

# II CONGRESSO PERNAMBUCANO DE DIREITO TRIBUTÁRIO

30 Anos do Sistema Tributário  
Nacional na Constituição.

REALIZAÇÃO



UNIVERSIDADE  
FEDERAL  
DE PERNAMBUCO

UNIVERSIDADE  
CATÓLICA  
DE PERNAMBUCO



17 A 19 DE OUTUBRO DE 2018

CONSTITUIÇÃO  
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL  
1988

## A definição do conceito de valor venal como base de cálculo do IPTU e do ITBI

**PROF. FLÁVIO COUTO BERNARDES**

Doutor (2006), Mestre (2000) e Bacharel (1994) em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Membro do Corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Professor de Direito Tributário e Financeiro da UFMG. Procurador do Município de Belo Horizonte. Membro do Conselho Superior do IAMG. Conselheiro Titular da OAB-MG. Secretário-Geral da ABRADT. Advogado.

### O conceito de valor venal

- ❑ É o *valor de mercado*, o *valor de venda dos imóveis*.
- ❑ Um valor provável que se obterá, em transação à vista, em mercado estável e estando o comprador e vendedor bem informados sobre a sua utilidade. (Aires Barreto)
- ❑ Valor venal é aquele que o imóvel alcançará para compra e venda à vista, segundo as condições usuais do mercado de imóveis. (Aliomar Baleeiro)



# Princípio da legalidade tributária

- ❑ CR/1988. 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 (...).
- ❑ CTN. Art. 97 § 1º Equipara-se à majoração do tributo a modificação da sua base de cálculo, que importe em torná-lo mais oneroso.
- ❑ Apesar da impossibilidade de exigir ou aumentar tributo - por meio da alteração de sua alíquota ou base de cálculo - sem lei, o plano normativo em sentido estrito não esgota e realiza adequadamente todas as funções da base de cálculo.
- ❑ A avaliação e liquidação do tributo a fim de torna-lo certo, por meio da aplicação dos critérios legais de apuração do valor do imóvel a cada contribuinte em particular, é ato estritamente administrativo, não figurando como função do Poder Legislativo.
- ❑ Base de cálculo *in abstracto* (normativa) *versus* base de cálculo *in concreto* (fática ou calculada).



# Breves apontamentos - IPTU

- ❑ Nos termos do inciso I, do artigo 156, da Constituição da República, o Imposto Predial Territorial Urbano é de competência dos Municípios.
  - Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:
  - I - propriedade predial e territorial urbana; (CF/88)
  
- ❑ Nos termos do artigo 33 do Código Tributário Nacional, a base de cálculo será o valor venal do bem imóvel, não se considerando o valor dos bens móveis nele mantidos para efeito de sua utilização, exploração, aformoseamento ou comodidade.
  - Art. 33 - A base do cálculo do imposto é o valor venal do imóvel.
  - Parágrafo único - Na determinação da base de cálculo, não se considera o valor dos bens móveis mantidos, em caráter permanente ou temporário, no imóvel, para efeito de sua utilização, exploração, aformoseamento ou comodidade.



### Base de cálculo - IPTU

- ❑ Planta Genérica de Valores - materialização das presunções quanto à base de cálculo do IPTU, possibilitando a sua cobrança em massa, por meio de padrões de avaliação de imóveis, como localização, acabamento, padrão de construção, antiguidade, entre outros, que, relacionados entre si por meio de fórmulas, possibilitam a apuração do valor venal.
  
- ❑ Alguns contribuintes já discutiram em juízo a legalidade do estabelecimento de mapa genérico de valores por decreto, tendo o Colendo Superior Tribunal de Justiça editado a Súmula n. 160, segundo a qual:
  - Súmula 160 - É defeso, ao município, atualizar o IPTU, mediante decreto, em percentual superior ao índice oficial de correção monetária.





# JURISPRUDÊNCIA

TRIBUTÁRIO. IPTU. MAJORAÇÃO DA BASE DE CÁLCULO POR MEIO DE DECRETO MUNICIPAL. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 160/STJ. 1. Nos termos da jurisprudência pacífica desta Corte, a majoração da base de cálculo do IPTU depende da elaboração de lei, não podendo um simples decreto atualizar o valor venal dos imóveis sobre os quais incide tal imposto com base em uma planta de valores, salvo no caso de simples correção monetária. 2. Não há que se confundir a simples atualização monetária da base de cálculo do imposto com a majoração da própria base de cálculo. A primeira encontra-se autorizada independentemente de lei, a teor do que preceitua o art. 97, § 2º, do CTN, podendo ser realizada mediante decreto do Poder Executivo; a segunda somente poderá ser realizada por meio de lei. 3. Incidência da Súmula 160/STJ: "é defeso, ao município, atualizar o IPTU, mediante decreto, em percentual superior ao índice oficial de correção monetária." Agravo regimental improvido. (AgRg no AREsp 66.849/MG, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/12/2011, DJe 14/12/2011)

# Um contraponto: Planta Genérica de Valores e a Praticidade Tributária

- ❑ O lançamento dos tributos que exigem avaliação de fatos econômicos que dão a dimensão de suas bases de cálculo se tornaria extremamente oneroso à Administração caso se exigisse que se procedessem de forma individualizada, em relação a cada contribuinte, prejudicando a própria atividade de tributação.
- ❑ Praticidade ou praticabilidade tributária - método estabelecido pelo ordenamento jurídico que visa à simplificação da arrecadação, redução dos custos de fiscalização e cobrança por meio de presunções, ficções, cláusulas gerais, entre outros.
- ❑ Validade do método depende de sua conformidade com o princípio da legalidade.



# Limites da necessidade de veiculação da Planta Genérica de Valores por lei

- ❑ Planta Genérica de Valores contém critérios e previsões gerais indispensáveis à apuração da base de cálculo de IPTU e, assim, deve ser publicada em lei. Precedentes do STJ:
  - REsp 169.251/RS, Segunda Turma, Relator Ministro Ari Pargendler, DJ 19/4/1999;
  - REsp 253.654/PR, Segunda Turma, Rel. Ministro João Otávio de Noronha, DJ 6/3/2006;
  - AgRg nos EDcl no REsp 952.132/RS, Segunda Turma, Rel. Ministro Herman Benjamin, DJe 30/9/2009.
  
- ❑ De forma diversa, o ato de lançamento de IPTU e o estabelecimento de valores de metro quadrado de terrenos, áreas e edificações novos, inexistentes à época de edição da lei que veicula a PGV, são atos discricionários da Administração Pública.





# JURISPRUDÊNCIA

É inconstitucional a majoração, sem edição de lei em sentido formal, do valor venal de imóveis para efeito de cobrança do IPTU, acima dos índices oficiais de correção monetária. Com base nessa orientação, o Plenário negou provimento a recurso extraordinário em que se discutia a legitimidade da majoração, por decreto, da base de cálculo acima de índice inflacionário, em razão de a lei municipal prever critérios gerais que seriam aplicados quando da avaliação dos imóveis. Ressaltou-se que o aumento do valor venal dos imóveis não prescindiria da edição de lei, em sentido formal. Consignou-se que, salvo as exceções expressamente previstas no texto constitucional, a definição dos critérios que compõem a regra tributária e, especificamente, a base de cálculo, seria matéria restrita à atuação do legislador. Deste modo, não poderia o Poder Executivo imiscuir-se nessa seara, seja para definir, seja para modificar qualquer dos elementos da relação tributária. Aduziu-se que os municípios não poderiam alterar ou majorar, por decreto, a base de cálculo do IPTU. Afirmou-se que eles poderiam apenas atualizar, anualmente, o valor dos imóveis, com base nos índices anuais de inflação, haja vista não constituir aumento de tributo (CTN, art. 97, § 1º) e, portanto, não se submeter à reserva legal imposta pelo art. 150, I, da CF. O Min. Roberto Barroso, embora tivesse acompanhado a conclusão do relator no tocante ao desprovimento do recurso, fez ressalva quanto à generalização da tese adotada pela Corte. Salientou que o caso concreto não envolveria questão de reserva de lei, mas de preferência de lei, haja vista a existência da referida espécie normativa a tratar da matéria, que não poderia ser modificada por decreto RE 648245/MG, rel. Min. Gilmar Mendes, 1º.8.2013. (RE-648245)



# JURISPRUDÊNCIA



EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS DE DECISÃO MONOCRÁTICA. NÍTIDO OBJETIVO DE REDISCUTIR A MATÉRIA. [...] TRIBUTÁRIO. IPTU. BASE DE CÁLCULO. IMÓVEL QUE SURTIU APÓS A LEI QUE PREVÊ A PLANTA GENÉRICA DE VALORES. AVALIAÇÃO INDIVIDUAL REALIZADA POR MEIO DE DECRETO. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL (ART. 150, I, DA CF). ENTENDIMENTO FIXADO EM PRECEDENTE COM REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. [...] III - Essa Corte, no julgamento de feito com repercussão geral reconhecida, RE 648.245/MG, Rel. Min. Gilmar Mendes, reiterou seu entendimento no sentido de que, com base no princípio da reserva legal (art. 150, I, da CF), somente por lei em sentido formal é possível instituir, alterar ou majorar a base de cálculo do IPTU, cabendo apenas sua atualização por meio de decreto, desde que em patamar inferior aos índices inflacionários oficiais de correção monetária. IV - É inconstitucional decreto que, pela primeira vez, estabelece os valores (avaliação individual) que servem de base de cálculo para exigir o IPTU sobre os imóveis descritos nos autos, ainda que se trate de bem que surgiu após a a lei que prevê a planta genérica de valores que servem de base para cálculo do imposto. V - Agravo regimental a que se nega provimento. (ARE 820303 ED, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 09/09/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-181 DIVULG 17-09-2014 PUBLIC 18-09-2014)

# Limites da necessidade de veiculação da Planta Genérica de Valores por lei

- ❑ Lançamento e estabelecimento de valor de m<sup>2</sup> de terrenos, áreas e edificações novos são mero exercício do poder regulamentar da Administração, decorrem da própria sistemática da lei a fim de lhe dar cumprimento.
  
- ❑ Ausência de inovação legal ou violação de seus limites, mas mera aplicação por meio de atos administrativos. Precedentes do STF sobre o Município de Londrina/PR:
  - ARE n. 1114001/PR;
  - ARE n. 1118482/PR.



# JURISPRUDÊNCIA

Decisão: Trata-se de agravo cujo objeto é decisão que negou seguimento a recurso extraordinário interposto contra acórdão assim ementado: “RECURSO INOMINADO. TRIBUTÁRIO. IPTU. LONDRINA. LOTEAMENTO POSTERIOR À LEI MUNICIPAL Nº. 8.672/2001. PLANTA GENÉRICA DE VALORES. ATRIBUIÇÃO DO VALOR VENAL AO NOVO IMÓVEL CRIADO. PAUTA Nº. 014/2014. LEGALIDADE. IMPOSSIBILIDADE DE ATRIBUIÇÃO DO VALOR VENAL DA GLEBA ORIGINÁRIA. CÓDIGO TRIBUTÁRIO MUNICIPAL QUE ESTIPULA OS CRITÉRIOS OBJETIVOS PARA A APURAÇÃO DO VALOR VENAL DOS IMÓVEIS CRIADOS APÓS A EDIÇÃO DA RESPECTIVA LEI. INTELIGÊNCIA DO ART. 176, §5º, CTM. ATRIBUIÇÃO DO VALOR VENAL REALIZADO DE FORMA TÉCNICA. INEXISTÊNCIA DE ILEGALIDADE OU INCONSTITUCIONALIDADE. SENTENÇA REFORMADA. PEDIDOS AUTORAIS IMPROCEDENTES. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. 1. Cinge-se a controvérsia acerca da constitucionalidade da Pauta de Valores nº. 014/2014, a qual apurou o valor venal do imóvel de propriedade da parte recorrida/autora. Sustenta referida parte que o ato praticado pelo ente municipal é eivado de ilegalidade e inconstitucionalidade, posto que realizado sem edição de lei prévia, afrontando as disposições da Constituição Federal e do Código Tributário Nacional. 2. A base de cálculo do IPTU é o valor venal do imóvel, conforme expressa disposição do art. 33, CTN. Conceitua-se valor venal “como sendo aquele preço que seria alcançado em uma operação de compra e venda à vista, em condições normais do mercado imobiliário, admitindo-se a diferença de até 10% para mais ou para menos” (HARADA, Kiyoshi in Direito financeiro-tributário). Trata-se, portanto, de um parâmetro dirigido ao legislador, a fim de que não seja extrapolado o valor de mercado do imóvel. Para tanto, pressupõe-se a existência de lei prévia que defina, objetivamente, os critérios para apuração do metro quadrado, levando-se em conta os diferentes padrões de construção, bem como de sua localização urbana. [...] (ARE 1118482, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, julgado em 13/04/2018, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-075 DIVULG 18/04/2018 PUBLIC 19/04/2018)



# Breves apontamentos - ITBI

- ❑ A Constituição da República atribuiu aos Municípios, no inciso II, de seu artigo 156, a competência para instituir e cobrar:
  - Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:
    - II - transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição.
  
- ❑ Nos termos do artigo 38 do Código Tributário Nacional a base de cálculo do ITBI será o valor venal dos bens e ou direitos transmitidos.
  - Art. 38. A base de cálculo do imposto é o valor venal dos bens ou direitos transmitidos.



## Jurisprudência

TRIBUTÁRIO. ITBI. BASE DE CÁLCULO. VALOR REAL DE MERCADO DO IMÓVEL. VALOR VENAL DO IPTU OU VALOR DECLARADO EM CARTÓRIO NO NEGÓCIO JURÍDICO. DESNECESSIDADE. JURISPRUDÊNCIA DO STJ. Trata-se, na origem, de Mandado de Segurança destinado a afastar a possibilidade de o Município de São João da Boa Vista/SP fixar como base de cálculo do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis por outro critério senão o do valor venal estabelecido para o IPTU ou o valor do negócio jurídico declarado pelos compradores ao Cartório de Registro Imobiliário. O STJ já firmou jurisprudência no sentido da possibilidade de o Município, no exercício da sua competência tributária, vir a arbitrar o valor do ITBI pelo valor real de mercado do imóvel, não ficando adstrito ao valor venal fixado para o IPTU, nem aquele declarado pelo comprador e vendedor no ato do registro imobiliário do negócio jurídico celebrado. Exige-se, apenas, que o arbitramento da base de cálculo seja precedido de regular processo administrativo. Precedentes: AgRg no AREsp 847.280/PR, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 10/03/2016, DJe 17/03/2016; AgRg no REsp 1550035/SP, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 27/10/2015, DJe 05/11/2015; AgRg no AREsp 547.755/PR, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 16/10/2014, DJe 30/10/2014. Recurso Especial provido. (REsp 1725761/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/04/2018, DJe 24/05/2018)



# Reflexão IPTU - ITBI

- ❑ **Competência dos municípios:** a Constituição Federal em seu artigo 156 atribui aos Municípios a competência para instituir o IPTU e o ITBI.
- ❑ Os dois impostos têm por base de cálculo unicamente o valor venal (do imóvel, no caso do IPTU e dos bens ou direitos transmitidos, no caso do ITBI), aspecto consagrado nos arts. 33 e 38 do CTN.
- ❑ **Cálculo de valor venal para fins de IPTU e ITBI:**
  - IPTU
    - Planta Genérica de Valores
    - Deve ser aprovada em lei ou não?
  - ITBI
    - avaliação individual do Município com base no cadastro imobiliário ou valor informado pelo contribuinte.
- ❑ Diante disso, surge o questionamento: Podem existir dois valores venais?



## Jurisprudência

PROCESSO CIVIL E TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO Nº 3/STJ. TRIBUTÁRIO. ITBI. BASE DE CÁLCULO. VALOR VENAL DO IMÓVEL. APURAÇÃO DISSOCIADA DO VALOR APURADO PELA MUNICIPALIDADE PARA COBRANÇA DE IPTU. POSSIBILIDADE. AGRAVO NÃO PROVIDO. 1. A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que a base de cálculo do ITBI é o valor real da venda do imóvel ou de mercado, o qual não se identifica necessariamente com a base de cálculo do IPTU. 2. Agravo interno não provido. (AgInt no AREsp 1191604/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/05/2018, DJe 24/05/2018)





## Jurisprudência

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. ITBI. VALOR VENAL. NECESSIDADE DE EXAME DE LEGISLAÇÃO LOCAL PARA SOLUÇÃO DA CONTROVÉRSIA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 280/STF. AGRAVO INTERNO DO PARTICULAR A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. Exame da controvérsia que demanda, necessariamente, o exame da legislação local (Decreto 31.134/1992 e Lei 11.154/1991, alterada pela Lei 14.256/2006, todos do Município de São Paulo/SP), medida vedada na via do Recurso Especial, a teor da Súmula 280/STF, aplicável por analogia. Precedentes: AgInt no AREsp. 871.034/SP, Rel. Min. ASSUSETE MAGALHÃES, DJe 2.6.2016; AgRg no AREsp. 768.845/BA, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, DJe 4.2.2016. 2. Ademais, o acórdão recorrido encontra apoio na jurisprudência desta Corte Superior de que inexistente ilegalidade na dissociação entre o valor venal do imóvel para fins de cálculo do ITBI e do IPTU, porquanto a apuração da base de cálculo e a modalidade de lançamento deles são diversas, não havendo, pois, vinculação de seus valores. Precedente: REsp. 1673866/SP, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, DJe 13.9.2017. 3. Agravo Interno do Particular a que se nega provimento.

(AgInt no REsp 1551884/SP, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 24/04/2018, DJe 09/05/2018)



### Diferença que não se justifica

- ❑ Se os dois impostos possuem por base de cálculo o valor venal, não poderia haver a possibilidade de dois valores venais distintos para cada um deles, pois o conceito é uno.
- ❑ Considerar (como muitos municípios fazem) a existência concomitante de dois valores venais distintos implica admitir que um deles não espelha a realidade material dos fatos, não podendo ser considerado como base de cálculo ou do IPTU ou do ITBI. (Aires Barreto)
- ❑ Eventual insegurança jurídica
  - Função judiciária deve ser o núcleo de estabilização da dinâmica interna do sistema;
  - Manutenção de um sistema coerente.





**OBRIGADO!**

[flavio.bernardes@bernardesadvogados.adv.br](mailto:flavio.bernardes@bernardesadvogados.adv.br)

**Flávio Couto Bernardes**

Doutor e Mestre em Direito pela UFMG

Professor de Direito Financeiro e Tributário da UFMG

Professor de Direito Tributário e Financeiro da PUC Minas.

Procurador do Município de Belo Horizonte

Advogado Sócio da Bernardes & Advogados Associados