



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO TOCANTINS**

EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO RELATOR DA 6ª RELATORIA¹

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO - TO BEB59E555623ECD
Protocolo: 00012/2017 Data: 06/01/2017 16:24:58
Origem: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
UF: TO CNPJ: 25.053.133/0001-57

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS, por meio de seu Procurador-Geral signatário, no exercício de suas funções institucionais e regulamentares elencadas no artigo 145 da Lei Estadual nº 1.284/2001, vem, com fundamentos no artigo 142-A, e seguintes, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, no exercício de suas funções constitucionais e legais, apresentar

REPRESENTAÇÃO
com pedido de **MEDIDA CAUTELAR INOMINADA**,

em face da irregularidade na expedição pelo Prefeito de Palmas do Decreto nº 1.321, de 31/12/2016, cujo fim é atualizar “a Planta de Valores Genéricos, instituída pela Lei nº 2.018, de 31 de dezembro de 2013”, conforme os fatos e fundamentos doravante expostos.

¹ Conforme Resolução Plenária nº 479/2016, publicada no Boletim Oficial nº 1759/2016.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

I – DA SÍNTESE FÁTICA

1. A Prefeitura de Palmas, por meio de seu Prefeito Carlos Enrique Franco Amastha, no dia 31/12/2016, expediu o Decreto nº 1.321, publicado no Diário Oficial do Município (DOM) nº 1.661, desta mesma data, com o escopo de atualizar monetariamente a Planta de Valores Genéricos dos imóveis situados em Palmas/TO, com o seguinte teor, *litteris*:

Art. 1º. Fica atualizada monetariamente a Planta de Valores Genéricos, instituída pela Lei n.º 2.018, de 31 de dezembro de 2013, no índice de 25% (vinte e cinco por cento), referente aos exercícios base de 2014, 2015 e 2016, com incidência nos valores da Tabela de Valores de Terreno e da Tabela de Valores de Edificação, contidas no Anexo I e Anexo II da mencionada lei.

Art. 2º. Prevalece o valor atualizado monetariamente de 6% (seis por cento), referente ao exercício base de 2016, sobre os valores da Tabela de Valores de Terrenos e da Tabela de Valores de Construção, contidas no Anexo I e Anexo II da Lei nº 2018, de 2013, caso haja decisão judicial ou administrativa favorável ao contribuinte.

Art. 3º. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

II – DOS FUNDAMENTOS

2. O art. 156, I, da Constituição Federal (CF), o art. 32 e seguintes do Código Tributário Nacional (CTN), atribuem aos **municípios** a competência para instituir o **imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU)**, preceito repetido no inciso I do art. 3º da Lei Complementar nº 285/2013 (Código Tributário Municipal – CTM).

3. A **base de cálculo** deste tributo é o **valor venal do bem imóvel**, como previsto no parágrafo único do art. 33 do CTN e no art. 10 do CTM, devendo ainda ter expressa previsão legal, em prestígio à estrita legalidade tributária, princípio insculpido no inciso I do art. 150 da CF.

4. Conforme Sacha Calmon Coelho, a expressão “**valor venal**” pode ser compreendida como o valor que o imóvel alcança ao ser colocado à venda no mercado imobiliário em que estiver inserido².

5. Já o Supremo Tribunal Federal (STF) compreende que o valor venal dos imóveis, deve ser apurado conforme as imposições do mercado, não somente pela mera aplicação de índices inflacionários:

IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO. VALOR VENAL. BASE DE CÁLCULO. O valor venal, base de cálculo do IPTU, submete-se ao valor mercadológico. A sua atualização não se faz pela aplicação de índices inflacionários, mas pela perquirição do mercado. Sendo impossível à Administração Municipal fazê-lo, caso a caso, imóvel a imóvel, é admitida a chamada “Planta Genérica de Valores”, revista anualmente. Compete privativamente à autoridade administrativa constituir o crédito tributário pelo

² COELHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de direito tributário brasileiro: comentários à Constituição Federal e ao Código Tributário Nacional*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 354.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

lançamento, no qual se inclui a determinação do valor venal, que é base de cálculo do tributo. Questões de fato relativas à realidade do mercado, por demandarem prova que não documental, desde logo produzida, refoge ao âmbito do mandado de segurança. Apelação não provida. Em apertada síntese, insurge-se a recorrente contra a fixação da base de cálculo do imposto por meio de decreto. Aponta violação dos arts. 2º e 150, I e IV, da Constituição federal. Com razão a recorrente. É pacífico o entendimento do Supremo Tribunal Federal de que a alteração ou reavaliação da base de cálculo do IPTU depende da edição de lei, por força do art. 150, I, da Constituição federal. [...]
(STF. AI 180.193/RS, Rel. Min. Joaquim Barbosa, decisão monocrática, DJ 14.12.2005) [sem grifos no original]

6. Contudo, excepcionalmente, para a simples realização de atualização do valor monetário concernente à base de cálculo, admite-se a utilização de ato infralegal (art. 97, § 2º do CTN), desde que a **correção monetária** esteja lastreada nos índices oficiais de inflação, o qual, para o município de Palmas, a interpretação que se faz é que atende aos ditames do **IPCA** (Índice de Preços ao Consumidor Amplo), aferido pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), como se infere da leitura do parágrafo único do art. 146 do CTM.

7. Esta conduta encontra respaldo no Superior Tribunal de Justiça no Enunciado da Súmula nº 160, decorrente de entendimento pacificado naquele Sodalício, vejamos:

TRIBUTÁRIO. IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO (IPTU). MAJORAÇÃO. LEGALIDADE TRIBUTÁRIA (CTN, ART. 97, II, PARÁGRAFOS 1 E 2). VALOR VENAL DO IMÓVEL. ATUALIZAÇÃO. ATO DO PODER EXECUTIVO. PRECEDENTES DO STF E DO STJ. 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. – Não pode o 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. – Recurso conhecido e provido. (REsp 31.532/RS, 2ª T., rel. Min. Peçanha Martins, j. em 27-10-1993)

Súmula 160, STJ – É defeso ao Município atualizar o IPTU, mediante Decreto, em percentual superior ao índice oficial de correção monetária.

8. A atuação extraordinária do Poder Executivo na expedição de ato administrativo para a atualização dos valores relativos à base de cálculo do IPTU, portanto, pode ser inserida dentro das exceções previstas ao princípio da legalidade tributária (*nullum tributum sine lege*), e ainda, ao da anterioridade nonagesimal (art. 150, § 1º da CF).

9. Acontece que no **município de Palmas** este instituto foi utilizado de forma espúria e totalmente **divorciada dos princípios e regras constitucionais e legais**, mais especialmente aqueles concernentes ao Sistema Tributário Nacional, com violação, inclusive, à Separação dos Poderes, cláusula pétreia da República (art. 60, §4º, III da CF).

10. Afinal, o **aumento da base de cálculo do IPTU mediante Decreto**, sob as vestes de uma pretensa **atualização monetária cumulativa**, denota-se **indevida**, haja vista que o



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

percentual aplicado suplanta o índice da inflação do exercício anterior, em atitude totalmente apartada da intenção do legislador ordinário e do Poder Judiciário.

11. Tanto é assim que consta no próprio Decreto combatido, em seu artigo 2º, a ressalva de que, **caso não se aceite a conjugação dos percentuais referentes aos 3 (três) anos anteriores**, que se **aplique somente o concernente ao ano de 2016**. Em termos chulos, porém, aparentemente cabíveis ao caso epigrafado, o famoso “se colar, colou”.

Art. 2º. Prevalece o valor atualizado monetariamente de 6% (seis por cento), referente ao exercício base de 2016, sobre os valores da Tabela de Valores de Terrenos e da Tabela de Valores de Construção, contidas no Anexo I e Anexo II da Lei nº 2018, de 2013, caso haja decisão judicial ou administrativa favorável ao contribuinte. [sem grifos no original]

12. Ora, vê-se claramente que a violação ao princípio da legalidade é ventilada pelo próprio município de Palmas, ao prever no próprio ato que, **caso não se admita a majoração do tributo**, “com base” nos índices do triênio apontado, que se aplique, portanto, o ordenamento jurídico de maneira regular, isto é, que permaneça somente a atualização referente ao índice inflacionário do ano de 2016.

13. A “atualização”, para ser considerada regular, e consentânea com os princípios da segurança jurídica e da não surpresa, deve se ater aos **índices oficiais de correção monetária atinentes aos últimos 12 (doze) meses**, pois que, do contrário, haverá verdadeira majoração do tributo.

14. Não é outra a orientação do Supremo Tribunal Federal, como se pode perceber no Recurso Extraordinário nº 648.245/MG, em que o Ministro Relator Gilmar Mendes assim dispôs:

[...] é cediço que os Municípios não podem alterar ou majorar, por decreto, a base de cálculo do imposto predial. Podem tão somente atualizar, **anualmente**, o valor dos imóveis, com base nos índices oficiais de correção monetária, visto que a atualização não constitui aumento de tributo (art. 97, § 1º, do Código Tributário Nacional) e, portanto, não se submete à reserva legal imposta pelo art. 150, inciso I, da Constituição Federal. [...]

Vê-se, assim, que a orientação assentada na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que o valor cobrado a título de imposto sobre propriedade predial e territorial urbana (IPTU) pode ser atualizado, **anualmente**, independentemente da edição da lei, desde que o percentual empregado não exceda a inflação acumulada nos doze meses anteriores. [...]
[sem grifos no original]

15. Este entendimento já encontra amparo no STF desde os idos de 2000, como se percebe da ementa do Recurso Extraordinário 234.605, da Relatoria do Ministro Ilmar Galvão:

[...] a possibilidade de os Municípios, para efeito de lançamento do IPTU, considerarem, **anualmente**, o valor do imóvel atualizado de conformidade com os índices oficiais de correção monetária



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

Prevenindo abusos de parte das Administrações Municipais, os dispositivos em apreço foram interpretados pelo STF no sentido de que, salvo a hipótese acima exposta, somente por meio de lei, editada com observância ao princípio da anterioridade, poderá o Poder Público alterar a base de cálculo do tributo em bases superiores aos revelados pelos índices oficiais de correção monetária, mediante a publicação das chamadas “Plantas de Valores”, de ordinário, como se sabe, ditadas ser qualquer atenção aos mencionados índices. (RE 234.605, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 8.8.2000, Primeira Turma, DJ de 1º.12.2000) [sem grifos no original]

16. O **princípio da não surpresa** no Direito Tributário, pode ser desdobrado nos princípios da irretroatividade, da anterioridade do exercício financeiro e no da anterioridade nonagesimal (ou noventa)³. Respalda na **segurança jurídica**, alçada a uma garantia fundamental expressa do cidadão, com assento constitucional (art. 5º, XXXVI da CF), posto que não se admitirá lesão a direito adquirido, ato jurídico perfeito e à coisa julgada.
17. Deve-se, dessa forma, **evitar a surpresa fiscal** aos contribuintes, sob a proteção do princípio da segurança jurídica sempre em favor do contribuinte, haja vista que, o extermínio de sua capacidade contributiva, **coloca em risco sua dignidade e até mesmo o próprio Estado**, daí a importância inarredável de se preservar a reserva legal e todos os demais princípios já exaustivamente mencionados nesta Representação, quando houver a majoração de tributos.
18. Todo o ordenamento jurídico preza para que se **confira ao cidadão uma previsibilidade razoável** quanto ao futuro próximo, de modo que consiga se reorganizar para suportar o acréscimo tributário que o Estado lhe impõe.
19. Entretanto, em conduta totalmente oposta ao que impõem a lei, os precedentes dos Tribunais Superiores e os princípios, o município de Palmas, no apagar das luzes do ano de 2016 – em Diário Oficial expedido em um sábado –, o contribuinte é “presenteado” com uma verdadeira **majoração na tributação referente ao IPTU, por meio de ato infralegal** (Decreto), ao arpejo de todos os princípios e regras, em especial, no que tange à segurança jurídica e à legalidade.
20. Por oportuno, deve-se ainda lembrar que é notório que o mercado imobiliário encontra-se em declínio, dada a crise em que atualmente navegamos de abrangência nacional, de maneira que **os valores dos imóveis, na contramão dos índices inflacionários, encontram crescimento negativo**.
21. Assim sendo, ainda que se admitisse uma mera atualização monetária dos índices referentes à Planta de Valores, esta conduta afrontaria o **princípio da capacidade contributiva**, pois que oneraria o contribuinte de maneira excessiva e desarrazoada, como ensina Luciano Amaro:

O princípio da capacidade contributiva inspira-se na ordem natural das coisas: onde não houver riqueza é inútil instituir imposto, do mesmo modo que em terra

³ ALEXANDRE, Ricardo. Direito tributário esquematizado. 10. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2016.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

seca não adianta abrir poço à busca de água. Porém, na formulação jurídica do princípio, não se quer apenas preservar a eficácia da lei de incidência (no sentido de que esta não caia no vazio, por falta de riqueza que suporte o imposto); além disso, quer-se preservar o contribuinte, buscando evitar que uma tributação excessiva (inadequada à sua capacidade contributiva) comprometa os seus meios de subsistência, ou o livre exercício de sua profissão, ou a livre exploração de sua empresa, ou o exercício de outros direitos fundamentais, já que tudo isso relativiza sua capacidade econômica.⁴ [sem grifos no original]

22. Nessa toada, vislumbra-se que a imposição de índice de atualização monetária composto, isto é, referente aos últimos 3 (três) anos, por meio de Decreto, no total de **quase 26% (vinte e seis por cento)**, pode ser considerado um provável **confisco**, o qual encontra óbice no inciso IV do art. 150 da CF.

23. Ao que se percebe, portanto, a **retração econômica** fez com que a base de cálculo do IPTU apresentasse valores decrescentes, de modo que a aplicação dessa **“correção monetária”** no patamar de quase 26% (vinte e seis por cento), **suplanta a mera atualização inflacionária**, tornando-se verdadeira majoração do tributo, que deverá, assim, submeter-se aos ditames do ordenamento jurídico pátrio.

24. Diante de tudo que se expôs, visualiza-se que o **Decreto nº 1.321, de 31/12/2016**, encontra-se **eivado de ilegalidade**, por haver extrapolado o índice de atualização anual, conjugando percentuais relativos a anos pretéritos, o que configurou verdadeira majoração tributária, sem qualquer respaldo que o sustente legitimamente, em afronta aos arts. 60, § 4º, III e 150, incisos I e IV da CF; art. 97 do CTN e art. 11 do CTM, e ainda, os princípios da legalidade, da não surpresa e da capacidade contributiva.

III – DA MEDIDA CAUTELAR

25. Como bem delineado ao longo dessa peça representatória, há grave **afronta ao princípio da legalidade** na expedição de ato infralegal que aumenta a base de cálculo do IPTU dos imóveis situados nos limites do município de Palmas/TO.

26. Nessas hipóteses o Regimento Interno desta Corte de Contas é claro em permitir a utilização das medidas cautelares previstas no artigo 14 da Lei Estadual nº 1.284/2001, com especial destaque para o inciso IV desse dispositivo. Dita o artigo 148, §2º, do Regimento Interno:

Art. 148 - Se na instrução da denúncia houver indício de ilegalidade ou irregularidade, será assegurado ao denunciado o direito de se manifestar antes da deliberação do Tribunal de Contas. [...]

§ 2º - Se do fato denunciado puder resultar grave dano ou prejuízo de difícil e incerta reparação ao erário ou patrimônio público, o Tribunal de Contas poderá determinar, com base no art. 14, inciso IV, da Lei Estadual nº 1.284, de 17 de

⁴ AMARO, Luciano. *Direito tributário brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

dezembro de 2001, a sustação do ato administrativo, até ulterior deliberação.
[grifo nosso]

27. Nesses termos, assim está plasmado no artigo 14, inciso IV, da Lei Orgânica do TCE/TO:

Art. 14. As medidas cautelares referidas no artigo anterior são as seguintes:

[...]

IV – outras medidas de caráter urgente, inominadas.

28. Portanto, se presentes o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, é possível a **suspensão do ato administrativo**.

29. No caso, existe fundamentação jurídica relevante, consistente na **grave violação às normativas inerentes à majoração de tributo sem a expedição de lei estrita**, com evidente **olvido ao princípio da legalidade** e presença de **desvio de finalidade** na conduta do gestor, como acima demonstrado.

30. Desta maneira, existe perigo na demora, consistente na imposição excessiva e irregular de tributos ao contribuinte, sem a necessária observância de lei para o aumento da base de cálculo do IPTU. Fato este que poderá ensejar o manejo de ações judiciais buscando a repetição do indébito pago, o que também corroeria indevidamente os cofres públicos municipais.

31. Logo, tem-se como a medida cautelar adequada e necessária a ser concedida, liminarmente e sem a oitiva dos responsáveis pelo Relator da Unidade Jurisdicionada (art. 19, *caput*, da Lei Estadual nº 1.284/01), para que proceda à **suspensão dos efeitos do Decreto nº 1.321, de 31/12/2016**.

IV – DOS PEDIDOS

32. Ante o exposto, este Ministério Público de Contas requer:

1) O **conhecimento, recebimento e processamento** desta representação, por atender os requisitos do artigo 142-A e seguintes do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins;

2) A **concessão de medida cautelar inominada LIMINARMENTE**, isto é, sem a oitiva do responsável, a fim de **suspender os efeitos do Decreto nº 1.321, de 31/12/2016**, publicado no DOM nº 1661, dada sua ilegalidade, sob pena de aplicação de multa e demais medidas cabíveis previstas tanto na Lei Orgânica quanto no Regimento Interno, ambos desta Corte de Contas;

3) A abertura de **prazo** para que o **responsável se manifeste**;

4) A **tramitação regimental** do feito com o envio ao Corpo Técnico e ao Corpo Especial de Auditores, com o retorno dos autos, após o fim da instrução, a este Ministério Público de Contas;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO TOCANTINS

5) No **mérito**, requer o julgamento pela **PROCEDÊNCIA** da presente representação, para que seja **julgado ilegal o Decreto nº 1.321, de 31/12/2016, com a aplicação das sanções pertinentes** (artigos 38 e seguintes da Lei Estadual nº 1.284/2001).

MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL DE CONTAS, em Palmas/TO, aos 06 dias do mês de janeiro de 2017.


Zailon Miranda Labre Rodrigues
Procurador-Geral de Contas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

A(s) assinatura(s) abaixo garante(m) a autenticidade/validade deste documento.

EDIMILSON LACERDA LOPES

Cargo: COORDENADOR(A) - Matrícula: 236373

Código de Autenticação: 3e7a45b7c0426682ac8bbae5151e1c09 - 06/01/2017 16:34:46