



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Agravo Regimental nº 2013380-
71.2014.8.26.0000/50000

São Paulo

Agravante: Prefeito do Município de Salto

Agravados: Federação das Indústrias do
Estado de São Paulo – FIESP e Centro das
Indústrias do Estado de São Paulo - CIESP

Declaração de voto nº 30.887

***Agravo Regimental em ação direta de
inconstitucionalidade impugnando lei que atualizou lista de
valores venais para efeito de cálculo do IPTU no Município de
Salto. Agravo contra decisão de deferimento da medida
liminar. Ausência de vícios flagrantes de
inconstitucionalidade material. Para análise da violação a
princípios constitucionais da moralidade, razoabilidade,
proporcionalidade, motivação, capacidade contributiva e
vedação do efeito confiscatório do tributo, revela-se***



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

imprescindível o exame aprofundado de toda documentação juntada aos autos e das informações a serem apresentadas pelas autoridades envolvidas. Precedente recente deste Órgão Especial, ademais, no sentido do impedimento de que se substitua o subjetivismo do Poder Legislativo pelo subjetivismo do Poder Judiciário quanto à razoabilidade da atualização dos valores venais e consequente majoração tributária. Lista atual de valores unitários do metro quadrado de terrenos e construções que não se mostram, à primeira vista, destoantes da realidade do mercado imobiliário no Estado de São Paulo ou do Município de Salto. Ação ajuizada na data de vencimento da primeira parcela do pagamento do imposto. Notificações de lançamento do tributo já expedidas. Ausência dos requisitos cautelares para concessão de liminar. Provimento do agravo regimental, para revogar a liminar deferida.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

1. Por este voto, ousou divergir da posição exposta pelo E. Relator Luiz Ganzerla, por entender **ser caso de provimento do agravo regimental**, a fim de que seja revogada a liminar deferida.

Não se verifica na inicial da ação ou na decisão agravada qualquer referência a vícios formais de tramitação capazes de ofender o processo legislativo constitucional.

2. No que toca à inconstitucionalidade material aduzida pelos requerentes - por suposta infringência aos princípios constitucionais da moralidade, razoabilidade, proporcionalidade, motivação, capacidade contributiva e vedação do efeito confiscatório do tributo -, **é impossível a concessão liminar da medida pretendida** nesse particular, tendo em vista que, para a apreciação de tais alegações, mostra-se imprescindível a **análise aprofundada de toda a documentação juntada aos autos, bem como dos critérios e motivos de majoração do tributo, inclusive da recente valorização**



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

imobiliária no Município de Salto, análise dependente das informações de todas as autoridades envolvidas. Nesse contexto, também não se pode ignorar as ponderações do agravante de que houve grande trabalho de pesquisa embasando tecnicamente a atualização dos valores venais.

Esse exame somente será possível na oportunidade do julgamento do mérito desta ação, lembrando-se que significativos aumentos dos valores venais de imóveis não bastam para a comprovação da verossimilhança necessária a evidenciar que a majoração foi irrazoável, desmotivada, feriu a moralidade ou teve efeito de confisco, o que impede se ordene, de plano e por esses fundamentos, a impactante suspensão da vigência do ato normativo impugnado.

Como lembra **Paulo de Barros Carvalho**¹, *“de evidência que qualquer excesso impositivo acarretará em cada um de nós a sensação de confisco. Porém, o difícil é detectarmos os limites. Haverá sempre uma zona nebulosa, dentro da qual as soluções resvalarão para o subjetivismo.”*

¹ Curso de Direito Tributário, Ed. Saraiva, São Paulo, 2000, p. 159.
Agravo Regimental nº 2013380-71.2014.8.26.0000/50000 - São Paulo



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

3. Vale reiterar que, conquanto inegável a expressividade da majoração tributária no caso concreto, não é recomendável que os limites constitucionais e a razoabilidade da lei tributária ora questionada sejam aferidos em **exame liminar** do pleito, sobretudo por dizerem respeito a alguns nortes principiológicos de controversa e discutível aplicação *in casu*, que orientam a criação das leis pelos representantes eleitos pelo povo.

4. Reitera-se que este **desembargador já manifestou essa sua posição atual na sessão de julgamento colegiado do pedido de liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2003606-17.2014.8.26.0000², do município de Suzano.**

A respaldar este voto divergente, confira-se que o colegiado, no caso de Suzano, decidiu recentemente pelo indeferimento da liminar, entendendo pela inadmissibilidade da substituição do subjetivismo dos

² Pedido de Liminar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2003606-17.2014.8.26.0000, j. em 12 de fevereiro de 2014
Agravo Regimental nº 2013380-71.2014.8.26.0000/50000 - São Paulo



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

representantes eleitos pelo povo pelo subjetivismo do Poder Judiciário, nos seguintes termos do voto do E. Desembargador Luiz Ambra: *“(...) 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. O discricionarismo do poder próprio, em tema de tal ordem, não pode ser afastado pelo Judiciário, as razões de oportunidade e conveniência da Comuna têm que ser respeitadas. Nesse sentido, de longa data, Hely Lopes Meirelles, já na 4ª edição (1976), em lição sempre atual de seu Direito Administrativo Brasileiro. Isto é (pg. 666): ‘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*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

artifício que a encubra. O que não se 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'. Segue-se que (ob. cit., pg. 669), por maiores razões isso se aplicando para os provimentos de caráter político, por maior razão não devem ser examinados a não ser sob o aspecto da legalidade. Ou, de acordo com Castro Nunes ali citado (Teoria e Prática do Poder Judiciário), 'os Tribunais não se envolvem, não examinam, não podem sentenciar nem apreciar, na fundamentação de suas decisões, as medidas de caráter legislativo ou executivo, políticas ou não, de caráter administrativo ou policial, sob aspecto outro que não seja o da legitimidade do ato, no seu aspecto



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

constitucional ou legal'. Disso decorre que (ob. cit., pg. 671) 'O processo legislativo, tendo atualmente contorno constitucional de observância obrigatória em todas as Câmaras e normas regimentais próprias de cada Corporação, tornou-se passível de controle judicial para resguardo da legalidade de sua tramitação e legitimidade da elaboração da lei. Claro está que o Judiciário não pode adentrar o mérito das deliberações da Mesa, das Comissões ou do Plenário, nem deve perquirir as opções políticas que conduziram à aprovação ou rejeição dos projetos, proposições ou vetos, mas pode e deve – quando se argui lesão de direito individual – verificar se o processo legislativo foi atendido em sua plenitude, inclusive na tramitação regimental. Deparando infringência à Constituição, à lei ou ao regimento, compete ao Judiciário anular a deliberação ilegal do Legislativo para que outra se produza em forma legal'. Em resumo (pg. 672): 'Daí não se conclua que tais assuntos afastam, por si sós, a revisão judicial. Não é assim. O que a Justiça não pode é substituir a deliberação da Câmara por um pronunciamento judicial sobre o que é da



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

exclusiva competência discricionária do Plenário, da Mesa ou da Presidência. Mas pode confrontar sempre o ato praticado com as prescrições constitucionais, legais ou regimentais, que estabeleçam condições, forma ou rito para o seu cometimento”.

5. Note-se que, no precedente relativo à majoração do IPTU pela lei municipal da Capital de São Paulo, este desembargador votou pelo deferimento da liminar – o que foi decidido de forma colegiada -, exclusivamente em razão dos aparentes vícios na formação da lei tributária naquele caso específico, o que impôs imediata intervenção judicial.

6. Ademais, não se trata, no caso dos autos, de hipótese de flagrante irrazoabilidade apta a lastrear a medida extrema e excepcional de suspensão da eficácia da lei, o que causaria indevido e enorme impacto negativo ao regular exercício das funções públicas em Salto, valendo destacar que **a ação direta foi ajuizada em 31 de janeiro de 2014, data de vencimento da primeira parcela** para aqueles contribuintes que



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

optaram pelo parcelamento do pagamento do imposto (cf. fls. 357). Portanto, as notificações de lançamento já haviam obviamente sido expedidas quando do protocolo da inicial. Quanto a esse aspecto, destaca-se trecho de despacho do E. Desembargador Paulo Dimas Mascaretti, que **indeferiu a cautelar pretendida em Ação Direta de Inconstitucionalidade** intentada pelo Partido Verde, impugnando lei semelhante de Atibaia: *“há que se considerar, ‘in casu’, que a legislação municipal questionada nos autos foi promulgada em 3 de setembro de 2013, produzindo seus efeitos a partir de 1º de janeiro de 2014; no entanto, a presente demanda foi ajuizada apenas em 7 de janeiro último, quando certamente já haviam sido adotadas pela Municipalidade de Atibaia as providências necessárias à plena execução daquele ato normativo, com a expedição das notificações dos lançamentos relativos ao Imposto Predial e Territorial Urbano do exercício de 2014, segundo a nova ‘Planta Genérica de Valores Imobiliários’, tendo-se notícia do vencimento da primeira parcela da exação ainda neste mês de*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

janeiro. Assim, a concessão, neste momento, de provimento cautelar, de natureza meramente provisória, tendente a suspender os efeitos da Lei Complementar Municipal nº 666/2013, implicaria em risco de grave violação à ordem pública, assim entendido o impedimento do regular exercício das funções da Administração Pública pelas autoridades constituídas; força convir que, a esta altura, obstar o recolhimento do tributo municipal segundo os valores lançados, impondo ao Município a expedição de novas notificações, acarretará em evidente atraso e conseqüente comprometimento da arrecadação municipal, em prejuízo dos cofres públicos, afetando, possivelmente, a prestação de serviços essenciais à população. E não há risco de ineficácia do provimento judicial invocado, caso concedido apenas ao final, haja vista inexistir óbice a que, na hipótese de eventual acolhimento da ação, seja posteriormente determinada a repetição ou compensação dos valores recolhidos a maior pelos contribuintes locais.”³

³ Despacho de 13 de janeiro de 2014 - Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2001017-52.2014.8.26.0000
Agravo Regimental nº 2013380-71.2014.8.26.0000/50000 - São Paulo



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

7. Aliás, enfatiza-se, em referência inclusive à doutrina de **Paulo de Barros Carvalho** acima citada, que a **sensação** de confisco, por si só, não pode servir de base para a conclusão, ao menos liminar, de que a conseqüente majoração do tributo teve o vedado efeito confiscatório. Isso porque, o controle judicial do poder estatal de tributar neste caso concreto – fundado, dentre outros, no princípio constitucional de proibição ao confisco - deve analisar critérios não tão objetivos como se pretende aduzir na inicial.

A reforçar que a expressividade da majoração, por si só, não representa manifesta violação aos princípios constitucionais alegados, a lista atual de valores unitários do metro quadrado de terrenos e construções em Salto (págs. 79/212 dos autos principais) não apresenta, **em análise superficial**, valores destoantes da notória realidade do mercado imobiliário no Estado de São Paulo ou no Município de Salto. Importante lembrar que essa lista, comparada com a anterior, poderá, em tese, ser valorada como um dos elementos probantes



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

de que a majoração aos patamares ora impugnados foi eventualmente necessária em razão do possível caráter irreal dos valores até então vigentes, aparentemente defasados até mesmo após as correções inflacionárias anuais, avaliação que, entretanto, somente será possível no julgamento do mérito da ação direta.

8. Uma vez rejeitada a inequívoca plausibilidade do pedido formulado pela FIESP e CIESP, torna-se de rigor, por este voto, o **provimento do agravo regimental, revogando-se a liminar anteriormente deferida**, em virtude da ausência dos requisitos cautelares.

Márcio Bartoli