D.O.U., 14/04/1997).*

Aliás, também na doutrina se encontra posicionamento semelhante. De fato, conforme lição de Hugo de Brito



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Machado, ao comentar o art. 97, do Código Tributário Nacional, “Equipara-se à majoração do tributo a modificação de sua base de cálculo, que importa em torná-lo mais oneroso (art. 97, §1º), mas não a simples atualização monetária (art. 97, §2º)” (“Curso de Direito Tributário”, 9ª ed., Malheiros, 1994, p. 55).

Ayres Fernandino Barreto, a seu turno, refere sobre o tema: “Código Tributário Nacional autoriza a atualização periódica dos valores constantes nos referidos Mapas (art. 97, §2º). Tais atualizações não podem ser vistas como majoração do tributo porque, se os valores venais são mutáveis no tempo e, 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” (Comentários ao Código Tributário Nacional, São Paulo, J. Bushatsky Ed., vol. II, p. 30).

Tal matéria é objeto da Súmula 160, do Egrégio Superior Tribunal de Justiça, que dispõe: “É defeso ao Município atualizar o IPTU, mediante decreto, em percentual superior ao índice oficial de correção monetária”. Citada súmula estabelece ser vedado aos Municípios atualizarem o IPTU por Decreto além dos parâmetros meramente inflacionários, porém, contrario senso, fixa a possibilidade de proceder-se à atualização monetária via decreto, estando em conformidade com o art. 97, §2º, do CTN, segundo o qual não constitui majoração do tributo a mera atualização da base de cálculo, confirmando, aliás, a lição dos insígnis doutrinadores acima citados (em especial Hugo de Brito Machado).

Assim, a correção monetária, que não configure aumento do tributo, apenas recompondo o valor da degradação de processos inflacionários, é possível, conforme se depreende dos julgados e doutrina acima citados. Aliás, o próprio CTN determina no Art. 97, § 2º: “não constitui majoração de tributo a atualização do valor monetário da respectiva base de cálculo”.

Ressalto, ainda, a respeito da utilização do IGP-M, como fator de “atualização”, que este Tribunal de Justiça já decidiu:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IPTU. É O MINISTÉRIO PÚBLICO PARTE LEGÍTIMA PARA O AJUIZAMENTO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA CONTRA O MUNICÍPIO, NA DEFESA DOS CONTRIBUINTES, EM RAZÃO DE ALEGADA COBRANÇA INDEVIDA DE IPTU. PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS. A UTILIZAÇÃO DO IGP-M - ÍNDICE OFICIAL QUE MEDE A INFLAÇÃO - PARA A



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

*ATUALIZAÇÃO DA BASE DE CÁLCULO DO IPTU, NÃO IMPORTA EM ILEGAL E INDEVIDA MAJORAÇÃO DO TRIBUTO. VIABILIDADE, VIA DECRETO MUNICIPAL, DE SER DETERMINADA A CORREÇÃO DO VALOR PELO ALUDIDO ÍNDICE. AÇÃO CIVIL PÚBLICA JULGADA PROCEDENTE EM 1 GRAU. APELO PROVIDO. PREJUDICADO O REEXAME NECESSÁRIO. (APELAÇÃO CÍVEL Nº 198006249, SEGUNDA CÂMARA CÍVEL, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RS, RELATOR: HENRIQUE OSVALDO POETA ROENICK, JULGADO EM 26/03/1998).
(...)*

Diante de tal contexto, torna-se possível ao Município atualizar monetariamente a base de cálculo do IPTU mediante decreto, não se configurando ofensa ao princípio da legalidade.

Feitas tais considerações, cumpre analisar a afirmação feita pelo proponente no sentido de que a correção operada se deu em índice superior ao da inflação, em inobservância a entendimento do Excelso Pretório (RE 648.245, acima ementado) e Súmula n.º 160 do STJ.

Do cotejo entre o artigo 4º, parágrafos 4º e 5º, da Lei Municipal n.º 3.965/2002, com a redação dada pelo artigo 3º da Lei Municipal n.º 5.821/2017, ambas de Bagé, e os artigos 1º, *caput* e parágrafo 4º, e 6º, ambos do Decreto Municipal n.º 213/2020 de Bagé, verifica-se que o índice adotado pelo ente municipal para a atualização do valor venal dos imóveis, assim como da dívida ativa dos tributos, é o Índice Geral de Preços – Mercado (IGP-M), apurado pela Fundação Getúlio Vargas – FGV.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Aceca da possibilidade de adoção do Índice Geral de Preços – Mercado (IGP-M) para atualizar a base de cálculo do IPTU, assim decidiu o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IPTU. É O MINISTÉRIO PÚBLICO PARTE LEGÍTIMA PARA O AJUIZAMENTO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA CONTRA O MUNICÍPIO, NA DEFESA DOS CONTRIBUINTE, EM RAZÃO DE ALEGADA COBRANÇA INDEVIDA DE IPTU. PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS. A UTILIZAÇÃO DO IGP-M - ÍNDICE OFICIAL QUE MEDE A INFLAÇÃO - PARA A ATUALIZAÇÃO DA BASE DE CÁLCULO DO IPTU, NÃO IMPORTA EM ILEGAL E INDEVIDA MAJORAÇÃO DO TRIBUTO. VIABILIDADE, VIA DECRETO MUNICIPAL, DE SER DETERMINADA A CORREÇÃO DO VALOR PELO ALUDIDO ÍNDICE. AÇÃO CIVIL PÚBLICA JULGADA PROCEDENTE EM 1 GRAU. APELO PROVIDO. PREJUDICADO O REEXAME NECESSÁRIO. (APELAÇÃO CÍVEL Nº 198006249, SEGUNDA CÂMARA CÍVEL, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RS, RELATOR: HENRIQUE OSVALDO POETA ROENICK, JULGADO EM 26/03/1998)

Na mesma linha é o posicionamento do Tribunal de Justiça de São Paulo:

IPTU PROGRESSIVO Alíquotas variáveis conforme o uso e a destinação do imóvel Lei posterior à EC n. 29/2000 Admissibilidade Aplicação da Súmula 668, do STF: Conforme interpretação da Súmula 668, do STF, e em consonância com os precedentes desta Câmara, é constitucional a EC n. 29/2000 bem como a lei que instituir a progressividade na cobrança de IPTU posteriormente à edição da mesma Emenda. CORREÇÃO MONETÁRIA Índice de correção monetária IGP-M/FGV admissibilidade. Não existe índice oficial de inflação, imposto por lei, que obrigatoriamente deva ser utilizado pelas Fazendas Públicas para fins de correção monetária de seus tributos. Bem por isso, não há qualquer ilegalidade na utilização do IGP-M pelo Fisco



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Municipal. *RECURSO NÃO PROVIDO.* (Apelação Cível n.º 9149490-02.2007.8.26.0000, Desembargador Relator Osvaldo Palotti Junior, 14ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, julgado em 13/09/2012)

De tal sorte, na hipótese dos autos, não se extrai tenha havido ofensa à Sumula n.º 160 do STJ², tampouco ao RE 648.245, já que não foi extrapolado índice de correção monetária autorizado.

Dito isso, importa ressaltar que, ainda que o IGP-M tenha apresentado comportamento atípico em 2020 em decorrência da maior exposição ao peso do câmbio - fortemente afetado pela pandemia -, o que não ocorre com outros medidores, tais como o IPCA ou a Taxa Selic, o fato é que o índice é utilizado desde 2018 para a correção dos tributos municipais de Bagé³.

Quanto ao tema, vale o esclarecimento de que há diferenças metodológicas entre os índices de correção.

De acordo com informações extraídas do site da Fundação Getúlio Vargas⁴, responsável por divulgar o IGP-M, tal índice possui três versões com coleta de preços encadeada: o IGP-10 (com base nos preços apurados dos dias 11 do mês anterior ao dia 10 do mês da coleta), IGP-DI (de 1 a 30) e o mais popular deles, o Índice Geral de Preços – Mercado, ou simplesmente IGP-M, que apura informações sobre a variação de preços do dia 21 do mês anterior ao dia 20 do mês de coleta. O IGP-M é utilizado

² Súmula 160 do STJ: *É defeso, ao Município, atualizar o IPTU, mediante decreto, em percentual superior ao índice oficial de correção monetária.*

³ Nesse sentido, os Decretos n.º 273/2018 e n.º 203/2019, ambos de Bagé.

⁴ Disponível em <https://portal.fgv.br/noticias/igp-m-resultados-2021>, acessado em 22/03/2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

amplamente na fórmula paramétrica de reajuste de tarifas públicas (energia e telefonia), em contratos de aluguéis e em contratos de prestação de serviços.

Por sua vez, a Taxa Selic, sugerida para atualização do IPTU pelo proponente, não é propriamente um índice de correção monetária. Trata-se de *taxa básica de juros da economia. É o principal instrumento de política monetária utilizado pelo Banco Central (BC) para controlar a inflação. Ela influencia todas as taxas de juros do país, como as taxas de juros dos empréstimos, dos financiamentos e das aplicações financeiras. A taxa Selic refere-se à taxa de juros apurada nas operações de empréstimos de um dia entre as instituições financeiras que utilizam títulos públicos federais como garantia*⁵.

Diante de tal quadro, o ente municipal tem competência para determinar a correção dos tributos no intuito de preservar o seu valor monetário, de modo a não prejudicar a arrecadação dos cofres públicos. O cerne da questão posta à apreciação é justamente definir o limite da competência dos municípios nessa seara, ou seja, se é possível que cada ente federado institua índice próprio ou se deve estabelecer correção de acordo com lei federal.

Como já dito, o posicionamento jurisprudencial sobre o tema é o de que os entes federados detêm competência para criarem seus próprios índices, desde que não ultrapassem os índices



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

oficiais utilizados pela União para a correção de seus tributos. Contudo, não há, atualmente, um índice oficial de correção monetária estabelecido formalmente pela União⁶.

A respeito, vale conferir o entendimento do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, consultado acerca da possibilidade de os Municípios instituírem os índices de correção de seus tributos⁷:

(...)

Podemos concluir, pois, que o Município tem competência para fixar seus próprios índices, e atualizar seus tributos, ou mesmo sua unidade fiscal, com base nesse índice municipal. Entretanto, tal índice não poderá nunca exceder o índice oficial de correção monetária utilizado pela União nem o índice oficial de inflação.

Ocorre que não temos índice oficial de inflação nem tampouco índice oficial de correção de tributos.

(...)

O Supremo Tribunal Federal, embora por maioria, definiu-se para que, se a correção estava prevista na lei, a definição de sua operacionalização poderá ser feita mediante decreto, sem violação do princípio da legalidade. Assim ficou decidido no RE 154.273 que o Poder Executivo poderá, mediante decreto, determinar a forma e o prazo para correção monetária.

(...)

Assim, podemos concluir pela validade do Decreto n.º 161/2004, que determinou a correção pelo IGPM. Da mesma

⁵ Informações extraídas do site do Banco Central do Brasil, disponível em <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/taxaselic>, acessado em 22/03/2021.

⁶ Apesar de o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), medido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e utilizado pelo Banco Central, ser considerado o índice “oficial” do País, não há norma legal que o imponha como vinculante da correção monetária das tarifas públicas, tanto que, geralmente, é o IGP-M o índice utilizado nesses casos (Informação disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/inflacao.php>, acessado em 22/03/2021).

⁷ BARBOZA, Tiago Rodrigues. “Possibilidade de os Municípios instituírem os índices de correção de seus tributos”. In: *Revista de Administração Municipal* n.º 260, out./nov./dez. 2006, pp. 65/66.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

forma, nada impediria, sob o prisma da legalidade, que o Município substituísse o índice pelo IPCA.
(...)

Assim, a atualização do valor venal dos imóveis, bem como dos valores de IPTU não recolhidos nos prazos legais, estabelecida pelo artigo 4º, parágrafos 4º e 5º, da Lei Municipal n.º 3.965/2002 de Bagé, não ofende os princípios da legalidade e da razoabilidade, pois, no caso, não configura aumento do tributo, já que apenas recompõe o valor da degradação de processos inflacionários.

Nesse contexto, tais atualizações não podem ser consideradas como correção irrazoável do tributo, porque, se os valores venais são mutáveis no tempo e, de acordo com fatores vários e variáveis, os preços de mercado atualizam-se ou deterioram-se, nada mais lógico que o IPTU acompanhe essas mudanças.

Cumprе destacar, ainda, que tal conclusão não afasta a apreciação da matéria, pelas vias ordinárias de direito, no exame individual de cada caso concreto, nas hipóteses pontuais em que se verificar abuso nos valores cobrados (caráter confiscatório), em que o contribuinte poderá questionar o ato na esfera administrativa e/ou judicial.

3. Pelo exposto, o MINISTÉRIO PÚBLICO manifesta-se pela improcedência da presente ação direta de inconstitucionalidade.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Outrossim, considerando que tramita neste Órgão Especial a Ação Direta de Constitucionalidade n.º 70084861657, proposta pelo Partido dos Trabalhadores em face do Prefeito Municipal de Bagé e da Câmara de Vereadores de Bagé, tendo por objeto a interpretação conforme a Constituição do artigo 4º, parágrafos 4º e 5º, da Lei Municipal n.º 3.965/2002, com a redação dada pelo artigo 3º da Lei Municipal n.º 5.821/2017, ambas de Bagé, manifesta-se o Ministério Público pelo julgamento conjunto da presente ação com aquela demanda.

Porto Alegre, 24 de março de 2021.

JACQUELINE FAGUNDES ROSENFELD,

Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pela signatária)

BHJ/LCA/APR