



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2014.0000360878

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2064066-04.2013.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA PSDB, é réu PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TATUÍ.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "REJEITARAM AS PRELIMINARES E JULGARAM A AÇÃO IMPROCEDENTE, REVOGADA A LIMINAR. V.U. SUSTENTOU ORALMENTE O ADV. DR. LUCAS CAMPOS.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RENATO NALINI (Presidente), FERREIRA RODRIGUES, PÉRICLES PIZA, EVARISTO DOS SANTOS, JOÃO CARLOS SALETTI, ROBERTO MORTARI, LUIZ AMBRA, ROBERTO MAC CRACKEN, PAULO DIMAS MASCARETTI, LUIS GANZERLA, ITAMAR GAINO, VANDERCI ÁLVARES, TRISTÃO RIBEIRO, ANTONIO CARLOS VILLEN, ADEMIR BENEDITO, LUIZ ANTONIO DE GODOY, MOACIR PERES, FRANCISCO CASCONI, ENIO ZULIANI, EROS PICELI, ELLIOT AKEL, GUERRIERI REZENDE, WALTER DE ALMEIDA GUILHERME E XAVIER DE AQUINO.

São Paulo, 11 de junho de 2014

ANTONIO LUIZ PIRES NETO

RELATOR

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2064066-04.2013.8.26.0000
Requerente: PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
Requerido: Prefeito Municipal de Tatuí
Relator: A. L. PIRES NETO

VOTO: 23.504

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Art. 3º da Lei nº 4.795, de 26 de setembro de 2013, do município de Tatuí, que reajustou a planta genérica de valores acarretando aumento do IPTU.

Alegação de ofensa aos princípios da capacidade contributiva, razoabilidade, proporcionalidade e da vedação ao confisco. Não caracterização. O artigo 33 do Código Tributário Nacional dispõe que “a base de cálculo do imposto é o valor venal do imóvel” e o valor venal do imóvel “é aquele que o bem alcançaria se fosse posto à venda, em condições normais. É o preço que provavelmente o bem poderá ser vendido” (Hugo de Brito Machado, in “Comentários ao Código Tributário Nacional”, São Paulo, 2007, Ed. Atlas, 2ª ed., pág. 386). É perfeitamente possível, portanto, a revisão da planta genérica de valores (mesmo em patamar que escape ao padrão dos índices utilizados em revisões anteriores) para que seja alcançado, na medida do possível, o valor de mercado do bem. E, nesse caso, não há falar-se em confisco e eventual violação dos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e capacidade contributiva, o que ocorreria somente se a revisão atingisse patamar tal que – superando abusivamente os parâmetros orientados pelo mercado imobiliário - inviabilizasse o direito de propriedade, hipótese incorrente na espécie dos autos.

Impossibilidade, entretanto, de instalar-se em ação direta de inconstitucionalidade alguma discussão sobre questão referente à suposta discrepância entre o valor real dos imóveis e aquele decorrente da atualização da planta genérica de valores (por envolver matéria de fato). A ação direta de inconstitucionalidade, enquanto instrumento de controle normativo abstrato, exercido mediante processo objetivo, não se presta para o exame de circunstâncias fáticas, admitido somente o cotejo da norma impugnada com o parâmetro constitucional de controle.

Ademais, não evidenciada alguma hipótese de patente ilegalidade ou inconstitucionalidade, pelos mencionados fundamentos, não poderia o Poder Judiciário, a pretexto de reparar eventual injustiça social, imiscuir-se no juízo de oportunidade e conveniência da administração e do legislador para afastar o critério acolhido pela lei



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

impugnada e eleger ele próprio quais índices mais adequados teriam aplicação no reajuste da planta genérica de valores. Precedentes deste C. Órgão Especial.
 Ação julgada improcedente.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo *PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA – PSDB*, com pedido de liminar, tendo por objeto a Lei nº 4.795, de 26 de setembro de 2013, do município de Tatuí, que *“altera a redação dos artigos 11, 41, 65 e inciso II, do parágrafo 2º, do artigo 88 todos da Lei Municipal nº 1.721, de 08 de dezembro de 1983; o parágrafo 3º da Lei nº 2.612, de 10 de fevereiro de 1993; e aprova a Planta Genérica de Valores do Município de Tatuí, e dá outras providências”*. O autor alega que a Planta Genérica de Valores do Município vinha sendo atualizada anualmente desde o ano de 2005, com aumento médio de 8,67% nos últimos oito anos, mas, recentemente, a lei impugnada, de forma absurda, elevou essa atualização ao patamar de 100% (em relação à tabela do ano anterior), daí a caracterização de sua inconstitucionalidade, por afronta aos princípios da legalidade, proporcionalidade, razoabilidade, capacidade contributiva e da vedação ao confisco.

Deferida a liminar para suspender a eficácia da lei impugnada (fls. 49/52), o Prefeito Municipal de Tatuí prestou informações (fls. 62/69), apresentou aditamento às informações (fls. 99/186), opôs embargos de declaração (fls. 189/203) e interpôs Agravo Regimental (fls. 228/241).

Os embargos de declaração foram conhecidos e providos para *“declarar que os efeitos da liminar deferida em 12/12/2013, nestes autos, ficam restritos aos dispositivos relacionados na petição inicial e referentes unicamente à atualização da Planta Genérica de*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Valores do Município de Tatuí (fls. 211/214).

O Agravo Regimental, entretanto, foi desprovido pelo C. Órgão Especial, por votação unânime (fls. 339/349).

O Presidente da Câmara Municipal de Tatuí foi notificado (fl. 188), mas, não se manifestou nos autos (fl. 226).

O Procurador Geral do Estado foi citado (fls. 221/222) e apresentou manifestação a fls. 224/225, alegando que os dispositivos da lei impugnada versam sobre matéria exclusivamente local, motivo por que não tem interesse na causa.

A douta Procuradoria-Geral de Justiça, representada pelo Dr. Nilo Spinola Salgado Filho, opinou pela improcedência da ação (fls. 363/370).

É o relatório.

As preliminares arguidas pelo Prefeito Municipal de Tatuí a fls. 62/69 já foram rejeitadas no julgamento do Agravo Regimental de fls. 228/241, conforme V. Acórdão de fls. 339/349, com trânsito em julgado certificado a fl. 354, estando, portanto, preclusa a matéria.

Quanto ao mérito, a ação é improcedente.

Anota-se, antes de tudo, que a votação do projeto de lei do qual resultou a norma impugnada, no presente caso, obedeceu todos os trâmites legais e regimentais para conferir



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

respaldo de validade ao processo legislativo, tanto que na petição inicial não consta arguição ou mesmo alguma referência a eventual nulidade envolvendo questão dessa natureza.

O dispositivo acimado de inconstitucional é aquele constante do documento de fls. 21/22, redigido da seguinte forma:

Art. 3º. Para efeito do lançamento do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, para o exercício de 2014 e seguintes, fica aprovada a Planta Genérica de Valores Imobiliários, conforme Tabela I e II, que ficam fazendo parte integrante desta Lei Municipal.

.....

VALORES DE CÁLCULO DO IPTU 2014.

Tabela I

Valores por metro quadrado do Terreno

<i>1ª Zona.....</i>	<i>R\$ 188,84</i>
<i>2ª Zona.....</i>	<i>R\$ 158,06</i>
<i>3ª Zona.....</i>	<i>R\$ 144,08</i>
<i>4ª Zona.....</i>	<i>R\$ 67,24</i>
<i>5ª Zona.....</i>	<i>R\$ 59,80</i>
<i>6ª Zona.....</i>	<i>R\$ 58,24</i>
<i>7ª Zona.....</i>	<i>R\$ 31,40</i>
<i>8ª Zona.....</i>	<i>R\$ 19,34</i>
<i>10ª Zona.....</i>	<i>R\$ 17,90</i>

Tabela II

Valores por metro quadrado de Construção

<i>1 – Precária.....</i>	<i>R\$ 31,54.</i>
<i>2 – Popular.....</i>	<i>R\$ 100,84</i>
<i>3 – Média.....</i>	<i>R\$ 181,34</i>
<i>4 – Fina.....</i>	<i>R\$ 363,16</i>
<i>5 – Luxo.....</i>	<i>R\$ 499,86.</i>



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

O autor alega que a Planta Genérica de Valores do Município vinha sendo atualizada anualmente desde o ano de 2005, com aumento médio de 8,67% nos últimos oito anos, mas, recentemente, a lei impugnada, de forma absurda, elevou essa atualização ao patamar de 100% (em relação à tabela do ano anterior), daí a caracterização de sua inconstitucionalidade, por afronta aos princípios da proporcionalidade, razoabilidade, capacidade contributiva e da vedação ao confisco.

O Prefeito Municipal de Tatuí, por sua vez, informou que *“o valor venal dos imóveis (do centro e dos bairros) do Município de Tatuí está muito abaixo do valor de mercado”* (fl. 66) e que *“há uma real discrepância entre o valor venal e o valor de mercado, sendo que, mesmo que se atualize a Planta Genérica de Valores, nos termos da questionada Lei Municipal nº 4.795, de 26 de setembro de 2013 (fl. 21 a 24), o valor venal dos imóveis do Município de Tatuí continuará muito abaixo do valor de mercado”* (fl. 67).

O principal ponto da questão controvertida, portanto, gira em torno dos efeitos que o reajuste da planta genérica de valores (no patamar indicado na lei impugnada), pode produzir em relação aos contribuintes, indagando-se, principalmente, se o aumento aprovado é realmente desproporcional e abusivo a ponto de violar os princípios da razoabilidade e da capacidade contributiva e o princípio constitucional que veda o confisco, ou se ocorreu apenas adequação ao valor de mercado sem ofensa àqueles princípios constitucionais.

O desfecho dessa questão, entretanto, não depende somente de comparação do atual (e questionado) reajuste da Planta Genérica de Valores (100%) em relação aos reajustes



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

concedidos nos anos anteriores (5,91% em 2005/2006, 1,57% em 2006/2007, 3,4% em 2007/2008, 35,08% em 2008/2009, 5% em 2009/2010, 6,27% em 2010/2011, 6,64% em 2011/2012 e 5,53% em 2012/2013).

É que o artigo 33 do Código Tributário Nacional dispõe que *“a base de cálculo do imposto é o valor venal do imóvel”* e o valor venal do imóvel *“é aquele que o bem alcançaria se fosse posto à venda, em condições normais. É o preço que provavelmente o bem poderá ser vendido”* (Hugo de Brito Machado, in “Comentários ao Código Tributário Nacional”, São Paulo, 2007, Ed. Atlas, 2ª ed. pág. 386).

Nessa linha, é perfeitamente possível a revisão da planta genérica de valores (mesmo em patamar que escape ao padrão dos índices utilizados em revisões anteriores) para que seja alcançado, na medida do possível, o real valor do bem. E, nesse caso, ou seja, quando a norma tem por objetivo a simples atualização da planta genérica de valores (para que fique ajustada ao mercado imobiliário), não há falar-se em confisco ou eventual violação dos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e capacidade contributiva, o que ocorreria somente se a revisão atingisse patamar tal que – superando abusivamente os parâmetros orientados pelo mercado imobiliário - inviabilizasse o direito de propriedade, hipótese incorrente na espécie dos autos.

Conforme lição de Roque Antonio Carrazza, *“confiscatório é o imposto que, por assim dizer, ‘esgota’ a riqueza tributável das pessoas, isto é, que passa a largo de suas capacidades contributivas, impondo-lhes ônus que vão além do que se entende por razoável. Logo, o conceito de confisco – ainda que o termo padeça da ambiguidade e da*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

imprecisão características da linguagem do direito positivo – pode ser singelamente definido como a situação que revela, prima facie, que o contribuinte está sendo gravado além da conta, a título de tributo ("Curso de Direito Constitucional Tributário", Malheiros Editores, 2012, 28ª edição, p. 113).

Entretanto, como foi mencionado acima, essa questão (abordando suposta incompatibilidade entre o valor real do bem e aquele decorrente da atualização da planta genérica de valores) envolveria exame de matéria de fato, com necessidade de dilação probatória para apurar se a base de cálculo do tributo, depois da questionada atualização, representaria excesso abusivo em relação aos valores praticados no mercado, o que, todavia, não pode ser objeto de exame no presente processo.

A ação direta de inconstitucionalidade, enquanto instrumento de controle normativo abstrato, exercido mediante processo objetivo, não se presta para o exame de circunstâncias fáticas ou de interesses subjetivos, admitido apenas o simples cotejo da norma impugnada com o parâmetro constitucional de controle.

De fato, *"o Supremo Tribunal Federal tem orientação assentada no sentido da impossibilidade de controle abstrato da constitucionalidade de lei, quando, para o deslinde da questão, se mostra indispensável o exame do conteúdo de outras normas jurídicas infraconstitucionais ou de matéria de fato"* (ADI 1286/SP, Rel. Min. Ilmar Galvão, j. 07/02/1996), daí porque mostra-se inadequada, aqui, alguma consideração sobre o valor de mercado dos imóveis, como fundamento para o reconhecimento da constitucionalidade ou inconstitucionalidade da norma impugnada.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Nesse particular, é elucidativo o fundamento invocado pelo Min. CELSO DE MELLO no julgamento da ADI nº 842:

“A inconstitucionalidade deve transparecer diretamente do texto do ato estatal impugnado. A prolação desse juízo de desvalor não pode e nem deve depender, para efeito de controle normativo abstrato, da prévia análise de outras espécies jurídicas infraconstitucionais, para, somente a partir desse exame e um desdobramento exegético ulterior, efetivar-se o reconhecimento da ilegitimidade constitucional do ato questionado”.

Ademais, não evidenciada alguma hipótese de patente ilegalidade ou inconstitucionalidade (porque, a par dessa questão exigir exame de matéria de fato, como mencionado acima, não existe nos autos algum elemento objetivo que justifique o reconhecimento de desproporcionalidade entre o valor decorrente da questionada revisão e o valor de mercado imobiliário), é importante considerar, ainda, que não poderia o Poder Judiciário, a pretexto de reparar eventual injustiça social, imiscuir-se no juízo de oportunidade e conveniência da administração e do legislador para afastar o critério acolhido pela lei impugnada e eleger ele próprio quais índices mais adequados teriam aplicação no reajuste da planta genérica de valores, lembrando-se, sob esse aspecto, que a lei impugnada, no caso, não cuidou apenas de reajustar a planta genérica de valores, mas, também, de reduzir a alíquota do Imposto Territorial Urbano de 3% para 2% e do Imposto Predial Urbano de 1,5% para 1%, conforme disposição de seu art. 1º (cf. fls. 21 em comparação com fls. 104 e 109), de forma que não seria possível – para restabelecer a situação anterior – simplesmente reconhecer a inconstitucionalidade da revisão sem que seja necessário alterar a redução da alíquota.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

E como já decidiu o Supremo Tribunal Federal, ao Judiciário, *“em sede de controle normativo abstrato, somente assiste o poder de atuar como legislador negativo. Não lhe compete, em consequência, praticar atos que importem em inovação de caráter legislativo”* (ADI 779 AgR/DF, Rel. Min. Celso de Melo, j. 08/10/1992).

Conforme lição de Hely Lopes Meirelles, *“ao Poder Judiciário é permitido perquirir todos os aspectos de legitimidade, para descobrir e pronunciar a nulidade do ato administrativo onde ela se encontre e seja qual for o artifício que a encubra. O que não se pode permitir ao Judiciário é pronunciar-se sobre o mérito administrativo, ou seja sobre a conveniência, oportunidade, eficiência ou justiça do ato, porque, se assim agisse, estaria emitindo pronunciamento de administração, e não de jurisdição judicial. O mérito administrativo, relacionando-se com questões políticas e elementos técnicos, refoge do âmbito do Poder Judiciário, cuja missão é a de aferir a conformação do ato com a lei escrita, ou, na sua falta, com os princípios gerais de direito”* (“Direito Administrativo Brasileiro”, 28ª edição, São Paulo, Malheiros, 2003, p. 605).

Nesse sentido já decidiu este C. Órgão Especial, quando questão semelhante foi definida nos seguintes termos:

“Mas há convir que, em se tratando de ato político, com base no discricionarismo da pública administração, a rigor não admitiria contrasteamento pelo Judiciário. Sob pena de ser substituído o subjetivismo de um órgão pelo do outro. Do órgão próprio (Executivo, com o placet da Câmara Municipal) pelo impróprio (Judiciário) que, com as razões de oportunidade e conveniência que lhe digam respeito do mérito da atuação administrativa, em última análise -, nada tem a ver” (ADIN nº 2003606-17.2014.8.26.0000, Rel. Des. Luiz Ambra, j. 12/02/2014).

E ainda:



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Complementar nº 666, de 3 de setembro de 2013, do Município de Atibaia, que dispõe sobre a revisão da Planta Genérica de Valores Imobiliários (...) Exame da razoabilidade do aumento previsto na legislação municipal atacada que, de qualquer modo, demandaria a análise de matéria de fato, incabível em sede de controle abstrato de constitucionalidade – Desconsideração do percentual fixado naquele ato normativo que implicaria, ainda, na indevida substituição da discricionariedade do Poder Legislativo, em sua atuação natural, por uma imprópria atuação do Judiciário – Precedentes desta Corte – Ausência, portanto, de vícios de inconstitucionalidade formal ou material no ato normativo objurgado – Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente” (ADIN nº 2001017-52.2014.8.26.0000, Rel. Des. Paulo Dimas Mascaretti, j. 14/05/2014).

A questão também foi abordada com propriedade no parecer da douta Procuradoria Geral de Justiça:

“Observa-se que os dispositivos legais, de per si, não aumentam o valor do IPTU diretamente, mas revisam seu valor de forma indireta e, paralelamente, reduzem a alíquota do tributo. Quanto ao reajuste dos valores do metro quadrado do terreno para efeito de cálculo e lançamento do IPTU (atualizado de acordo com o que consta das Tabelas I e II), trata-se de matéria que exige o exame de questões de fato, não parecendo, a princípio, existir violação direta a preceitos constitucionais. Note-se que as porcentagens elencadas pela requerente correspondem à simples atualização do valor venal dos imóveis, não se tratando, portanto, de aumento. Sobre o tema, é pacífico o entendimento nos tribunais pátrios: (...). Não sendo evidente do texto normativo, a pesquisa sobre a incompatibilidade da lei local, que depende da análise de parâmetros que



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

envolvem a análise de matéria de fato, torna-se inviável o controle concentrado de constitucionalidade, como já decidiu o Supremo Tribunal Federal”.

Pelo exposto e em suma, rejeitadas as preliminares e revogada a liminar, julga-se improcedente a ação, tudo nos termos do Acórdão, oficiando-se ao Sr. Prefeito Municipal de Tatuí e ao Sr. Presidente da Câmara Municipal do mesmo município.

Antônio Luiz PIRES NETO
RELATOR