



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR DESEMBARGADOR PRESIDENTE
DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Protocolado nº 10.005/2018

Ementa: CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. ART. 18 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 882, DE 06 DE DEZEMBRO DE 2017, DO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA. INSTITUIÇÃO DE DIFERENTES CRITÉRIOS DE DEFINIÇÃO DE BASE DE CÁLCULO DO IPTU. APURAÇÃO DO VALOR VENAL DO IMÓVEL. TRATAMENTO DESIGUAL ENTRE CONTRIBUINTES EM SITUAÇÃO EQUIVALENTE. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTO PARA O TRATAMENTO DESIGUAL ENTRE CONTRIBUINTES. OFENSA AO § 1º DO ART. 160 E AO ART. 163, II, DA CE/89.

○ **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**, no exercício da atribuição prevista no art. 116, VI, da Lei Complementar Estadual nº 734, de 26 de novembro de 1993 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de São Paulo), em conformidade com o disposto no art. 125, § 2º, e no art. 129, IV, da Constituição Federal, e, ainda, nos arts. 74, VI, e 90, III, da Constituição do Estado de São Paulo, com amparo nas informações colhidas no incluso protocolado, vem, respeitosamente, perante esse egrégio Tribunal de Justiça, promover a presente **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** em face do art.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

18 da Lei Complementar nº 882, de 06 de dezembro de 2017, do Município de Araraquara, pelos fundamentos a seguir expostos:

I – O ATO NORMATIVO IMPUGNADO

A Lei Complementar nº 882, de 06 de dezembro de 2017, do Município de Araraquara, é diploma legislativo que, dentre outros, aprovou nova Planta Genérica de Valores Imobiliários para fins de cobrança de Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU.

O art. 18 da citada lei, entretanto, dispôs:

“(…)

Art. 18. Caso o **valor devido a título de imposto predial e territorial, decorrente das alterações introduzidas por esta lei, seja inferior ao lançado para o exercício de 2017** (dois mil e dezessete), **considerar-se-á, para efeito dos lançamentos vindouros, o valor de referência relativo ao exercício de 2017** (dois mil e dezessete).

(…)”.

O dispositivo acima transcrito está em flagrante afronta às disposições constitucionais estaduais, conforme será exposto abaixo.

II – O PARÂMETRO DA FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

O art. 18 da Lei Complementar nº 882/2017, do Município de Araraquara, contraria frontalmente a Constituição do Estado de São Paulo, a qual está subordinada a produção normativa municipal ante a previsão dos artigos 1º, 18, 29 e 31 da Constituição Federal.

O ato normativo contestado municipal é incompatível com o § 1º do art. 160 e com o art. 163, II, da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força de seu art. 144, e que assim estabelecem:

“(…)

Art. 160.

(…)

§ 1º. Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a **capacidade econômica do contribuinte**, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o **patrimônio**, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

(…)

Art. 163. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado ao Estado:

(…)

II – **instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente**, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;

(…)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Art. 144. Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

(...)”. (grifos nossos)

III – FUNDAMENTAÇÃO

Conforme se depreende das manifestações da Prefeitura Municipal de Araraquara nos autos, desde a deflagração do processo legislativo que culminou com a promulgação da Lei Complementar nº 882/2017, a nova lei atinente ao IPTU tinha por propósito, dentre outros, alterar a Planta Genérica de Valores do Município, com o objetivo de atualizá-la.

A Prefeitura Municipal ressaltou expressamente que a planta “(...) *necessita ser **atualizada para refletir os reais valores de mercado dos imóveis que se encontram na cidade, já que a referida planta genérica não é atualizada, no município de Araraquara, desde o ano de 2006, acarretando, assim, injustiças tributárias, que vem sendo suportadas pelo Erário***” (Exposição de Motivos do projeto de lei).

O intento de atualizar a planta genérica é, por óbvio, legítimo e justo, até porque a base de cálculo do imposto é o valor venal do imóvel, que, conforme aponta Sacha Calmon Navarro Coêlho, é o “(...) **seu valor atual, real, de mercado**” (In: Curso de Direito Tributário Brasileiro, 4ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1999, pág. 517).

Contudo, no bojo do diploma legal, foi inserido o art. 18, que feriu o legítimo a justiça tributária, ao estabelecer que, na hipótese da atualização da planta genérica de valores concretizada pela nova lei ser benéfica ao contribuinte, ou seja, de ser constatado que o valor venal atual



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

é inferior ao fixado pela antiga legislação, as novas disposições não seriam aplicadas.

O art. 18, como visto, dispôs que, nesta condição, o valor venal a ser considerado para a cobrança do tributo seria o apontado pela antiga norma regente da matéria.

Ao assim prescrever, o art. 18 feriu o princípio da capacidade contributiva e instituiu tratamento desigual entre contribuintes, violando o § 1º do art. 160 e o art. 163, II, ambos da Constituição Estadual.

A propósito do princípio da capacidade contributiva, Roque Antonio Carrazza elucida:

“(…)

O princípio da capacidade contributiva – que informa a tributação por meio de impostos – hospeda-se nas dobras do princípio da igualdade e ajuda a realizar, no campo tributário, os ideais republicanos. Realmente, **é justo e jurídico que quem, em termos econômicos, tem muito pague, proporcionalmente, mais imposto do que quem tem pouco.** Quem tem maior riqueza deve, em termos proporcionais, pagar mais imposto do que quem tem menos riqueza. **Noutras palavras, deve contribuir mais para a manutenção da coisa pública.**

O princípio da capacidade contributiva informa a tributação por meio de impostos. Intimamente ligado ao princípio da igualdade, é um dos mecanismos mais eficazes para que se alcance a tão almejada *Justiça Fiscal*.

(…)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Aliás, nos impostos sobre a propriedade (como o IPVA, o **IPTU**, o ITR, o imposto sobre grandes fortunas etc.), **a capacidade contributiva revela-se com o próprio bem.**

(...)'.

(Curso de Direito Constitucional Tributário, 11ª ed., São Paulo: Malheiros, 1997, págs. 65/67, grifos nossos)

Ora, como se vê, o art. 18 da Lei Complementar nº 882/2017 vem no sentido inverso do mandamento constitucional consubstanciado nos princípios da capacidade contributiva e da isonomia entre contribuintes.

O dispositivo impugnado agrava a situação do contribuinte cuja capacidade contributiva foi reduzida, em decorrência da perda de valor de mercado de seu bem, impondo tributação mais pesada, quando determina que a base de cálculo do IPTU será valor não atualizado do seu bem, porém valor superior constatado no passado.

Por outras palavras, a norma contestada afronta o princípio constitucional da capacidade contributiva e o princípio da isonomia, tratando desigualmente contribuintes sem fundamento razoável, desconsiderando para alguns a modificação de sua capacidade econômica. A norma veio pautada apenas pelo interesse arrecadatório da Administração Pública Municipal.

Desse modo, é de rigor o reconhecimento da inconstitucionalidade do dispositivo impugnado.

IV - LIMINAR

À saciedade demonstrado o *fumus boni iuris*, pela ponderabilidade do direito alegado, soma-se a ele o *periculum in mora*. A atual tessitura do preceito legal do Município de Araraquara apontado como violador de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

princípios e regras da Constituição do Estado de São Paulo é sinal, *de per sí*, para suspensão de sua eficácia até final julgamento desta ação, de maneira a evitar maiores prejuízos aos contribuintes que estão sofrendo injusta e mais gravosa tributação.

À luz deste perfil, requer a concessão de liminar para suspensão da eficácia, até final e definitivo julgamento do art. 18 da Lei Complementar nº 882, de 06 de dezembro de 2017, do Município de Araraquara.

V - PEDIDO

Diante de todo o exposto, aguarda-se o recebimento e processamento da presente ação declaratória, para que ao final seja ela julgada procedente, reconhecendo-se a inconstitucionalidade do art. 18 da Lei Complementar nº 882, de 06 de dezembro de 2017, do Município de Araraquara.

Requer-se, ainda, sejam requisitadas informações ao Prefeito e à Câmara Municipal de Araraquara, bem como posteriormente citado o Procurador-Geral do Estado para se manifestar sobre o ato normativo impugnado, protestando por nova vista, posteriormente, para manifestação final.

São Paulo, 29 de maio de 2018.

Gianpaolo Poggio Smanio
Procurador-Geral de Justiça

pss



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Protocolado nº 10.005/2018

Assunto: Análise de constitucionalidade da Lei Complementar nº 10.005, de 06 de dezembro de 2017, do Município de Araçatuba, que dispõe sobre o valor venal imobiliário da Planta Genérica de Valores.

1. Trata-se de representação encaminhada ao Ministério Público por Elias Chediek Neto, por meio da qual solicitou providências relativamente à Lei Complementar nº 882, de 06 de dezembro de 2017, do Município de Araraquara, que teria acarretado aumento excessivo de IPTU.

A representação ressaltou que não houve audiência pública para debater o projeto de lei complementar. Frisou que as regras do imposto foram alteradas sem explicação dos novos critérios ao contribuinte. Observou que, em muitos casos, haveria aumentos superiores a 300%, ao passo que, 42,2% dos imóveis, sofreriam redução de imposto.

Inicialmente, a representação foi recebida junto à Promotoria de Justiça de Araraquara, que determinou a sua complementação, a fim de que apontasse a motivação jurídico-constitucional e os dispositivos da Constituição Estadual que reputava afrontados, assim como cópia autêntica do diploma legislativo (fls. 08/09).

A representação foi complementada. O seu autor enfatizou, então, que a aprovação do novo ato normativo refletiu atentado à moralidade administrativa, à razoabilidade e à motivação. Observou que a nova planta genérica de valores revelava grandes distorções. Afirmou que a lei em debate previa arrecadação de IPTU para 2018 em torno de 10% maior do que a prevista para o ano anterior e



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

que, em certos casos, chega a ultrapassar 600%, o que evidenciaria o seu caráter confiscatório.

Acrescentou que o Poder Executivo havia dito que a planta genérica de valores não era atualizada há mais de dez anos, o que justificaria a sua revisão, porém frisou que não se revelava razoável realizar correção abrupta de tal desatualização.

Para complementar, assinalou que não cabe progressividade do IPTU fundado em princípio da capacidade contributiva ou de justiça tributária, em decorrência de seu caráter real.

Ressaltou, ainda, que o princípio da segurança jurídica restou violado.

Por outro lado, afirmou que o princípio da gestão democrática da cidade restou afrontado, porque não houve qualquer debate com a população ou audiência pública antecedente à aprovação da reforma legislativa.

Demais disso, defendeu que o art. 14 da lei, ao tratar de procedimento para revisão do valor venal atribuído ao imóvel, representa afronta aos primados constitucionais da não discricionariedade e à moralidade, mencionando que o art. 111 da Constituição Estadual não permite exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça. Assim, concluiu que qualquer distorção que a lei aprovada apresentar, deveria ser corrigida por meio de nova lei.

No que tange ao art. 18 da lei, que prevê que, na hipótese do novo valor ser inferior ao lançado no exercício anterior, resta considerado o valor de referência de 2017, sustentou a sua



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

inconstitucionalidade. Em especial, anotou que a lei municipal anterior fora revogada e que, então, não poderia ser considerada para o efeito pretendido neste art. 18 (fls. 12/44). Juntou, ainda, documentos (fls. 45/126).

O expediente foi, então, encaminhado a esta Subprocuradoria-Geral de Justiça (fls.127).

O autor da representação juntou novos documentos (fls.129/161 e 169/193).

Foram solicitadas informações à Câmara Municipal, bem como à Prefeitura Municipal sobre a representação.

Ambas defenderam a constitucionalidade do ato normativo impugnado. Também foi enviada pela Câmara Municipal cópia integral do processo legislativo e da lei (fls. 196/210 e 251/309).

É o breve relato do essencial.

O caso é de arquivamento parcial do expediente.

Com efeito, a Lei Complementar nº 882, de 06 de dezembro de 2017, ao dispor sobre o valor venal imobiliário na Planta Genérica de Valores, estabelece:

“Art. 1º. De acordo com o artigo 212, § 4º, da Lei Orgânica do Município de Araraquara, combinado com os artigos 79 e 80 da Lei Complementar nº 17, de 1º de dezembro de 1997 – Código Tributário do Município de Araraquara, para fins de cobrança de Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU, fica aprovada a Planta Genérica de Valores



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Imobiliários, abrangendo os imóveis situados nas zonas urbana e de expansão urbana do Município de Araraquara os valores imobiliários constantes dos anexos I e II e das tabelas I e II que acompanham esta lei complementar e fazem parte dela integrante.

Art. 2º. Os valores unitários de metro quadrado de construção e de terreno foram determinados em função dos seguintes elementos:

- i. Preços correntes das transações e das ofertas à venda no mercado imobiliário;
- ii. Custos de reprodução;
- iii. Características da região em que se situa o imóvel;
- iv. Outros dados informativos tecnicamente reconhecidos.

Art. 3º. Os valores unitários por metro quadrado de terreno serão atribuídos às faces de quadras constantes do anexo II desta lei complementar.

Art. 4º. O valor venal do terreno será resultado da multiplicação de sua área total pelo correspondente valor unitário do metro quadrado de terreno da face de quadra da situação do imóvel, constante da Listagem de Valores do anexo II da presente lei complementar.

Parágrafo único. No cálculo de valor venal de terreno, no qual exista prédio em condomínio, será



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

utilizada como fator a fração ideal correspondente a cada unidade autônoma.

Art. 5º. No caso de imóvel com duas ou mais esquinas ou de duas ou mais frentes, o valor unitário do metro quadrado de terreno corresponderá:

I. Ao valor do logradouro relativa à frente indicada no título de propriedade ou, na falta deste, ao do logradouro de maior valor no vaso de imóvel não construído;

II. Ao valor do logradouro relativo à frente principal, no caso de imóvel construído.

Art. 6º. No caso de terreno interno, o valor unitário do metro quadrado de terreno corresponderá ao valor do logradouro que lhe dá acesso ou, havendo mais de um logradouro de acesso, ao do logradouro a que haja sido atribuído o maior valor.

Art. 7º. No caso de terreno encravado, o valor unitário do metro quadrado de terreno corresponderá ao do logradouro correspondente à servidão de passagem.

Art. 8º. Os logradouros ou trechos de logradouros que não constarem da Listagem de Valores constantes desta lei complementar, mas que venham a existir por força de desmembramentos ou novos loteamentos aprovados, terão seu valores unitários do metro quadrado de terreno fixado pelo órgão competente da Secretaria Municipal de Gestão e Finanças com base em laudo de avaliação emitido



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

por perito avaliador do município lotado na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano.

Art. 9º. Consideram-se glebas brutas os terrenos com área superior ou igual a 10.000 m² (dez mil metros quadrados), sendo que o valor venal de glebas ou terrenos de grandes dimensões terão seus valores atribuídos individualmente, que resultará da multiplicação de sua área total pelo correspondente valor unitário do metro quadrado constante da Listagem de Valores do anexo II da presente lei complementar, aplicando-se ainda o fator previsto na tabela II da presente lei complementar.

Parágrafo único. O fator mencionado no caput deste artigo fica denominado fator dimensão da gleba, que se refere a um percentual de depreciação a ser aplicado sobre o valor unitário da gleba ou terreno de grande dimensão territorial.

Art. 10. Os valores unitários de construção serão atribuídos a cada um dos padrões previstos para os tipos de edificação indicados no anexo I da presente lei complementar, aplicando-se ainda o fator previsto na tabela I da presente lei complementar.

Parágrafo único. O fator mencionado no caput deste artigo fica denominado fator obsolescência, que se refere a um percentual de depreciação a ser aplicado sobre o valor unitário da construção edificada em cada imóvel, considerando-se o ano em que a construção foi edificada ou o ano em que



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

foi lançada no cadastro imobiliário da Prefeitura para fins tributários.

Art. 11. A construção será enquadrada em um dos tipos e padrões previstos nas características construtivas e pontuação do anexo I, e seu valor venal resultará da multiplicação da área construída total pelo valor unitário de metro quadrado de construção, constante do referido anexo.

Art. 12. No cálculo da área construída total das unidades autônomas de prédios em condomínio, será acrescentada à área privativa de cada unidade, a parte correspondente nas áreas comuns em função de sua cota-parte, acrescida, quando for o caso, da respectiva área de garagem.

Art. 13. O valor venal do imóvel construído será apurado pelo resultado da soma do valor venal do terreno com o valor venal da construção, calculados na forma desta lei complementar.

Art. 14. Nos casos singulares de imóveis para os quais a aplicação dos procedimentos previstos nesta lei possa conduzir a tributação manifestamente injusta ou inadequada, poderá ser adotado, a requerimento do interessado, processo de revisão do Valor Venal atribuído ao imóvel, sujeito à aprovação do órgão competente da Secretaria Municipal de Gestão e Finanças com base em laudo de avaliação emitido por perito avaliados do município lotado na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Art. 15. As disposições desta lei são extensivas aos imóveis localizados nas áreas urbanizáveis.

Art. 16. A Lei Complementar nº 17, de 1º de dezembro de 1997, que institui o Código Tributário do Município de Araraquara, passa a vigorar com as seguintes alterações:

‘Art. 78. [...]

I - [...]

- a) Valores venais até R\$ 25.000,00 – 0,37%;
- b) Valores venais de R\$ 25.000,01 a R\$ 35.000,00 – 0,43%;
- c) Valores venais de R\$ 35.000,01 a R\$ 50.000,00 - 0,50%;
- d) Valores venais de R\$ 50.000,01 a R\$ 65.000,00 – 0,56%;
- e) Valores venais de R\$ 65.000,01 a R\$ 100.000,00 – 0,63%;
- f) Valores venais de R\$ 100.000,01 a R\$ 200.000,00 – 0,69%;
- g) Valores venais de R\$ 200.000,01 a R\$ 300.000,00 – 0,75%;
- h) Valores venais de R\$ 300.000,01 a R\$ 400.000,00 – 0,82%;
- i) Valores venais de R\$ 400.000,01 a R\$ 500.000,00 – 0,88%;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

j) Valores venais de R\$ 500.000,01 a R\$ 1.000.000,00 – 0,95%;

k) Valores venais de R\$ 1.000.000,01 a R\$ 1.500.000,00 – 1,01%;

l) Valores venais acima de R\$ 1.500.000,00 – 1,08%.

[...]

'Art. 91. O pagamento do imposto será feito em cota única ou em parcelas, cujo número de parcelas será fixado por Decreto do Executivo, podendo ser de 01 (uma) a 10 (dez) parcelas de conformidade com o valor total do lançamento.'

[...]

'Art. 104. [...]

I - [...]

a) Valores venais até R\$ 100.000,00 – 0,18%;

b) Valores venais de R\$ 100.000,01 a R\$ 150.000,00 – 0,20%;

c) Valores venais de R\$ 150.000,01 a R\$ 200.000,00 - 0,22%;

d) Valores venais de R\$ 200.000,01 a R\$ 250.000,00 – 0,24%;

e) Valores venais de R\$ 250.000,01 a R\$ 300.000,00 – 0,26%;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

- f) Valores venais de R\$ 300.000,01 a R\$ 450.000,00 – 0,28%;
- g) Valores venais de R\$ 450.000,01 a R\$ 500.000,00 – 0,29%;
- h) Valores venais de R\$ 500.000,01 a R\$ 600.000,00 – 0,31%;
- i) Valores venais de R\$ 600.000,01 a R\$ 700.000,00 – 0,33%;
- j) Valores venais de R\$ 700.000,01 a R\$ 850.000,00 – 0,35%;
- k) Valores venais de R\$ 850.000,01 a R\$ 1.000.000,00 – 0,37%;
- l) Valores venais de R\$ 1.000.000,01 a R\$ 1.250.000,00 – 0,39%;
- m) Valores venais acima de R\$ 1.250.000,00 – 0,40%.

[...]

‘Art. 111-A. O valor unitário do metro quadrado das construções será estabelecido através da Planta Genérica de Valores, tomando-se por base o tipo e uso da construção e o padrão de acabamento aplicado na obra edificada.’

[...]

Art. 126. [...]

IX. Pessoa física, inscrita no Cadastro Único (Cad. Único) para programas sociais do Governo Federal



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

de que trata o Decreto Federal nº 6.135, de 26 de junho de 2007, que seja membro de família com renda per capita de, no máximo, meio salário mínimo e cadastro atualizado, no máximo, há 24 meses, proprietária ou promissária compradora de um único imóvel que lhe sirva de moradia, com área construída de até 100,00 m² (cem metros quadrados), devidamente regularizado no cadastro imobiliário municipal.'

[...]

(...)

Art. 18. Caso o valor devido a título de imposto predial e territorial, decorrente das alterações introduzidas por esta lei, seja inferior ao lançado para o exercício de 2017 (dois mil e dezessete), considerar-se-á, para efeito dos lançamentos vindouros, o valor de referência relativo ao exercício de 2017 (dois mil e dezessete).

Art. 19. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação”.

Apreciando-se as disposições normativas que são objeto de inconformismo por parte do autor da representação, depreende-se que não está autorizado o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade nos amplos moldes pretendidos, mas tão somente contra um dispositivo.

Vejamos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

No tocante ao vício no processo legislativo indicado na representação que consistiria na não realização de audiência pública no transcorrer do processo legislativo, cumpre reconhecer que não se identifica qualquer desrespeito às normas constitucionais.

A Constituição Estadual, em seu art. 21 e seguintes, que versam sobre processo legislativo, bem como em seu art. 163 e seguintes, que cuidam das limitações ao poder de tributar, normas estas aplicáveis aos Municípios em decorrência da norma remissiva constante do seu art. 144, não contempla qualquer exigência de participação popular ao longo do processo legislativo de lei tributária.

É certo que, em outros dispositivos da Constituição Estadual, a exemplo dos arts. 180 e 191, que cuidam de gestão democrática da cidade e de proteção ao meio ambiente, há previsão de participação popular no processo legislativo.

Todavia, não são normas aplicáveis ao processo legislativo de norma tributária. E, no caso presente, não restam dúvidas de que a norma em questão cuida de impostos municipais, ou seja, é tributária e não está submetida a qualquer exigência constitucional de participação popular e realização de audiências públicas, no processo legislativo.

Destarte, se ofensa houvesse seria no âmbito infraconstitucional, por inconformidade eventual com norma regimental, por exemplo.

Em segundo lugar, no que diz respeito à revisão da Planta Genérica de Valores, cuja legitimidade foi questionada pelo autor da representação, sob os argumentos de que refletiriam contrariedade à proibição do confisco, à justiça fiscal, à razoabilidade, à motivação,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

importa dizer que não se trata de tema que possa ser objeto de controle abstrato de constitucionalidade.

Explicando melhor, aferir a legitimidade ou não da planta genérica de valores constitui matéria de fato, cujo exame é impróprio na ação direta de inconstitucionalidade.

O controle abstrato não se presta ao exame de temas que dependam da verificação ou comprovação de matéria de fato, uma vez que é cingida à análise da incompatibilidade direta e frontal entre a lei ou ato normativo e dispositivo constitucional.

Confira-se:

“(…) 1. Há 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 de lei ou matéria de fato. (...)” (STF, ADI 1.527-SC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Maurício Corrêa, 05-11-1997, v.u., DJ 18-05-2000, p. 430).

O Colendo Órgão Especial também já se pronunciou especificamente sobre o tema em discussão:

“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 - Ausência dos alegados vícios no processo legislativo, tendo sido o projeto de lei regularmente discutido e votado pela totalidade dos Vereadores integrantes do Legislativo municipal, sem que qualquer nulidade procedimental fosse



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

arguida - Majoração dos valores venais dos imóveis locais que não implica na igual repercussão na carga tributária imposta aos contribuintes municipais, haja vista a criação de mecanismo de bloqueio que estabeleceu um limite máximo de reajuste do tributo - 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.” (ADI 2001017-52.2014.8.26.0000, Rel. Des. Paulo Dimas Mascharetti, j. 14.05.2014).

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Adequado ajuizamento pela Seção de São Paulo da Ordem dos Advogados do Brasil, mediante procuração regularmente outorgada por seu Presidente. Preliminar de irregularidade da representação processual rejeitada. Lei Complementar nº 451/2013, do Município de Jahu, que alterou a planta genérica de valores da localidade, para fins de cálculo e lançamento do IPTU, para o exercício de 2014. Ausência de inconstitucionalidade. Possibilidade de o Município promover, segundo critérios de conveniência e oportunidade, pautados na supremacia do interesse público, a revisão da planta genérica de valores da localidade, para que seja alcançado o valor real dos bens imóveis situados nos seus limites, sem prejuízo de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

sujeitar-se o administrador municipal ao crivo político dos respectivos cidadãos. Revisão que não implica, por si só, em confisco ou violação dos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e capacidade contributiva. Eventual desproporção entre o valor real dos imóveis e do valor obtido a partir da atualização da planta genérica que, por envolver matéria de fato, não pode ser objeto de exame na via do controle direto. Ação julgada improcedente” (ADI 2104685-39.2014.8.26.0000, Rel. Des. Roberto Mortari, j. 22.10.2014)

“CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 5.808, DE 05 DE DEZEMBRO DE 2013, DO MUNICÍPIO DE JACAREÍ, QUE EDITA A PLANTA DE VALORES GENÉRICOS – PVG, REGULA A FORMA DE APURAÇÃO DO VALOR VENAL DE IMÓVEIS PARA EFEITO DE LANÇAMENTO DO IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA – IPTU, NA FORMA DO ART. 123 DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO DO MUNICÍPIO DE JACAREÍ, A LEI COMPLEMENTAR Nº 5, DE 28 DE DEZEMBRO DE 1992, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. Alegação de aumento desarrazoado da base de cálculo, com ofensa aos princípios da capacidade contributiva, vedação de confisco, razoabilidade, proporcionalidade e segurança jurídica. Legislação do Município de Jacareí que observou o disposto no Sistema Constitucional Tributário e no Código Tributário Nacional. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente” (ADI 2097169-65.2014.8.26.0000, Rel. Des. José Damião Pinheiro Machado Cogan, j. 08/04/2015)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Arremato observando que, em hipóteses similares, a Procuradoria-Geral de Justiça arquivou idênticas representações (Protocolados nº 31.118/14 e nº 94.110/15) - inclusive a promovida em face da Lei Complementar nº 666, de 03 de setembro de 2013, do Município de Atibaia (Protocolado nº 172.556/13) - estribada nestes argumentos.

Acrescente-se, ainda, que não se identifica contrariedade ao princípio da segurança jurídica. Observados os princípios constitucionais, sobretudo atinentes à ordem tributária, é permitido que os Municípios aumentem tributos, tal qual como foi feito. O mero aumento de tributo não significa violação da segurança jurídica do contribuinte.

Em terceiro lugar, no que concerne ao questionamento sobre a fixação de alíquotas progressivas para o IPTU, também não se reconhece vício de inconstitucionalidade.

A Constituição da República, ao cuidar do imposto sobre a propriedade territorial urbana, em seus art. 156, I, e § 1º, I e II, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000, estabelece:

“Art. 156. Compete aos Municípios instituir **impostos** sobre:

I – **propriedade predial e territorial urbana;**

(...)

§ 1º. Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, II, o imposto previsto no inciso I poderá:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

I – ser **progressivo em razão do valor do imóvel;**

II – ter **alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel.**

(...)” (grifos nossos)

Por seu turno, o Supremo Tribunal Federal já consolidou entendimento no sentido de que, após o advento da Emenda Constitucional nº 29/2000, é legítima a progressividade de alíquotas para o IPTU, nos moldes estabelecidos pela lei municipal ora examinada.

É o que se extrai da Súmula 668:

“É inconstitucional a lei municipal que tenha estabelecido, **antes** da Emenda Constitucional 29/2000, alíquotas progressivas para o IPTU, salvo se destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana”.
(grifos nossos)

Também já afirmou a possibilidade de alíquotas diferenciadas em decorrência da destinação do imóvel. Confira-se:

“(…) a jurisprudência deste STF firmou-se no sentido de que a cobrança do IPTU em alíquotas diferenciadas em razão a destinação dos imóveis não afronta a Constituição da República”.

(RE 457.482AgR, voto da rel. min. Cármen Lúcia, j. 20-11-2007, 1ª T. DJE de 9-5-2008)

Em quarto lugar, no que tange a invocada inconstitucionalidade do art. 14 da Lei Complementar nº 882/2017, que possibilita ao proprietário do imóvel, inconformado com o valor venal do imóvel, deflagrar processo de revisão, junto à Prefeitura Municipal, não se



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

identifica inconstitucionalidade, nos termos sustentados pelo autor da representação.

Vale dizer: a norma que autoriza o proprietário do imóvel a questionar junto à Prefeitura Municipal o valor venal definido para o seu imóvel, a partir dos critérios estabelecidos na Planta Genérica de Valores, não representa afronta aos primados constitucionais da não discricionariedade e à moralidade.

Na verdade, o dispositivo reflete a legítima pretensão do contribuinte de discutir, perante a Administração Pública, como se deu a incidência dos critérios genéricos fixados na lei na definição do valor de sua propriedade.

O tributarista Sacha Calmon Navarro Coêlho merece ser citado neste tópico, porque aponta os entraves naturais no processo de apuração do valor venal do imóvel e a legitimidade de questionamento na via administrativa ou judicial:

“(…)

A base de cálculo do imposto é o valor venal do imóvel, ou seja, o seu valor atual, real, de mercado. Determinar dito valor é questão tormentosa. Em rigor, quando é dada a ‘baixa’ na construção, fazem as Prefeituras a *avaliação do imóvel* e o inserem no *Cadastro Imobiliário*. Nesta primeira avaliação são utilizados critérios especiais voltados ao *tamanho do imóvel, área construída, sua localização, tipo de acabamento* etc. A partir daí, mediante decretos os prefeitos atualizam dito valor para contrabalançar a desvalorização da moeda (inflação). O STF já firmou a tese de que o Executivo só pode *atualizar*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

por decreto o valor dos imóveis até o limite oficial do índice inflacionário do ano anterior. O *decisium* é extremamente justo porque protege os contribuintes contra os exageros da Administração. Contudo, não é suficiente porque **o próprio STF admitiu a revisão dos critérios abstratos que presidem a feitura das 'plantas genéricas de valores' pode ser feita por lei municipal.** O que ocorre não é difícil de entender. Nas grandes cidades é praticamente impossível avaliar, anualmente, imóvel por imóvel. Então **são feitas 'plantas genéricas' que cobrem as áreas urbanas, contendo múltiplos critérios de valoração e enquadramento dos imóveis. Basicamente o valor tributável é extraído a partir desses critérios genéricos que o STF atribuiu o caráter de lei.** A solução ainda é precária, por se tratar de *arbitramento do valor venal, com imprecisos fatores de concreção.* Dinamicamente, as zonas de uma cidade sofrem fenômenos que valorizam ou desvalorizam as imóveis, de difícil apreensão pela municipalidade. E cada imóvel, *de per se*, forma sempre uma realidade única, incomunicável. **Resta ao contribuinte, discordando do valor venal, solicitar a reavaliação, até mesmo contraditória, do seu imóvel, perante a Administração ou no Judiciário**".

(Curso de Direito Tributário Brasileiro, 4ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1999, pág. 517, grifos originais e nossos).

Desta forma, não se pode dizer que a mera previsão legal de acesso à via administrativa para discutir o valor venal do imóvel fira qualquer princípio constitucional, sobretudo discricionariedade e moralidade.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Portanto, com relação aos questionamentos acima debatidos, não se vê fundamento para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade.

A única exceção recai sobre o art. 18 da Lei Complementar nº 882/2017, que será objeto de ação direta, pelos motivos expostos na petição inicial a ser distribuída.

Para completar, é indispensável enfatizar que, conquanto determinados temas (em especial, no caso em tela, a atualização da Planta Genérica de Valores e a identificação do valor venal de cada imóvel concretamente) não possam ser objeto de controle concentrado de constitucionalidade, é preciso registrar que as conclusões aqui externadas não impedem que a situação concreta retratada na representação seja apreciada no processo comum, em que a lide especificamente delimitada poderá, com toda a amplitude na atividade jurisdicional, ser objeto de exame.

Diante do exposto, não vislumbrando fundamento para ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade em face de todos os dispositivos da Lei Complementar nº 882/2017, do Município de Araraquara, salvo o art. 18, promovo o arquivamento parcial do procedimento.

2. Distribua-se ação direta de inconstitucionalidade, instruída com o protocolado em epígrafe mencionado, em face do art. 18 da Lei Complementar nº 882/2017, do Município de Araraquara.

3. Ciência ao interessado, remetendo-lhe cópia da petição inicial e do presente despacho.

São Paulo, 29 de maio de 2018.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Gianpaolo Poggio Smanio
Procurador-Geral de Justiça

pss