

# REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE

**Paulo Olimpio Gomes de Souza**  
Procurador-Geral de Justiça

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR-PRESIDENTE  
DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO**

O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, vem propor representação por inconstitucionalidade dos Decretos n. 8.797, de 19.10.86, e 8.860, de 31.12.86, do Município de Porto Alegre, pelos fundamentos que seguem:

– O Prefeito Municipal de Porto Alegre, mediante o Decreto n. 8.797/86, forte no disposto no art. 99 da Lei Complementar n. 7, de 7.12.73, conhecida como Código Tributário do Município, estabeleceu novos valores do metro quadrado, para terrenos e construções, para servirem como parâmetro para a fixação da base de cálculo do Imposto Predial e Territorial Urbano.

Os valores assim estabelecidos acarretavam aumento do Imposto Predial e Territorial Urbano muito superiores à correção monetária do ano de 1986, chegando mesmo a 6.000%, conforme esclarecimentos do Prefeito Municipal à Câmara de Vereadores, na sessão especial de 8.1.87.

Em consequência e para evitar aumentos exorbitantes, resolveu o Prefeito Municipal editar o Decreto n. 8.860/86, estabelecendo 'limites de reajuste do Imposto Predial e Territorial Urbano'. Por este decreto o reajuste do cálculo do imposto seria feito em percentuais variáveis – de 48,63% a 270% – dependendo do valor do tributo no exercício de 1986, incidindo os percentuais menores sobre os menores valores pagos no exercício anterior. Do simples exame deste diploma ressalta que, com exceção da faixa tributária abrangida pelo percentual de 48,63%, todas as demais estão sujeitas, no exercício de 1987, a aumentos do Imposto Predial e Territorial Urbano maiores do que a correção monetária.

A fixação do valor venal do imóvel, base de cálculo do tributo, e o reajuste do imposto, ambos em bases maiores do que a variação da correção monetária do ano anterior ao exercício financeiro, importam em violação do princípio da legalidade tributária, insculpido no art. 153, § 29, da Carta da República, de observância obrigatória pelos Municípios, *ex vi* do disposto no art. 143 da CE, eis que estabelecidos por decreto.

– Poderia parecer que o art. 99 da Lei Complementar n. 7/73, ao estabelecer que 'os preços do metro quadrado do terreno e de cada tipo de construção,

bem como as definições destes serão fixados, anualmente, por decreto executivo, que instruirá a proposta orçamentária', teria dado suporte legal para a edição do Decreto n. 8.797/86.

Ocorre que o CTN, no art. 97, incs. I, II e IV, estabelece que somente a lei pode instituir, majorar e fixar a base de cálculo dos impostos, razão pela qual o art. 9º da Lei Complementar n. 7/73 contraria frontalmente a lei federal, e é, portanto, ineficaz, no que tange à fixação de valores acima dos índices oficiais de correção monetária.

Oportuno ressaltar que o mesmo art. 97 do CTN, em seu § 1º, estabelece a equiparação entre a majoração do tributo e 'a modificação de sua base de cálculo, que importe em torná-lo mais oneroso'.

É verdade que o § 2º do art. 97 do CTN afirma não constituir majoração do tributo a atualização do valor monetário da respectiva base de cálculo, o que levou muitos tributaristas a entender que, por simples decreto, e não por lei, era possível a fixação de novo valor venal. Este entendimento certamente orientou o legislador municipal, quando da aprovação do art. 9º da Lei Complementar n. 7/73.

Porém, o Plenário do STF, desde o julgamento do Recurso Extraordinário n. 87.763-PI, em 7.6.79, firmou jurisprudência, seguida em diversos julgamentos posteriores, no sentido de que 'o § 2º do art. 97 do CTN diz respeito, somente, à correção monetária do valor venal do imóvel (base de cálculo do Imposto Predial), não alcançando a reavaliação mesma (reavaliação econômica) desse valor venal. Para se atribuir outro valor venal ao imóvel, que não o decorrente do anterior mais a correção monetária, é mister lei, não bastando, para isso, simples decreto' (RTJ, 94/705).

Deste acórdão, por absolutamente pertinente, são transcritos excertos do voto do eminente Min. Cunha Peixoto: 'Por isso, se o § 1º é expresso no sentido de equiparar a modificação de base de cálculo à majoração do tributo, e se o § 2º não considera majoração do imposto a atualização do valor monetário da base de cálculo, é evidente, pela interpretação conjunta desses dois dispositivos, que o último deles se referiu apenas à correção monetária. Tudo o mais, o legislador considerou como modificação de base de cálculo, capaz de ser considerada como aumento do tributo, e, portanto, dependente de lei expressa autorizando-o' . . . (*omissis*) . . . Assim, admitir a modificação da base de cálculo por outro meio que não a correção monetária seria burlar o § 2º do art. 153 da CF, pois conseguir-se-ia, sem lei expressa, a majoração anual dos tributos' (RTJ, 94/717).

É verdade que os arts. 7º e 8º da Lei Complementar n. 7/73 estabelecem princípios gerais a serem considerados para a fixação do preço do metro quadrado de terrenos e construções, possibilitando o entendimento de que o legislador forneceu os parâmetros a serem observados pela administração para o cálculo daquele elemento componente do valor venal, base de cálculo do Imposto Predial e Territorial Urbano, sendo, em consequência, constitucional o Decreto n. 8.797/86, pois mera decorrência e simples regulamentação da lei municipal.

Entretanto, não basta para atender ao princípio da legalidade tributária que a lei estabeleça os critérios a serem adotados para a fixação do valor do metro quadrado de terrenos e construções, exige-se, mais, que dela constem, expressamente, os índices de majoração.

No relatório do acórdão proferido no Recurso Extraordinário n. 103.738-DF, o insigne Min. Octávio Gallotti refere aresto do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, versando sobre a matéria ora em exame, no qual consta que 'não se trata, por conseguinte, de que a lei possa autorizar o administrador a realizar a reavaliação. O que se demanda é que a própria lei proceda a essa atualização quando se trata de aumento que exceda à correção monetária do valor'. Este posicionamento, segundo voto do Relator, está de acordo com a jurisprudência do STF, razão pela qual não foi conhecido o recurso extremo, por divergência jurisprudencial (RTJ, 113/907).

Pode-se, por outro lado, entender que o Decreto n. 8.797/86 teve aprovação do Legislativo, eis que, por imposição do art. 9º do CTM, deve ter instruído a proposta orçamentária para o exercício de 1987. Ocorre que o processo legislativo não contempla a aprovação implícita de ato do Executivo e a lei de meios sequer relaciona mencionado decreto entre as normas legais embasadoras do orçamento (conforme anexo à Lei n. 5.812, de 15.12.86, DEMONSTRATIVO DA RECEITA POR FONTES E RESPECTIVA LEGISLAÇÃO, DOE, 22.12.86, p. 27). Mais, a previsão de receita atinente ao Imposto Predial e Territorial Urbano, na lei orçamentária, não supre a necessidade de lei específica para a majoração da base de cálculo, mesmo porque o orçamento não pode conter dispositivo estranho à fixação da despesa e à previsão da receita (art. 60, *caput*, da CF, e art. 43 da CE).

Finalmente, por todos os argumentos anteriormente declinados quanto à vedação de fixação, por decreto, de planta genérica de valores, para cálculo do valor venal de terrenos e construções, que implique majoração do tributo acima da correção monetária, por simples decreto, também é inconstitucional o Decreto n. 8.860/86, que, embora estabelecendo limites máximos para o Imposto Predial e Territorial Urbano, determinou aumento também superior à variação do poder liberatório da moeda, com exceção, apenas, da faixa em que o percentual a ser aplicado é de 48,63%.

Como a planta genérica de valores e os percentuais de acréscimo do imposto — com a exceção ressalvada — não foram estabelecidos por lei e o foram em percentuais superiores à simples atualização monetária, é proposta a presente representação por inconstitucionalidade dos Decretos n. 8.797/86 e 8.860/86, do Município de Porto Alegre, por ofensa ao princípio da legalidade tributária, previsto no art. 153, § 29, da CF, de obrigatória observância pelos Municípios, por força do art. 143 da CE, também violado pelos atos executivos impugnados.

Requer seja observado, no processamento do pedido, o disposto na Lei federal n. 4.337, de 19.6.64, por força do art. 1º da Lei federal n. 5.778, de 6.5.72, e as normas regimentais desse egrégio Tribunal de Justiça (arts. 178 a 182),

abrindo-se vista dos autos a esta Procuradoria-Geral de Justiça, após decorrido o prazo para informações (art. 171 do RISTF, c/c. o art. 339 do RITJRGS), antes do julgamento da representação.

Requer, outrossim, seja concedida liminarmente a suspensão da execução dos mencionados decretos, considerando a incontestável inconstitucionalidade; o dever das pessoas jurídicas de direito público somente cobrarem impostos legalmente criados ou majorados; a lesão patrimonial de milhares de contribuintes que, pagando os carnês do Imposto Predial e Territorial Urbano, com os valores exorbitantes, terão que arcar com despesas para obter a repetição do indébito; e, finalmente, a necessidade de, através de prestação jurisdicional rápida, dar segurança jurídica aos contribuintes até o final julgamento da representação.