

CONSELHO DE CONTRIBUINTES

Acórdão nº 18.980

Sessão do dia 23 de janeiro de 2025.

Publicado no D.O. Rio de 10/03/2025

RECURSO VOLUNTÁRIO Nº 16.392

Recorrente: **IPIRANGA PRODUTOS DE PETRÓLEO S.A. (CHEVRON BRASIL LTDA.)**

Recorrido: **COORDENADOR DA COORDENADORIA DE REVISÃO E JULGAMENTO TRIBUTÁRIOS**

Relator: Conselheiro **BERITH JOSÉ CITRO LOURENÇO MARQUES SANTANA**

Representante da Fazenda: **MURILO VASCONCELOS LIMA**

***IPTU – NÃO INCIDÊNCIA – IMÓVEL PÚBLICO
PERTENCENTE AO MUNICÍPIO – CESSÃO
ONEROSA – RESPOSTA A CONSULTA EM
PROCEDIMENTO LICITATÓRIO –
VINCULAÇÃO***

A resposta administrativa emitida pelo Município em procedimento licitatório, declarando a não incidência do IPTU, obriga a Municipalidade, por expressar entendimento vigente, ainda que se trate de termo de concessão diverso, sob pena de malferimento aos princípios da vedação ao comportamento contraditório, da boa-fé objetiva e da proteção da segurança jurídica. Recurso Voluntário provido. Decisão unânime.

***IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL
E TERRITORIAL URBANA***

RELATÓRIO

Adoto o relatório da Representação da Fazenda, de fls. 265/267, que passa a fazer parte integrante do presente.

“Trata-se de Recurso Voluntário interposto por IPIRANGA PRODUTOS DE PETRÓLEO S/A (fls. 194/207), denominação atual da Chevron Brasil Ltda., em face da decisão do Sr. Coordenador da Coordenadoria de Revisão e Julgamento Tributários, F/SUBTF/CRJ, que julgou improcedente a impugnação apresentada frente ao lançamento do IPTU de 2006 relativo ao imóvel situado na Av. Ayrton Senna, frente ao nº 3.600, s/ nº (benf.), Jacarepaguá, inscrito sob o nº 3000274-5.

O imóvel é constituído por um terreno em que edificado um posto de gasolina, cadastrado como benfeitoria a partir de 2004, por meio do processo nº 04/373.824/2000, e fora objeto do Termo de Permissão de Uso nº 232/98-F-SPA assinado entre a Empresa e o Município do Rio de Janeiro (fls. 27/29).

CONSELHO DE CONTRIBUINTE

Acórdão nº 18.980

Ao impugnar o lançamento (fls. 02/11), a Empresa alegou, em resumo, que no curso dos processos licitatórios relacionados aos editais CEL/PRÓPRIOS/SMF Nº CN-03/2004 (fls. 30/45) e CN-05/2005 (fls. 73/85), que tratavam da concessão de uso do imóvel, a Comissão Especial de Licitação informou formalmente que não haveria cobrança do IPTU no período de vigência da ocupação (fls. 46/48, 86/92 e 93/96). Acrescentou que a cobrança do imposto é indevida por ser o imóvel de propriedade do Município, havendo a confusão das figuras do sujeito ativo e do sujeito passivo da obrigação tributária. Defendeu a impossibilidade de ser sujeito passivo do imposto, já que a posse do bem é precária e exercida sem *animus domini*, e indicou ser esta a tese que vem sendo abraçada pelos tribunais pátrios.

A Autoridade Lançadora, manifestando-se às fls. 185, remeteu os autos à CRJ. Na ocasião, informou que, por falta de inibição da guia que registra a cobrança do tributo questionado (guia 00/2006), o crédito foi inscrito em Dívida Ativa e teve a sua exigibilidade suspensa no âmbito da Procuradoria Geral do Município.

Em 10/03/2014, A CRJ, expondo que o art. 62 do Código Tributário do Município (Lei 691/1984) estabelece que são contribuintes do IPTU os ocupantes de imóveis pertencentes ao Município, julgou improcedente a impugnação.

Irresignada, a Contribuinte interpôs o Recurso Voluntário de fls. 194/207, em que requer a reforma da decisão recorrida, a fim de que seja julgado totalmente improcedente o lançamento realizado e, conseqüentemente, cancelada a cobrança contestada. Adiciona pedido de retificação da titularidade vinculada ao imóvel, para que passe seus dados passem a figurar à margem do registro cadastral como concessionária, sendo atribuído ao Município do Rio de Janeiro a qualidade de proprietário, e, assim, seja impossibilitado o lançamento do IPTU.

Como fundamentos do seu pedido, a Recorrente, acrescentando pouco em relação a sua peça impugnatória, alega:

- Que, após impugnar o edital de concorrência CEL/PRÓPRIOS/SMF Nº CN-03/2004, questionando a cláusula (4ª, "d") que previa a obrigação de o concessionário arcar com as despesas, inclusive tributos, que direta ou indiretamente decorressem do uso da área cedida, foi esclarecido pela Comissão Especial de Licitação, em 06/01/2005, que não haveria cobrança do IPTU durante a vigência do termo de concessão de uso;

- Que no contexto de novo edital de concorrência CEL/PRÓPRIOS/SMF Nº CN-05/2005, publicado após o cancelamento do processo licitatório aberto em 2004, voltou a impugnar cláusula de idêntico teor, sendo esclarecido pela Comissão Especial de Licitação, em 02/09/2005, que não haveria pagamento do imposto durante a concessão;

- Que numa segunda impugnação ao novo edital, a informação sobre a não incidência do IPTU foi ratificada pela referida comissão;

- Que não se enquadra no conceito de sujeito passivo previsto no art. 121 do CTN;

CONSELHO DE CONTRIBUINTE

Acórdão nº 18.980

- Que, interpretando o art. 34 do CTN à luz do art. 156, I, da Constituição Federal, não é toda posse que se mostra tributável pelo IPTU, somente aquela vinculada à propriedade, ou, no máximo, aquela exercida com *animus domini*, não sendo o seu caso, vez que somente tem a posse precária;

- Que, pertencendo o imóvel ao município, a cobrança do imposto representa clara hipótese de confusão, prevista no art. 381 do Código Civil;

- Que a 12ª VFP, julgando Mandado de Segurança nº 0083270-26.2014.8.19.0001 em que se questionava a cobrança do IPTU de 2014 desse mesmo imóvel, concedeu liminar para suspensão da exigibilidade do crédito e para que o Município se abstenha de efetuar novos lançamentos de IPTU enquanto perdurar a concessão de uso.

- E que o STJ e o STF possuem entendimento no sentido de que somente a posse com *animus domini* é apta a gerar a exação predial urbana.

Iniciada a análise preliminar neste Conselho, os autos foram remetidos à PG/PTR, por sugestão da Representação da Fazenda, para que fosse verificada a existência de demanda judicial relativa à mesma matéria aqui discutida, em função do cancelamento da CDA (nº 01/123.004/2018) vinculada ao lançamento de 2006.

Em resposta, aquela especializada informou que o cancelamento da referida CDA se deu a partir da constatação de que o crédito fora indevidamente inscrito em Dívida Ativa, pois a sua exigibilidade estava suspensa em âmbito administrativo, em decorrência da discussão em curso neste processo. Concluiu não estar configurada a desistência do recurso interposto.”

A Representação da Fazenda opinou pelo improvimento do recurso.

É o relatório.

VOTO

Trata-se de recurso interposto por IPIRANGA PRODUTOS DE PETRÓLEO S/A em face da decisão proferida pelo Sr. Coordenador da Coordenadoria de Revisão e Julgamento Tributários (FP/REC-RIO/CRJ) que julgou improcedente a impugnação apresentada ao lançamento do IPTU para o imóvel de inscrição municipal nº 3.000.274-5, situado na Av. Ayrton Senna, frente ao nº 3.600, s/ nº, Jacarepaguá.

A Recorrente destacou, de início, a interposição de Mandado de Segurança por intermédio do qual discutiria matéria idêntica a suscitada neste processo, sendo certo que a Procuradoria Geral do Município (PGM) confirmou a existência de processos envolvendo o imóvel.

CONSELHO DE CONTRIBUINTES

Acórdão nº 18.980

Entretanto, entendemos que a demanda judicial não prejudica a impugnação administrativa, e dessa forma, em consonância com o parecer da Fazenda, refutamos a aplicação do artigo 103, § 1º, item 2, do Decreto nº 14.602/1996.

Em seguida, a Recorrente suscita a não cobrança do IPTU com base nas informações fornecidas pela Comissão Especial de Licitação, que, ao responder impugnações ao edital durante o processo licitatório, afirmou que não haveria pagamento do imposto durante a vigência do Termo de Concessão de Uso.

É importante notar que a Chevron do Brasil Ltda, ao impugnar o edital de licitação, solicitou explicitamente a inclusão, de forma clara, da isenção do IPTU para o concessionário no contrato de concessão. No entanto, essa condição não foi incluída no contrato assinado entre a Recorrente e o Município. Pelo contrário, a cláusula quarta, item "d", do contrato estabelece que a concessionária deve arcar com todas as despesas, incluindo tributos, tarifas e preços públicos. É importante ressaltar que a Recorrente assinou o contrato mesmo sem a inclusão da isenção do IPTU.

Prosseguindo, argumenta-se pela impossibilidade de atribuir a sujeição passiva do IPTU a quem detém apenas a posse precária do bem, sem *animus domini*, e que esse entendimento foi aplicado em outros processos no quais outro imóvel, em circunstâncias similares, teve o IPTU cancelado.

Para sustentar as alegações recursais, a Contribuinte juntou aos autos, fls. 325/338, decisão da Quinta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, nos autos da Apelação 0226694-19.2020.8.19.0001, que julgou em seu benefício questionamento em relação à legalidade da cobrança de IPTU/TCDL, no exercício fiscal de 2011, sobre imóvel que constitui bem público do próprio Município, situado na Avenida Ayrton Senna s/n, frente, nº 3.600, vinculado ao Termo de Concessão de Uso n. 18/2006-F/SPA, o qual passamos a transcrever a respectiva Ementa, vejamos:

APELAÇÃO CÍVEL. CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. IPTU/TCDL DO EXERCÍCIO DE 2011 SOBRE IMÓVEL PÚBLICO PERTENCENTE AO PRÓPRIO MUNICÍPIO, OBJETO DE CESSÃO ONEROSA INICIADA EM 2006 COM PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PRIVADO. ALEGAÇÃO AUTORAL DE ILEGITIMIDADE DA EXAÇÃO. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO FUNDADA EM JULGADO PROFERIDO PELO COLENDO STF (RE nº 601.720/RJ). CONCESSÃO DE USO QUE CONSTITUI CONTRATO ADMINISTRATIVO PRECEDIDO, *IN CASU*, DE TRATATIVAS PÚBLICAS FORMAIS POR MEIO DE COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO, ATRAVÉS DA QUAL A MUNICIPALIDADE OBRIGOU-SE OFICIALMENTE, EMITINDO DECLARAÇÃO NO SENTIDO DE QUE "NÃO HAVERÁ COBRANÇA DE IPTU DURANTE A VIGÊNCIA DO TERMO DE CONCESSÃO DE USO". MENÇÃO GENÉRICA NO CORPO DO INSTRUMENTO CELEBRADO QUANTO A OBRIGAÇÕES CONTRATUAIS DA CONCESSIONÁRIA EM "PAGAR TODAS AS DESPESAS QUE DIRETA OU INDIRETAMENTE DECORRAM DO USO DA ÁREA EM QUESTÃO

CONSELHO DE CONTRIBUINTE

Acórdão nº 18.980

E DAS OBRIGAÇÕES ASSUMIDAS NESTE TEMA, INCLUSIVE TRIBUTOS, TARIFAS E PREÇOS PÚBLICOS, PERTINENTES À ATIVIDADE A SER DESENVOLVIDA” (CLÁUSULA 4ª, “d”), QUE, POR PRINCÍPIO BÁSICO DE HERMENÊUTICA, NÃO TEM O CONDÃO DE AFASTAR COMPROMISSO ESPECÍFICO ASSUMIDO PELA ADMINISTRAÇÃO. PACTO CELEBRADO EM MARÇO/2006, CONSTITUINDO A QUESTIONADA COBRANÇA FRUTO DE SUPERVENIENTE ENTENDIMENTO POR MUTAÇÃO ADMINISTRATIVA OCORRIDA EM 2011. CONDUÇÃO ERRÁTICA PELO ENTE TRIBUTANTE EM EXPRESSA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA POR DESCUMPRIMENTO DE REGRA ÉTICA NA EXECUÇÃO DE CONTRATO CELEBRADO PELA ADMINISTRAÇÃO. TEORIA DOS ATOS PRÓPRIOS. VEDAÇÃO AO COMPORTAMENTO CONTRADITÓRIO, SOB PENA DE QUEBRA DA LEGÍTIMA CONFIANÇA DO ADMINISTRADO EM DESCRÉDITO À “PALAVRA” EMPENHADA PELO ADMINISTRADOR PÚBLICO. LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO - LINDB (DECRETO-LEI Nº 4.657/42), INTRODUZIDA PELA LEI Nº 13.655/2018, QUE TEVE POR OBJETIVO, JUSTAMENTE, A PROTEÇÃO DA SEGURANÇA JURÍDICA E DA EFICIÊNCIA NA CRIAÇÃO E APLICAÇÃO DO DIREITO PÚBLICO, NORTEANDO AS DECISÕES ADMINISTRATIVAS (ART.24). TESE FIXADA EM REGIME DE REPERCUSSÃO GERAL PELO STF (REXT.

Ressalte-se, por oportuno, que a decisão do TJ/RJ acima transcrita foi mantida pelo Superior Tribunal de Justiça, em julgamento de agravo em recurso especial (2633702) – RJ 2024/0160236-6, Relator Ministro Francisco Falcão, que conheceu do agravo mas não conheceu do recurso especial, conforme abaixo transcrito.

Na origem, tratam-se de embargos à execução fiscal. Na sentença, julgou-se improcedente o pedido. No Tribunal *a quo*, a sentença foi parcialmente reformada para dar parcial procedência aos embargos e determinar a exclusão da cobrança relativa ao IPTU do exercício de 2011 sobre o imóvel público pertencente ao ente municipal, objeto do Contrato de Concessão, da execução. Em juízo de retratação, a decisão da Corte foi mantida. O valor da causa foi fixado em R\$ 531.833,34.

O recurso especial, fundamentado no art. 105, III, *a*, da Constituição Federal, foi interposto no TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO contra acórdão com o seguinte resumo de ementa:

APELAÇÃO CÍVEL. REEXAME EM SEDE DE JUÍZO DE RETRATAÇÃO. CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. IPTU/TCDL DO EXERCÍCIO DE 2011 SOBRE IMÓVEL PÚBLICO PERTENCENTE AO PRÓPRIO MUNICÍPIO, OBJETO DE CESSÃO ONEROSA INICIADA EM 2006 COM PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PRIVADO. ALEGAÇÃO AUTURAL DE ILEGITIMIDADE DA EXAÇÃO. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO FUNDADA EM JULGADO PROFERIDO PELO COLENDO STF (RE nº 601.720/RJ). CONCESSÃO DE USO QUE

CONSELHO DE CONTRIBUINTES

Acórdão nº 18.980

CONSTITUI CONTRATO ADMINISTRATIVO PRECEDIDO, IN CASU, DE TRATATIVAS PÚBLICAS FORMAIS POR MEIO DE COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO, ATRAVÉS DA QUAL A MUNICIPALIDADE OBRIGOU-SE OFICIALMENTE, EMITINDO DECLARAÇÃO NO SENTIDO DE QUE “NÃO HAVERÁ COBRANÇA DE IPTU DURANTE A VIGÊNCIA DO TERMO DE CONCESSÃO DE USO”. MENÇÃO GENÉRICA NO CORPO DO INSTRUMENTO CELEBRADO QUANTO A OBRIGAÇÕES CONTRATUAIS EM “PAGAR TODAS AS DESPESAS QUE DIRETA OU INDIRETAMENTE DECORRAM DO USO DA ÁREA EM QUESTÃO E DAS OBRIGAÇÕES ASSUMIDAS NESTE TEMA, INCLUSIVE TRIBUTOS, TARIFAS E PREÇOS PÚBLICOS, PERTINENTES À ATIVIDADE A SER DESENVOLVIDA” (CLÁUSULA 4ª, “d”), QUE, POR PRINCÍPIO BÁSICO DE HERMENÊUTICA, NÃO TEM O CONDÃO DE AFASTAR COMPROMISSO ESPECÍFICO ASSUMIDO PELA PÚBLICA ADMINISTRAÇÃO. PACTO CELEBRADO

EM MARÇO/2006, CONSTITUINDO A QUESTIONADA COBRANÇA, ADEMAIS, FRUTO DE SUPERVENIENTE ENTENDIMENTO POR MUTAÇÃO ADMINISTRATIVA OCORRIDA EM 2011. CONDUÇÃO ERRÁTICA PELO ENTE TRIBUTANTE EM EXPRESSA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA POR DESCUMPRIMENTO DE REGRA ÉTICA NA EXECUÇÃO DE CONTRATO CELEBRADO PELA ADMINISTRAÇÃO. TEORIA DOS ATOS PRÓPRIOS. VEDAÇÃO AO COMPORTAMENTO CONTRADITÓRIO, SOB PENA DE QUEBRA DA LEGÍTIMA CONFIANÇA DO CONTRATANTE EM DESCRÉDITO À “PALAVRA” EMPENHADA PELO ADMINISTRADOR PÚBLICO. LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO - LINDB (DECRETÓLEI Nº 4.657/42), INSERIDA PELA LEI Nº 13.655/2018, QUE TEVE POR OBJETIVO, JUSTAMENTE, A PROTEÇÃO DA SEGURANÇA JURÍDICA E DA EFICIÊNCIA NA CRIAÇÃO E APLICAÇÃO DO DIREITO PÚBLICO, NORTEANDO AS DECISÕES ADMINISTRATIVAS (ART.24). TESE FIXADA EM REGIME DE REPERCUSSÃO GERAL PELO STF (REXT. Nº 601.720/RJ - TEMA Nº 437) QUE, POR TODAS AS PECULIARIDADES QUE A HIPÓTESE COMPORTA, NÃO SE APLICA AO CASO, PORQUANTO TAMBÉM DE IMUNIDADE RECÍPROCA NÃO TRATA A ESPÉCIE SOB EXAME. NECESSÁRIO DISTINGUISHING. ENTENDIMENTO CONSOLIDADO NO ÂMBITO DO COLENDO STJ NO SENTIDO DE QUE O CESSIONÁRIO DO DIREITO DE USO NÃO É CONTRIBUINTE DO IPTU, HAJA VISTA SER POSSUIDOR POR SIMPLES RELAÇÃO DE DIREITO PESSOAL, NÃO EXERCENDO ANIMUS DOMINI. HIPÓTESE EM QUE O ENTE TRIBUTANTE E A TITULARIDADE DO IMÓVEL OBJETO DA EXAÇÃO – SENDO A PROPRIEDADE O EXCLUSIVO VETOR DE INCIDÊNCIA DO TRIBUTO – CONFUNDEM-SE NA MESMA PESSOA (ART.381, CC), RESULTANDO NA ESDRÚXULA SITUAÇÃO DE O MUNICÍPIO COBRAR IPTU SOBRE IMÓVEL DE SEU PRÓPRIO DOMÍNIO, DESCABENDO FALAR-SE, AINDA, EM VANTAGEM INDEVIDA AO PARTICULAR, ANTE A VULTOSÍSSIMA QUANTIA DESPENDIDA PARA USO DO BEM. PRECEDENTE ESPECÍFICO DESTA CORTE DE JUSTIÇA EM HIPÓTESE ANÁLOGA (AC Nº 0302303-

CONSELHO DE CONTRIBUINTE

Acórdão nº 18.980

47.2016.8.19.0001 - DES. ELTON MARTINEZ CARVALHO LEME). TCDL QUE, INOBTANTE CITADA NAS RAZÕES RECURSAIS, NÃO FOI OBJETO DE FUNDAMENTAÇÃO ESPECÍFICA NO RECURSO, VIOLANDO-SE O PRINCÍPIO DADIALETICIDADE. PROCEDÊNCIA PARCIAL DOS EMBARGOS. EXTINÇÃO EM PARTE DA EXECUÇÃO. REFORMA PARCIAL DA SENTENÇA. CONHECIMENTO EM PARTE DO RECURSO. PROVIMENTO AO APELO. MANUTENÇÃO DO JULGADO REEXAMINANDO. JUÍZO DE RETRATAÇÃO NEGATIVO.

Após interposição de agravo em recurso especial, vieram os autos ao Superior Tribunal de Justiça.

É o relatório. Decido.

O recurso especial não deve ser conhecido.

A Corte de origem bem analisou a controvérsia com base nos seguintes fundamentos:

Com relação ao primeiro ponto, manifesta se afigurava a necessidade de validação do compromisso público expressamente assumido pelo Município na fase pré-contratual da licitação (CEL/PRÓPRIOS/SMF nº CN-05/2005) em que a Embargante formulara precisa indagação acerca dos custos fiscal-operacionais para desenvolvimento da atividade de "Posto de Combustíveis", encontrando a seguinte resposta pela Comissão de Licitação à Consulta realizada (g.n.):

[...]

Confira-se, por sua vez, os termos genéricos e inespecíficos do Termo de Concessão de Uso posteriormente celebrado entre as partes:

[...]

Ora, evidente o comportamento contraditório da Administração em enfraquecimento ao Princípio da Confiança Legítima pelo Administrado.

Com efeito, as consultas formais realizadas pela Apelante se afiguravam de extrema relevância justamente para avaliar a viabilidade econômica do negócio, constituindo, portanto, as oficiais respostas fornecidas pela Comissão de Licitação em base objetiva do negócio que seria celebrado – aliás de vultosíssimo valor (R\$2.739.000,00 - dois milhões e setecentos e trinta e nove mil reais) –, sendo certo que por imperativo no âmbito da Administração Pública o dever de obediência aos atos administrativos anteriormente praticados, constituem proibição ao exercício arbitrário, incoerente e desigual por parte do Poder Público, justamente a fim de resguardar a segurança jurídica e garantir a vigência dos atos anteriormente praticados, geradores de confiança legítima, a teor do que dispõe os arts.3º, I, 5º, caput, e XXXVI e 37, caput, CF, e art.2º, caput e parágrafo único, IV, da Lei 9.784/99.

Como cediço, o Princípio da Proibição ao Comportamento Contraditório (venire contra factum proprium) no âmbito das relações jurídico-administrativas impõe que a Administração Pública, no desempenho de suas inúmeras funções, se autovincule aos atos por ela praticados, impedindo, assim, que o Poder Público, ante os mesmos elementos de fato, adote entendimentos contraditórios,

CONSELHO DE CONTRIBUINTES

Acórdão nº 18.980

especialmente quando geradores de legítimas expectativas aos administrados.

Não há violação do art. 1.022 do CPC/2015 (antigo art. 535 do CPC/1973) quando o Tribunal *a quo* se manifesta clara e fundamentadamente acerca dos pontos indispensáveis para o desate da controvérsia, apreciando-a (art. 165 do CPC/73 e do art. 489 do CPC/2015), apontando as razões de seu convencimento, ainda que de forma contrária aos interesses da parte, como verificado na hipótese.

Conforme entendimento pacífico desta Corte, “o julgador não está obrigado a responder a todas as questões suscitadas pelas partes, quando já tenha encontrado motivo suficiente para proferir a decisão”. A prescrição trazida pelo art. 489 do CPC/2015 confirma a jurisprudência já sedimentada pelo Colendo Superior Tribunal de Justiça, “sendo dever do julgador apenas enfrentar as questões capazes de infirmar a conclusão adotada na decisão recorrida”. EDcl no MS 21.315/DF, relatora Ministra Diva Malerbi (Desembargadora convocada TRF 3ª Região), Primeira Seção, julgado em 8/6/2016, DJe 15/6/2016.

Quanto à matéria de fundo, verifica-se que a Corte de origem analisou a controvérsia dos autos levando em consideração os fatos e provas relacionados à matéria, bem como o contrato de concessão. Assim, para se chegar à conclusão diversa seria necessário o reexame tanto de cláusulas contratuais quanto do conjunto fático-probatório, o que é vedado pelos enunciados ns. 5 e 7 das Súmulas do STJ, segundo os quais, respectivamente, “A simples interpretação de cláusula contratual não enseja recurso especial” e “A pretensão de simples reexame de provas não enseja recurso especial”.

Caso exista nos autos prévia fixação de honorários advocatícios pelas instâncias de origem, determino a sua majoração, em desfavor da parte recorrente, no importe de 1% sobre o valor já fixado, nos termos do art. 85, § 11, do Código de Processo Civil de 2015, observados, se aplicáveis: i. os limites percentuais previstos nos §§ 2º e 3º do já citado dispositivo legal; ii. a concessão de gratuidade judiciária.

Ante o exposto, nos termos do art. 253, parágrafo único, II, a, do Regimento Interno do STJ, conheço do agravo relativamente à matéria que não se enquadra em tema repetitivo, e não conheço do recurso especial.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 13 de agosto de 2024.

CONSELHO DE CONTRIBUINTES

Acórdão nº 18.980

Comungo integralmente com os fundamentos do TJRJ expressos na Ementa acima transcrita, e os adoto como fundamentos do voto no caso dos presentes autos, ressaltando-se tratar do mesmo imóvel, em especial no que diz respeito à resposta da consulta da lavra da Comissão de Licitação que expressamente informou acerca da não incidência do IPTU sobre o imóvel objeto da concessão de uso.

A esse respeito, ainda, importante ressaltar a sentença proferida pela Exa. Sra. Juíza Mirella Vizzini, nos Embargos à Execução Fiscal nº 0269605-46.2020.8.19.0001, que após expor os fundamentos concluiu que “afastar o conteúdo da resposta e cobrar o imposto viola frontalmente o princípio da segurança jurídica, pela quebra da legítima expectativa e confiança depositada no ato administrativo”.

Diante do exposto, voto por DAR PROVIMENTO ao presente Recurso Voluntário.

DECLARAÇÃO DE VOTO
Conselheiro **FERNANDO MIGUEZ BASTOS DA SILVA**

Acompanhei o voto do i. Conselheiro Relator BERITH JOSÉ CITRO LOURENÇO MARQUES SANTANA, em sua conclusão pelo provimento do Recurso Voluntário, adotando, no entanto, como *ratio decidendi*, tão somente, o fundamento atinente à impossibilidade de afastar-se o conteúdo da resposta dada pela Administração Municipal em face de consulta administrativa realizada pela Recorrente sobre o Edital de Licitação do imóvel, no sentido de que não incidiria o IPTU durante a vigência do Termo de Concessão.

E o fiz com esteio nos bem lançados termos da sentença proferida pela Exma. Juíza da 12ª Vara de Fazenda Pública, Dra. Mirella Letizia Guimarães Vizzini, nos Embargos à Execução Fiscal nº 0269605-46.2020.8.19.0001, já referidos no voto do Relator:

Por outro lado, é preciso analisar a questão da consulta administrativa realizada pela embargante para esclarecimentos do edital sob o nº. CEL/PRÓPRIOS/SMF nº. CN-05/2005, que obteve resposta no sentido de que não seria cobrado o IPTU do imóvel. O pedido de esclarecimentos direcionado à Comissão Licitatória está previsto na Lei 8.666/93 no inciso VIII do art. 40: Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte: (...) VIII - locais, horários e códigos de acesso dos meios de comunicação à distância em que serão fornecidos elementos, informações e esclarecimentos relativos à licitação e às condições

CONSELHO DE CONTRIBUENTES

Acórdão nº 18.980

para atendimento das obrigações necessárias ao cumprimento de seu objeto; Sobre o tema, ressalta o doutrinador Marçal Justen Filho: "é prática usual, fomentada pelo próprio art. 40, inciso VIII, que a Administração forneça esclarecimentos sobre as regras editalícias. A resposta formulada administrativamente apresenta cunho vinculante para todos os envolvidos, sendo impossível invocar o princípio da vinculação ao edital para negar eficácia à resposta apresentada pela própria Administração." (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11ª ed. São Paulo: Dialética, 2005, pp. 402/403). As perguntas formuladas à Comissão de Licitação no curso do processo licitatório têm como objetivo esclarecer os dispositivos existentes no edital. Ou seja, em caso de dúvidas, é praxe nos processos licitatórios que a Comissão as resolva. As respostas às consultas possuem caráter público, sendo divulgadas para todos os demais licitantes. Nessa esteira, tais consultas têm efeito de integrar as próprias regras do edital, tornando-se atos de observância obrigatória pelas partes envolvidas no certame. Veja-se, no caso, que a Administração respondeu à pergunta do interessado, falando, expressamente, da desnecessidade de pagamento do IPTU (às. fls. 52/54). Com efeito, existe uma vinculação da resposta tanto para a Administração Pública, como para os licitantes. Isto porque a pergunta respondida orienta a conduta dos concorrentes de forma idêntica às demais regras que estão previstas no edital. Nesse sentido, vejamos o seguinte julgado: ADMINISTRATIVO. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. CONSULTA. A resposta de consulta a respeito de cláusula de edital de concorrência pública é vinculante; desde que a regra assim explicitada tenha sido comunicada a todos os interessados, ela adere ao edital. (...) (REsp 198.665/RJ, Rel. Min. Ari Pargendler, julgado em 23.3.1999, DJ 03.05.1999.) Em síntese, a resposta da Comissão Especial de Licitação é incorporada ao edital. Após a adesão da resposta às regras do certame, a Administração Pública tem o dever de observá-la, nos termos do art. 41, da Lei n. 8.666/93: Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada. A necessidade de observância da resposta dada pela Comissão Licitatória decorre da ideia de confiabilidade dos atos da administração. O administrado possuía uma expectativa legítima de não ser cobrado do IPTU, estando amparado pelo esclarecimento dado pela própria Administração. Logo, as consultas formais realizadas pela embargante eram muito importantes para avaliar a viabilidade econômica do negócio, constituindo, portanto, as respostas fornecidas pela Comissão de Licitação em base objetiva do negócio que seria celebrado, sendo certo que por imperativo no âmbito da Administração Pública o dever de obediência aos atos administrativos anteriormente praticados, constituem proibição ao exercício arbitrário, incoerente e desigual por parte do Poder Público, justamente a fim de resguardar a segurança jurídica e garantir a vigência dos atos anteriormente praticados, geradores de confiança legítima, a teor do que dispõe os arts. 3º, I, 5º, *caput*, e XXXVI e 37, *caput*, CF, e art. 2º, *caput* e parágrafo único, IV, da Lei 9.784/99. Como cediço, o Princípio da Proibição ao Comportamento Contraditório (*venire contra factum proprium*) no âmbito das relações jurídico-administrativas impõe que a Administração Pública, no desempenho de suas inúmeras funções, se autovincule aos atos por ela praticados,

CONSELHO DE CONTRIBUINTES

Acórdão nº 18.980

impedindo, assim, que o Poder Público, ante os mesmos elementos de fato, adote entendimentos contraditórios, especialmente quando geradores de legítimas expectativas aos administrados. Trata-se, pois, de clara inobservância aos Deveres de Lealdade e Boa-fé Objetiva a que jungida a Administração Pública como decorrência lógica dos Princípios Constitucionais da Segurança Jurídica/Moralidade Administrativa. Afastar o conteúdo da resposta e passar a cobrar o imposto viola frontalmente o princípio da segurança jurídica, pela quebra da legítima expectativa e confiança depositada no ato administrativo. Portanto, é ilegítima a cobrança de IPTU em face da embargante, quando o próprio Administrador já havia expressa e formalmente reconhecido como indevida. Vale ressaltar que o embargado sequer pediu a revisão do contrato para sanar esta contradição. Isto posto, JULGO PROCEDENTES os embargos à execução, extinguindo o processo com resolução de mérito, na forma do art. 487, I, do CPC/2015, para reconhecer como ilegítima a cobrança do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana ("IPTU") sobre o imóvel descrito na inicial. Em razão disto, JULGO EXTINTA a execução fiscal em apenso.

De outro giro, manifesto meu entendimento de que, não fosse o óbice acima apontado, seria plenamente possível a tributação do imóvel pelo IPTU, com base no decidido pelo STF no RE 601.720/RJ, conforme também sustentado na r. sentença:

Conclui-se, por fim, pela subsunção do presente caso ao Tema 437, cuja tese fixou-se com a seguinte redação: "Incide o IPTU, considerado imóvel de pessoa jurídica de direito público cedido à pessoa de direito privado, devedora do tributo". Note-se que não há qualquer menção à imunidade recíproca na tese fixada, sendo inevitável a constatação de que incide IPTU sobre bem imóvel de pessoa jurídica cedida à pessoa de direito privado, desde que o particular seja devedor do tributo, ou seja, não goze de imunidade ou isenção. Relevante salientar, neste contexto que, tanto neste caso, quanto no acórdão paradigma acima, discute-se, independentemente de quem seja o ente federado, a possibilidade de incidência de IPTU sobre imóveis objeto de concessão de uso a particulares. O fato de o bem, questionado nesta via, pertencer ao Município, não denota qualquer empecilho à incidência do RE 601.720, até porque, não se discute a propriedade em si enquanto fato gerador do IPTU. Neste aspecto, a partir do elucidado pela Suprema Corte, no recurso supramencionado, entendo que não merece prosperar a pretensão autoral.

É nessa mesma linha que vem decidindo este E. Conselho de Contribuintes, em casos bastante semelhantes, conforme os seguintes precedentes: Acórdãos nºs 17.224, de 16/04/2020, 17.932, de 17/02/2022, e 18.344, de 25/05/2023.

CONSELHO DE CONTRIBUINTE

Acórdão nº 18.980

Tanto o presente litígio, que trata do IPTU do exercício de 2006, quanto o litígio enfrentado no RV 14.957, que cuida do IPTU do exercício de 2005, têm como referência o Termo de Permissão de Uso – Termo nº 232/98-F/SPA, em relação ao qual não houve consulta sobre a incidência do IPTU a vincular a Administração Tributária.

Faço a ressalva, contudo, de que, quando do fato gerador do IPTU de 2006, em 1º de janeiro daquele ano, já havia a manifestação do entendimento da Administração Municipal a respeito da não incidência do IPTU sobre o imóvel em tela, **exarado na consulta que se formalizou em 2005** durante o certame licitatório iniciado em 2004 (CEL/PROPRIOS CN-03/2004).

O fato de o certame licitatório CEL/PROPRIOS CN-03/2004 ter sido anulado é irrelevante, ao meu sentir, porque para o certame licitatório de 2006, que veio a substituí-lo, a mesma consulta foi realizada pela Recorrente, e a resposta foi rigorosamente a mesma, confirmando o entendimento da Administração Municipal.

Essas são as circunstâncias fáticas diferenciadas que me levaram a entender, no presente caso, pelo provimento do recurso, em face da vinculação do entendimento já manifestado pela Administração Municipal, diferentemente de como votei no RV 14.957, relativo ao IPTU do exercício de 2005.

É como voto.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos em que é Recorrente: **IPIRANGA PRODUTOS DE PETRÓLEO S.A. (CHEVRON BRASIL LTDA.)** e Recorrido: **COORDENADOR DA COORDENADORIA DE REVISÃO E JULGAMENTO TRIBUTÁRIOS.**

Acorda o Conselho de Contribuintes, por unanimidade, dar provimento ao Recurso Voluntário, nos termos do voto do Relator.

CONSELHO DE CONTRIBUINTES

Acórdão nº 18.980

O Conselheiro FERNANDO MIGUEZ BASTOS DA SILVA apresentou declaração de voto, subscrita pelos Conselheiros RAFAEL GASPAR RODRIGUES e RENATO DE SOUZA BRAVO.

Conselho de Contribuintes do Município do Rio de Janeiro, 25 de fevereiro de 2025.

FERNANDO MIGUEZ BASTOS DA SILVA
PRESIDENTE

BERITH JOSÉ CITRO LOURENÇO MARQUES SANTANA
CONSELHEIRO RELATOR