MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
AUDITORIA INTERNA
SECRETARIA DE ORIENTAÇÃO E AVALIAÇÃO

PARECER SEORI/AUDIN-MPU Nº 599/2020

Referência : Despacho nº 1446.2020. PGEA nº 0.02.000.000086/2020-58.
Assunto : Administrativo. Pagamento de IPTU. Imunidade Tributária.
Interessado : Diretoria Regional. Procuradoria Regional do Trabalho da 9ª Região – PR.

O Senhor Diretor Regional da Procuradoria Regional do Trabalho da 9ª Região, por meio do Despacho em epígrafe, encaminhado a esta Auditoria Interna do Ministério Público da União, solicita esclarecimentos acerca da possibilidade de reconhecimento de dívida referente ao IPTU de 2018 dos imóveis que abrigam a sede da Procuradoria do Trabalho no Município de Londrina - PTM, e especialmente acerca da possibilidade de se ingressar com demanda judicial representada pela Advocacia Geral da União-AGU, no intuito de ver declarada a imunidade tributária do respectivo IPTU.

2. Segundo relata, em 21/12/2017 foi celebrada escritura pública de compra e venda dos imóveis que abrigam a nova sede da citada PTM, que, lavrada em Tabelionato, teve como participantes o "Ministério Público da União" e a empresa Copralon Comercial de Produtos Alimentícios Londrina Ltda.

3. Informa que em 02/03/2018 houve diligência registral imobiliária (prenotação) a fim de perfectibilizar o processo de transferência de propriedade, por meio de escritura de rerratificação, haja vista constar como comprador, equivocadamente, o Ministério Público da União em vez da União. Entretanto, informa que tal equívoco ainda não foi regularizado, encontrando-se pendente de análise junto à Secretaria do Patrimônio da União-SPU.

4. Acrescenta que, em razão da negociação havida na forma da escritura pública de compra e venda, celebrada em 21/12/2017, foi protocolado requerimento de imunidade tributária referente ao IPTU/2018, cujo pleito foi indeferido pela prefeitura do município, sob

Assinado digitalmente em 02/07/2020 17:57. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave BD87B522.67E401F5.3D31A167.2518DC4C

o fundamento de que na data da ocorrência do fato gerador do respectivo imposto, ou seja, em 1º/01/2018, a propriedade do imóvel não havia sido transferida à União, portanto pendente do necessário registro imobiliário, que permanece em nome da vendedora. Sendo assim, em fevereiro de 2020, foi apresentado pedido de revisão do indeferimento à prefeitura, que manteve a decisão, conforme registro em 31/03/2020.

5. Diante do contexto, foi encaminhada consulta à Assessoria Jurídica da PRT 9ª Região, indagando sobre a adequação de reconhecimento de dívida relativa ao IPTU/2018, a qual concluiu pela sua impossibilidade por ausência de dívida válida de titularidade da União. Embora esse entendimento, a Assessoria sugeriu que fosse realizada consulta a esta Audin, especialmente quanto a eventual ajuizamento de demanda judicial no intuito de ver dclarada a imunidade tributária no caso em tela, via acionamento da Advocacia Geral da União-AGU.

6. Em análise, com relação à hipótese de reconhecimento de dívida do imposto de 2018, é importante enfatizar que a sua efetivação requer atendimento dos requisitos constantes no art. 37 da Lei nº 4.320/64, assim como no art. 22, §§ 1º e 2º, do Decreto nº 93.872/86, os quais dispõem respectivamente:

> **LEI Nº 4.320/1964**
>
> Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.
>
> **DECRETO Nº 93.872/1986**
>
> Art . 22. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida, e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente, poderão ser pagos à conta de dotação destinada a atender despesas de exercícios anteriores, respeitada a categoria econômica própria.
>
> § 1º O reconhecimento da obrigação de pagamento, de que trata este artigo, cabe à autoridade competente para empenhar a despesa.
>
> § 2º Para os efeitos deste artigo, considera-se:
>
> a) despesas que não se tenham processado na época própria, aquelas cujo empenho tenha sido considerado insubsistente e anulado no

Assinado digitalmente em 02/07/2020 17:57. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave BD87B522.67E401F5.3D31A167.2518DC4C

> encerramento do exercício correspondente, mas que, dentro do prazo estabelecido, o credor tenha cumprido sua obrigação;
>
> b) restos a pagar com prescrição interrompida, a despesa cuja inscrição como restos a pagar tenha sido cancelada, mas ainda vigente o direito do credor;
>
> c) compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício, a obrigação de pagamento criada em virtude de lei, mas somente reconhecido o direito do reclamante após o encerramento do exercício correspondente.

7. Assim, da leitura dos normativos, certifica-se que a despesa em comento não se enquadra em nenhum desses mandamentos, uma vez que, à época, embora houvesse ocorrido a transação de compra e venda registrada em escritura pública, não havia rubrica reservada no orçamento público daquele exercício para cobertura da referida despesa.

8. Constata-se também que o fato gerador do respectivo imposto ocorreu na titularidade da empresa vendedora, que ainda se apresenta como proprietária do imóvel, sendo esta, juridicamente, a devedora do imposto e não a União. Por isso, cumpre-nos reiterar o entendimento firmado no Parecer da Assessoria Jurídica da PRT 9ª Região, haja vista não haver respaldo legal que justifique o reconhecimento da dívida mencionada.

9. A partir desse ponto, em atenção à indagação sobre eventual ajuizamento de demanda judicial no intuito de ver declarada a imunidade tributária do IPTU, requer tecer as seguintes considerações:

> a) o benefício da imunidade recíproca, previsto na alínea "a" do inciso VI do art. 150 da Constituição Federal de 1988, que veda à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios instituir impostos sobre patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros, representa um tipo de imunidade incondicionada, porque, diferente dos outras modalidades, elencadas nas alíneas "b" a "d" do mesmo dispositivo, não requer o cumprimento de certos requisitos, veiculados em diversas normas distintas. Tal modelo constitui uma limitação constitucional ao poder de tributar entre os entes públicos como forma de resguardar o equilíbrio federativo. Por isso, os objetos eivados e protegidos por esse instituto recebem um tratamento diferenciado

Assinado digitalmente em 02/07/2020 17:57. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave BD87B522.67E401F5.3D31A167.2518DC4C

representado pela não incidência de impostos em seu patrimônio, renda e serviços;

b) especificamente sobre o Imposto de Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU, os arts. 32 e 34 do Código Tributário Nacional-CTN exige, para sua incidência, a confirmação de propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, cujos titulares serão os contribuintes do imposto, veja:

> Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município;
>
> (...)
>
> Art. 34. Contribuinte do imposto é o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer título.

c) acerca da indicação do contribuinte, o art. 165, §§ 1º e 2º, da Lei nº 7.303/1997, que dispõe sobre o sistema tributário do Município de Londrina/PR, semelhante à disposição do CTN, estabelece as opções de contribuinte, acrescentando que os respectivos titulares respondem solidariamente com o proprietário pelo pagamento do imposto, na forma da lei civil, o qual se transmite aos adquirentes. Observe:

> Art. 165. Contribuinte do imposto é o proprietário, o tular do domínio úl ou o possuidor do imóvel a qualquer tulo.
>
> § 1º Respondem solidariamente pelo pagamento do imposto o justo possuidor, o titular do direito de usufruto, uso ou habitação, os promitentes compradores imitidos na posse, os cessionários, os posseiros, os comodatários e os ocupantes a qualquer título do imóvel, ainda que pertencente a qualquer pessoa física ou jurídica de direito público ou privado isenta do imposto ou imune.
>
> § 2º O imposto é anual e na forma da lei civil se transmite aos adquirentes.

d) no que tange à aquisição de propriedade, o § 1º do artigo 1.245 do Código Civil determina que ela se concretiza entre vivos mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis e, enquanto não

Assinado digitalmente em 02/07/2020 17:57. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave BD87B522.67E401F5.3D31A167.2518DC4C

houver esse registro, o alienante continua a ser havido como dono do imóvel.

10. Isso posto, releva ponderar que as normas legais retrocitadas permitem ao Município escolher dentro das opções disponíveis o contribuinte do imposto, que no caso em comento poderia, sem dúvida, ser a União, possuidora do imóvel, conforme escritura pública lavrada em Tabelionato em 21/12/2017, resultado da transação de compra e venda entre o Ministério Público da União e a Copralon Comercial de Produtos Alimentícios Londrina Ltda., prenotada em 02/03/2018, a fim de perfectibilizar o processo de transferência de propriedade. Entretanto, o ente municipal optou por indicar a antiga proprietária, justificando por isso o indeferimento do pedido de imunidade dos impostos vencidos, já que, enfatize-se, caso houvesse designado como contribuinte a União, o imposto referente seria abarcado pela imunidade tributária recíproca.

11. Entretanto, considerando as normas regentes, conclui-se que, embora se confirme a concretização da transação por meio de escritura pública de compra e venda, lavrada em 21/12/2017, esse ato, em termos legais, não representa, por si só, a aquisição do direito real de propriedade pelo comprador, pois seus efeitos referem-se somente ao contrato celebrado, gerando apenas um direito obrigacional entre as partes contratantes, pois o direito real, segundo o § 1º do artigo 1.245 do Código Civil, só se confirma com o registro do título translativo no Registro de Imóveis, que enquanto não se concretizar, o vendedor continuará como dono do imóvel.

12. Logo, deduz-se que o atraso na transferência de propriedade gera insegurança jurídica à parte compradora, pois, estando o bem apenas na titularidade do alienante, corre-se o risco de acarretar diversos prejuízos ao adquirente, como, por exemplo, ser objeto de penhora em execução de dívida, obrigando possivelmente o adquirente a se valer de longa demanda judicial para que o direito real seja a ele conferido.

13. Confirma o exposto, o indeferimento do pedido de imunidade por parte da Secretaria da Fazenda Municipal, que optou por indicar como contribuinte o antigo proprietário, justificando, de acordo com os autos, que, devido a falta de transferência da propriedade do imóvel para a União, o imóvel ainda permanece em nome da vendedora. À vista disso, convém à parte interessada envidar esforços junto à SPU para que se proceda o

Assinado digitalmente em 02/07/2020 17:57. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave BD87B522.67E401F5.3D31A167.2518DC4C

mais breve possível a substituição do adquirente titular no título translativo, tornando-o perfeito ao registro imobiliário, para que seja constituído o direito real de propriedade em nome da União, evitando assim diversas consequências provenientes da sua falta.

14. Enquanto isso, é preciso também considerar que a evidente demora nos trâmites burocráticos para substituição da titularidade do ente público ocasiona o aumento do débito tributário, pois, enquanto não se confirmar a propriedade em nome da União, os impostos pertinentes ao bem serão cobrados da vendedora, que não se beneficia do instituto da imunidade tributária.

15. Desse modo, como meio alternativo de se evitar o crescimento da dívida de IPTU e sua consequente inscrição em dívida ativa, é forçoso recorrer ao art. 5º, inciso XXXV da Constituição Federal de 1988, o qual dispõe que "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito", favorecendo à parte interessada buscar por ora a tutela jurisdicional por meio de ação, representada pela Advocacia Geral da União**.**

16. Ademais, importante anotar que compete à Advocacia Geral da União-AGU a representação judicial para a defesa dos interesses da União e de seus órgãos, incluindo o Ministério Público da União. Para isso, o art. 1º da Portaria nº 254/2018/AGU, esclarece que:

> Art. 1º - Existindo conflito de interesses entre dois ou mais órgãos ou instituições da União, caberá a designação, por ato específico do Advogado-Geral da União, de membros integrantes das carreiras de Advogado da União para o exercício de representação judicial *ad hoc* dos órgãos ou instituições envolvidas no litígio.

17. Por fim, impõe registrar a necessidade de serem adotadas providências no sentido de regularizar a situação de registro do imóvel, em razão de sua propriedade ainda não haver sido devidamente transferida à União, o que pode ensejar ação regressiva a quem deu causa ao registro incorreto, caso haja alguma condenação a qualquer pagamento ulterior derivado desse erro.

18. Diante do exposto, somos de parecer que:

> a) a PRT 9ª Região envide esforços junto à SPU no intuito de perfectibilizar o processo de transferência de propriedade, por meio de

Assinado digitalmente em 02/07/2020 17:57. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave BD87B522.67E401F5.3D31A167.2518DC4C

escritura de rerratificação, haja vista constar como comprador, equivocadamente, o Ministério Público da União em vez da União;

b) pelos argumentos colacionados no item 8 deste Parecer, reiteramos o entendimento firmado no Parecer da Assessoria Jurídica da PRT 9ª Região, uma vez que não há respaldo legal que ampare o reconhecimento da dívida mencionada;

c) em razão da demora explícita para concretizar a escritura de rerratificação em nome da União, evidenciada pela data da compra, cabe à PRT 9ª Região viabilizar, por meio de requerimento encaminhado à AGU, o ajuizamento de demanda judicial para defesa do direito à imunidade tributária da União, referente aos débitos de IPTU de 2018 à 2020, de acordo com os prazos e requisitos estabelecidos pela Instituição representativa.

É o parecer que submetemos à consideração superior.

Brasília, 2 de julho de 2020.

ROSIMAR MARIA DOS S. FONSECA
Técnica do MPU/Administração

JOSÉ GERALDO DO E. ESPÍRITO
Coordenador de Orientação de Atos de Gestão

De acordo com o Parecer SEORI/AUDIN-MPU nº 599/2020.
À consideração do Senhor Auditor-Chefe.

MICHEL ÂNGELO VIEIRA OCKÉ
Secretário de Orientação e Avaliação

Aprovo o Parecer SEORI/AUDIN-MPU nº 599/2020.
Encaminhe-se à PRT 9ª Região e à SEAUD.
Em 2/7/2020.

EDUARDO DE SEIXAS SCOZZIERO
Auditor-Chefe Adjunto

RONALDO DA SILVA PEREIRA
Auditor-Chefe

Assinado digitalmente em 02/07/2020 17:57. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave BD87B522.67E401F5.3D31A167.2518DC4C

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **AUDIN-MPU-00001913/2020 PARECER nº 599-2020**

Signatário(a): **ROSIMAR MARIA DOS SANTOS FONSECA**
Data e Hora: **02/07/2020 17:27:09**
Assinado com login e senha

Signatário(a): **RONALDO DA SILVA PEREIRA**
Data e Hora: **02/07/2020 17:03:10**
Assinado com login e senha

Signatário(a): **JOSE GERALDO DO ESPIRITO SANTO SILVA**
Data e Hora: **02/07/2020 17:32:14**
Assinado com login e senha

Signatário(a): **EDUARDO DE SEIXAS SCOZZIERO**
Data e Hora: **02/07/2020 17:57:35**
Assinado com login e senha

Signatário(a): **MICHEL ANGELO VIEIRA OCKE**
Data e Hora: **02/07/2020 17:20:49**
Assinado com login e senha

Acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave BD87B522.67E401F5.3D31A167.2518DC4C