



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

SIMPLES CORREÇÃO MONETÁRIA OU EFETIVA MAJORAÇÃO? UMA ANÁLISE
DA (DES)PROPORCIONALIDADE NA “CORREÇÃO MONETÁRIA” DA BASE DE
CÁLCULO DO IPTU NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, LEVADA A EFEITO
PELA LEI MUNICIPAL Nº 6.250/2017

Rodrigo Gil dos Santos

Rio de Janeiro
2018

RODRIGO GIL DOS SANTOS

SIMPLES CORREÇÃO MONETÁRIA OU EFETIVA MAJORAÇÃO? UMA ANÁLISE
DA (DES)PROPORCIONALIDADE NA “CORREÇÃO MONETÁRIA” DA BASE DE
CÁLCULO DO IPTU NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, LEVADA A EFEITO
PELA LEI MUNICIPAL Nº 6.250/2017

Artigo científico apresentado como exigência de
conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu*
da Escola da Magistratura do Estado do Rio de
Janeiro.

Professores Orientadores:

Mônica C. F. Areal

Néli L. C. Fetzner

Nelson C. Tavares Junior

Rio de Janeiro
2018

SIMPLES CORREÇÃO MONETÁRIA OU EFETIVA MAJORAÇÃO? UMA ANÁLISE DA (DES)PROPORCIONALIDADE NA “CORREÇÃO MONETÁRIA” DA BASE DE CÁLCULO DO IPTU NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, LEVADA A EFEITO PELA LEI MUNICIPAL Nº 6.250/2017

Rodrigo Gil dos Santos

Graduado pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro — UERJ. Advogado.

Resumo – a irresponsabilidade na gestão fiscal, com forte caráter de populismo fiscal, dos Prefeitos do Município do Rio de Janeiro entre 1997 e 2017, ao não promoverem a correção monetária da base de cálculo do IPTU na mesma medida da evolução do mercado imobiliário carioca, contribuiu para a grave crise fiscal na cidade. A atual gestão, com vistas à promoção mais acurada da justiça fiscal e o reequilíbrio fiscal, realizou tal correção monetária obedecendo os parâmetros de legalidade estabelecidos pelo artigo 97, II e § 2º, do CTN, lido à luz do Enunciado 160 da Súmula da Jurisprudência do STJ, tendo em vista que a referida atualização, de 20 anos, refletida em um biênio — ocorrera acima dos índices oficiais de inflação. Partindo, todavia, do pressuposto segundo o qual todos os atos do Poder Público devem reverência aos princípios — obedecendo a um parâmetro de juridicidade —, a essência do trabalho, portanto, é questionar se a alteração do valor venal dos imóveis no Município do Rio de Janeiro, para fins de IPTU, obedece ou não ao princípio da proporcionalidade.

Palavras-chave – Direito Tributário e Financeiro. Responsabilidade na Gestão Fiscal. Direito Administrativo. Necessidade de submissão dos atos do Poder Público ao Princípio da Juridicidade. Proporcionalidade dos atos do Poder Público.

Sumário – Introdução. 1. Mero populismo fiscal ou efetiva irresponsabilidade na gestão fiscal: os vinte anos de defasagem da Planilha Genérica de Valores dos imóveis localizados no Município do Rio de Janeiro. 2. Necessidade de submissão dos atos do Poder Público ao crivo da Juridicidade: legalidade do mecanismo jurídico usado para a majoração do tributo, à luz do artigo 97, § 2º, CTN e do Enunciado 160 da Súmula da Jurisprudência do STJ. 3. A falta de cuidado com os contribuintes: desproporcionalidade na majoração abrupta da base de cálculo do IPTU no prazo de um biênio, com vistas à correção monetária de vinte anos.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho discute a antijuridicidade da majoração do Imposto sobre a propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) para o exercício financeiro de 2018 proposta e aprovada no âmbito do Município do Rio de Janeiro (Projeto de Lei Municipal nº 268/2017). Busca-se demonstrar que, embora estritamente legal, a majoração do aludido tributo vai de encontro ao Ordenamento Jurídico, sendo necessário apreciar se tal condição implica a ausência de representatividade democrática de tal ato — devido ao excessivo aumento no encargo financeiro dos contribuintes —, que, em última análise, seria ilegítimo.

Para tanto, abordam-se conceitos jurídicos que fomentam o debate fora do âmbito do senso comum, mas com o devido respaldo no descontentamento da população com a medida.

Reconhece-se que desde 1997 há uma defasagem na Planilha Genérica de Valores (PGV) dos imóveis situados no Município do Rio de Janeiro, nos termos dos alertas de possibilidade de majoração do IPTU feitos aos munícipes desde o início do mandato do atual Prefeito do Município do Rio de Janeiro. Embora seja, no entanto, necessário corrigir monetariamente tais valores, com vistas ao reequilíbrio das contas públicas e à promoção mais acurada da justiça fiscal, devem ser feitas as seguintes reflexões: até que ponto a conduta dos administradores municipais anteriores consubstanciou irresponsabilidade na gestão fiscal? É suficiente a submissão dos atos do Poder Público à legalidade estrita ou o critério de análise deve abranger todo o Ordenamento Jurídico? É proporcional a correção monetária de uma defasagem de vinte anos, no prazo de um biênio?

Nada obstante, com menos de três meses de debates legislativos — parcos, superficiais e sem a efetiva participação da sociedade, em dissonância com o atual modelo de Administração Pública Consensual —, e após trocas de favores com os edis, o referido projeto de lei fora aprovado, em 5 de setembro de 2017, por maioria, pelo Legislativo Municipal (31 votos favoráveis; 18 contrários).

Inicia-se o primeiro capítulo com a análise da conduta dos Prefeitos anteriores sob a ótica da responsabilidade na gestão fiscal — sempre permeada pela reflexão da presença de um caráter populista e eleitoreiro em tal prática.

Segue-se ponderando, no segundo capítulo, a necessidade de submissão dos atos do Poder Público a um critério de juridicidade, para além da mera legalidade estrita, o que põe em xeque a presunção de legitimidade da majoração analisada no presente trabalho.

O terceiro capítulo, por fim, questiona a proporcionalidade da correção monetária da defasagem de vinte anos da PGV dos imóveis no Município do Rio de Janeiro, abruptamente, no prazo de um biênio. Há, aqui, uma reflexão sobre a própria legitimidade de tal ato — considerado de efetiva majoração — não só sob a ótica da conformidade com o Ordenamento, mas, também, no que se refere à ausência de representatividade democrática subjacente a essa medida, em função do excessivo aumento no encargo financeiro dos contribuintes.

A pesquisa será desenvolvida pelo método dialético, uma vez que o pesquisador pretende estudar as circunstâncias da majoração da base de cálculo de IPTU do Município do Rio de Janeiro promovida em 2017 em vários de seus aspectos, relações e conexões.

Para tanto, a abordagem do objeto da presente pesquisa jurídica será, necessariamente bibliográfica, na medida em que o pesquisador pretende se valer dos conceitos e classificações doutrinárias para sustentar a sua tese.

1. MERO POPULISMO FISCAL OU EFETIVA IRRESPONSABILIDADE FISCAL: OS VINTE ANOS DE DEFASAGEM DA PLANILHA GENÉRICA DE VALORES DOS IMÓVEIS LOCALIZADOS NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Após vários alertas realizados pela Administração Pública do Município do Rio de Janeiro desde o início da atual gestão, a base de cálculo do IPTU na localidade — consubstanciada pela PGV dos Imóveis situados em seu território, da qual se extraem o respectivo valor venal de cada propriedade — teve sua correção monetária, enfim, levada a cabo, mesmo com pouca discussão sobre o assunto¹.

Foram menos de três meses de debates legislativos na Câmara Municipal entre o encaminhamento do Projeto pelo Prefeito (Projeto de Lei nº 268/2017, do qual originou a Lei nº 6.250/2017), em 19 de junho de 2017, e sua efetiva aprovação pela Casa Legislativa, em 6 de setembro de 2017².

Parcos, superficiais e sem a participação da sociedade civil, em total dissonância com o modelo de Administração Pública Consensual³, tais debates aparentavam ensejar o dissenso entre os edis. Nessa trilha, a aprovação do aludido projeto só foi possível após trocas de favores com os parlamentares.

A justificativa para a aprovação apressada da proposta era, primeiramente, o reequilíbrio das contas públicas municipais diante da crise fiscal que assola a federação e, em

¹Houve, com efeito, a substituição da Planilha Genérica de Valores, sob o argumento de que os valores venais dos imóveis na planilha que então vigia eram os mesmos de vinte anos atrás, atualizados monetariamente pelo índice inflacionário ordinário do IPCA-E (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo — Especial). É que, em verdade, o mercado imobiliário carioca, nesse período, teve uma evolução superior à daquela representada pelo índice ordinário de inflação do IPCA-E.

²BRASIL, Município do Rio de Janeiro. *Projeto de Lei nº 268*, de 19 de junho de 2017. Disponível em <<http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/scpro1720.nsf/f6d54a9bf09ac233032579de006bfef6/0dd3d84da076721f83258145004e77fc?OpenDocument>>. Acesso em: 13 out. 2017.

³Atualmente preconizado e almejado no âmbito do Direito Administrativo, o modelo de Administração Pública consensual se expressa, v.g., em audiências e consultas públicas, bem como em Procedimentos de Manifestação de Interesse (PMI), tal como se observa, no Município do Rio de Janeiro, com a seleção de estudos para expansão do VLT para os bairros da Zona Sul. PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. *Prefeitura vai selecionar estudos para linha do VLT na Zona Sul*. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/secpar/exibeconteudo?id=5964095>>. Acesso em: 4 abr.2018.

segundo plano, a promoção de maior e mais acurada justiça fiscal — tudo tendo em vista que a base de cálculo do IPTU, representada pelos respectivos valores venais dos imóveis, contidos na PGV então vigente, se encontrava defasada há 20 (vinte) exercícios financeiros⁴.

A proposta do Poder Executivo, que culminou na edição da Lei Municipal nº 6.250, de 28 de setembro de 2017⁵, consagrou, então, o intuito da Administração Pública local de promover a correção monetária do valor venal dos imóveis de tal defasagem de 20 (vinte) anos, no prazo de um biênio, *i.e.*, 50 % 2018 e 50 % em 2019.

A problematização que de início se põe, sem qualquer motivação política, é a aferição das condutas dos Prefeitos anteriores, de propor as correções monetárias da base de cálculo do IPTU — refletida na PGV então vigente — em descompasso com a evolução do mercado imobiliário, à luz da responsabilidade na gestão fiscal, conceito jurídico introduzido no Ordenamento pela Lei de Responsabilidade na Gestão Fiscal (Lei Complementar nº 101/00)⁶.

É, pois, de se questionar se tais atitudes foram meras condutas de populismo fiscal, com fins eleitoreiros, tendo em vista a reeleição ou a perpetuação do grupo político no Poder ou se, para além disso, houve verdadeira e reiterada irresponsabilidade na gestão fiscal do Município do Rio de Janeiro.

Inicia-se a análise pelo artigo 11 da Lei Complementar nº 101/00, dispositivo em que o legislador complementar, ao dispor sobre os requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal, expressou sua preocupação não apenas com as despesas, mas, sobretudo, com as receitas públicas⁷.

Ao elencar como requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, a previsão e a efetiva arrecadação de todos os tributos de competência constitucional do ente federativo, a LRF teve em vistas a eficiência na gestão financeira e o equilíbrio fiscal, buscado, não só pela limitação das despesas, mas pela imposição da máxima arrecadação.

A sanção pelo descumprimento de tal mister — no que se refere aos impostos —, implica ao ente federativo a vedação ao recebimento de transferências voluntárias (artigo 11,

⁴De acordo com o artigo 34 da Lei nº 4.320/ 64 (Lei Geral de Direito Financeiro), o exercício financeiro coincide com o ano civil. BRASIL. *Lei nº 4.320*, de 17 de março de 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 14 out. 2017.

⁵ Id, Município do Rio de Janeiro. *Lei nº 6.250*, de 28 de setembro de 2017. Disponível em: <<http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/da65a6361caf879083257f460066ebb6/3518886cb3f67455832581aa005432fb?OpenDocument>>. Acesso em: 23. mar. 2018.

⁶ Id. *Lei Complementar nº 101*, de 4 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 14 out. 2017.

⁷ABRAHAM, Marcus. *Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada*. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 137

parágrafo único, da LC nº 101/00)⁸. Trata-se de nítida sanção de natureza institucional, de cunho financeiro e que recai sobre o próprio ente.

Entendida a competência tributária como a aptidão para instituir, fiscalizar e cobrar tributos, pode-se afirmar, em uma palavra, que a competência tributária é requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal⁹.

Apesar das disposições da Lei de Responsabilidade na Gestão Fiscal, a doutrina clássica de Direito Tributário, apoiada no artigo 8º do Código Tributário Nacional¹⁰, sempre se manifestou no sentido de que a competência tributária é facultativa¹¹, não sendo o ente federativo obrigado nem mesmo a instituir determinado tributo que tenha sido lhe atribuído pela Constituição¹².

Além das consequências do parágrafo único de seu artigo 11, a LC nº 101/00, por meio de remissões a outras leis, estabelece, em seu artigo 73, sanções de natureza pessoal pelo descumprimento de suas normas.

Para além das sanções pessoais de natureza penal, civil e administrativa, o artigo 73 estabelece, por meio de remissões à Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950 (Crimes de Responsabilidade do Presidente da República, de Ministros de Estado e de Ministros do Supremo Tribunal Federal) e ao Decreto-Lei nº 201, de 27 de Fevereiro de 1967 (Crimes de Responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores), sanções pessoais de natureza política, que podem ensejar a perda do cargo ou da função pública, em um juízo de responsabilização política (impedimento)¹³.

⁸As transferências voluntárias são conceituadas, para efeito da LC nº 101/00, como a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente federativo, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou destinados ao Sistema Único de Saúde, nos moldes do artigo 25 do mesmo diploma.

Não se confundem as transferências voluntárias com aquelas obrigatórias, decorrentes de previsão constitucional (repartição das receitas tributárias), que não podem ser limitadas ou restritas. BRASIL, op. cit., nota 6.

⁹Bem vistas as coisas, trata-se de tema tortuoso no âmbito dos Municípios, em que se pode verificar, em alguns casos mais extremos, total ausência do exercício da competência tributária por parte de alguns entes locais, que passam a contar com receitas públicas decorrentes, exclusivamente, da repartição constitucional das receitas tributárias — muito embora não seja esse o caso do Município do Rio de Janeiro.

¹⁰BRASIL. *Código Tributário Nacional*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm>. Acesso em: 14 out. 2017.

¹¹CARRAZZA apud CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 239-247.

¹²BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 14 out. 2017.

¹³O item 12 do artigo 10 da Lei nº 1.079/50, incluído pela Lei nº 10.028, de 19 de junho de 2000, estabelece que é crime de responsabilidade do Presidente da República a realização ou o recebimento de transferência voluntária em desacordo com limite ou condição estabelecida em lei. Idêntica disposição foi incluída, pelo mesmo diploma alterador, no inciso XXIII do artigo 1º do Decreto-Lei 201/1967, que trata dos crimes de responsabilidade dos Prefeitos. Assim, em último caso, o *impeachment* poderia ser a sanção pessoal de natureza política mais grave a ser infligida aos gestores do Município do Rio de Janeiro entre 1997 e 2016. Id. *Lei nº 1.079*, de 10 de abril de 1950. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm>. Acesso em: 15 out.2017. Id.

Embora o IPTU no Município do Rio de Janeiro, entre os anos de 1997 e 2016, estivesse perfeitamente instituído e previsto, é de se questionar se, com a defasagem de 20 (vinte) anos na correção monetária da PGV dos imóveis, houve efetiva arrecadação de tal tributo por parte dos gestores que administraram o Município durante esse período.

Com efeito, embora se reconheça que houve arrecadação do IPTU entre este largo período, não se pode dizer que esta fora efetiva, considerando a dissonância do valor previsto pela PGV então vigente face a evolução do mercado imobiliário, sobremaneira superior à inflação, segundo os índices oficiais ordinários.

Deixar de atualizar a base de cálculo do IPTU em consonância com a evolução de preços do mercado imobiliário, sob um olhar superficial, pode parecer uma atitude boa e altruísta, em prol dos contribuintes, já tão sobrecarregados com a alta carga tributária brasileira.

Nada obstante, não se pode deixar de questionar a nefasta prática do populismo político, que se espria, com todos seus efeitos negativos, também sobre a seara fiscal.

É, pois, de se duvidar se tal prática não teve como única finalidade a eleitoreira.

Fato notório, em contrapartida, é que tal prática pode ter contribuído, efetivamente, para a crise fiscal que hoje assola o Município¹⁴.

2. NECESSIDADE DE SUBMISSÃO DOS ATOS DO PODER PÚBLICO AO CRIVO DA JURIDICIDADE: LEGALIDADE DO MECANISMO JURÍDICO USADO PARA A MAJORAÇÃO DO TRIBUTO, À LUZ DO ARTIGO 97, § 2º, CTN E DO ENUNCIADO 160 DA SÚMULA DA JURISPRUDÊNCIA DO STJ

Classicamente, a doutrina administrativista sempre defendeu que os atos do Poder Público deveriam se submeter à estrita legalidade. Falava-se a respeito de uma reserva legal.

Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0201.htm>. Acesso em: 15 out. 2017.

¹⁴Nos termos do RREO (Relatório Resumido da Execução Orçamentária — Versão Simplificada) do Município do Rio de Janeiro, em 2016, o ente federativo em tela fechou o ano com déficit orçamentário, acumulando R\$ 28.267.745.828,90 (vinte e oito bilhões, duzentos e sessenta e sete milhões, setecentos e quarenta e cinco mil, oitocentos e vinte e oito reais e noventa centavos) de receitas efetivamente arrecadadas e R\$ 28.693.958.086,02 (vinte e oito bilhões, seiscentos e noventa e três milhões, novecentos e cinquenta e oito mil, oitenta e seis reais e dois centavos) de despesas efetivamente liquidadas. A crise fiscal do Município, portanto, se iniciava desde então. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/6924656/4188715/2.1.14RREOanexo146bimestre.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2017.

Os atos do Poder Público, em outras palavras, deveriam, sob tal concepção clássica, observar os ditames da legalidade estrita¹⁵.

Durante muito tempo, assim se interpretou o princípio da legalidade, arrolado, expressamente, no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal¹⁶, como um dos princípios a que deve obedecer toda a Administração Pública.

Com o passar do tempo, foi surgindo na doutrina uma concepção mais ampla, segundo a qual os atos do Poder Público deveriam se submeter não à mera legalidade estrita, mas à juridicidade. Nesse sentido, para além da pura e simples submissão à lei, como produto das fontes legislativas, os atos do Poder Público deveriam reverência a toda a ordem jurídica¹⁷.

Segundo Diogo de Figueiredo, “o princípio da juridicidade exprime a dupla submissão jurídica do Estado: à lei e ao Direito”.

Nessa tendência, a clássica submissão à lei foi ampliada e superada com a inclusão, de um lado, da submissão à legitimidade — em sua acepção política, *i.e.*, de representatividade democrática — e, de outro, da submissão à licitude, que abrange os princípios, enquanto valores constitucionalmente afirmados do Direito pós-moderno.

O princípio da juridicidade, consubstanciado pela legalidade, pela legitimidade e pela licitude, tem, pois, o escopo de atender à mais importante finalidade do Direito Administrativo: a proteção das liberdades e dos direitos dos administrados.

O princípio da juridicidade, sob essa ótica contemporânea, passou a corresponder ao que se enunciava como um “princípio da legalidade” tomado em sentido amplo, não se restringindo à mera submissão à lei, como produto das fontes legislativas, mas de respeito a toda a ordem jurídica, incluídos, aqui, os princípios.

Após essas breves considerações, deve-se ressaltar — no que toca à correção monetária do IPTU, mediante a alteração da PGV dos imóveis situados no Município do Rio de Janeiro — que a Lei nº 6.250/2017 tem natureza jurídica substancial de lei de efeitos concretos. Isso porque apenas reveste a forma imprópria de “lei” em sentido estrito (artigo 59,

¹⁵ Para Celso Antônio Bandeira de Mello, a legalidade, enquanto princípio basilar do regime jurídico-administrativo, nasce com o Estado de Direito, sendo uma de suas consequências: trata-se do fruto da submissão do Estado à lei: “Pretende-se, através (SIC) da norma geral, abstrata e, por isso mesmo, impessoal, a lei, editada, pois, pelo Poder Legislativo — que é o colégio representativo de todas as tendências (inclusive minoritárias) do corpo social —, garantir que a atuação do Executivo nada mais seja senão a concretização dessa vontade geral”. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 102-109.

¹⁶ BRASIL, op. cit., nota 12.

¹⁷ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*: parte introdutória, parte geral e parte especial. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 149 e 324; JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 8. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 188.

III, CRFB/88) pela exigência legal do artigo 97, § 2º, CTN¹⁸, interpretada à luz do Enunciado nº 160 da Súmula da jurisprudência do STJ¹⁹.

Inicialmente, o inciso II do *caput* do artigo 97, CTN sujeita a majoração, bem como a redução, de tributos à reserva de lei em sentido estrito. O § 2º do aludido dispositivo, por seu turno, estabelece que, para os fins do inciso II do *caput*, não constitui majoração de tributo a atualização monetária da respectiva base de cálculo.

A primeira conclusão extraída dessa imposição legal é que, em regra, não se exige que a correção monetária da base de cálculo de determinado tributo seja feito por meio de lei — podendo, assim, ser promovida por decreto (ato administrativo normativo).

Em interpretação a esse referido § 2º no que toca ao Imposto Predial Territorial Urbano, o STJ editou o Enunciado nº 160 de sua Súmula.

O STJ cristalizou, assim, na Súmula de sua jurisprudência, o entendimento segundo o qual é vedado aos Municípios atualizar o IPTU, mediante decreto, em percentual superior ao índice oficial de correção monetária (índices inflacionários oficiais).

Nessa trilha, extrai-se dos precedentes do Enunciado 160, que o STJ equiparou tal situação a uma efetiva majoração da base de cálculo do IPTU, exigindo — *a contrario sensu* — a edição de lei.

A Lei Municipal nº 6.250/2017 se enquadra justamente nessa situação. Como a alegada “correção monetária” do IPTU se deu acima dos índices oficiais de inflação — sob a justificativa de que, ao longo de vinte anos, a correção monetária da base de cálculo do IPTU no Município do Rio de Janeiro foi realizada em descompasso com a evolução inflacionária do mercado imobiliário —, foi necessário a edição de uma lei ordinária para realizá-la.

Sob a ótica da legalidade estrita, portanto, é possível afirmar que a nova PGV dos imóveis situados no Município do Rio de Janeiro preenche os requisitos de validade estabelecidos pelo artigo 97, § 2º, CTN e pelo Enunciado 160 da Súmula do STJ.

No entanto, sob uma análise mais acurada, à luz do Ordenamento Jurídico, considerando todos os princípios aplicáveis ao Direito Administrativo, reconhecidos pela doutrina contemporânea — por todos, Diogo de Figueiredo e Marçal Justen Filho —, observa-se que ela pode ser antijurídica, já que pode não passar pelo crivo do princípio da

¹⁸BRASIL, op. cit., nota 10.

¹⁹ Id. Superior Tribunal de Justiça. *Enunciado 160 da Súmula da jurisprudência*. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2010_11_capSumula160.pdf>. Acesso em: 26 dez. 2017.

proporcionalidade, tido como parâmetro, inclusive, para o controle externo de mérito dos atos administrativos discricionários, realizado pelo Poder Judiciário.

A Lei Municipal em análise, nessa toada, foi objeto de duas Representações de Inconstitucionalidade recentemente — na forma do artigo 125, § 2º, CRFB/88²⁰ e do artigo 162, CERJ/89²¹ —, ajuizadas pelos Deputados Estaduais do Rio de Janeiro Flávio Nantes Bolsonaro²² e Luiz Paulo Corrêa da Rocha e Lúcia Helena Pinto de Barros, (estes dois últimos, em litisconsórcio no polo ativo da mesa ação)²³.

Em 11 de dezembro de 2017, em julgamento conjunto de Medida Cautelar, o Órgão Especial do TJRJ, com fundamento na desproporcionalidade da correção e no princípio constitucional da vedação ao confisco (art. 150, IV, CRFB/88; artigo 196, IV, CERJ/89), suspendeu a eficácia dos artigos 2º e seguintes da Lei nº 6.250/2017.

Em seguida, no dia 21 de dezembro, em decisão monocrática prolatada no âmbito da Suspensão de Liminar 1135 — proposta pela Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro —, a Ministra Cármen Lúcia, suspendeu a medida cautelar deferida pelo Órgão Especial do TJRJ contrária à aplicação da Lei 6.250/2017, que reajustou a base de cálculo do IPTU no Município do Rio de Janeiro²⁴.

A Ministra Cármen Lúcia entendeu que os dados constantes dos autos conduziam à conclusão de que a manutenção da decisão objeto daquela contracautela representava risco à ordem pública, na sua acepção jurídico-administrativa, e econômica, pela capacidade de agravar a precária prestação de serviços públicos pelo Município do Rio de Janeiro.

A Ministra considerou, também, os dados contidos no parecer da Procuradoria-Geral da República (PGR), favorável à suspensão da decisão do TJRJ, apontando um impacto sobre a arrecadação municipal de R\$ 300.000.000,00 (trezentos milhões de reais) e R\$ 600.000.000,00 (seiscentos milhões de reais) a partir de 2019. Isso porque a atualização da PGV foi parcelada em dois anos, sendo 50 % em 2018 e 50 % a partir de 2019.

A Ministra ponderou, ainda, que é possível suspender decisões cautelares de Tribunais de Justiça estaduais quando da lei questionada decorrerem efeitos concretos e imediatos que

²⁰Id, op. cit., nota 12.

²¹ Id, Estado do Rio de Janeiro. *Constituição do Estado do Rio de Janeiro*. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/constest.nsf/PageConsEst?OpenPage>>. Acesso em: 26 dez. 2017.

²²Id. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. *Processo nº 0061506-79.2017.8.19.0000*. Órgão Especial. Relatora: Desembargadora Elisabete Filizzola. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/ejud/ConsultaProcesso.aspx?N=201700700291>>. Acesso em: 26 dez.2017.

²³Id. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. *Processo nº 0059752-05.2017.8.19.0000*. Órgão Especial. Relatora: Desembargadora Elisabete Filizzola. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/ejud/ConsultaProcesso.aspx?N=201700700276>>. Acesso em: 26 dez.2017.

²⁴Id. Supremo Tribunal Federal. *SL nº 1135*. Relatora: Ministra Cármen Lúcia Antunes Rocha. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5330022>>. Acesso em: 26 dez.2017.

repercussão geral na interposição de todo Recurso Extraordinário em que se demonstre afronta ao princípio da proporcionalidade.

Também é a orientação da doutrina constitucionalista em geral. Por todos, em razão de sua tradição germanófila, Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco²⁷, consideram que o vício de inconstitucionalidade material decorrente do excesso do Poder Legislativo é um dos mais tormentosos temas do controle de constitucionalidade atualmente.

Para esses autores, que acompanham o atual entendimento do STF²⁸, embora a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, não tenha sido expressa em relação ao princípio da proporcionalidade, este pode ser extraído do princípio do devido processo legal em sua acepção material ou substantiva, com fulcro no artigo 5º, LIV, CRFB/88.

A doutrina, portanto, identifica como típica manifestação do excesso de poder legislativo a violação do princípio da proporcionalidade ou da proibição do excesso.

A violação desse princípio ocorre mediante contrariedade, incongruência e irrazoabilidade ou inadequação entre meios e fins.

A jurisprudência do STF e a doutrina constitucionalista — assim como ocorre na Alemanha — atribuem, portanto, ao princípio da proporcionalidade a natureza jurídica de norma constitucional não escrita.

A aferição da validade de uma lei ou ato do Poder Público à luz do princípio da proporcionalidade envolve a apreciação de seus três elementos ou subprincípios, consolidados pela doutrina desde as origens do instituto, na Alemanha: necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito da lei ou ato do Poder Público objeto de controle.

Para a doutrina constitucionalista, o subprincípio da adequação impõe que as medidas interventivas adotadas se mostrem aptas a atingir os objetivos pretendidos²⁹. Se o meio for inadequado, o objeto do controle é inconstitucional, já na primeira análise, por violação ao princípio da proporcionalidade.

Já quanto ao subprincípio da necessidade, esses autores esclarecem que nenhum meio menos gravoso para o indivíduo pode se revelar igualmente eficaz na obtenção do resultado pretendido. Dessa forma, o meio não será necessário se o objetivo puder ser alcançado com a

²⁷BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 194.

²⁸BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI nº 855-MC* e *ADI nº 855*. Plenário. Relatores: Ministro Sepúlveda Pertence e Gilmar Mendes, respectivamente. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+855%2ENU ME%2E%29+OU+%28ADI%2EACMS%2E+ADJ2+855%2EACMS%2E%29&base=baseAcordados&url=http://tinyurl.com/d4887ym>>. Acesso em: 27 dez.2017.

²⁹BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. op. cit., p. 202.

adoção de medida que se revele menos gravosa. Nesses casos, também será o meio inconstitucional, por violação ao princípio da proporcionalidade.

Por fim, caso satisfeitos os mandamentos desses dois subprincípios, deve-se aferir a proporcionalidade em sentido estrito — considerando-se os efeitos práticos da medida tomada.

Com base nessa construção doutrinária do princípio da proporcionalidade, a presente pesquisa coloca em xeque a constitucionalidade da Lei nº 6.250/2017.

Inicialmente, não se questiona que a correção monetária da base de cálculo do IPTU, para fazer frente à defasagem de vinte anos na PGV, é adequada. Isso porque se mostra apta a promover o reequilíbrio fiscal do Município do Rio de Janeiro — objetivo pretendido.

Satisfeito o requisito do primeiro subprincípio componente da proporcionalidade, é de se analisar a necessidade, segundo subprincípio.

Sob a ótica da necessidade, não se pode afirmar que há outro meio menos gravoso para os municípios que seja igualmente eficaz para reequilibrar as contas públicas.

Isso porque, pressupondo-se que a principal fonte de receitas públicas é a derivada — *i.e.*, aquela que se origina do patrimônio da coletividade a partir do exercício do poder coativo de cobrança de que o Estado é dotado —, a maior fonte do produto da arrecadação tributária de um Município como o Rio de Janeiro, na forma do artigo 156, *caput*, CRFB/88³⁰, é o IPTU.

Tendo em vista que a majoração de qualquer outro tributo municipal seria menos eficaz para reequilibrar as contas públicas, esta pesquisa considera que a correção monetária da base de cálculo do IPTU é plenamente necessária — sobretudo depois de vinte anos de correção monetária abaixo do crescimento do mercado imobiliário.

Analisa-se, por fim, a proporcionalidade em sentido estrito da medida.

Segundo as considerações desta pesquisa, a majoração da base de cálculo do IPTU no Rio de Janeiro, mediante a alteração da PGV, todavia, não passa pelo crivo do último subprincípio.

³⁰BRASIL, *op. cit.*, nota 12. Ressalvada a repartição das receitas tributárias do ITR (artigo 158, II c/c artigo 153, § 4º, III, ambos da CRFB/88), os Municípios eminentemente urbanos têm, basicamente, competência para instituir os seguintes impostos: IPTU, ITBI e ISS.

Segundo a opinião deste pesquisador, embora também não seja pequena a arrecadação de ITBI e ISS, fato é que transmissões onerosas, *inter vivos*, de bens imóveis podem não ser tão corriqueiras em momentos de crise financeira, como o atual, e serviços podem ser prestados sem que seja dado conhecimento à autoridade fiscal, tendo em vista a natureza do lançamento desse tributo — por declaração —, o que dá ensejo à sonegação fiscal. Sem embargos, todos aqueles que são proprietários de imóveis recebem o carnê de IPTU, tributo cuja modalidade de lançamento ocorre de ofício.

Deve-se ressaltar, ademais, que a Lei nº 6.250 também majorou a alíquota do ITBI.

Isso porque, preliminarmente, nenhum tributo pode ser instituído com efeito de confisco (artigo 150, IV, CRFB/88³¹ e artigo 196, IV, CERJ/89³²).

Além disso, essa efetiva majoração, de dez anos em 2018 (50 %) e dez anos em 2019 (50 %) terá como efeito o aumento na inadimplência, já que, em total violação ao princípio da proteção à confiança, a população — que não teve tempo para se planejar — se encontra em momento de grave crise financeira. Há, vale dizer, servidores públicos estaduais, proprietários de imóveis no Município do Rio de Janeiro, sem receber seus vencimentos em dia, carecendo de empréstimos para pagar suas contas.

Nessa trilha, a majoração da base de cálculo do IPTU em 100 %, 300 % ou 1.000 %³³ — a depender do imóvel e de sua localização — pode causar o efeito prático inverso: um maior número de contribuintes inadimplentes, o que, conseqüentemente, agravaria sobretudo a crise fiscal no Município.

Assim, pode-se concluir que a Lei nº 6.250/2017 carece de constitucionalidade, quer em face da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, de 1989, quer em face da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988.

Há, pois, uma inconstitucionalidade material por violação ao princípio da proporcionalidade.

Assim, é, também, de se concluir que tal ato de efetiva majoração da base de cálculo do IPTU padece de real ausência de legitimidade, sob a acepção política, bem conceituada por Norberto Bobbio.

Para Bobbio, em seu Dicionário de Política³⁴, legitimidade, na acepção política da palavra, é um atributo do Estado que consiste na presença, em uma parcela significativa da população, de um grau de consenso apto a assegurar a obediência sem a necessidade de recurso ao uso da força, salvo em casos esporádicos.

O contrário se mostra, sem qualquer sombra de dúvidas: há, em verdade, a presença de um amplo grau de dissenso e insatisfação em uma parcela significativa da população em relação à abrupta majoração da base de cálculo do IPTU, com vistas à promoção da correção monetária de vinte anos em um biênio.

³¹Id, op. cit., nota 12.

³²Id, op. cit., nota 21.

³³Id, op. cit., notas 22 e 23.

³⁴Bobbio, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Coordenador da Tradução João Ferreira. 11ª ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1998, p. 675.

Melhor seria a correção da base de cálculo do IPTU ainda mais escalonada, gradativa, com respeito a proteção da confiança dos administrados, com tempo de planejamento financeiro para cada contribuinte. A proposta presente seria de corrigir 6 anos e 8 meses a cada ano³⁵.

Somente dessa forma, respeitando o direito fundamental à propriedade dos munícipes, sem confiscar-lhes os bens, a proteção da confiança dos administrados e a capacidade contributiva de cada um, estaria a atual gestão municipal cuidando dos contribuintes, adequadamente, enquanto pessoas.

CONCLUSÃO

Esta pesquisa buscou discutir, a partir da análise de conceitos jurídicos — permitindo o debate fora do âmbito do senso comum —, mas com o devido respaldo no descontentamento da população com a medida, a desproporcionalidade da majoração da base de cálculo do IPTU no Município do Rio de Janeiro, levada à cabo pelo atual Chefe do Poder Executivo.

Para tanto, enfrentou três problemáticas: a irresponsabilidade fiscal dos gestores municipais nos últimos vinte anos, a antijuridicidade da nova Planilha Genérica de Valores e a efetiva desproporcionalidade da correção monetária levada a cabo.

Inicialmente, por meio de uma reflexão acerca da omissão reiterada dos Prefeitos anteriores, que não promoveram — gradativamente, ano a ano — a correção monetária da base de cálculo do aludido imposto, demonstrou-se a irresponsabilidade fiscal em tal prática, revestida de nítido populismo fiscal.

Em seguida, a partir da reflexão sobre a necessidade de submissão dos atos do Poder Público ao crivo da juridicidade, demonstrou-se que, contemporaneamente, não mais se admite a mera submissão à lei como aferição da validade de tais atos. Para além disso, devem os atos do Poder Público reverência aos ditames dos princípios, incluído, aqui, o da proporcionalidade, a que se reconhece status constitucional. Nesse sentido, aventou-se a possibilidade de que a nova Planilha Genérica de Valores, embora legal, fosse antijurídica.

Por fim, com vistas a discutir a problemática central, este trabalho chegou à conclusão de que a correção monetária levada a cabo, com vítrea natureza de majoração, é materialmente inconstitucional por violação ao princípio da proporcionalidade.

³⁵Assim, ao final do último ano do atual mandato, estariam corrigidos monetariamente, face à defasagem de vinte anos da PGV, os valores venais dos imóveis situados no Município do Rio de Janeiro.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. *Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada*. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

BRASIL. *Código Tributário Nacional*. Disponível <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm>. Acesso em: 14 out. 2017.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 14 out. 2017.

_____. *Decreto-Lei nº 201*, de 27 de fevereiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0201.htm> Acesso em: 15 out.2017.

_____. *Lei Complementar nº 101*, de 4 de maio de 2000. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 14 out. 2017.

_____. *Lei nº 1.079*, de 10 de abril <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm>. Acesso em: 15 out.2017.

_____. *Lei nº 4.320*, de 17 de março de 1964. Disponível <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 14 out. 2017.

_____, Estado do Rio de Janeiro. *Constituição do Estado do Rio de Janeiro*. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/constest.nsf/PageConsEst?OpenPage>>. Acesso em: 26 dez. 2017.

_____, Município do Rio de Janeiro. Controladoria Geral do Município. *RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA — VERSÃO SIMPLIFICADA (RREO)*, de 2016, do Município do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/6924656/4188715/2.1.14RREOanexo146bimes tre.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2017.

_____, Município do Rio de Janeiro. *Lei nº 2.955*, de 29 de dezembro de 1999. Disponível em <<http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/8816e6557e1e1cbe03257960005fdc92/8d892d54a99fd61f032576ac0073398f?OpenDocument>>. Acesso em: 23. mar. 2018.

_____, Município do Rio de Janeiro. *Lei nº 6.250*, de 28 de setembro de 2017. Disponível em: <<http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/da65a6361caf879083257f460066ebb6/3518886cb3f67455832581aa005432fb?OpenDocument>>. Acesso em: 23. mar. 2018.

_____, Município do Rio de Janeiro. *Projeto de Lei nº 268*, de 19 de junho de 2017. Disponível em <<http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/scpro1720.nsf/f6d54a9bf09ac2330325>>

79de006bfef6/0dd3d84da076721f83258145004e77fc?OpenDocument>. Acesso em: 13 out. 2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *Enunciado 160 da Súmula da Jurisprudência*. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/electronica/stj-revistasumulas-2010_11_capSumula160.pdf>. Acesso em: 26 dez. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. *ADI nº 855-MC e ADI nº 855*. Plenário. Relatores: Ministro Sepúlveda Pertence e Gilmar Mendes, respectivamente. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+855%2ENUME%2E%29+OU+%28ADI%2EACMS%2E+ADJ2+855%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/d4887ym>>. Acesso em: 27 dez.2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. *RE nº 852.796-RG/RS*. Plenário. Relator: Ministro José Antônio Dias Toffoli. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE%24%2ESCLA%2E+E+852796%2ENUME%2E%29+OU+%28RE%2EPRCR%2E+ADJ2+852796%2EPRCR%2E%29&base=baseRepercussao&url=http://tinyurl.com/om8yheg>>. Acesso em: 27 dez.2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. *SL nº 1135*. Relatora: Ministra Cármen Lúcia Antunes Rocha. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5330022>>. Acesso em: 26 dez.2017.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. *Processo nº 0059752-05.2017.8.19.0000*. Órgão Especial. Relatora: Desembargadora Elisabete Filizzola. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/ejud/ConsultaProcesso.aspx?N=201700700276>>. Acesso em: 26 dez.2017.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. *Processo nº 0061506-79.2017.8.19.0000*. Órgão Especial. Relatora: Desembargadora Elisabete Filizzola. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/ejud/ConsultaProcesso.aspx?N=201700700291>>. Acesso em: 26 dez.2017.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Coordenador da Tradução João Ferreira. 11. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1998.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 8. ed., revista, ampliada e atualizada. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. 16ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. *Prefeitura vai selecionar estudos para linha do VLT na Zona Sul.* Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/secpar/exibeconteudo?id=5964095>>. Acesso em: 4 abr.2018.