

VOTO

O Senhor Ministro Luís Roberto Barroso (Relator):

16. Trata-se de recurso extraordinário com agravo interposto pelo Município de Londrina, em que pleiteia seja reconhecida a constitucionalidade do art. 176, I, *f*, e § 5º, da Lei do Município de Londrina nº 7.303/1997 (Código Tributário Municipal). A regra em questão confere ao Poder Executivo a competência para a apuração do valor venal de imóvel novo não previsto na Planta Genérica de Valores (PGV), mediante avaliação individualizada, por ocasião do lançamento do IPTU. O dispositivo impugnado possui a seguinte redação:

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.

17. O cerne da questão tratada no presente recurso é saber se viola o princípio da legalidade tributária a lei que delega à esfera administrativa, para fins de cobrança do IPTU, a avaliação individualizada de imóvel novo oriundo de parcelamento urbano ou de inclusão de área anteriormente rural em zona urbana, ocorridos após a publicação da lei que aprova a PGV.

18. A parte recorrente alega, em síntese, que não se trata de hipótese de majoração da base de cálculo de imposto por decreto, mas de avaliação individualizada de imóvel novo, para fins de lançamento do IPTU. Pondera, nesse sentido, que o imóvel em questão não existia juridicamente quando publicada a lei municipal que aprovou a PGV. Portanto, não poderia ter o seu valor venal fixado por estimativa nesta.

19. A pretensão recursal deve ser acolhida em parte.

I. Questões preliminares

20. Inicialmente, no tocante à alegação de ofensa ao art. 93, IX, da CF /1988, o Plenário deste Supremo Tribunal Federal já assentou o entendimento de que as decisões judiciais não precisam ser analíticas, bastando que contenham fundamentos suficientes para justificar as suas conclusões. Nessa linha, veja-se a ementa do AI 791.292-QO-RG, da relatoria do Ministro Gilmar Mendes (j. em 23.06.2010):

Questão de ordem. Agravo de Instrumento. Conversão em recurso extraordinário (CPC, art. 544, §§ 3º e 4º). 2. Alegação de ofensa aos incisos XXXV e LX do art. 5º e ao inciso IX do art. 93 da Constituição Federal. Inocorrência. 3. O art. 93, IX, da Constituição Federal exige que o acórdão ou decisão sejam fundamentados, ainda que sucintamente, sem determinar, contudo, o exame pormenorizado de cada uma das alegações ou provas, nem que sejam corretos os fundamentos da decisão. 4. Questão de ordem acolhida para reconhecer a repercussão geral, reafirmar a jurisprudência do Tribunal, negar provimento ao recurso e autorizar a adoção dos procedimentos relacionados à repercussão geral.

21. A alegação de violação à cláusula de reserva de Plenário também não merece ser acolhida. Esta Corte já consolidou entendimento no sentido

de que a cláusula de reserva de Plenário não se aplica aos juizados especiais. Confira-se o seguinte julgado:

PROCESSUAL CIVIL E PREVIDENCIÁRIO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. JUIZADOS ESPECIAIS. OFENSA AO PRINCÍPIO DA RESERVA DE PLENÁRIO (ART. 97 DA CF/88). ALEGAÇÃO MANIFESTAMENTE IMPROCEDENTE. REVISÃO DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. EFEITOS FINANCEIROS RETROATIVOS. MATÉRIA INFRACONSTITUCIONAL. AUSÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL. 1. O princípio da reserva de plenário não se aplica no âmbito dos juizados de pequenas causas (art. 24, X, da Constituição Federal) e dos juizados especiais em geral (art. 98, I, da CF/88), que, pela configuração atribuída pelo legislador, não funcionam, na esfera recursal, sob o regime de plenário ou de órgão especial. 2. A manifesta improcedência da alegação de ofensa ao art. 97 da Carta Magna pela Turma Recursal de Juizados Especiais demonstra a ausência da repercussão geral da matéria, ensejando a incidência do art. 543-A do CPC. 3. É de natureza infraconstitucional a controvérsia relativa à legitimidade da retroação dos efeitos financeiros da revisão de benefício previdenciário, nas hipóteses em que o segurado preencheu, na data de entrada do requerimento administrativo, os requisitos para a concessão de prestação mais vantajosa. 4. É cabível a atribuição dos efeitos da declaração de ausência de repercussão geral quando não há matéria constitucional a ser apreciada ou quando eventual ofensa à Carta Magna ocorra de forma indireta ou reflexa (RE 584.608 RG, Min. ELLEN GRACIE, DJe de 13/03/2009). 5. Ausência de repercussão geral das questões suscitadas, nos termos do art. 543-A do CPC. (ARE 868.457-RG, Rel. Min. Teori Zavascki, j. em 16.04.2015)

22. Superadas as preliminares arguidas, passo ao exame do mérito.

II. Mérito

23. Quanto ao mérito, cabe ressaltar que a controvérsia posta nestes autos não guarda semelhança com aquela debatida no julgamento do RE 648.245-RG (Tema 211), da relatoria do Ministro Gilmar Mendes. No mencionado paradigma, discutia-se a constitucionalidade de decreto do Município de Belo Horizonte que reajustava a PGV do IPTU em percentual superior aos índices oficiais de atualização monetária. Não obstante houvesse lei prevendo que os valores venais dos imóveis urbanos

constantes na PGV somente poderiam ser atualizados pela variação inflacionária, o decreto municipal inovou na ordem jurídica ao prever outros critérios de atualização, que não o da simples correção pela inflação acumulada. Dessa forma, houve o aumento dos valores venais em concreto fora dos parâmetros estabelecidos em lei. Por essa razão, o Plenário desta Corte negou provimento ao recurso do Município.

24. Diferentemente, no caso destes autos não houve reajuste da PGV mediante decreto. A questão em exame diz respeito à possibilidade de a Administração Tributária, com base em critérios definidos em lei, realizar a avaliação individualizada, para efeito de cobrança do IPTU, de imóvel novo não previsto originalmente na PGV. Em outras palavras, a Administração Municipal de Londrina não procedeu com o reajuste da PGV por decreto, mas realizou avaliação técnica, de forma individualizada, com o fito de apurar o valor venal de imóvel novo, que não constava na PGV. Isso porque os imóveis oriundos de parcelamento de solo urbano ou de inclusão de área anteriormente rural em zona urbana ganham nova matrícula, passando a ter existência autônoma em relação ao imóvel original.

25. Vale frisar, o imóvel objeto da demanda em comento é um imóvel novo, que possui matrícula independente, dotado de particularidades que o diferenciam do imóvel original, e, por ocasião do lançamento do IPTU, o seu valor venal não se encontrava previsto na PGV aprovada pela Lei Municipal nº 8.672/2001. A hipótese dos autos, por conseguinte, não trata de majoração de tributo por ato infralegal – tendo em vista que não houve modificação da PGV –, mas de apuração do IPTU, com base nos critérios estipulados no art. 176, I e II, e parágrafos, do aludido diploma legal.

26. Ademais, a afirmação de que a avaliação do imóvel foi feita a partir de critérios subjetivos não se sustenta. Os critérios técnicos que fundamentaram a atividade de avaliação individual são aqueles previstos na Lei Municipal nº 7.303/1997. Isto é, os elementos utilizados pelo Fisco municipal para mensurar o valor em concreto dos imóveis estão elencados nos incisos I e II do art. 176 da referida lei. Há uma combinação de informações verificáveis empiricamente, tais como a existência de água, iluminação e esgoto; e dados obtidos tecnicamente, a exemplo do “índice médio de valorização”. Além disso, a expressão “quaisquer outros dados informativos obtidos pela Administração”, constante na alínea *f*, do art. 176, I, não revela um conteúdo vago, que poderia conduzir ao arbítrio do Fisco, mas permite a utilização de dados que sejam tecnicamente admitidos,

como a vistoria, pesquisa de mercado e outros que possam surgir com o tempo, em razão da evolução das técnicas avaliativas.

27. Assim, a lei municipal delega à Administração a realização de avaliação técnica individualizada de imóveis novos com base em critérios objetivos. Estes, aliás, são utilizados para a elaboração da própria PGV aprovada pelo Poder Legislativo.

28. Ressalte-se que a matéria não é nova no âmbito deste Supremo Tribunal Federal. Em julgado da década de 70, a questão sobre o reajuste da PGV foi objeto de debate nesta Corte, no RE 87.763/PI, da relatoria do Min. Moreira Alves (j. em 07.06.1979). A discussão trazida naqueles autos versava sobre o alcance do art. 97, § 2º, do Código Tributário Nacional: se era permitido ao Chefe do Executivo, mediante decreto, reajustar o valor dos imóveis constantes na PGV, de modo a adequá-los ao valor de mercado ou apenas atualizá-los monetariamente, de acordo com os índices oficiais de correção monetária. Por maioria, prevaleceu a tese de que somente por lei poderiam ser revistos os valores venais fixados por estimativa na PGV. Permitia-se, porém, ao Executivo corrigir monetariamente os referidos valores, observados os índices oficiais. Confira-se a ementa:

EMENTA – Imposto predial. Alteração do valor venal do imóvel mediante Decreto.

- O § 2º do artigo 97 do Código Tributário Nacional diz respeito, somente, à correção monetária do valor 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.

Recurso extraordinário conhecido e provido.

29. Posteriormente, uma nova controvérsia acerca da majoração do valor venal dos imóveis pelo Poder Executivo, para fins de cobrança do IPTU, chegaria à Corte. No julgamento do RE 96.825/MG, também relatado pelo Ministro Moreira Alves (j. em 07.12.1983), declarou-se a inconstitucionalidade de decreto da Prefeitura de Belo Horizonte que reajustava a PGV em percentual superior ao dos índices oficiais de correção monetária. Naquele julgamento, o Plenário desta Corte decidiu, por unanimidade, que somente a lei poderia fixar ou majorar os valores venais

de imóveis estabelecidos por presunção na PGV. Veja-se a ementa do julgado:

EMENTA: Imposto predial. Alíquotas progressivas. Alteração do valor venal por planta de valores estabelecida por decreto e não por lei.

- Inconstitucionalidade tanto dessas alíquotas quanto de tal alteração por decreto, e não por lei. Interpretação dos artigos 97, §§ 1º e 2º, e 148 do C.T.N.

- Dissídio de jurisprudência superado pela súmula 589 e pela jurisprudência atual do S.T.F.

Recurso extraordinário não conhecido.

30. É importante destacar que o Ministro Moreira Alves, mesmo consignando que somente o legislador poderia editar a PGV, admitiu a possibilidade de a Fazenda Municipal aferir diretamente o valor venal do imóvel, desde que o fizesse de forma casuística, levando em consideração as características individuais de cada imóvel. Leia-se trecho do voto condutor:

Portanto, como decorre até desse parágrafo único (que visa, evidentemente, à avaliação imóvel por imóvel), o CT.N. atribui à Administração Pública a função de aferir, com relação a cada imóvel concreto, o seu valor venal real, e sobre esse valor fazer incidir a alíquota para chegar ao imposto devido (*quantum debeat*) pelo contribuinte.

[...]

Essas reavaliações podem ser feitas por aferição direta do valor venal real do imóvel. Nessa hipótese, evidentemente, quem realiza os atos de avaliação é a Administração Pública, no exercício das funções executivas que lhe são próprias.

31. A partir do julgamento dos REs 87.763/PI e 96.825/MG, ambos sob a relatoria do Ministro Moreira Alves, ficou assentado que somente por lei formal poderiam ser aprovados ou revistos os valores fixados por presunção na PGV. Não obstante e notadamente com o RE 96.825/MG, reconheceu-se expressamente a legitimidade da avaliação individualizada de imóveis realizada pela Administração, para fins de lançamento do imposto.

32. Antes que se prossiga, é necessário traçar uma distinção entre a base de cálculo e a base calculada. A base de cálculo de um imposto, também chamada de base normativa ou em abstrato, é a grandeza econômica que se pretende tributar (e.g. , o valor venal), e se encontra prevista em lei. Já a base calculada ou em concreto se refere ao montante tributável obtido por meio do lançamento – atividade eminentemente administrativa. Isto é, nenhum imposto tem o seu valor em concreto veiculado em lei, a quantificação da base calculada cabe à atividade administrativa de lançamento.

33. A determinação da base calculada do IPTU (o valor em concreto do imóvel, expresso em reais) deve ser feita pela Administração Tributária mediante a aplicação de critérios técnicos prescritos em lei, em atenção ao terreno acrescido de suas edificações e excluindo-se os bens móveis mantidos no local. Nesse sentido, a apuração do valor venal do imóvel pode ser feita de duas formas: por meio de lançamento individual – situação inviável para os grandes municípios – ou por presunções relativas consubstanciadas em PGV.

34. Para que o IPTU seja cobrado, é necessário que a Administração apure o valor de cada imóvel no Município. Dada a grande quantidade de imóveis urbanos existentes e em construção, bem como de imóveis antes classificados como rurais e agora incorporados à zona urbana, tal tarefa é impraticável em termos de custo e tempo. Isso obrigou as municipalidades a estabelecerem critérios genéricos para a apuração do valor venal. Diante desse contexto, a maioria dos entes municipais utiliza processos de avaliação em massa. Daí a importância da PGV, instrumento que determina o valor do metro quadrado dos imóveis em cada região. Isto é, a PGV é uma estimativa do valor venal dos imóveis nas diversas regiões do Município, quando se mostra impraticável a sua avaliação detalhada. Por ser uma avaliação que estabelece um valor provável, deve ser veiculada mediante lei, facultada ao Poder Executivo a atualização monetária dos valores, de acordo com os índices oficiais inflacionários.

35. Entretanto, nas hipóteses de surgimento de imóveis novos – decorrentes de parcelamento de imóvel original localizado em solo urbano ou de inclusão de área anteriormente rural em zona urbana –, que não

constem originalmente na PGV, o Município poderá realizar a avaliação individualizada dos referidos imóveis, consoante critérios técnicos previstos em lei e minudenciados em ato infralegal.

36. O procedimento de avaliação individualizada de imóvel novo realizado pela Administração Tributária, conforme critérios estabelecidos em lei, conseqüentemente, é compatível com o princípio da legalidade tributária, porquanto não se trata de majoração de base de cálculo mediante decreto, mas sim de avaliação individualizada de imóvel novo, para fins de lançamento do IPTU. Nesses casos, o IPTU do imóvel novo poderá ser lançado, resguardado ao contribuinte o direito ao contraditório em relação ao valor atribuído pela Administração.

Conclusão

37. Diante do exposto, conheço do agravo para dar **parcial provimento** ao recurso extraordinário, de modo a afastar as preliminares e reconhecer a constitucionalidade do art. 176, I, *f*, e § 5º, da Lei do Município de Londrina nº 7.303/1997 (Código Tributário Municipal), que delega à Administração Tributária a competência para a apuração do valor venal de imóvel novo, mediante avaliação individualizada.

38. Proponho a fixação da seguinte tese: “ *É constitucional a lei municipal que delega ao Poder Executivo a avaliação individualizada, para fins de cobrança do IPTU, de imóvel novo não previsto na Planta Genérica de Valores, desde que fixados em lei os critérios para a avaliação técnica e assegurado ao contribuinte o direito ao contraditório.* ”.

É como voto.