

09/04/2020

PLENÁRIO

**REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO
1.245.097 PARANÁ**

RELATOR : **MINISTRO PRESIDENTE**
RECTE.(S) : **MUNICIPIO DE LONDRINA**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE
LONDRINA**
RECDO.(A/S) : **WAGNER ANTONIO MARTINS**
ADV.(A/S) : **LUCENILDA BARBOZA DOS SANTOS**

EMENTA

Recurso extraordinário. Tributário. IPTU Princípio da legalidade tributária. Delegação de matéria à esfera administrativa. Avaliação individualizada de imóvel. Imóveis não previstos na lei que aprova Planta Genérica de Valores (PGV), como por exemplo os decorrentes de parcelamento do solo urbano ocorrido após à publicação da lei. Repercussão geral reconhecida. Possui repercussão geral a matéria consistente em saber se viola o princípio da legalidade tributária lei que delega à esfera administrativa, para efeito de cobrança do IPTU, a avaliação individualizada de imóvel não previsto na lei que aprova a Planta Genérica de Valores, como os decorrentes de parcelamento do solo urbano e de inclusão de área, anteriormente rural, em zona urbana após a edição da Planta Genérica de Valores.

Decisão: O Tribunal, por maioria, reputou constitucional a questão, vencido o Ministro Luiz Fux. Não se manifestaram os Ministros Celso de Mello, Gilmar Mendes e Cármen Lúcia. O Tribunal, por maioria, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada, vencido o Ministro Luiz Fux. Não se manifestaram os Ministros Celso de Mello, Gilmar Mendes e Cármen Lúcia.

ARE 1245097 RG / PR

Ministro DIAS TOFFOLI
Relator

**REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO
1.245.097 PARANÁ**

Recurso extraordinário. Tributário. IPTU Princípio da legalidade tributária. Delegação de matéria à esfera administrativa. Avaliação individualizada de imóvel. Imóveis não previstos na lei que aprova Planta Genérica de Valores (PGV), como por exemplo os decorrentes de parcelamento do solo urbano ocorrido após à publicação da lei. Repercussão geral reconhecida. Possui repercussão geral a matéria consistente em saber se viola o princípio da legalidade tributária lei que delega à esfera administrativa, para efeito de cobrança do IPTU, a avaliação individualizada de imóvel não previsto na lei que aprova a Planta Genérica de Valores, como os decorrentes de parcelamento do solo urbano e de inclusão de área, anteriormente rural, em zona urbana após a edição da Planta Genérica de Valores.

MANIFESTAÇÃO

Trata-se de agravo contra decisão de inadmissão de recurso extraordinário fundado na letra a do permissivo constitucional interposto em face de acórdão com o qual a Turma Recursal do Tribunal de Justiça do Paraná declarou a inconstitucionalidade do art. 176, § 5º, da Lei nº 7.303/97 (Código Tributário Municipal) do Município de Londrina.

O dispositivo estabelece, para efeito de cobrança do IPTU, que critérios não previstos na Planta Genérica de Valores (PGV) à época do lançamento do imposto poderão ser utilizados para se apurar o valor venal dos imóveis.

Segundo a Relatora do acórdão recorrido, essa disciplina viola o princípio da legalidade tributária (art. 150, I, da Constituição Federal).

O julgado está assim ementado:

“RECURSO INOMINADO. AÇÃO DECLARATÓRIA DE INEXIGIBILIDADE DE TRIBUTO. IPTU. FIXAÇÃO DO VALOR VENAL DOS IMÓVEIS COM BASE EM PAUTA DE VALORES. DESMEMBRAMENTO DE LOTE. AVALIAÇÃO TÉCNICA PARA APURAÇÃO DA BASE DE CÁLCULO DO

ARE 1245097 RG / PR

IPTU DOS NOVOS IMÓVEIS. NECESSIDADE DE LEI ESPECÍFICA. AFRONTA AO ART.150, I DA CF. ATUALIZAÇÃO DO IPTU EM PERCENTUAL SUPERIOR AO ÍNDICE DE CORREÇÃO MONETÁRIA. CONTRARIEDADE À SÚMULA 160 DO STJ. NOVO ENTENDIMENTO. RECURSO NÃO PROVIDO.”

Opostos embargos de declaração contra o acórdão, não foram acolhidos.

Aduz o Município de Londrina, no apelo extremo, ter havido violação dos arts. 30; 97; 146; 150, inciso I; 156, inciso I, da Constituição Federal.

Na preliminar de repercussão geral, suscita o recorrente que a matéria possui relevância econômica e jurídica e gera efeitos em todos os municípios. Diz que o entendimento combatido fere a competência dos municípios para legislar sobre o IPTU e a da União para legislar sobre normas gerais de direito tributário. Ademais, de sua perspectiva, o acórdão recorrido impacta o orçamento das municipalidades.

Quanto ao mérito, argumenta não ter a instância de origem observado a cláusula de reserva de plenário. No mais, aduz que o art. 176, § 5º, do Código Tributário Municipal de Londrina é constitucional, não tendo havido violação do princípio da legalidade tributária. Sustenta também que não houve majoração da base de cálculo do IPTU, chamando a atenção para a diferença entre essa base, que possui previsão legal, e a base calculada.

Desenvolvendo a argumentação, relata que, anteriormente, existia uma área sem melhorias, cuja tributação se dava de acordo com a PGV prevista na Lei nº 8.672/01, o que resultava em lançamento do IPTU por estimativa. Após a edição dessa lei, aponta ter havido o desmembramento do terreno, o qual deu origem a um condomínio, com benfeitorias como iluminação, pavimentação e rede de abastecimento de água. Nesse sentido, diz que existe imóvel novo, com características próprias e matrícula nova individualizada, sendo a ele inaplicável a referida PGV.

Para casos como esse e também para casos, por exemplo, em que

ARE 1245097 RG / PR

uma área, anteriormente rural, for incluída e loteada em zona urbana após a edição da PGV, aduz a parte recorrente que o dispositivo declarado inconstitucional prevê a possibilidade de avaliação técnica do imóvel, conforme os critérios lá referidos, para efeito de apuração de seu valor venal e conseqüente lançamento real (e não por estimativa) do IPTU.

Ainda de acordo com a parte insurgente, com fundamento nisso e após estudos levados a cabo por auditores fiscais, foi apurado o valor do metro quadrado do imóvel referido nos autos e feito o lançamento real do imposto.

Diz a municipalidade também que: a) o acórdão recorrido confundiu base de cálculo com base calculada e casos de aplicação de presunção tributária com avaliação individualizada do valor venal do imóvel; b) o lançamento em alusão coaduna-se com o art. 33 do CTN, que dispõe ser o valor venal a base de cálculo do imposto; c) planta genérica de valores só é aplicável a imóveis não avaliados individualmente.

Passo a me manifestar.

No tocante às Súmulas nºs 279 e 280 (indicadas na decisão por meio da qual se negou seguimento ao apelo extremo), não desconheço a existência de precedentes da Corte em que, ao se analisarem casos análogos ao presente, foram elas invocadas. Nesse sentido, cito, por exemplo, as seguintes: ARE nº 1.204.293/PR, Relator o Ministro **Edson Fachin**, DJe de 6/8/19; ARE nº 1.209.363/SP, Relator o Ministro **Gilmar Mendes**, DJe de 31/5/19; ARE nº 1.189.894/PR, Relatora a Ministra **Cármem Lúcia**, DJe de 23/4/19.

Entendo, contudo, que não são elas aplicáveis no caso.

Como foi aduzido no voto condutor do acórdão recorrido, “é fato incontroverso nos autos que houve a repartição do terreno em diversos lotes individualizados, o que acarretou a inspeção técnica que indicou a alteração no valor venal do imóvel”. Contra isso não se insurge a parte recorrente.

Na verdade, o recurso extraordinário da municipalidade ataca a parte do acórdão da instância a **quo** em que se reconheceu a

ARE 1245097 RG / PR

inconstitucionalidade de dispositivo do Código Tributário Municipal de Londrina. Anote-se que o parâmetro de controle de constitucionalidade utilizado foi o art. 150, I, da Constituição Federal.

Trata-se, portanto, de mera questão de direito a envolver norma da Carta Federal. Nesse aspecto, é aplicável nesta demanda o que argumentado no voto condutor do Tema nº 395 da repercussão geral, cujo paradigma é o RE nº 638.115/CE, Tribunal Pleno, Relator o Ministro **Gilmar Mendes**, DJe de 3/8/15:

“Destarte, não há, aqui, mera questão de ilegalidade, por ofensa ao direito ordinário, mas típica *questão constitucional* consistente na afronta ao postulado fundamental da legalidade.

Embora a doutrina ainda não tenha contemplado a questão com a necessária atenção, é certo que, se de um lado, a transferência para o Superior Tribunal de Justiça da atribuição para conhecer das questões relativas à observância do direito federal acabou por reduzir a competência do Supremo Tribunal Federal às controvérsias de índole constitucional, não subsiste dúvida de que, por outro, essa alteração deu ensejo à Excelsa Corte de **redimensionar o conceito de *questão constitucional*.**

(...)

Enfim, é possível aferir uma questão constitucional na violação da lei pela decisão ou ato dos poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário. **A decisão ou ato sem fundamento legal ou contrário ao direito ordinário viola, dessa forma, o princípio da legalidade”** (grifos do autor).

Corroborando o entendimento de que a matéria em discussão é eminentemente de direito e de cunho constitucional, cabe destacar ter o Município de Londrina juntado aos autos (doc. eletrônico nº 33) cópia do acórdão em que o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná julgou improcedente o incidente de declaração de inconstitucionalidade no qual se questionava justamente a validade do art. 176, § 5º, do código tributário londrinense.

ARE 1245097 RG / PR

Em segundo lugar, quanto à cláusula de reserva de plenário, constata-se ser ela impertinente ao presente caso, por se tratar de feito processado, na origem, no âmbito dos juizados especiais. Sobre o assunto, o STF já rechaçou a repercussão geral dessa questão: ARE nº 868.457/SC-RG, Tribunal Pleno – meio eletrônico, Relator o Ministro **Teori Zavascki**, DJe de 27/4/15.

Em terceiro lugar, verifico que a questão não se confunde com a debatida no Tema nº 211 da repercussão geral, em que se assentou a tese de que “[a] majoração do valor venal dos imóveis para efeito da cobrança de IPTU não prescinde da edição de lei em sentido formal, exigência que somente se pode afastar quando a atualização não excede os índices inflacionários anuais de correção monetária”. Não existe aqui controvérsia acerca da necessidade ou não de lei em sentido formal para majoração do valor venal de imóveis.

Na verdade, há uma distinção de planos jurídicos, abstrato e concreto, o que se reflete na formalização em lei no caso do paradigma referido e em ato administrativo, o lançamento tributário, no presente feito. Logo, cuida-se de duas operações distintas, isto é, a definição conceitual da base de cálculo por via legal e a determinação de seu conteúdo por ato administrativo.

Ultrapassados esses pontos, verifica-se que está em discussão saber se viola o princípio constitucional da legalidade tributária a lei que delega à esfera administrativa, para fins de cobrança do IPTU, a avaliação individualizada de imóvel oriundo de parcelamento de solo urbano ocorrido após a publicação da lei que aprova a PGV.

Na espécie, a Turma Recursal do TJPR assentou a inconstitucionalidade do § 5º do art. 176, do Código Tributário Municipal de Londrina, sob o argumento de que a norma nele contida viola o referido preceito.

O dispositivo, como visto, possibilita que a própria administração, *in concreto*, apure o valor venal dos imóveis não previstos na Planta Genérica de Valores à época do lançamento do imposto, com base nos mesmos critérios que servem de base para apuração do valor venal dos

ARE 1245097 RG / PR

imóveis nela previstos.

Transcrevo o teor do referido artigo, na parte que interessa:

“Art. 176 O valor dos imóveis será apurado com base nos dados fornecidos pelo Cadastro Imobiliário, levando em conta, a critério da repartição, os seguintes elementos:

I - no caso de terrenos:

- a) o valor declarado pelo contribuinte;
- b) o índice médio de valorização correspondente à região em que esteja situado o imóvel;
- c) os preços dos terrenos nas últimas transações de compra e venda;
- d) a forma, as dimensões, os acidentes naturais e outras características do terreno;
- e) existência de equipamentos urbanos, tais como água, esgoto, pavimentação, iluminação, limpeza pública e outros melhoramentos implantados pelo Poder Público;
- f) quaisquer outros dados informativos obtidos pela Administração e que possam ser tecnicamente admitidos.

II - no caso de prédios:

- a) a área construída;
- b) o valor unitário da construção;
- c) estado de conservação da construção;
- d) o valor do terreno, calculado na forma do item anterior.

[...]

§ 5º Os critérios previstos nos incisos I e II serão utilizados para apurar o valor venal dos imóveis não-previstos na Planta Genérica de Valores à época do lançamento do tributo. (Acrescido pela Lei 8.671/01).”

As plantas genéricas de valores do IPTU são padrões de avaliação de imóveis em consonância com a metragem e com outros fatores, tais como localização, acabamento e antiguidade, ou seja, consistem em presunções relativas, no contexto da praticabilidade tributária, que auxiliam na fixação da base de cálculo desse imposto. Isso decorre da impossibilidade de se aferir, em nível legal, detalhamentos técnicos que dependam de

ARE 1245097 RG / PR

dados empíricos, relativizando-se, a partir de abstração generalizante, a individualização do lançamento tributário.

Nessa linha, os limites de utilização desse expediente são há muito objeto de atenção por parte do Supremo Tribunal Federal. A esse respeito, cito o RE nº 87.763-1/PI, Tribunal Pleno, Relator o Ministro **Moreira Alves**, DJU de 23/11/1979.

Sendo assim, está em discussão a conformidade constitucional de lei municipal que define os elementos para apuração do valor venal dos imóveis (base de cálculo do IPTU) e delega à Administração Tributária a atribuição do valor venal de imóveis não-previstos na Planta Genérica de Valores à época do lançamento do tributo, a partir de avaliação técnica para a apuração da base de cálculo do IPTU, como por exemplo nos casos de novos imóveis decorrentes de desmembramentos de lotes e de inclusão de área, anteriormente rural, em zona urbana após a edição da PGV.

Ante esse quadro, compreendo que a matéria possui viés constitucional e relevância dos pontos de vista jurídico, social e econômico. Além do mais, ultrapassa o interesse subjetivo das partes. Encontra-se em jogo o princípio da legalidade tributária no contexto da tributação por meio do IPTU.

Sob a perspectiva econômica, é certo que a resolução da controvérsia interessa aos contribuintes e aos municípios e pode gerar impactos relevantes nas finanças das urbes. A relevância de questões relacionadas ao cálculo do valor venal de imóvel e eventuais modificações legais para fins de pagamento desse imposto exigiram atuação excepcionalíssima da Presidência do Supremo Tribunal Federal em diversas ocasiões, v.g. SL nº 819/SC, Relator o Ministro **Ricardo Lewandowski** (Presidente), DJe de 4/2/15, SL nº 745/SP, Relator o Ministro **Joaquim Barbosa** (Presidente), DJe de 3/2/14, SL nº 528/MA, Relator o Ministro **Cezar Peluso** (Presidente), DJe de 28/6/11.

Do ponto de vista social, verifico divergências nas situações de contribuintes de acordo com a jurisdição a que submetido o ente federativo tributante, conjuntamente à ausência de orientação

ARE 1245097 RG / PR

jurisprudencial por parte do STF no sentido de garantir a unidade do ordenamento jurídico e a estabilização das expectativas sociais. A título de exemplificação, observo a existência de soluções jurisdicionais díspares - embora igualmente pautadas na legalidade tributária - em situações análogas atinentes à apuração do valor venal de imóvel não previsto originalmente na planta genérica de valores.

No Estado do Paraná, por exemplo, verifica-se divergência entre o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná e o de suas Turmas Recursais, como informado pelo Município recorrente. Em consulta a processos decididos pela Corte, verifica-se que Tribunal de Justiça do Distrito Federal vem decidindo pela higidez da técnica de tributação aqui mencionada e, em sentido oposto o Tribunal de Justiça de São Paulo.

Na vertente jurídica, reputo que a matéria possui repercussão geral, na medida em que se suscita as condições de possibilidade de uma legalidade suficiente na vigente ordem constitucional, mediante técnicas administrativas que fazem uso linguístico de abstrações generalizantes na seara do Direito Constitucional Tributário.

Acerca da matéria constitucional, cabe lembrar, como bem o fez a parte recorrente, que o Tribunal Pleno - presente **delegação legislativa e não mero confronto do regulamento com a lei** - tem enfrentado o tema de fundo. Como exemplo, cito o julgamento do RE nº 343.446/SC, em que se analisou, à luz do princípio da legalidade tributária, a constitucionalidade do art. 22, II, da Lei nº 8.212/91, considerada a redação dada pela Lei nº 9.732/98, no que **delegou ao regulamento**, para efeito de cobrança da contribuição para o seguro acidente do trabalho (SAT), a complementação dos conceitos de atividade preponderante (conceito jurídico indeterminado) e grau de risco leve, médio e grave (norma tributária em branco).

Em tema correlato, cabe apontar que o Tribunal Pleno do STF reconheceu a repercussão geral de questão constitucional no Tema nº 554, consistente em fixação de alíquota da contribuição ao SAT de acordo com o Fator Acidentário de Prevenção, que leva em consideração os índices de

ARE 1245097 RG / PR

frequência, gravidade e custos de acidente de trabalho, os quais, por sua vez, estão definidos por resolução do Conselho Nacional de Previdência Social.

No Tema nº 201 da repercussão geral, o STF também enfrentou os limites constitucionais da praticabilidade e do raciocínio tipificante no Direito Tributário ao apreciar a imperatividade de restituição de tributo paga a mais no regime de substituição tributária progressiva.

Ainda nessa toada, vale destacar que a Corte já reconheceu a repercussão geral de outros temas em que, presentes outras espécies tributárias, eventual violação do princípio da legalidade tributária também estava em evidência.

Sobre o assunto, cito o Tema nº 829, no qual se discutiu a validade da taxa para expedição da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), baseada na Lei nº 6.994/82, que estabeleceu limites máximos para a exação.

Ante o exposto, manifesto-me pela existência de matéria constitucional e pela repercussão geral do tema, submetendo o caso à apreciação dos demais Ministros da Corte.

Publique-se.

Brasília, 16 de março de 2020.

Ministro Dias Toffoli

Presidente

Documento assinado digitalmente

**REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO
1.245.097 PARANÁ**

MANIFESTAÇÃO

**AGRAVO – RECURSO
EXTRAORDINÁRIO – IPTU – IMÓVEL
– DESMEMBRAMENTO – BASE DE
CÁLCULO – VALOR A MAIOR – LEI
MUNICIPAL –
CONSTITUCIONALIDADE –
REPERCUSSÃO GERAL
CONFIGURADA.**

1. O assessor David Laerte Vieira prestou as seguintes informações:

Eis a síntese do discutido no recurso extraordinário com agravo nº 1.245.097, relator ministro Dias Toffoli, inserido no sistema eletrônico da repercussão geral em 20 de março de 2020, sexta-feira, sendo o último dia para manifestação 9 de abril, quinta-feira:

O Município de Londrina interpôs extraordinário, com alegada base na alínea “a” do inciso III do artigo 102 da Constituição Federal, em face de acórdão por meio do qual a Quarta Turma Recursal do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná concluiu haver inconstitucionalidade no § 5º do artigo 176 da Lei nº 7.303/1997, a possibilitar, sem definir critérios objetivos de avaliação, a majoração, mediante ato administrativo, da base de cálculo do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU relativo a imóvel oriundo de

ARE 1245097 RG / PR

parcelamento do solo urbano ocorrido após lei que instituiu a Planta Genérica de Valores.

Assinala ofensa aos artigos 30, 97, 146, 150, inciso I, e 156, inciso I, da Lei Maior, alegando, em preliminar, negativa de prestação jurisdicional e inobservância da reserva de plenário. Afirma não se tratar de majoração, sem lei, da base de cálculo do imposto, mas de apuração de valor venal mediante avaliação individualizada de imóvel criado por desmembramento. Sublinha ultrapassar o tema os limites subjetivos da lide, mostrando-se relevante dos pontos de vista jurídico e econômico.

O recurso foi inadmitido na origem. Seguiu-se protocolação de agravo. O Relator submeteu o processo ao Plenário Virtual, manifestando-se pela repercussão maior da questão constitucional “consistente em saber se viola o princípio da legalidade tributária lei que delega à esfera administrativa, para efeito de cobrança do IPTU, a avaliação individualizada de imóvel não previsto na lei que aprova a Planta Genérica de Valores”.

2. Está pendente agravo interposto com a finalidade de imprimir trânsito ao recurso extraordinário. A atribuição para julgá-lo é do Relator. Descabe fragilizar o instituto da repercussão geral, o que acontecerá caso, de cambulhada, seja colado a processo que não se apresenta a este Tribunal com o recurso extraordinário admitido.

Tem-se matéria a merecer o crivo do Plenário. Cumpre ao Supremo definir a compatibilidade, com a Constituição Federal, do § 5º do artigo 176 da Lei nº 7.303/1997 – Código Tributário do Município de Londrina/PR.

3. Pronuncio-me no sentido de encontrar-se configurada a

ARE 1245097 RG / PR

repercussão geral. O extraordinário deve ter a sequência que lhe é própria.

4. À Assessoria, para acompanhar a tramitação do incidente.

Brasília, 25 de março de 2020.

Ministro MARCO AURÉLIO