



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Tribunal Pleno  
5ª Av. do CAB, nº 560 - Centro - CEP: 41745971 -  
Salvador/BA

FL. 2.271  
Secretaria do Tribunal Pleno

### TERMO DE JUNTADA

Processo nº: 0002526-37.2014.8.05.0000

Nesta data, faço **JUNTADA** a estes autos dos Votos-Vista, proferidos pelos Desembargadores Roberto Maynard Frank (fls. 2.272/2.310) e Raimundo Sérgio Sales Cafezeiro (fls. 2.311/2.323) e pelas Desembargadoras Lígia Maria Ramos Cunha Lima (fls. 2.324/2.360), Ivone Bessa Ramos (2.361/2.374) e Lisbete Maria Teixeira Almeida César Santos (fls. 2.375/2.379).

Salvador, 18 de julho de 2018

Tribunal Pleno  
Gresselaneide Sales  
Analista Judiciária





PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Tribunal Pleno

2272  
SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO

Classe : Direta de Inconstitucionalidade n.º 0002641-58.2014.8.05.0000  
Foro de Origem : Salvador  
Órgão : Tribunal Pleno  
Relator : Des. Roberto Maynard Frank  
Requerente : PC do B - Partido Comunista do Brasil  
Advogado : George Vieira Dantas (OAB: 19695/BA)  
Advogado : Augusto Sergio Vasconcelos de Oliveira (OAB: 19106/BA)  
Advogado : Laécio Rocha Neves Do Amaral (OAB: 16962/BA)  
Advogado : Gustavo Oliva de Freitas Silva (OAB: 35779/BA)  
Requerido : Município do Salvador  
Proc. Município : Luciana Rodrigues Vieira Lopes  
Proc. Município : Pedro Leonardo Summers Caymmi  
Proc. Município : Rafael Alexandria de Oliveira  
Interessado : Câmara Municipal do Salvador  
Procurador : Gildasio Rodrigues Alves  
Interessado : O Procurador Geral do Estado  
Proc. Geral : Paulo Moreno Carvalho  
Assunto : Inconstitucionalidade Material

**VOTO VENCIDO**

Nas ADI's em apreciação é postulada a declaração de inconstitucionalidade das Leis que modificaram a sistemática de cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano cobrado no Município de Salvador.

Em análise prefacial, destaco que as preliminares aventadas e aos parâmetros de constitucionalidade invocados já foram abordadas por este Tribunal Pleno no julgamento da Medida Cautelar que, à unanimidade, neste ponto, proferiu Acórdão para "rejeitar as preliminares de incompetência do TJBA e de inépcia das petições iniciais das ADI's promovidas pelo PSL e pelo PC do B, afastar a Lei de Responsabilidade Fiscal, o Estatuto das Cidades, a Lei Orgânica do Município do Salvador e o Regimento Interno da Câmara de Vereadores como parâmetros para análise da inconstitucionalidade da norma impugnada e não conhecer dos pedidos de declaração de inconstitucionalidade direta do Decreto n. 24.194/2013 e da Instrução Normativa n. 12/2013, nos termos do voto do relator[...]".

Para evitar a alegação de omissões, reitero brevemente os argumentos do voto apresentado na medida cautelar quanto à rejeição das preliminares.

Os Requerentes embasam o seu pedido com base em alegada violação aos artigos 64 e 149, ambos da Constituição do Estado da Bahia:

*Art. 64 - Será garantida a participação da comunidade, através de suas associações representativas, no planejamento municipal e na iniciativa de projetos de lei de interesse específico do Município, nos termos da Constituição Federal, desta Constituição e da Lei Orgânica municipal.*

*Parágrafo único - A participação referida neste artigo dar-se-á, dentre outras formas, por:*  
I - mecanismos de exercício da soberania popular;  
II - mecanismos de participação na administração municipal e de controle dos seus atos.





PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Tribunal Pleno

22732  
Lucio de Paula  
SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO

*Art. 149 - O sistema tributário estadual obedecerá ao disposto na Constituição Federal, em leis complementares federais, em resoluções do Senado Federal, nesta Constituição e em leis ordinárias.*

A norma do art. 64 subsiste por si só, trazendo em seu texto o conteúdo que pretende veicular, caracterizando-se como *norma constitucional de caráter material*, enquanto a norma do art. 149 não traz conteúdo material próprio, fazendo referência a outros diplomas, inclusive a Constituição Federal, caracterizando-se como *norma constitucional de caráter remissivo*.

Apesar de não haver expressa previsão textual na Constituição do Estado da Bahia que reproduza os parâmetros invocados como balizadores da inconstitucionalidade alegada, devem os princípios tributários consagrados na Constituição Federal, remetidos pelo artigo da Constituição Estadual, servirem como parâmetro de controle de constitucionalidade também em face da constituição deste ente federativo.

É importante esclarecer que a Ação Direta de Inconstitucionalidade é procedimento que se volta à impugnação abstrata de leis ou atos normativos, não servindo à discussão de situações concretas decorrentes das leis, mas sim da validade desta num aspecto geral quando em cotejo com os preceitos da Constituição.

Consagrando a autonomia das normas constitucionais estaduais, o parâmetro que deve ser utilizado é a Constituição do Estado da Bahia, ainda que se tratem de normas meramente reproduzidas da Constituição Federal – Vide Rcl. n. 383/STF, Rel. Min. Moreira Alves, permanecendo a competência da Justiça dos Estados para o controle de constitucionalidade de atos normativos estaduais ou municipais, a teor do art. 125, §2º, da Constituição Federal de 1988.

Neste esboço, saliento que não há liberdade do constituinte estadual no que toca às matérias tributárias já disciplinadas na Carta magna, uma vez que esta, seguindo uma característica de Carta Analítica, expõe de forma detalhada o funcionamento do sistema tributário nacional, inclusive com seus princípios, suas limitações e a descrição dos tributos e de cada imposto que caberá aos diversos entes federativos.

Tais normas, reproduzidas ou não nas Constituições Estaduais, têm aplicação obrigatória pelos Estados Membros, de modo que o tratamento do sistema tributário pelas Constituições Estaduais deve se ater aos preceitos da Carta Política Federal, cabendo pouquíssimo espaço para inovação nesta matéria.

Quanto ao tema, na ADI n. 2.076-5/AC, de Relatoria do Min. Carlos Velloso, consolidou-se no Supremo Tribunal Federal que as normas centrais da Constituição Federal são de reprodução obrigatória, dentre as quais se encontram "*as normas-princípios gerais do Sistema Tributário*" e "*as normas de limitação e de instituição do poder tributário*".

A essencialidade das normas atinentes ao sistema tributário implica na sua obrigatória observância pelas Constituições Estaduais, o que foi feito na Bahia pela expressa menção de se aplicar o





PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Tribunal Pleno

2274  
3  
Atales  
SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO

disposto na Constituição Federal, que deve ser considerada parte integrante do sistema tributário.

Por ter caráter apenas remissivo – ao contrário do caráter de reprodução -, o art. 149, da Constituição Estadual, ao ser invocado como parâmetro de controle, implica na fundamentação da inconstitucionalidade alegada em cotejo com os preceitos previstos na Constituição Federal.

**Nesses termos, apesar de não haver expressa previsão textual na Constituição do Estado da Bahia que reproduza os parâmetros invocados como balizadores da inconstitucionalidade alegada, a remissão normativa feita pelo art. 149 da Constituição Estadual incorpora formalmente as previsões federais e permite o conhecimento e julgamento da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.**

No mesmo sentido do entendimento exposto, foram os julgamentos a seguir: Rcl n. 25.283 MC/RS, Relator: Min. Celso de Mello, Dje 21/11/2016; Rcl n. 24.147, Relatora: Min. Cármen Lúcia, Dje 08/06/2016; Rcl n. 23.227 MC, Relator: Min. Edson Fachin, Dje 22/03/2016; Rcl n. 21.790, Relatora: Min. Cármen Lúcia, Dje 02/09/2015; RE 512.906/MT, Relator: Min. Gilmar Mendes, DJe 03/03/2015; Rcl n. 2.462/RJ, Relator Min. Celso de Mello, Dje 05/05/2014; Rcl n. 5.375 MC/RS, Relator Min. Celso de Mello, Dje 29/09/2011; Rcl n. 1.701/RJ, Relator Min. Celso de Mello, Dje 27/04/2011; Rcl n. 10.500 MC/SP, Relator Min. Celso de Mello, Dje 25/10/2010; Rcl n. 10.406/GO, Relator Min. Gilmar Mendes, DJe 03/09/2010; Rcl n. 4.432/TO, Relator Min. Gilmar Mendes, DJ 10/10/2006.

Na mesma linha, colaciono julgados do Pretório Excelso no qual se reconhece a possibilidade de controle de constitucionalidade pelo Tribunal Estadual em face de norma remissiva:

**E M E N T A: RECLAMAÇÃO – FUNÇÃO CONSTITUCIONAL DO INSTRUMENTO RECLAMATÓRIO (RTJ 134/1033 – RTJ 166/785) – COMPETÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA PARA EXERCER O CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DE LEIS E ATOS NORMATIVOS ESTADUAIS E/OU MUNICIPAIS CONTESTADOS EM FACE DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – A “REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE” NO ÂMBITO DOS ESTADOS-MEMBROS (CF, ART. 125, § 2º) – A QUESTÃO DA PARAMETRICIDADE DAS CLÁUSULAS CONSTITUCIONAIS ESTADUAIS, DE CARÁTER REMISSIVO, PARA FINS DE CONTROLE CONCENTRADO DE LEIS E ATOS NORMATIVOS ESTADUAIS E/OU MUNICIPAIS CONTESTADOS, PERANTE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA LOCAL, EM FACE DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – DOUTRINA – PRECEDENTES – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. – O único instrumento jurídico revestido de parametricidade, para efeito de fiscalização concentrada de constitucionalidade de lei ou de atos normativos estaduais e/ou municipais, é, tão somente, a Constituição do próprio Estado-membro (CF, art. 125, § 2º), que se qualifica, para esse fim, como pauta de referência ou paradigma de confronto, mesmo nos casos em que a Carta Estadual haja formalmente incorporado ao seu texto normas constitucionais federais que se impõem à observância compulsória das unidades federadas. Doutrina. Precedentes. – Revela-se legítimo invocar, como referência paradigmática, para efeito de controle abstrato de constitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais e/ou municipais, cláusula de caráter remissivo que, inscrita na Constituição Estadual, remete, diretamente, às regras normativas constantes da própria Constituição Federal, assim incorporando-as, formalmente, mediante referida técnica de remissão, ao plano do ordenamento constitucional do Estado-membro. – Com a técnica de remissão normativa,**





PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Tribunal Pleno

22754  
Atelas  
SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO

o Estado-membro confere parametricidade às normas que, embora constantes da Constituição Federal, passam a compor, formalmente, em razão da expressa referência a elas feita, o "corpus" constitucional dessa unidade política da Federação, o que torna possível erigir-se, como parâmetro de confronto, para os fins a que se refere o art. 125, § 2º, da Constituição da República, a própria norma constitucional estadual de conteúdo remissivo. Doutrina. Precedentes.

(Rel 5690 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 24/02/2015, PUBLIC 22-04-2015)

**E M E N T A:** RECLAMAÇÃO - FUNÇÃO CONSTITUCIONAL DO INSTRUMENTO RECLAMATÓRIO (RTJ 134/1033 - RTJ 166/785) - COMPETÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA PARA EXERCER O CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DE LEIS E ATOS NORMATIVOS ESTADUAIS E/OU MUNICIPAIS CONTESTADOS EM FACE DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - A "REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE" NO ÂMBITO DOS ESTADOS-MEMBROS (CF, ART. 125, § 2º) - A QUESTÃO DA PARAMETRICIDADE DAS CLÁUSULAS CONSTITUCIONAIS ESTADUAIS, DE CARÁTER REMISSIVO, PARA FINS DE CONTROLE CONCENTRADO DE LEIS E ATOS NORMATIVOS ESTADUAIS E/OU MUNICIPAIS CONTESTADOS, PERANTE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA LOCAL, EM FACE DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - DOCTRINA - PRECEDENTES - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. - O único instrumento jurídico revestido de parametricidade, para efeito de fiscalização concentrada de constitucionalidade de lei ou de atos normativos estaduais e/ou municipais, é, tão-somente, a Constituição do próprio Estado-membro (CF, art. 125, § 2º), que se qualifica, para esse fim, como pauta de referência ou paradigma de confronto, mesmo nos casos em que a Carta Estadual haja formalmente incorporado, ao seu texto, normas constitucionais federais que se impõem à observância compulsória das unidades federadas. Doutrina. Precedentes. - **Revela-se legítimo invocar, como referência paradigmática, para efeito de controle abstrato de constitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais e/ou municipais, cláusula de caráter remissivo, que, inscrita na Constituição Estadual, remete, diretamente, às regras normativas constantes da própria Constituição Federal, assim incorporando-as, formalmente, mediante referida técnica de remissão, ao plano do ordenamento constitucional do Estado-membro. - Com a técnica de remissão normativa, o Estado-membro confere parametricidade às normas, que, embora constantes da Constituição Federal, passam a compor, formalmente, em razão da expressa referência a elas feita, o "corpus" constitucional dessa unidade política da Federação, o que torna possível erigir-se, como parâmetro de confronto, para os fins a que se refere o art. 125, § 2º da Constituição da República, a própria norma constitucional estadual de conteúdo remissivo. Doutrina. Precedentes.**

(Rel 10500 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 22/06/2011, PUBLIC 29-09-2011)

Seguindo este entendimento de ampliação do parâmetro normativo de controle de constitucionalidade para que alcance as normas constitucionais de caráter remissivo, o Min. Gilmar Ferreira Mendes julgou a Reclamação de n. 3.906/SP:

*É comum o poder constituinte decorrente fazer constar das Constituições Estaduais um significativo número de proposições jurídicas remissivas à Constituição Federal. O uso de tais fórmulas acaba por revelar muitas vezes a intenção daquele constituinte de transpor para o plano constitucional estadual a mesma disciplina normativa existente para uma determinada matéria no plano constitucional federal. Diante dessa constatação, coloca-se o problema de saber se tais proposições jurídicas remissivas constantes das Constituições Estaduais configuram parâmetro normativo idôneo para o efeito de se proceder, em face delas, ao controle da legitimidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais perante os Tribunais de Justiça dos Estados. Uma das dificuldades encontradas radica no fato de que, para se revelar o conteúdo normativo da norma estadual de remissão, em face do qual se impugna a lei ou ato normativo local, seria necessário valer-se antes do(s) dispositivo(s) da Constituição Federal mencionado(s) ou remetido(s). Nesses termos, a norma constitucional*





PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Tribunal Pleno

2276  
Ates  
SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO

estadual não possuiria conteúdo próprio, por não revelar sentido normativo autônomo. (...) Nesta hipótese, a questão que se coloca pode ser assim formulada: seria possível impugnar por meio de ação direta, perante Tribunal de Justiça, lei ou ato normativo local por violação ao princípio da isonomia previsto na Constituição Federal e ao qual, segundo aquela proposição remissiva genérica, a Constituição do Estado-membro faz referência? O Supremo Tribunal Federal enfrentou essa questão no julgamento do RE nº 213.120/BA, Re. Min. Maurício Corrêa, DJ 2.6.2000, diante de norma remissiva constante da Constituição do Estado da Bahia (art. 149), que possui o seguinte teor: "O sistema tributário estadual obedecerá ao disposto na Constituição Federal, em leis complementares federais, em resoluções do Senado Federal, nesta Constituição e em leis ordinárias". Na ocasião, o Tribunal entendeu que tal norma não poderia figurar como parâmetro de controle de constitucionalidade perante o Tribunal de Justiça estadual. O julgado está assim ementado: "EMENTA: CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL. PRESSUPOSTOS. HIPÓTESE DE NORMAS QUE FAZEM MERA REMISSÃO FORMAL AOS PRINCÍPIOS TRIBUTÁRIOS CONSTITUCIONAIS. IMPOSSIBILIDADE. 1. A simples referência aos princípios estabelecidos na Constituição Federal não autoriza o exercício do controle abstrato da constitucionalidade de lei municipal por este Tribunal. 2. O ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade perante esta Corte só é permitido se a causa de pedir consubstanciar norma da Constituição Estadual que reproduza princípios ou dispositivos da Carta da República. 3. A hipótese não se identifica com a jurisprudência desta Corte que admite o controle abstrato de constitucionalidade de ato normativo municipal quando a Constituição Estadual reproduz literalmente os preceitos da Carta Federal. 4. Recurso extraordinário conhecido e provido para declarar o autor carecedor do direito de ação." Porém, esse posicionamento foi superado no julgamento da RCL nº 733/BA, na qual o Tribunal, por unanimidade de votos, seguiu o voto do Ministro Ilmar Galvão, relator, no sentido de que as normas pertencentes à Constituição estadual que remetem à disciplina de determinada matéria na Constituição Federal podem servir de parâmetro de controle abstrato de constitucionalidade no âmbito estadual. [...] Com isso, se uma norma estadual ou municipal viola ou não uma proposição constitucional estadual remissiva, é circunstância que apenas se saberá após a combinação entre norma remissiva e norma remetida, que é o que vai determinar o alcance normativo do parâmetro de controle a ser adotado. Entretanto, uma vez determinado esse alcance, a anulação da norma estadual ou municipal por violação a tal parâmetro nada mais é do que uma consequência da supremacia da Constituição Estadual no âmbito do Estado-membro. Em outras palavras, as consequências jurídicas decorrentes de eventual violação à proposição remissiva constante da Constituição Estadual derivam da própria posição hierárquico-normativa superior desta no âmbito do ordenamento jurídico do Estado-membro, e não da norma da Constituição Federal a que se faz referência. Assim, se as proposições remissivas constantes das diversas Constituições Estaduais, apesar de seu caráter dependente e incompleto, mantêm sua condição de proposições jurídicas, não haveria razão para se lhes negar a condição de parâmetro normativo idôneo para se proceder, em face delas, ao controle abstrato de normas perante os Tribunais de Justiça. Essa parece ser a tese subjacente ao entendimento adotado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, que, no julgamento da RCL 733, por unanimidade de votos, seguiu a orientação do Min. Ilmar Galvão, no sentido de que as normas constitucionais estaduais remissivas à disciplina de determinada matéria prevista na Constituição Federal constituem parâmetro idôneo de controle no âmbito local.(...)" Portanto, tal qual o entendimento adotado na RCL nº 383 para as hipóteses de normas constitucionais estaduais que reproduzem dispositivos da Constituição Federal, também as normas constitucionais estaduais de caráter remissivo podem compor o parâmetro de controle das ações diretas de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça estadual. Essas razões são suficientes para atestar a improcedência da presente reclamação. Não é possível vislumbrar, no caso, a alegada usurpação da competência deste Supremo Tribunal Federal. Ademais, questões atinentes à suposta ilegitimidade ativa do Prefeito Municipal não podem ser resolvidas por meio desta reclamação. Também não se mostra relevante, no caso, o fato de a norma municipal reproduzir e especificar, em seu âmbito de competência para regulamentar o ISS, tema contido em normas gerais de caráter nacional. Nesse caso, permanece a competência do Tribunal de Justiça para analisar a constitucionalidade de norma municipal em face de normas constitucionais estaduais de reprodução obrigatória e de





PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Tribunal Pleno

2277  
6  
Lúcio  
SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO

*conteúdo remissivo em relação à Constituição Federal. Ante o exposto, julgo improcedente a presente reclamação (art. 161, parágrafo único, RI-STF). Publique-se. Brasília, 19 de agosto de 2010. Ministro GILMAR MENDES Relator (Rcl 3906, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 19/08/2010, publicado em DJe-157 DIVULG 24/08/2010 PUBLIC 25/08/2010)*

Em síntese, as proposições remissivas das diversas Constituições Estaduais mantêm sua condição de proposições jurídicas, não havendo razão para negar o seu caráter de parâmetro normativo idôneo para se realizar o controle abstrato de normas perante os Tribunais de Justiça Estaduais.

Ressalte-se, ademais, que o acolhimento da tese de que o art. 149 da Constituição do Estado da Bahia não seria parâmetro de controle implicaria na completa incompetência do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia para conhecer de qualquer procedimento de controle abstrato de constitucionalidade relativo a norma tributária de âmbito municipal.

Ou seja, nenhuma legislação tributária de qualquer dos Municípios do Estado da Bahia poderia ser impugnada pela via do controle abstrato de constitucionalidade nem perante o Supremo Tribunal Federal, que, no caso, falece de competência para tanto, e nem mesmo no Tribunal de Justiça, ficando eventual inconstitucionalidade desamparada de controle concentrado, em verdadeiro vazio normativo.

Nesta linha de argumentos, é cabível a utilização do artigo 149 da Constituição Estadual da Bahia como parâmetro para o controle de constitucionalidade, devendo os princípios integrantes do sistema tributário na Constituição Federal de 1988 serem adotados como válidos para a formulação de inconstitucionalidade perante a Constituição do Estado da Bahia, já que são de obrigatória observância por esta.

Igual sorte não assiste, no entanto, às legislações infraconstitucionais também invocadas como fundamento para se concluir sobre suposta inconstitucionalidade, pois estas não podem ser adotadas como parâmetro de controle, já que a violação de suas previsões caracterizaria mera ofensa indireta à Constituição Estadual.

Portanto, as Leis Infraconstitucionais, sejam ordinárias ou até mesmo a Lei Orgânica do Município não têm o patamar normativo próprio para servirem de parâmetro em controle de constitucionalidade, ressalvando-se, tão somente, a Lei Orgânica do Distrito Federal que, pelo caráter *sui generis* deste ente federativo, tem reconhecida natureza constitucional.

Desta forma, não prospera a preliminar de ilegitimidade deste Tribunal e deixo de adotar as legislações infraconstitucionais como parâmetro de controle.

Quanto ao objeto de controle, ficou decidido que não devem ser conhecidas as impugnações à constitucionalidade do Decreto n. 24.194/13 e da Instrução Normativa n. 12/13, pois são instrumentos regulamentadores, derivados e dependentes das disposições legais que os amparam, podendo sofrer apenas inconstitucionalidade por arrastamento.





PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Tribunal Pleno

2278  
Ata  
SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO

Neste ponto, não conheço dos pedidos de declaração de inconstitucionalidade direta do Decreto n. 24.194/2013 e da Instrução Normativa n. 12/2013.

Ainda nesta análise prefacial, não restou acolhida a preliminar de inépcia da inicial das ADI's de n. 002398-17.2014.8.05.0000, promovida pelo PSL, e de n. 0002641-58.2014.8.05.0000 - promovida pelo PC do B -, pois denota-se da peça inicial que os pedidos liminar e definitivo demonstram a intenção de ver declarada, integralmente, a inconstitucionalidade das leis municipais, estando perfeitamente expressada a pretensão do Requerente e minimamente individualizadas as normas impugnadas.

Rejeito, portanto, a preliminar de inépcia das petições iniciais das ADI's de n. 002398-17.2014.8.05.0000 - promovida pelo PSL - e de n. 0002641-58.2014.8.05.0000 - promovida pelo PC do B.

Desta forma, mantenho a decisão proferida em sede cautelar, no que toca a estes pontos prefaciais, reafirmando a competência deste Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, a rejeição das preliminares invocadas, o afastamento das legislações infraconstitucionais como parâmetro de controle e a não apreciação dos pedidos de declaração de inconstitucionalidade da Instrução Normativa n. 12/2013 e do Decreto n. 24.194/2013.

Antes ainda da análise do mérito da ação, faço constar neste voto outra matéria já apreciada e rebatida por este Tribunal Pleno, no que toca à inexistência de perda do objeto das Ações Diretas por conta da promulgação da posterior Lei Municipal n. 8.621/2014.

Já foi discutido e decidido no julgamento da medida cautelar que a limitação imposta pela Lei n. 8.621/2014 somente teve efeito a partir do ano de 2015, não afetando a cobrança do IPTU já realizada no exercício do ano de 2014 e não afastando o reajuste já implementado pela legislação aqui impugnada.

Ademais, a legislação não altera os dispositivos da Lei n. 8.473/2013, mas impõe nova limitação à faculdade de aumento do valor do tributo pelo Município, aplicável apenas aos anos de 2015, 2016 e 2017.

Diante disto, a restrição imposta através da Lei n. 8.621/2014 se limita a apenas 3 (três) anos, não possuindo força de afastar do ordenamento jurídico o teor das legislações objeto do controle de constitucionalidade nos presentes processos, motivo pelo qual foi mantido pelo Pleno o interesse de agir no prosseguimento das presentes Ações Declaratórias.

Nessa linha, conforme já decidido no julgamento da medida cautelar, reitero que esta nova lei não afasta a análise da constitucionalidade dos dispositivos impugnados nas ADI's, mas apenas impõe novo fato que deve ser apreciado conjuntamente com os fundamentos invocados por ambas as partes.

Passadas estas questões preliminares e introdutórias, no mérito em si, vislumbro que há inconstitucionalidade a ser declarada no feito, motivo pelo qual mantenho a linha de entendimento





PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Tribunal Pleno

2279  
SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO

manifestada no julgamento da medida cautelar, no sentido de julgar parcialmente procedente a ação, na forma das razões a seguir.

Neste jaez, passo à análise exauriente dos fundamentos de mérito da ação, na qual reavivo argumentos expostos no voto proferido na medida cautelar, aliados a outros próprios da análise meritória final da presente ação.

Destaco que foi alegada violação ao art. 64, da Constituição Estadual, por ausência de respeito ao procedimento formalmente exigido na Carta Política para a produção das leis impugnadas.

Como já consolidado, somente pode ser utilizado como parâmetro o conteúdo próprio integrante da Constituição do Estado da Bahia e aquele por esta previsto na cláusula remissiva à Constituição Federal.

Neste espeque, o art. 64, da Constituição Estadual garante a participação da comunidade no planejamento municipal e na iniciativa de projetos de lei de interesse específico do Município, nos seguintes termos:

*Art. 64. Será garantida a participação da comunidade, através de suas associações representativas, no planejamento municipal e na iniciativa de projetos de lei de interesse específico do Município, nos termos da Constituição Federal, desta Constituição e da Lei Orgânica municipal.*

*Parágrafo único - A participação referida neste artigo dar-se-á, dentre outras formas, por:*

*I - mecanismos de exercício da soberania popular;*

*II - mecanismos de participação na administração municipal e de controle dos seus atos.*

A leitura do dispositivo demonstra que sua primordial aplicabilidade se dá em casos de planejamento municipal, não se enquadrando a legislação tributária como tal.

Exige-se, de qualquer diploma legislativo, a participação da sociedade na sua elaboração, o que se dá por meio da atuação do Poder Legislativo, órgão composto por representantes legais do povo, em exercício delegado da sua vontade soberana.

Sobre este tema, cabe destacar a manifestação dos Ministros do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI n. 4.425/DF, que discutia a Emenda Constitucional de n. 62/2009 - Regime Especial de Precatórios.

Referido julgado abordou vício formal da PEC relativa ao regime de precatórios, pois teria sido votada em dois turnos no mesmo dia, com intervalo de apenas 1 (uma) hora.

O entendimento do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que a Constituição Federal não estabeleceu como necessária formalidade outra que não a aprovação em dois turnos. Inexistindo previsão expressa de critério especial ou de intervalo mínimo para aprovação das Emendas não seria possível se reconhecer a inconstitucionalidade por ofensa a tal argumento não expresso no texto constitucional.





PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Tribunal Pleno

2280  
leles  
SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO

Na ementa da referida ADI de n. 4.425/DF, ficou registrado que tal inconstitucionalidade com base em falta de previsão constitucional seria indevida interferência judicial no âmbito do processo político e legislativo:

*[...] A Constituição Federal de 1988 não fixou um intervalo temporal mínimo entre os dois turnos de votação para fins de aprovação de emendas à Constituição (CF, art. 62, §2º), de sorte que inexistente parâmetro objetivo que oriente o exame judicial do grau de solidez da vontade política de reformar a Lei Maior. A interferência judicial no âmbito do processo político, verdadeiro locus da atuação típica dos agentes do Poder Legislativo, tem de gozar de lastro forte e categórico no que prevê o texto da Constituição Federal. Inexistência de ofensa formal à Constituição brasileira. [...]*

No caso em comento, a análise prévia indica que a aprovação das Leis impugnadas pela Casa Legislativa atende à necessidade de participação democrática, não sendo inconstitucional a ausência de audiências públicas ou outros meios de divulgação e participação, até mesmo porque a Constituição não define expressamente e diretamente um procedimento legislativo próprio para aprovação das leis municipais de caráter tributário.

Diante disto, reafirmo o entendimento no sentido de que não há violação ao procedimento legislativo formal de forma a embasar a pretensão de declaração de inconstitucionalidade da legislação impugnada.

No que toca às alegadas inconstitucionalidades materiais por supostas violações a princípios tributários de viés constitucional, passo a analisar as apontadas ofensas aos princípios da vedação ao confisco, da razoabilidade e da proporcionalidade.

Os Requerentes apontam a suposta inconstitucionalidade dos diplomas impugnados invocando argumentos relacionados ao excessivo aumento da carga tributária, que não teria atendido a critérios de razoabilidade e proporcionalidade.

Entendem que tal majoração indevida se deu pela implementação da nova Planta Genérica de Valores - PGV, que instituiu novos Valores Unitários Padrão - VUP para o metro quadrado dos imóveis das diversas localidades do Município do Salvador.

Apontam que tal inovação teria implicado em aumentos de ordem superior a 400% (quatrocentos por cento), o que seria ofensivo à sistemática constitucional.

A partir da leitura e análise minuciosa dos argumentos trazidos à baila nesta fase mais acurada de apreciação do mérito da demanda, concluo que é verificável a existência de desarrazoados aumentos em valores cobrados a título do Imposto Predial e Territorial Urbano do Município de Salvador.

Nesta seara, contribuintes foram surpreendidos, de um exercício financeiro para outro, com a majoração do valor do tributo de forma exarcebada, não sendo possível para eles sequer se planejar





PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Tribunal Pleno

2281  
Atales  
SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO

em relação a suas realidades financeiras e ao advento da despesa tributária que os atingiu de maneira abrupta.

No particular, ainda que se considere a existência das travas tributárias, há que se avaliar o grande impacto sofrido pelo contribuinte, já que a maior trava limita o aumento do Imposto em 35% (trinta e cinco por cento), enquanto a menor permite um aumento imediato da ordem de 300% (trezentos por cento).

A discussão cinge-se à suposta falta de razoabilidade e de proporcionalidade no aumento realizado, que teria causado grande ônus ao contribuinte.

Deve ser observado que tal alegação não decorre do teor da lei em abstrato, mas das consequências concretas dela em determinados casos, devendo se fazer um cotejo entre o valor do imóvel, o valor do imposto nos anos anteriores e o valor atualmente cobrado pela nova sistemática legal para aferição da alegada inconstitucionalidade.

A despeito da possível ofensa à razoabilidade na aplicação de reajuste tributário com altos valores num curto espaço de tempo, esta depende de análise pontual, caso a caso, diante das variações nos aumentos individuais e nas travas aplicáveis.

É preciso ter em foco que o aumento do IPTU é variável de imóvel para imóvel, de acordo com suas características, devendo a razoabilidade ser aferida quanto a cada caso.

Nessa linha, há indicativos da ocorrência de aumento excessivo do valor do imposto, o que pode vir a ser fundamento válido ao suporte da tese de que a lei é dotada de efeitos que impliquem em inconstitucionalidade em relação a um caso concreto, de modo que a cada contribuinte é franqueada a oportunidade de exercer o seu Direito Constitucional Fundamental de Acesso à Justiça (art. 5º, inc. XXXV, da Constituição Federal de 1988).

Neste esboço, a análise dos diplomas normativos em abstrato, que é aquela realizada no exercício jurisdicional da Ação Direta de Inconstitucionalidade, não permite a aferição de tais abusos alegados nesta via processual, que se restringe ao exame da adequação do objeto normativo impugnado ao parâmetro de controle e à sistemática constitucional.

Assim, não é possível, em sede de ação direta de inconstitucionalidade se fazer um revolvimento fático individualizado no que toca à alegada violação aos princípios da razoabilidade e da vedação ao confisco.

Na ação direta de inconstitucionalidade se impugna a norma em tese, em razão do que deve ela ser avaliada no plano normativo, considerando a conformidade com o sistema Constitucional posto.

Sobre o tema, é valiosa a lição do constitucionalista José Joaquim Gomes Capotilho:





PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Tribunal Pleno

2282  
SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO

Relacionado com o controle concentrado e principal, o **controle abstrato** significa que a impugnação da constitucionalidade de uma norma é feita independentemente de qualquer litígio concreto. O controle abstrato de normas não é um processo contraditório de partes; é, sim, um processo que visa sobretudo a «defesa da constituição» e do princípio da constitucionalidade através da eliminação de actos normativos contrários à constituição. [...] (grifos do original) (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª ed. Coimbra: Almedina, p. 900)

A leitura das legislações apontadas, por si, desvinculada dos exemplos práticos, não demonstra, *prima facie*, em análise abstrata, inconstitucionalidade relativa aos valores conferidos de forma geral à Planta Genérica de Valores.

Ademais, cabe lembrar que o controle abstrato da norma não pode pressupor de produção ulterior de prova, devendo se aferir no campo normativo abstrato a alegada incompatibilidade do objeto impugnado com a Constituição.

Neste sentido, elenco os seguintes julgados do Supremo Tribunal Federal:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 10.168/96, DO ESTADO DE SANTA CATARINA E RESOLUÇÃO Nº 76, DO SENADO FEDERAL. EMISSÃO DE TÍTULOS DE DÍVIDA PÚBLICA PARA PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS. LETRAS FINANCEIRAS DO TESOUREO EM VALOR SUPERIOR AOS PRECATÓRIOS PENDENTES DE PAGAMENTO À ÉPOCA DA PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRETENSÃO DE REEMBOLSO DOS VALORES JÁ EXPENDIDOS. AFRONTA AO ART. 33 DO ADCT-CF/88. MATÉRIA DE FATO. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA. 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. Precedentes. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Violação ao art. 33 do ADCT/CF-1988 e ao art. 5º da EC nº 3/93. Alegação fundada em elementos que reclamam dilação probatória. Inadequação da via eleita para exame da matéria fática. 3. Ato de efeito concreto, despido de normatividade, é insuscetível de ser apreciado pelo controle concentrado. Ação direta não conhecida. (ADI 1527, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 05/11/1997, DJ 18-05-2000 PP-00430 EMENT VOL-02031-02 PP-00414)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 10.168/96, DO ESTADO DE SANTA CATARINA E RESOLUÇÃO Nº 76, DO SENADO FEDERAL. EMISSÃO DE TÍTULOS DE DÍVIDA PÚBLICA PARA PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS. LETRAS FINANCEIRAS DO TESOUREO EM VALOR SUPERIOR AOS PRECATÓRIOS PENDENTES DE PAGAMENTO À ÉPOCA DA PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRETENSÃO DE REEMBOLSO DOS VALORES JÁ EXPENDIDOS. AFRONTA AO ART. 33 DO ADCT-CF/88. MATÉRIA DE FATO. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA. 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. Precedentes. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Violação ao art. 33 do ADCT/CF-1988 e ao art. 5º da EC nº 3/93. Alegação fundada em elementos que reclamam dilação probatória. Inadequação da via eleita para exame da matéria fática. 3. Ato de efeito concreto, despido de normatividade, é insuscetível de ser apreciado pelo controle concentrado. Ação direta não conhecida. (STF - ADI: 1523 SC, Relator: Min. MAURÍCIO CORRÊA, Data de Julgamento: 05/11/1997, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 18-05-2001 PP-00063 EMENT VOL-02030-01 PP-00203)





PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Tribunal Pleno

12  
2283  
Atelas  
SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO

No mesmo sentido, seguem julgados dos Tribunais Pátrios:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEIS DISTRITAIS QUE ESTABELECEM VANTAGENS REMUNERATÓRIAS E O PARCELAMENTO (ESCALONAMENTO) ESTABELECIDO PARA SUA CONCESSÃO - NÃO OBSERVÂNCIA DA EXIGÊNCIA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA (ART. 157 DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL)- ARGUMENTO QUE NÃO AUTORIZA A DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI, IMPEDINDO TÃO SOMENTE A SUA APLICAÇÃO NO MESMO EXERCÍCIO FINANCEIRO - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DE EFICIÊNCIA E DO INTERESSE PÚBLICO DA ADMINISTRAÇÃO (ART. 19, "CAPUT", DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL)- CONTROVÉRSIA DE FATO PARA CUJO DESLINDE IGUALMENTE É INADEQUADA A VIA DO CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NÃO CONHECIDA.** 1. O art. 113 do Regimento Interno desta Corte de Justiça permite que o relator, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e segurança jurídica, após informações e a manifestação do Procurador-Geral do D. F. e do Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios, submeta o processo diretamente ao Conselho Especial, que, por sua vez, terá a faculdade de julgar a ação em definitivo. 2. Compete ao TJDFT o julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade ajuizadas em face da Lei Orgânica do Distrito Federal (art. 30 da Lei n. 9.868/99 e art. 8º, inc. I, alínea "n", da Lei n. 11.697/08). Precedentes. 3. Revela-se viável cumular arguições de inconstitucionalidade de atos normativos no mesmo processo de Ação Direta de Inconstitucionalidade, quando comum o fundamento jurídico invocado, face à notória economia processual pela nítida identidade das matérias versadas pelas leis impugnadas. 4. A ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão somente a sua aplicação naquele exercício financeiro. **Além disso, sua verificação em concreto depende da solução de controvérsia de fato sobre a suficiência da dotação orçamentária e da interpretação da LDO. Alegação fundada em elementos que reclamam dilação probatória. Inadequação da via eleita para exame da matéria fática. Precedentes do colendo Supremo Tribunal Federal.** 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade não conhecida.

(TJ-DF - ADI: 20150020055176, Relator: Humberto Adjuto Ulhôa, Data de Julgamento: 26/05/2015, Conselho Especial, DJE: 10/06/2015. Pág.: 10)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 3.481, de 30 de novembro de 2012, do Município de Itapeva, que dispõe sobre o Plano de Carreira, Vencimentos e Salários, bem como o Estatuto do Magistério Público Municipal de Itapeva, definindo a jornada semanal de trabalho do docente Alegação de violação aos preceitos contidos nos arts. 25 e 169, parágrafo único, "1" e "2", ambos da CE Ausência de prova concreta de que a execução do ato normativo impugnado importará no aumento das despesas do Município Matéria que depende da verificação de questões de fato e de prova Exame da constitucionalidade da norma pelo Tribunal Estadual, no entanto, que está limitada ao confronto direto entre a lei e a norma constitucional indicada como parâmetro de controle, sendo inviável estender esse exame à análise de inconstitucionalidades reflexas ou às questões de fato Precedentes do STF Inexistência, portanto, de vício de inconstitucionalidade a ser pronunciado nos limites do presente controle de abstrato de constitucionalidade Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente. (TJ-SP-ADI: 0197890-93.2013.8.26.0000, Relator: Paulo Dimas Mascaretti, DJe: 28/03/2014)**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CRIAÇÃO DE CARGOS COMISSIONADOS. CARGOS QUE PODEM OU NÃO, PELA PRÓPRIA NATUREZA DE SUAS ATRIBUIÇÕES, SEREM TIDOS COMO DE COMISSÃO EM RECRUTAMENTO AMPLO. O art. 30, I, da Constituição outorga ao Município, como ente federado autônomo, competência para legislar sobre temas de natureza local ou sobre situações locais. A verificação da inconstitucionalidade aqui alegada provavelmente exigiria a produção de**





PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Tribunal Pleno

2284  
Atéles 130  
SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO

prova pericial e outras de tipos diversos para a comprovação do que se alega, ou seja, que a nomenclatura de determinados cargos é uma espécie de máscara que encobre a realidade fática das atribuições. Ou, em outros termos, que não há correspondência entre os nomes dos cargos e as realidades das funções efetivamente exercidas. Tal prova não foi feita e, na via escolhida, não seria possível. Não existe, portanto, um choque frontal, uma colisão contundente entre a legislação e a norma constitucional que se pretende ter sido desobedecida ou desrespeitada. Ausente a demonstração em relação a determinados cargos de que a lei municipal viola o disposto no art. 37, V, da CF é de ser julgado parcialmente improcedente o pedido de declaração da sua inconstitucionalidade. (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 10000130639305000 MG, Relator: Wander Marotta, Data de Julgamento: 14/05/2014, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 13/06/2014)

Na mesma linha, não se pode avaliar a norma em casos concretos específicos e por amostragem em sede de controle abstrato de constitucionalidade, sob pena de se extrair de situações específicas um conceito geral meramente induzido e não devidamente demonstrado.

No tópico, a doutrina esclarece que:

Não obstante se ter falado de legitimidade processual activa e de legitimidade processual passiva, o processo abstracto de controlo de normas não é um *processo contraditório*, no qual as partes «litigam» pela defesa de direitos subjectivos ou pela aplicação de direito subjectivamente relevante. Trata-se, fundamentalmente, de um *processo objectivo* sem contraditores, embora os autores do acto normativo submetido a impugnação possam ser ouvidos [...].

(CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª ed. Coimbra: Almedina, p. 1.004)

Na mesma linha é a lição de Ingo Wolfgang Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel

Mitidiero:

O controle abstrato, ao contrário, considera a norma em si, desvinculada de direito subjetivo e de situação conflitiva concreta. Busca-se, no controle abstrato, apenas analisar a validade constitucional da norma, independentemente de ser ela imprescindível, ou não, à tutela jurisdicional de um direito.

(SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 854)

A aferição da constitucionalidade da norma, na ação que a tem como objeto, é feita em abstrato, ao contrário do que se dá quando se analisa a constitucionalidade como prejudicial à solução de litígio. Na ação direta não há caso concreto que tenha como pressuposto a aplicação da norma, motivo pelo qual se diz que o controle de constitucionalidade é feito em tese ou abstrato. [...] A ação direta, assim, é ação em que não se tem caso concreto, julgamento de litígio e coisa julgada material *inter partes*. Constitui, como visto, ação voltada unicamente à análise do pedido de inconstitucionalidade, que deve ser feita em abstrato, tendo a sua sentença efeitos *erga omnes*, precisamente porque a constitucionalidade da norma diz respeito a todos e não a 'partes'.

(SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 854)

A partir da análise dos documentos acostados e das legislações impugnadas, percebe-se que a inovação legislativa se deu por meio de novo critério de cálculo do IPTU, mediante atualização da





PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Tribunal Pleno

2285  
Ates 14  
SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO

Planta Genérica de Valores e, conseqüentemente, do valor venal dos imóveis, não se demonstrando que o teor abstrato da lei tenha atingido de forma desarrazoada todos os contribuintes indistintamente, apesar das evidências de desarrazoada majoração no valor final do tributo a incidir sobre imóveis específicos.

Além disto, as impugnações não foram feitas frente aos critérios utilizados para atualizar o valor cobrado, mas sim em relação ao suposto sobrevalor atingido a partir da nova Planta Genérica, o qual se alega seria excessivo, de modo que a apreciação individualizada de cada novo valor venal ou Valor Unitário Padrão, consolidados pelas leis atacadas, foge do âmbito abstrato da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, sendo inviável nesta sede processual, o que afasta a inconstitucionalidade fundada neste argumento.

No tópico, cabe ressaltar que a Lei Municipal de n. 8.621/2014 foi promulgada em 04/07/2014 limitando o aumento dos valores do IPTU nos anos de 2015, 2016 e 2017 à variação do IPCA e afastando a aplicabilidade dos índices previstos no art. 4º, da Lei n. 8.473/2013.

Este expediente não afasta a análise da constitucionalidade da Lei impugnada, pois seus efeitos já foram efetivados no exercício do ano de 2014 e somente serão afastados por um período de três anos, voltando a ter aplicação integral a partir do exercício do ano de 2018.

Mantém-se, no entanto, a incapacidade de avaliação abstrata da ocorrência de excesso no aumento dos valores do imposto que possa caracterizar ofensa aos princípios constitucionais invocados, ficando resguardada a avaliação da constitucionalidade da lei em sua aplicação a casos concretos específicos, ou seja, em seus efeitos concretos e não em abstrato, que é o que se avalia na ação direta de inconstitucionalidade.

Neste sentido, o Ministério Público do Estado de São Paulo se manifestou nas ADI's de n. 0201865-26.2013.8.26.0000 e 0202182-24.2013.8.26.0000 pela improcedência dos pedidos formulados, reforçando o argumento de que não caberia a análise fática individualizada em sede de controle abstrato:

CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. PROCESSO CIVIL. AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 15.889, DE 05 DE NOVEMBRO DE 2013, DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. ATUALIZAÇÃO DOS VALORES UNITÁRIOS DOS IMÓVEIS. PROGRESSIVIDADE. UTILIZAÇÃO DE CRITÉRIO DISTINTO DO VALOR VENAL, COMO A DESTINAÇÃO DO IMÓVEL. PRECEDENTES DO STF. LIMITES DE COGNOSCIBILIDADE NO CONTENCIOSO DE CONSTITUCIONALIDADE. LEGALIDADE. RAZOABILIDADE. PROIBIÇÃO DE CONFISCO. SEGURANÇA JURÍDICA. PROGRESSIVIDADE. CAPACIDADE CONTRIBUTIVA. MATÉRIA DE FATO DEPENDENTE DE PROVA. 1. A progressividade do IPTU, conforme jurisprudência pacífica do STF, pode ter como critério a destinação residencial ou não residencial do imóvel. 2. Não sendo evidentes do texto normativo, a violação da capacidade contributiva, isonomia, proibição do confisco, segurança jurídica e razoabilidade é matéria de fato dependente de prova, incabível na via estreita do controle abstrato de constitucionalidade. 3. Improcedência das ações.

O entendimento ministerial foi acatado no Julgamento final de mérito de ambas as Ações





PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Tribunal Pleno

2286  
Atos 15  
SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO

Diretas de Inconstitucionalidade apontadas, que foram conhecidas em parte e improvidas pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, na forma da Ementa conjunta a seguir colacionada:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 15.889, DE 24 DE MARÇO DE 2014, DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, QUE DISPÕS SOBRE O IMPOSTO PREDIAL TERRITORIAL URBANO, DISCIPLINANDO SUA PROGRESSIVIDADE, ESTABELECEndo ALÍQUOTAS E ATUALIZANDO A PLANTA GENÉRICA DE VALORES DO MUNICÍPIO.**

**INEXISTÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR NÃO SE VERIFICAR OFENSA DIRETA À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. REGULARIDADE DO PROCESSO LEGISLATIVO NA CÂMARA DE VEREADORES.**

**INEXISTÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE, DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA, DE VEDAÇÃO AO CONFISCO E DA PROGRESSIVIDADE FISCAL. POSSIBILIDADE DE IMPUGNAÇÃO ADMINISTRATIVA E JUDICIAL INDIVIDUAL NO CASO DE EVENTUAIS MAJORAÇÕES QUE RESTEM DESVINCULADAS DA REAL VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA.**

**ACÇÕES CONHECIDAS EM PARTE E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADAS IMPROCEDENTES.**

(TJ-SP - ADI: 02018652620138260000 e 0202182-24.2013.8.26.0000, Relator designado: Márcio Bartoli, Data de Julgamento: 26/11/2014, Órgão Especial)

Com isto não se quer dizer que a aplicação da lei a um caso concreto está imune da conclusão pela inconstitucionalidade por ofensa à vedação ao confisco ou à adequação à capacidade contributiva, mas somente que isto não decorre numa análise imediata do seu teor abstrato, que é aquele ao qual deve se ater o controle concentrado de constitucionalidade.

Ressalte-se que não cabe relacionar o aumento do valor do imposto com os índices inflacionários, pois não houve reajuste por ato do executivo, mas sim readequação por meio de lei em sentido formal e material.

Nesta linha, cabe elencar decisões que têm afastado a inconstitucionalidade abstrata das leis de aumento do IPTU no que toca a tais alegações de vícios materiais:

**AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS COMPLEMENTARES MUNICIPAIS Nº 144/2014 E 145/2014. MEDIDA CAUTELAR. PLANTA GENÉRICA DE VALORES. BASE DE CÁLCULO DO IPTU. INOCORRÊNCIA DE VÍCIO FORMAL POR NÃO SE CONFIGURAR OFENSA DIRETA À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AS IRREGULARIDADES NA TRAMITAÇÃO LEGISLATIVA INDICAM OFENSAS A REGRAS DO REGIMENTO INTERNO DA CASA LEGISLATIVA E DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO, ESTA REGULADORA DO PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL (ART. 13, INCISO XIII DA CARTA ESTADUAL DE 1989). INEXISTÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL RELATIVA AOS PRINCÍPIOS DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA, DA RAZOABILIDADE, DO NÃO-CONFISCO. FORTES INDÍCIOS DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA E DO NÃO-CONFISCO APENAS NO TOCANTE AO "TETO DE ACRÉSCIMO" DISPOSTO NA LC 145/2014 PARA OS IMÓVEIS NÃO-EDIFICADOS. ACÇÕES CONHECIDAS EM PARTE E, NA PARTE CONHECIDA, DEFERIDA PARCIALMENTE A MEDIDA CAUTELAR PARA LIMITAR O "TETO DE ACRÉSCIMO" DE 30% TANTO PARA IMÓVEIS EDIFICADOS COMO PARA OS NÃO-EDIFICADOS. REQUISITOS DA MEDIDA CAUTELAR ATENDIDOS APENAS NESTE ASPECTO.**

(TJSE, ADI n. 201500107731 MC, Rel. Des. Alberto Romeu Gouveia Leite, Julgamento

X





PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Tribunal Pleno

2287  
16  
Atales  
SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO

16/12/2015)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ARARUAMA. LEI COMPLEMENTAR Nº 77, DE 19.12.2013, QUE INSTITUIU A PLANTA GENÉRICA DE VALORES PARA FINS DE APURAÇÃO DO IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO - IPTU. AFASTAMENTO DA PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM, UMA VEZ COMPROVADA A REPRESENTATIVIDADE DO PARTIDO DOS TRABALHADORES NA CÂMARA MUNICIPAL DE ARARUAMA. PRELIMINAR DE INCOMPETÊNCIA DESTA EGRÉGIO ÓRGÃO ESPECIAL TAMBÉM RECHAÇADA, EIS QUE A ARGUIÇÃO PELO REPRESENTANTE DE VIOLAÇÃO À CONSTITUIÇÃO FEDERAL AO INVÉS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, NÃO TEM O CONDÃO DE DESLOCAR A COMPETÊNCIA, ATÉ PORQUE A NORMA POR ELE SUSCITADA (ARTIGO 145, § 1º DA CARTA MAGNA), FIGURA COM TEXTO IDÊNTICO NO ARTIGO 194, § 1º DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, NÃO HAVENDO, POIS, QUE SE COGITAR DE INCOMPETÊNCIA. EXAME MERITÓRIO REVELADOR DA OBERVÂNCIA DA LEI EM APREÇO AO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE DE EXERCÍCIO, POIS, CONQUANTO TENHA ENTRADO EM VIGOR EM 31.12.2013 E, PORTANTO, NO MESMO ANO EM QUE EDITADA, SEUS EFEITOS SOMENTE SE VERIFICARAM NO ANO SEGUINTE (2014). AUSÊNCIA, AINDA, DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE NONAGESIMAL, VEZ QUE NÃO APLICÁVEL AO IPTU, A TEOR DO DISPOSTO NO ARTIGO 150, III, "c" E § 1º IN FINE DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E 196, III, "c" E § 3º DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INOCORRÊNCIA, OUTROSSIM, DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA, POIS A LEI IMPUGNADA VEDA O TRATAMENTO DESIGUAL ENTRE CONTRIBUINTES QUE ESTÃO EM SITUAÇÃO DE EQUIVALÊNCIA. PROVAS COLIGIDAS DEMONSTRATIVAS NÃO SÓ DA NECESSIDADE DE ATUALIZAÇÃO DO TRIBUTO, COM A ELIMINAÇÃO DE DISTORÇÕES QUE PERDURAM HÁ LONGA DATA, MAS TAMBÉM DE QUE TAL ATUALIZAÇÃO SE EFETIVOU SEGUNDO METODOLOGIA CRITERIOSA, COM A ELABORAÇÃO DE CRONOGRAMA, REALIZAÇÃO DE REUNIÕES, SOBRETUDO COM AS FORÇAS POLÍTICAS LOCAIS, TENDO SIDO TAMBÉM EMPREENDIDA CONSULTA PÚBLICA. LEI EM TELA QUE RESSALVA O DIREITO DOS CONTRIBUINTES QUE, EVENTUALMENTE, SE SENTIREM INJUSTIÇADOS, À REANÁLISE DA SITUAÇÃO TRIBUTÁRIA DO IMÓVEL DE SUA TITULARIDADE. VALOR DO IPTU FIXADO PELA LEI EM APREÇO EM PATAMARES RAZOÁVEIS, CARACTERIZANDO-SE COMO PONTUAIS OS REAJUSTES SEGUNDO OS ÍNDICES MENCIONADOS NA INICIAL. ELEMENTOS DOS AUTOS DOS QUAIS SE CONSTATA QUE A EDIÇÃO DA NORMA JURÍDICA EM APREÇO, MEIO IDÔNEO AO FIM COLIMADO, OBSERVOU OS TRÂMITES DO PROCESSO LEGISLATIVO. HIGIDEZ DA LEI GUERREADA A CONDUZIR À REVOGAÇÃO DA MEDIDA DE URGÊNCIA, CONSUBSTANCIADA NA SUSPENSIVIDADE DA NORMA JURÍDICA EM EXAME, DEFERIDA EM MOMENTO DE COGNIÇÃO PERFUNCTÓRIA. IMPROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO, REVOGANDO-SE A LIMINAR ENTÃO DEFERIDA.

(TJRJ, ADI n. 0004550-48.2014.8.19.0000, Des. Cláudio de Mello Tavares - Julgamento: 11/05/2015 - OE - Secretaria do Tribunal Pleno e Órgão Especial)

CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 5.808, DE 05 DE DEZEMBRO DE 2013, DO MUNICÍPIO DA 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.





PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Tribunal Pleno

2288  
17  
SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO

(TJSP, ADI 2097169-65.2014.8.26.0000, Relator: José Damiano Pinheiro Machado Cogan; Comarca: São Paulo; Órgão julgador: Órgão Especial; Data do julgamento: 08/04/2015; Data de registro: 14/04/2015)

I Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 2.041, de 23 de dezembro de 2013, do Município de Cerqueira César que institui nova Planta Genérica de Valores para efeito de lançamento do IPTU.

II Inconstitucionalidade formal. Violação ao procedimento previsto na Lei Municipal de Diretrizes Orçamentárias n. 1.991/2013. Nos termos do § 2º do artigo 125 da Constituição Federal, a ofensa à legislação infraconstitucional não é parâmetro do processo de controle abstrato de normas. Este deve ser a Constituição Estadual. A contrariedade reflexa ou indireta ao texto da constituição não se revela possível em sede de jurisdicional concentrada.

II Inconstitucionalidade material. Violação aos princípios da razoabilidade, da capacidade contributiva e ao que proíbe tributo com efeito de confisco. Matéria de fato que depende de prova. Incabível a discussão nessa via estreita do controle abstrato de constitucionalidade. Precedentes desta Corte de Justiça e do Supremo Tribunal Federal. Ação improcedente."

(TJSP, ADI n. 2109121-41.2014.8.26.0000, Relator: Guerrieri Rezende; Comarca: São Paulo; Órgão julgador: Órgão Especial; Data do julgamento: 21/01/2015; Data de registro: 23/01/2015)

**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 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.

(TJ-SP - ADI: 20010175220148260000 SP 2001017-52.2014.8.26.0000, Relator: Paulo Dimas Mascaretti, Data de Julgamento: 14/05/2014, Órgão Especial, Data de Publicação: 16/05/2014)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** Lei Municipal de Suzano, que teria majorado o IPTU em até 80%, aprovada em desacordo com as formalidades legais segundo a petição inicial, após rejeitada numa primeira oportunidade pela Câmara Municipal Alegação de nulidade do procedimento legislativo, que não se afigura presente Aumento exagerado, todavia, que viria a ofender os princípios da moralidade e razoabilidade públicas, ensejando liminar nos mesmos moldes de ação direta outra, relativa ao IPTU da Capital **Descabimento, pelas razões constantes do corpo do voto Liminar denegada.**

(TJ-SP - ADI: 20036061720148260000 SP 2003606-17.2014.8.26.0000, Relator: Luiz Ambra, Data de Julgamento: 12/02/2014, Órgão Especial, Data de Publicação: 14/02/2014)

**AGRAVO REGIMENTAL.** Direta de Inconstitucionalidade. Decisão de revogação da liminar de suspensão da eficácia dos arts. 1º, 3º, 4º, 10 e Anexo I da Lei nº 3.227/2013, do Município de Salto, a qual estabelece a Planta Genérica de Valores do metro quadrado de terreno e do metro quadrado de construção para a base de cálculo dos impostos municipais incidentes sobre bens imóveis. Julgamento do AR nº 2013380-71.2014.8.26.0000/50000, por este C. Órgão Especial, a firmar o posicionamento do colegiado quanto à cobrança do tributo do Município de Salto - Revogação da medida mantida - Recurso regimental não provido.

(TJ-SP - AGR: 20142112220148260000 SP 2014211-22.2014.8.26.0000, Relator: Luis Ganzerla, Data de Julgamento: 23/04/2014, Órgão Especial, Data de Publicação: 25/04/2014)





PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Tribunal Pleno

2289  
Atales  
SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO

[...] Neste caso, em havendo desproporcionalidade, verificada no caso concreto, cada munícipe dispõe da faculdade, de modo individual, de se utilizar das medidas administrativas e/ou judiciais, com o fito de verificar se seu imóvel experimentou aquela valoração que foi atribuída pelo Poder Público na planta de valores. Inquirir de inconstitucionalidade uma norma desse porte a partir de uma amostragem de vinte economias, dadas as justificativas apresentadas pelo Município de Venâncio Aires, se nos apresenta demasiado. (TJ-RS, AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, ÓRGÃO ESPECIAL, Nº 70058096264, Nº CNJ: 0002189-53.2014.8.21.7000, DES. CARLOS CINI MARCHIONATTI (RELATOR), Julgado em 12/05/2014, Inteiro teor, p. 16)

Neste sentido, é certo que a atualização dos valores do tributo, na forma como realizada, pode implicar em violações constitucionais frente a um caso concreto específico, o que, no entanto, não cabe ser avaliado na via abstrata de controle de constitucionalidade.

Portanto, rejeito os argumentos de inconstitucionalidade baseados na ofensa aos princípios da razoabilidade e vedação ao confisco.

Passo a apreciar a alegada ofensa ao princípio da legalidade tributária, em relação à qual, conforme antecipado, vislumbro existir inadequação entre a legislação impugnada e os ditames constitucionais.

Neste ponto, a Lei n. 8.464/2013 instituiu, por meio de seu art. 1º, nova Tabela de Receita do IPTU, na qual constam as faixas de incidências das diferentes alíquotas do Imposto, escalonadas pela ordem crescente dos imóveis no cadastro imobiliário municipal, segundo o seu valor venal.

Referida Tabela somente traz critério genérico de definição das faixas de valor venal sobre as quais incidirá cada alíquota, condicionando a quantificação dos valores de cada faixa à edição de ato administrativo pela Secretaria Municipal da Fazenda, órgão que, em verdade, definirá o valor efetivo de cada faixa de incidência do imposto.

A Lei n. 8.464/13 ainda instituiu regime segundo o qual o ato que publicizará o efetivo valor de cada faixa de incidência será publicado pela Secretaria da Fazenda Municipal até 31 de dezembro de cada ano, para vigência no exercício seguinte.

Na análise realizada, denoto que estas duas inovações trazidas pela referida Lei Municipal se mostram inconstitucionais, na medida em que desrespeitam a estrita reserva legal para instituição e alteração de tributos.

Com efeito, a reserva legal tributária é limitação aplicável aos Poderes Estatais no que toca aos elementos essenciais para a elaboração e cobrança dos tributos.

Tal vinculação dos principais preceitos tributários à ferramenta da lei tem guarida no direito desde os primórdios do constitucionalismo, remontando à restrição do Poder do Rei *João Sem-Terra* pela *Magna Charta* de 1215 (instituída na Inglaterra) e às revoltas ocorridas nas 13 colônias inglesas – que deram início aos Estados Unidos da América –, contra os *Stamp Act* e *Tea Act*, no final do século XVIII, os quais impunham majoração tributária por meio de ato da Inglaterra imperialista, a qual não tinha qualquer





PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Tribunal Pleno

2290  
19  
SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO

representatividade em relação ao povo colonizado.

Estes eventos consolidaram o princípio do "no taxation without representation", que implica na impossibilidade de imposição de carga tributária se não por meio de agente dotado de representatividade quanto ao contribuinte objeto da medida a ser imposta, ou seja, somente os representantes legítimos do povo teriam capacidade de impor e promover alterações na carga tributária.

A Constituição Federal de 1988 expressa vedação ao Poder de Tributar, impedindo que União, Estados, Distrito Federal ou Municípios possam "exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça", conforme o seu art. 153, inc. I.

Ressalte-se que a observância de meio legal para se tratar de tributos é imposição que se aplica irrestritamente, ressalvadas apenas as hipóteses excepcionais previstas na própria Constituição.

No magistério de Misabel Derzi:

*Efetivamente, não existem exceções, quer na Constituição anterior, quer na atual, à legalidade, pois todo tributo somente pode ser disciplinado, em seus aspectos substanciais (material, espacial, subjetivo e quantitativo) por diploma legal, emanado do Poder Legislativo. (MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do. Tratado de Direito Constitucional, v. 2, 2 ed., São Paulo: Saraiva, 2012, p. 217)*

Tal aplicação ampla do princípio da legalidade alcança praticamente todos os aspectos da relação tributária, sendo exigida a forma legal para toda alteração que afete a constituição, forma de cobrança ou incidência do imposto.

Bem esclarece este ponto Misabel Derzi, que novamente cito pela sua clareza:

*Ora, os arts. 150, I e 5º, II, da Constituição vigente referem-se à legalidade, como princípio necessário à instituição e majoração de tributos, tanto do ponto de vista formal – ato próprio emanado do Poder Legislativo – como do ponto de vista material, determinação conceitual específica, dada pela lei aos aspectos substanciais dos tributos, como hipótese material, espacial e temporal, consequências obrigacionais, como sujeição passiva e quantificação do dever tributário (aliquotas e bases de cálculo), além das sanções pecuniárias, dos deveres acessórios, da suspensão, extinção e exclusão do crédito tributário. (RE 648245, Relator: Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2013, PUBLIC 24-02-2014, p. 214)*

No mesmo sentido é o magistério do Professor Sacha Calmon Navarro Coêlho:

*[...] o princípio da legalidade significa que a tributação deve ser decidida não pelo chefe de governo, mas pelos representantes do povo, livremente eleitos para fazer leis claras (COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. Curso de Direito Tributário Brasileiro. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 173)*

Quanto ao tema, cito o Prof. Aliomar Baleeiro:

*[...] ora, os artigos 150, I e 5º, II, da Constituição vigente, referem-se à legalidade, como princípio necessário à instituição e majoração de tributos, tanto do ponto de vista formal – ato próprio, emanado do poder legislativo – como do ponto de vista material, determinação conceitual específica, dada pela lei aos aspectos substanciais dos tributos, como hipótese material, espacial e temporal, consequências obrigacionais, como sujeição passiva e quantificação do dever tributário, aliquotas e base de cálculo, além das sanções pecuniárias,*





PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Tribunal Pleno

2291  
Lúcio de Paula  
SECRETARIA DO TRIBUNAL P. 200

*dos deveres acessórios, da suspensão, extinção e exclusão do crédito tributário. (BALEEIRO, Aliomar. Direito tributário brasileiro. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003)*

Compreendida a extensão da legalidade tributária e passando à análise da Lei n. 8.464/2013, percebe-se que esta conferiu a ato administrativo da Secretaria da Fazenda do Município do Salvador a formulação e quantificação dos critérios e valores constantes das tabelas de incidência das alíquotas do IPTU:

*§ 2º A Secretaria Municipal da Fazenda publicará até 31 de dezembro de cada ano, para vigência no exercício seguinte, as tabelas de alíquotas progressivas para imóveis de uso residencial, não residencial e de terrenos, constantes da Tabela de Receita nº 1 de que trata o caput deste artigo, bem como o valor das parcelas a deduzir de cada faixa, em função da progressividade da incidência das alíquotas sobre a base de cálculo.*

*§3º Os intervalos de valores venais constantes das tabelas progressivas referidas no parágrafo anterior serão calculados conforme metodologia constante das correspondentes notas explicativas, tomando-se por base a situação do cadastro imobiliário em 30 de novembro de cada ano."(NR)*

Denota-se que a organização do cadastro de imóveis - feita pelo próprio Poder Executivo Municipal- e a publicação de ato administrativo - também realizada pela Administração Municipal - serão responsáveis pela determinação das faixas de incidência de cada alíquota do IPTU, afetando diretamente o modo de cálculo do imposto para cada imóvel.

Com isto, fica sob atribuição exclusiva do Poder Executivo a possibilidade de modificar as faixas de incidência do imposto, o que pode resultar na aplicação de diferentes alíquotas aos contribuintes e diversa forma de cálculo do tributo devido, à revelia da Constituição Federal.

Tal expediente não se coaduna com a estrita legalidade tributária expressada na Constituição Federal e absorvida pelo sistema tributário estadual, sendo certo que a definição das faixas de incidência das alíquotas do Imposto devem ser fixadas somente por lei em sentido formal e material.

Neste ponto, ressalte-se que o entendimento consolidado no Supremo Tribunal Federal é de que o Poder Executivo somente tem autonomia para a expedição de ato que vise a atualizar o valor nominal do tributo, no limite do índice oficial de inflação:

*Recurso extraordinário. 2. Tributário. 3. Legalidade. 4. IPTU. Majoração da base de cálculo. Necessidade de lei em sentido formal. 5. Atualização monetária. Possibilidade. 6. É inconstitucional a majoração do IPTU sem edição de lei em sentido formal, vedada a atualização, por ato do Executivo, em percentual superior aos índices oficiais. 7. Recurso extraordinário não provido. (RE 648.245, Relator: Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2013, PUBLIC 24-02-2014)*

No inteiro teor do citado Acórdão o Rel. Min. Gilmar Mendes, deixa clara a vinculação da fixação da base de cálculo à edição de lei, reforçando os argumentos aqui já expostos:

*O princípio constitucional da reserva legal, previsto no inciso I do art. 150 da Constituição*





PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Tribunal Pleno

2292  
Ates 21  
SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO

*Federal, é claro ao vedar a exigência e o aumento de tributo sem lei que o estabeleça. Trata-se de prescrição fundamental do sistema tributário, que se coliga à própria ideia de democracia, aplicada aos tributos ("no taxation without representation").*

*Afora as exceções expressamente previstas no texto constitucional, a definição dos critérios que compõem a regra tributária – e, entre eles, a base de cálculo – é matéria restrita à atuação do legislador. Não pode o Poder Executivo imiscuir-se nessa seara, seja para definir, seja para modificar qualquer dos elementos da relação tributária.*

*Nesse mesmo diapasão, é cediço que os Municípios não podem alterar ou majorar, por decreto, a base de cálculo do imposto predial. Podem tão somente atualizar, anualmente, o valor dos imóveis, com base nos índices oficiais de correção monetária, visto que a atualização não constitui aumento de tributo (art. 97, § 1º, do Código Tributário Nacional) e, portanto, não se submete à reserva legal imposta pelo art. 150, inciso I, da Constituição Federal. (p. 4)*

Na linha da limitação do regramento do IPTU por meio de Decreto, colaciono os seguintes julgados do Supremo Tribunal Federal:

**EMBARGOS DECLARATÓRIOS EM AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO TRIBUTÁRIO. IPTU. MAJORAÇÃO DA BASE DE CÁLCULO. DECRETO. REPERCUSSÃO GERAL. EFEITOS INFRINGENTES. 1. Os embargos de declaração constituem meio hábil para reforma do julgado, ante omissão do acórdão, tendo em vista Tema de repercussão geral aplicável à espécie. 2. A controvérsia relativa à majoração de IPTU mediante decreto cinge-se ao Tema 211 da sistemática da repercussão geral. Precedente: RE-RG 648.245, de relatoria do ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 24.02.2014. 3. **Embargos de declaração a que se dá provimento, com efeitos infringentes, com o fito de dar provimento ao recurso extraordinário e assentar que é inconstitucional a majoração do IPTU sem edição de lei em sentido formal.** (ARE 900362 AgR-ED, Relator: Min. Edson Fachin, Primeira Turma, julgado em 31/05/2016, DIVULG 17-06-2016 PUBLIC 20-06-2016)**

**EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS DE DECISÃO MONOCRÁTICA. NÍTIDO OBJETIVO DE REDISCUTIR A MATÉRIA. CONVERSÃO EM AGRAVO REGIMENTAL. CABIMENTO DO MANDADO DE SEGURANÇA. ANÁLISE DE PRÉVIA DE PROVAS E DE NORMAS INFRACONSTITUCIONAIS. SÚMULA 279 DO STF. EVENTUAL AFRONTA À CONSTITUIÇÃO SERIA INDIRETA. CLÁUSULA DE RESERVA DE PLENÁRIO. EXISTÊNCIA DE ORIENTAÇÃO CONSOLIDADA NO STF. DESNECESSIDADE. TRIBUTÁRIO. IPTU. BASE DE CÁLCULO. IMÓVEL QUE SURTIU APÓS A LEI QUE PREVÊ A PLANTA GENÉRICA DE VALORES. AVALIAÇÃO INDIVIDUAL REALIZADA POR MEIO DE DECRETO. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL (ART. 150, I, DA CF). ENTENDIMENTO FIXADO EM PRECEDENTE COM REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – Para se chegar à conclusão contrária à adotada pelo acórdão recorrido, no que diz respeito aos requisitos de admissibilidade do mandado de segurança, faz-se necessário o exame do conjunto fático-probatório dos autos, bem como a análise de normas infraconstitucionais, o que inviabiliza o extraordinário com base na Súmula 279 do STF ou porque a afronta à Constituição, se ocorrente, seria indireta. II – Se no momento do julgamento do recurso extraordinário já houver orientação consolidada do STF no mesmo sentido do acórdão recorrido, é desnecessário o retorno dos autos ao Tribunal a quo, para que este, em obediência ao art. 97 da CF, submeta a arguição de inconstitucionalidade ao tribunal pleno ou ao órgão especial, considerando os princípios da celeridade processual e da razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII, da CF), como no caso dos autos. Desnecessidade de observância absoluta para a aplicação dos precedentes dos quais resulte a declaração de inconstitucionalidade ou de constitucionalidade. Suficiência da equivalência das matérias examinadas. III – Essa Corte, no julgamento de feito com repercussão geral reconhecida, RE 648.245/MG, Rel. Min. Gilmar Mendes, reiterou seu entendimento no sentido de que, com base no princípio da reserva legal (art. 150, I, da CF), somente por lei em sentido formal é possível instituir, alterar ou majorar a base de cálculo do IPTU,**





PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Tribunal Pleno

2293  
22  
SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO

cabendo apenas sua atualização por meio de decreto, desde que em patamar inferior aos índices inflacionários oficiais de correção monetária. IV – É inconstitucional decreto que, pela primeira vez, estabelece os valores (avaliação individual) que servem de base de cálculo para exigir o IPTU sobre os imóveis descritos nos autos, ainda que se trate de bem que surgiu após a a lei que prevê a planta genérica de valores que servem de base para cálculo do imposto. V – Agravo regimental a que se nega provimento.

(ARE 820303 ED, Relator(a): Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, julgado em 09/09/2014, DJe-181 DIVULG 17-09-2014 PUBLIC 18-09-2014)

CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IPTU. VALOR VENAL DO IMÓVEL. ATUALIZAÇÃO. NECESSIDADE DE LEI EM SENTIDO FORMAL. I. - É vedado ao Poder Executivo Municipal, por simples decreto, alterar o valor venal dos imóveis para fins de base de cálculo do IPTU. Precedentes. [...] Decorre dos trechos transcritos, obviamente, a possibilidade de os Municípios, para efeito de lançamento do IPTU, considerarem, anualmente, o valor do imóvel atualizado de conformidade com os índices oficiais de correção monetária. Prevenindo abusos de parte das Administrações Municipais, os dispositivos em apreço foram interpretados pelo STF no sentido de que, salvo a hipótese acima exposta, (RE 234.605, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 8.8.2000, Primeira Turma, DJ de 1º.12.2000.)

TRIBUTÁRIO. IPTU. REAJUSTE DO VALOR VENAL DOS IMÓVEIS. DECRETO MUNICIPAL. INVIABILIDADE. O acórdão impugnado mostra-se coerente com a jurisprudência deste Supremo Tribunal, ao decidir que a atualização do valor venal de imóveis, para efeito de cálculo do IPTU, deve ser feita somente mediante lei em sentido formal, sendo inviável por meio de decreto do prefeito. Precedentes: AGRAG 176.870 e RE 234.605. Agravo regimental a que se nega provimento." (AI 346.226 AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ 4.10.2002, Primeira Turma)

RECURSO EXTRAORDINÁRIO - PREQUESTIONAMENTO - AUMENTO DE TRIBUTO - DECRETO. Mostra-se objeto de debate e decisão prévios, tema alusivo ao aumento de tributo via decreto quando conste do acórdão proferido a exigibilidade de lei. TRIBUTO – REAJUSTE X AUMENTO - DECRETO X LEI. Se de um lado e certo assentar-se que simples atualização do tributo, tendo em conta a espiral inflacionária, independe de lei, isto considerado o valor venal do imóvel (IPTU), de outro não menos correto e que, em se tratando de verdadeiro aumento, o decreto-lei não é o veículo próprio a implementá-lo. A teor do disposto no inciso I, do artigo 150 da Constituição Federal, a via própria ao aumento de tributo e a lei em sentido formal e material." (AI 176.870 AgR, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 26.4.1996, Segunda Turma)

Nesse diapasão, ao contrário do que afirma o Município do Salvador, o entendimento firmado no RE n. 343.446-SC, de Relatoria do Min. Carlos Velloso não garante constitucionalidade à delegação realizada.

No referido julgado foi reconhecida a constitucionalidade do Decreto n. 612/92 que, por disposição da lei, delimitou os conceitos necessários à aplicação concreta da norma que relacionava os conceitos de *atividade preponderante de grau de risco leve, médio e grave*, registrando-se na ementa do referido julgado que:

[...] III. - As Leis 7.787/89, art. 3º, II, e 8.212/91, art. 22, II, definem, satisfatoriamente, todos os elementos capazes de fazer nascer a obrigação tributária válida. O fato de a lei deixar para o regulamento a complementação dos conceitos de "atividade preponderante" e "grau de risco leve, médio e grave", não implica ofensa ao princípio da legalidade genérica, C.F., art. 5º, II, e da legalidade tributária, C.F., art. 150, I. IV. - Se o regulamento vai além do conteúdo da lei, a questão não é de inconstitucionalidade, mas de ilegalidade, matéria que não integra o





PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Tribunal Pleno

2294  
Pteles  
SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO

*contencioso constitucional. V. - Recurso extraordinário não conhecido. (RE 343446, Relator: Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 20/03/2003, DJ 04-04-2003)*

Ocorre que, na referida hipótese, o Pretório Excelso vislumbrou, no ano de 2003, que as leis regentes previam satisfatoriamente todos os elementos capazes de fazer nascer a obrigação tributária. Ou seja, não foi permitido ao ato infralegal delimitar qualquer dos elementos específicos da obrigação tributária, estando todos eles previstos integralmente e diretamente na lei.

O Decreto considerado constitucional apenas definiu os conceitos abertos relativos aos termos "atividade preponderante" e "grau de risco", os quais, apesar de previstos na lei, careciam de delimitação de significado.

Saliente-se que tal entendimento foi proferido em sede de controle difuso de constitucionalidade, por meio de Recurso Extraordinário, não possuindo força vinculante ou eficácia *erga omnes*, até mesmo porque vinculado estritamente às circunstâncias e peculiaridades do caso concreto.

Ademais, breve análise demonstra não ser este o caso da aplicação do IPTU, ora em voga, pois a Lei n. 8.464/2013 delegou à Secretaria da Fazenda Municipal a divulgação das faixas de incidência das alíquotas em si, elemento essencial da relação tributária e necessário a sua própria formação.

Além disto, a aplicação do IPTU antes do advento da Lei n. 8.464/2013 sempre teve todos os elementos essenciais definidos em lei, inclusive a referida tabela de faixas de incidência das alíquotas, sendo certo que a delegação da formulação desta ao Poder Executivo decorreu de mera opção legislativa e não de necessidade para delimitação de qualquer conceito.

A situação ora em análise se conforma de maneira mais adequada ao entendimento estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade de n. 4.963, 4.965 e da Ação Direta de Constitucionalidade de n. 33, julgadas conjuntamente para firmar o entendimento de que é inconstitucional a delegação conferida pela Lei Complementar n. 78/1993 para que o Tribunal Superior Eleitoral defina o número de vagas por estado em disputa de eleições.

Consolidou-se que a Constituição determinou a fixação do número de Deputados Federais por meio de Lei Complementar, não cabendo a esta delegar, ainda que implicitamente, tal competência sem autorização Constitucional, conforme trecho da Ementa a seguir:

3. Da Lei Complementar nº 78/1993, à luz da Magna Carta e do Código Eleitoral, **não se infere delegação legitimadora da Resolução nº 23.389/2013 do Tribunal Superior Eleitoral.**

4. O art. 45, § 1º, da Constituição da República comanda a definição, por lei complementar (i) do número total de Deputados e (ii) da representação dos Estados e do Distrito Federal, proporcionalmente à população - e não ao número de eleitores -, respeitados o piso de oito e o teto de setenta cadeiras por ente federado. Tal preceito não comporta a inferência de que suficiente à espécie normativa complementar - a LC 78/1993 -, o número total de deputados. Indispensável, em seu bojo, a fixação da representação dos Estados e do Distrito Federal. **A delegação implícita de tal responsabilidade política ao Tribunal Superior Eleitoral traduz descumprimento do comando constitucional em sua inteireza.**

5. Compete ao legislador complementar definir, dentre as possibilidades existentes, o critério de





PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Tribunal Pleno

2295  
24  
SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO

distribuição do número de Deputados dos Estados e do Distrito Federal, proporcionalmente à população, observados os demais parâmetros constitucionais. **De todo inviável transferir a escolha de tal critério, que necessariamente envolve juízo de valor, ao Tribunal Superior Eleitoral ou a outro órgão.**

6. A Resolução impugnada contempla o exercício de ampla discricionariedade pelo TSE na definição do critério de apuração da distribuição proporcional da representação dos Estados, matéria reservada à lei complementar. A renúncia do legislador complementar ao exercício da sua competência exclusiva não legitima o preenchimento da lacuna legislativa por órgão diverso.

7. Inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 1º da Lei Complementar nº 78/1993 por omissão do legislador complementar quanto aos comandos do art. 45, § 1º, da Carta Política de definição do número total de parlamentares e da representação por ente federado, e da Resolução nº 23.389/2013 do TSE, por violação do postulado da reserva de lei complementar ao introduzir inovação de caráter primário na ordem jurídica, em usurpação da competência legislativa complementar. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente, sem modulação de efeitos.

(ADI 5020, Relator(a): Min. Gilmar Mendes, Relatora p/ Acórdão: Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 01/07/2014, Public. 30-10-2014)  
(grifamos)

Em suma, o Supremo Tribunal Federal, analisando em sede de controle abstrato de constitucionalidade a possibilidade de delegação a ato infralegal de atribuição constitucionalmente conferida à Lei Complementar, entendeu pela prevalência da estrita legalidade.

Prevaleceu neste julgado, e conseqüentemente no entendimento do Sodalício, que a reserva de legalidade imposta pela Constituição deve prevalecer, não podendo ser delegada a atos infralegais a previsão de matérias atribuídas à lei pela norma constitucional.

Houve, portanto, como no presente caso de delegação de parte do critério de aferição do IPTU, invasão da esfera de atribuições do Poder Legislativo pelo Poder Executivo, o qual invadiu a esfera de competência daquele e ofendeu o princípio da legalidade geral e da legalidade tributária, consagrados nas Constituições Estadual e Federal.

Ainda neste ponto, pode se observar um outro aspecto que corrobora a apontada ofensa ao princípio da legalidade, tendo em vista que a fixação dos elementos base do tributo estão adstritos à reserva legal, disposta no art. 150, inc. I, da Carta Magna, que limita à lei a possibilidade de exigência ou aumento de tributo.

A análise cuidadosa do caso ora em apreciação permite concluir que a edição do Decreto que divulga as faixas de alíquota por meio do Poder Executivo Municipal garante a este delegação implícita que possibilita, por si só, a alteração da alíquota do tributo, atribuição esta reservada à lei, e tão somente à lei.

Tal alteração de alíquota, sem que tal majoração esteja vinculada à atualização monetária, único permissivo constitucional para que o Poder Executivo interfira no valor final da cobrança, implica em ofensa à reserva legal, tendo em vista que tal possibilidade é reservada à lei, caracterizando indevida delegação.





PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Tribunal Pleno

2296  
25  
Atiles  
SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO

A apreciação de mérito evidenciou que o critério para definição das faixas de alíquotas, vinculado à quantidade de imóveis no cadastro municipal, permite a ocorrência de transição de uma matrícula imobiliária de uma faixa específica de alíquota para outra, implicando em consequente alteração da alíquota aplicável e, portanto, em modificação do valor total de tributo a pagar.

Tudo isto ocorre mediante operações realizadas unicamente e exclusivamente pelo Poder Executivo, o que caracteriza indevida delegação de competência em ponto no qual a Constituição não permitiu, além de possibilitar o aumento da alíquota aplicável e do próprio tributo, sem atuação legislativa.

É o caso, por exemplo, de um imóvel residencial avaliado em R\$97.000,00 (noventa e sete mil reais), o qual foi submetido, no ano de 2013, à alíquota de 0,4% (zero vírgula quatro por cento).

Este mesmo imóvel, conforme a tabela elaborada pelo Poder Executivo no ano de 2014, considerado o mesmo valor venal, ficou submetido à aplicação da alíquota de 0,6% (zero vírgula seis por cento), de forma que foi modificado o valor final do tributo a ser pago, implicando em maior custo ao contribuinte, sem o advento de qualquer alteração legislativa e sem que isto tenha decorrido de mera correção monetária.

Já no ano de 2015, o mesmo imóvel retornou à faixa de alíquota de 0,4% (zero vírgula quatro por cento), modificando-se, mais uma vez, o valor final do tributo a ser pago, novamente sem interferência legislativa própria.

Em outro exemplo elucidador, um imóvel residencial avaliado em R\$164.000,00 (cento e sessenta e quatro mil reais), foi submetido a uma alíquota de 0,6% (zero vírgula seis por cento), conforme a tabela publicada no ano de 2013, passando à alíquota de 0,8% (zero vírgula oito por cento) na tabela de faixas publicadas no ano de 2014 e se mantendo na faixa de alíquota de 0,8% na tabela de alíquotas referente ao ano de 2015.

Nestes casos, o valor do tributo sofreu majoração, por incidência de alíquota maior, verificando-se uma forma de alteração dos elementos do tributo sem inovação legislativa, a partir somente da movimentação da ordem do imóvel no cadastro imobiliário do Município do Salvador, que poderá implicar em alteração da alíquota aplicável, isto sem qualquer ato de caráter legislativo praticado, mas somente por atuação do órgão executivo por meio de Decreto Municipal.

Os exemplos tratados demonstram que houve delegação implícita para que o Poder Executivo exerça, por meio de Decreto, atribuição reservada à lei, no que toca à possibilidade de alteração da alíquota aplicável ao tributo, por meio da transição do imóvel no cadastro imobiliário.

O Legislador Municipal de Salvador extrapolou a sua esfera de atribuições ao delegar ao Poder Executivo local a consolidação de elemento base do tributo, consagrado pela Constituição Federal como reservado à esfera protetiva da legalidade formal.

Além desta ofensa ao Princípio da Legalidade, especialmente aplicado no âmbito





PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Tribunal Pleno

2297  
SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO

tributário, também se observa contrariedade ao Princípio Constitucional da Separação dos Poderes, pois caracterizada indevida delegação ao Executivo de atribuição originalmente conferida ao Poder Legislativo, o que ofende o disposto no art. 57, §1º, da Constituição do Estado da Bahia:

Art. 57 - São Poderes do Município o Legislativo e o Executivo, independentes e harmônicos entre si.

§ 1º - **Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições e quem for investido na função de um deles não poderá exercer a de outro.**

§ 2º - Substitui o Prefeito, no caso de impedimento, e sucede-lhe, no caso de vaga, o Vice-Prefeito.

Neste tópico, é valiosa a lição de Dalmo de Abreu Dallari:

A teoria da separação de poderes, que através da obra de Montesquieu se incorporou ao constitucionalismo, foi concebida para assegurar a liberdade dos indivíduos. Com efeito, diz o próprio Montesquieu que, quando na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura o Poder Legislativo está reunido ao Poder Executivo, não há liberdade, pois que se pode esperar que esse monarca ou esse senado façam leis tirânicas para executá-las tiranicamente.

L'esprit de Lois, Liv XI, cap. VI

(DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do Estado. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 214)

O sistema de separação dos poderes, consagrado nas Constituições de quase todo o mundo, foi associado à ideia de Estado Democrático e deu origem a uma engenhosa construção doutrinária, conhecida como sistema de freios e contrapesos.

(DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do Estado. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 218)

Diante desta limitação ao poder de tributar do Estado, concernente à observância da legalidade formal para a realização de modificações na estrutura formal ou na materialidade dos tributos em geral, fica claro que não está em conformidade com a Constituição a delegação à Secretaria da Fazenda Municipal de poder para promulgar ato que conterá as faixas de valores para incidência de alíquota do IPTU.

Neste mesmo sentido, verifiquei manifestação de membros desta Corte, cabendo citar a Remessa Necessária de n. 0516790-62.2015.8.05.0001, Relatada pelo Eminentíssimo Desembargador José Olegário Monção Caldas, que foi acompanhado pelos Excelentíssimos colegas Gardênia Pereira Duarte e Emílio Salomão Pinto Resedá; assim como o Agravo de Instrumento de n. 0008083-34.2016.8.05.0000, Relatado pela Eminentíssima Desª. Telma Laura Silva Britto, que foi acompanhada pelos Ínclitos Desembargadores José Cícero Landin Neto e Moacyr Montenegro Souto; da mesma forma se manifestou o Eminentíssimo Desembargador Jatahy Júnior ao julgar a Apelação de n. 0507304-87.2014.8.05.0001, concluindo-se, em todos, pela violação ao princípio da legalidade.

Desta forma, a apreciação meritória e exauriente desta matéria posta a julgamento revela





PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Tribunal Pleno

2298  
SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO

que está patente a inconstitucionalidade material, porquanto a delegação da atribuição de consolidar e firmar as faixas de incidência das alíquotas do tributo está inserta no âmbito da reserva legal, não podendo ser atribuída a órgão fazendário municipal, como fez a legislação impugnada.

Diante destas razões, acolho o argumento de inconstitucionalidade material baseada na ofensa ao princípio da legalidade tributária.

Em decorrência do mesmo exemplo agora citado, verifiquei, ainda, outra inconstitucionalidade decorrente dos ditames legislativos impugnados.

A Lei n. 8.464/2013 estabeleceu sistemática segundo a qual a posição relativa do imóvel no Cadastro Imobiliário Municipal é que vai definir a alíquota aplicável no momento de cálculo do IPTU.

À primeira vista pode parecer que o escalonamento do Cadastro Imobiliário, em ordem crescente de valor do imóvel, resguardaria o critério da lei junto à obrigatoriedade de observância da capacidade contributiva e do permissivo Constitucional de progressividade do IPTU em função do valor venal do bem.

No entanto, apreciação mais detalhada, própria desta fase de resolução do mérito do feito, revelou que o diploma legislativo impugnado permite a modificação da alíquota e, portanto, hipótese de progressividade do IPTU sem qualquer modificação do valor venal do bem ou vinculação com a capacidade contributiva.

No exemplo utilizado neste voto, restou comprovado que um imóvel de valor venal de R\$97.000,00 (noventa e sete mil reais), sofreu, entre os anos de 2013 e 2014, majoração da alíquota aplicável de 0,4% para 0,6%, enquanto um imóvel de valor venal de R\$164.000,00 (cento e sessenta e quatro mil reais), foi submetido em 2013 a uma alíquota de 0,6%, majorada para 0,8% no ano de 2014.

Aumentou-se, nestes casos, o valor do tributo, mediante aplicação de alíquota superior à antes prevista, unicamente por conta de alteração do quantitativo de imóveis no cadastro Municipal e sem qualquer modificação no valor venal do bem ou correspondência com critério que represente maior capacidade do contribuinte.

Esclareço que a progressividade do IPTU é sistema que efetiva o princípio da capacidade contributiva, permitindo que o tributo atinja de forma diferenciada os contribuintes que possuem maior possibilidade de arcar com a carga tributária.

Deste modo, a previsão de uma hipótese de progressividade tributária garante que a variação de alíquotas permita atingir de forma maior aqueles que têm superior capacidade para contribuir, não podendo ocorrer variação ou escalonamento de alíquotas que não respeitem a regra da capacidade contributiva.

No presente caso, tal violação é possível de ocorrer, pois o critério adotado pela Lei n. 8.464/2013 utiliza a posição relativa do imóvel no cadastro municipal para escalonar as faixas de incidência





PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Tribunal Pleno

2299  
SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO

de alíquotas, de modo que, havendo mudança no número de imóveis, uma unidade específica pode sofrer mudança em sua posição no Cadastro Imobiliário e recair sobre diferente faixa com aplicação de alíquota diversa, ainda que em nada se modifique o seu valor venal ou qualquer outro elemento relacionado ao tributo.

Com isto, criou-se hipótese de ofensa à capacidade contributiva, por hipótese de progressividade do IPTU decorrente da posição relativa do imóvel no Cadastro Imobiliário Municipal, sem qualquer amparo constitucional para supedanejar tal critério e sem qualquer vinculação lógica entre este critério e os elementos do tributo em questão.

Tal sistemática da legislação impugnada é ofensiva aos ditames constitucionais, posto que a progressividade do IPTU, em efetivação da capacidade contributiva, se limita àquela que busca preservar a função social da propriedade (art. 182, §4º, da CF/88) e àquela fundada no valor do imóvel (art. 156, §1º, inc. I, da CF/88), não se permitindo ao Legislador Municipal inovar nesta matéria para criar nova hipótese de progressividade tributária.

Em apreciação análoga à dos autos, o Supremo Tribunal Federal consolidou entendimento de que é indevida a hipótese de progressividade decorrente de lei sem amparo em previsão constitucional, conforme restou assentado ao se apreciar a hipótese de progressividade pelo valor do imóvel com base em lei anterior à Emenda Constitucional n. 29/2000, que passou a prever a hipótese no texto da Carta Magna:

**EMENTA** Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. IPTU. Progressividade. Inconstitucionalidade. Súmula 668/STF. Alíquota mínima. Destinação do imóvel. 1. A jurisprudência da Corte é pacífica no sentido de ser inconstitucional lei municipal que tenha estabelecido, antes da Emenda Constitucional nº 29/2000, alíquotas progressivas, salvo se destinadas a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana (Súmula nº 668/STF). 2. A declaração de inconstitucionalidade da exigência de alíquotas progressivas do IPTU não impede o prosseguimento da cobrança do imposto pela alíquota mínima fixada em lei, observada a destinação do imóvel (residencial, não residencial, não edificado). 3. Agravo regimental a que se nega provimento. Não se aplica ao caso dos autos a majoração dos honorários prevista no art. 85, § 11, do novo Código de Processo Civil, uma vez que não houve apresentação de contrarrazões. (grifamos)

(ARE 956798 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 30/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-225 DIVULG 20-10-2016 PUBLIC 21-10-2016)

**EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. IPTU. PROGRESSIVIDADE. LEI LOCAL INSTITUÍDA APÓS A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 29/2000. CONSTITUCIONALIDADE. CONDIÇÕES PREVISTAS PELO ESTATUTO DA CIDADE. INAPLICABILIDADE.** 1. A progressividade extrafiscal, baseada na função social da propriedade, sempre foi permitida pelo texto Constitucional. Esta é a modalidade de progressividade que se opera conforme as condições previstas pelo Estatuto da Cidade. 2. A progressividade fiscal, dita arrecadatória, só foi viabilizada após constar da Constituição Federal o permissivo trazido pela Emenda Constitucional nº 29/2000. Nesse caso, a progressividade é mecanismo de concreção da capacidade contributiva e opera-se com a majoração de alíquotas em relação diretamente proporcional ao aumento da base de cálculo. 3. Agravo regimental a que se nega provimento.

(ARE 639632 AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 22/10/2013, PUBLIC 25-11-2013) (grifamos)





PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Tribunal Pleno

29  
2300  
Lúcia  
SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO

No mesmo sentido, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo declarou a inconstitucionalidade de critérios de progressividade do IPTU não previstos na Constituição Federal:

Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 16, §2º, inc. II, alíneas 'a' e 'b' da Lei Complementar 12, de 23 de dezembro de 1999, do Município de Valparaíso. **Alíquota diferenciada de IPTU para terrenos edificados não dotados de muro e calçada. Descabimento. Progressividade extrafiscal fora dos parâmetros autorizados pelo ordenamento constitucional.** Entendimento no C. Órgão Especial. Desrespeito aos artigos 111, 144 e 163, inc. II da Constituição do Estado. Ação procedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2215114-39.2015.8.26.0000; Relator (a): Borelli Thomaz; Órgão Julgador: Órgão Especial; Data do Julgamento: 17/02/2016) (grifamos)

APELAÇÃO - Execução Fiscal - IPTU - Exercícios de 2006 a 2008, 2012 e 2013 - Exceção de pré-executividade - Ausência de publicação do Anexo I da Lei Municipal nº 5.753/01 - Desrespeito ao princípio da publicidade - Precedente do STJ - **Progressividade - Aplicação de alíquotas progressivas, vinculada à existência de serviços públicos - Impossibilidade - Declarada a inconstitucionalidade do artigo 7º da Lei Municipal nº 5.753/01 pelo Órgão Especial desta Corte - Cabível a aplicação de alíquota mínima (0,5%) ao IPTU, prevista no artigo 15 da Lei Municipal 2.210/77 - Recurso improvido.**

(TJSP; Apelação 0025929-23.2015.8.26.0224; Relator: Cláudio Marques; Órgão Julgador: 14ª Câmara de Direito Público; Julgamento: 22/06/2017) (grifamos)

INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE. IPTU. ARTS. 158 E 184 DA LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL 03/01 DE TAMBAÚ. **PROGRESSIVIDADE ESTABELECIDA EM FUNÇÃO DE HAVER ou NÃO PASSEIO CALÇADO DEFRENTE AO IMÓVEL. HIPÓTESE QUE NÃO SE AMOLDA À PREVISÃO DO ART. 156, §1º, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, VISTO QUE A FIXAÇÃO DE ALIQUOTAS PROGRESSIVAS NÃO ESTÁ RELACIONADA À FUNÇÃO OU AO USO DOS IMÓVEIS. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA, DETERMINADO O PROSSEGUIMENTO DO JULGAMENTO.**

(TJSP; Arguição de Inconstitucionalidade 0396920-17.2010.8.26.0000; Relator: Campos Mello; Órgão Julgador: Órgão Especial; Julgamento: 15/12/2010) (grifamos)

Conclui-se, portanto, que foi criada uma forma de alteração dos elementos do tributo e de progressividade tributária, sem inovação legislativa, a partir somente da movimentação da ordem do imóvel no cadastro imobiliário do Município do Salvador, que poderá implicar em modificação e majoração da alíquota aplicável, mesmo que inexistir mudança no valor do imóvel e sem qualquer correspondência com a capacidade contributiva.

Diante destas razões, verifico a presença de inconstitucionalidade por ofensa ao princípio da capacidade contributiva, em especial no regime constitucional de progressividade do IPTU.

Passo a apreciar a alegada violação ao princípio da anterioridade nonagesimal.

A anterioridade nonagesimal não é aplicável à base de cálculo do IPTU, conforme dispõe o art. 150, §1º, da Constituição Federal de 1988, de modo que ela não atinge atos que estejam vinculados **unicamente à modificação da base de cálculo do referido tributo.**

Não obstante, este permissivo Constitucional não autoriza que outros elementos do tributo





PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Tribunal Pleno

2301  
Atales  
SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO 30

sejam modificados sem respeito à anterioridade nonagesimal, de modo que vislumbro repercussões das Leis Impugnadas em elementos diversos da base de cálculo do IPTU, sendo necessário aferir a sua constitucionalidade.

A apreciação minuciosa do mérito da demanda demonstrou que a forma de cálculo do IPTU determinada pelas legislações impugnadas permite que sejam alterados outros elementos além da base de cálculo do tributo, de modo que estes devem respeitar o princípio da anterioridade nonagesimal.

Conforme já explicitado neste voto, a Lei n. 8.464/2013 escalonou as alíquotas aplicáveis ao tributo conforme faixas que se vinculam à ordem dos imóveis no cadastro imobiliário municipal, conferindo à Secretaria da Fazenda Municipal o poder de expedir ato por meio do qual será publicada a tabela de alíquotas preenchida até 31 de dezembro de cada ano.

Neste tópico, aproveitando o exemplo exposto ao se fundamentar a ofensa ao princípio da legalidade, um imóvel pode sofrer transição entre as faixas de alíquotas ao longo dos anos, de modo que a alíquota aplicável seja majorada de 0,6%, no ano de 2013, para 0,8% no ano de 2014, tudo isto por meio da Instrução Normativa publicada pelo Poder Executivo Municipal nos últimos dias do mês de dezembro, sem a necessária antecedência ao momento de constituição e cobrança do tributo.

Nessa linha, apenas a título exemplificativo, faço constar que a Instrução Normativa que publicou a Tabela de Alíquotas do IPTU foi disponibilizada no Diário Oficial do Município: para o exercício de 2014, em 20/12/2013; para o exercício de 2015, em 24/12/2014; para o exercício de 2016, em 30/12/2015; para o exercício de 2017, em 29/12/2017.

Lembre-se que o fato gerador do IPTU considera-se ocorrido em 1º de janeiro de cada exercício civil, conforme estabelece o art. 62, *caput*, do Código Tributário do Município de Salvador.

Evidencia-se, portanto, que a publicação das tabelas de alíquotas, com possíveis modificações na alíquota aplicável ao valor do imóvel, não respeita o princípio da anterioridade nonagesimal, **posto que a lei impugnada expressamente permite, até 31 de dezembro de cada ano, a edição e divulgação de elementos básicos do tributo, com interferência direta na alíquota aplicável e, consequentemente no valor final do imposto em questão.**

Nessa linha, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro considerou ofensiva ao princípio da anterioridade a publicação posterior de tabela que complementava os elementos tributários do IPTU:

ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA TABELA XVI-A, ANEXA À LEI Nº 1.647, DE 26 DE DEZEMBRO DE 1990, DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. TABELA XVI-A QUE, AO ESTIPULAR COEFICIENTES GENÉRICOS DE VALORIZAÇÃO DE IMÓVEIS POR LOGRADOURO, CONSIDERADO O SEU ASPECTO COMERCIAL, IMPLICA EM MAJORAÇÃO, AINDA QUE INDIRETA, DA BASE DE CÁLCULO DO IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO (IPTU). LEI MUNICIPAL Nº





PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Tribunal Pleno

2302  
Set 31  
SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO

1.647/1990, QUE ALTEROU O CÓDIGO TRIBUTÁRIO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, QUE FOI PUBLICADA DESACOMPANHADA DA TABELA COM FATORES DE CORREÇÃO QUE MENCIONAVA, CUJO ANEXO SOMENTE VEIO A SER PUBLICADO EM 1991, MESMO EXERCÍCIO FINANCEIRO PREVISTO PARA A INCIDÊNCIA DO IMPOSTO MAJORADO. TABELA XVI-A QUE INTEGRA O CÓDIGO TRIBUTÁRIO MUNICIPAL, ESTANDO, ASSIM COMO ESTE, SUBMETIDA AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E DA ANTERIORIDADE TRIBUTÁRIA. INCONSTITUCIONALIDADE DA APLICAÇÃO DA REFERIDA TABELA NO MESMO EXERCÍCIO FINANCEIRO EM QUE FOI PUBLICADA, POR VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE TRIBUTÁRIA, GARANTIA ASSEGURADA AO CONTRIBUINTE CONSISTENTE NA LIMITAÇÃO AO PODER DE TRIBUTAR PREVISTA NO ARTIGO 150, INCISO III, ALÍNEA "B", DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, REPRODUZIDO, POR SIMETRIA, NO ARTIGO 196, INCISO III, ALÍNEA "B", DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. PROCEDÊNCIA DO INCIDENTE, DECLARANDO A INCONSTITUCIONALIDADE DA APLICAÇÃO DA TABELA XVI-A, ANEXA À LEI Nº 1.647, DE 26 DE DEZEMBRO DE 1990, DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, NO MESMO EXERCÍCIO FINANCEIRO EM QUE FOI PUBLICADA.

(0049679-30.2001.8.19.0001 - ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE, Des(a). LUIZ ZVEITER - Julgamento: 05/05/2014 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL)

Verifiquei, ainda, que semelhante entendimento foi adotado pela Terceira Câmara Cível ao julgar o Agravo de Instrumento de n. 0008083-34.2106.8.05.0000, sob a Relatoria da Eminente Des<sup>a</sup>. Telma Laura Silva Britto, que, em conjunto com os Ilustres Desembargadores José Cícero Landin Neto e Moacyr Montenegro Souto, conforme transcrição a seguir:

Os fundamentos da decisão agravada demonstram a verossimilhança da alegada violação aos princípios constitucionais da legalidade e anterioridade nonagesimal, no exercício do poder tributário pelo Município do Salvador, ao estabelecer tabelas progressivas sem a apresentação dos valores venais dos imóveis – mencionando, apenas, intervalos com limites e colunas de percentuais, dificultando o enquadramento do bem pelo contribuinte.

As instruções normativas nº 12/2013 e 45/2014 (cópias às fls. 73 e 112/113), ao dispor valores de alíquotas progressivas em tabelas, à primeira vista, ensejam risco de majoração de alíquota do tributo, sem a observância do princípio da legalidade.

Por sua vez, a Lei nº 8.464/2013 (fl. 72) autoriza a Secretaria Municipal da Fazenda a estabelecer alíquotas do tributo, por meio de ato administrativo publicado até 31 de dezembro de cada ano, para vigência no exercício seguinte, o que, em tese, enseja violação ao princípio da reserva legal, **além de afrontar especificamente o princípio da anterioridade nonagesimal com a possibilidade de modificação de alíquotas sem a obediência aos prazos mínimos de vigência previstos no texto constitucional. (grifamos)**

(Agravo de Instrumento 0008083-34.2016.8.05.0000, Relatora: Des<sup>a</sup>. Telma Laura Silva Britto, Terceira Câmara Cível, Publicado em: 06/09/2016, Inteiro Teor, páginas 5/6)

Na mesma linha, o Eminente Desembargador José Olegário Monção Caldas, acompanhado, à unanimidade pelos Excelentíssimos colegas Gardênia Pereira Duarte e Emílio Salomão Pinto Resedá, alcançaram estas mesmas conclusões:

REMESSA NECESSÁRIA E APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO TRIBUTÁRIO. IPTU. SENTENÇA QUE DECLARA INCONSTITUCIONAL A LEI MUNICIPAL Nº 8464/2013 E A INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 12/2013. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA LEGALIDADE E ANTERIORIDADE NONAGESIMAL. AUMENTO DA BASE DE CÁLCULO





PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Tribuna! Pleno

2303  
Atéles  
SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO

DO IPTU. UTILIZAÇÃO DE TABELAS COMPOSTAS DE FAIXAS QUE NÃO ESPECIFICAM VALORES. DETERMINAÇÃO FINAL DOS VALORES VENAIS DOS IMÓVEIS PELO ÓRGÃO MUNICIPAL. AUMENTO DO IMPOSTO NO PERCENTUAL DE 100%. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA. IMPOSSIBILIDADE.

O Apelado foi surpreendido com o aumento de 100% do valor do seu IPTU dos exercícios de 2014 e 2015, através de tabelas de receita, instituídas pela Lei Municipal nº 8464/2013, que determinam intervalos de valores venais e não os explicita numericamente. Para que o contribuinte identifique em que faixa se encontra seu imóvel necessário se faz recorrer à Instrução Normativa nº 12/2013.

**É cediço que a Administração Pública deve atender ao princípio da legalidade estrita, sendo suas ações pautadas na legislação.**

*In casu*, a Municipalidade majora a alíquota do tributo classificando os imóveis em "Faixas", o que se revela inconstitucional, pois apenas lei em sentido estrito pode prever critérios aplicados quando da avaliação do imóvel.

Destarte, não poderia o Poder Executivo adentrar nessa seara, seja para definir, seja para modificar qualquer dos elementos da relação tributária.

Ademais, referida IN nº 12/2013 foi publicada em 20.12.2013, portanto, menos de 90 (noventa) dias antes da cobrança da exação, afrontando o princípio da anterioridade nonagesimal disposto no artigo 150, inciso III, c, da Constituição Federal.

Não merece qualquer retoque a sentença apelada.

**APELAÇÃO NÃO PROVIDA.**

**SENTENÇA MANTIDA EM REEXAME NECESSÁRIO.**

(Remessa Necessária n. 0516790-62.2015.8.05.0001, Relator: José Olegário Monção Caldas, Quarta Câmara Cível, Publicado em: 07/09/2016) (grifamos)

Neste ponto específico, as análises realizadas em casos concretos não se distinguem no seu raciocínio, a meu ver, daquela realizada em abstrato, tendo em vista que a disposição expressa da lei é aplicada de forma indistinta e incontestada a todos os contribuintes, ao permitir a publicação, até 31 de dezembro de cada ano, de ato único e que os afeta de forma igual, genérica e portanto, apreciável abstratamente.

Ainda neste tema, por oportuno, esclareço que não se deve limitar a aplicação do princípio da anterioridade nonagesimal à prática de atos legais, o que decorreria da interpretação estritamente literal do citado artigo.

O termo "lei", presente naquela alínea deve ter, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal, interpretação mais ampla para abarcar atos infralegais que impliquem em majoração de tributo sem respeito ao princípio da anterioridade nonagesimal.

Em situação análoga à presente, na qual a edição de um Decreto implicou em aumento da alíquota de IPI, o Pretório Excelso declarou a necessidade de submissão deste ato ao princípio da anterioridade nonagesimal, conforme ementa que colaciono a seguir:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - DECRETO - ADEQUAÇÃO.** Surgindo do decreto normatividade abstrata e autônoma, tem-se a adequação do controle concentrado de constitucionalidade. **TRIBUTO - IPI - ALÍQUOTA - MAJORAÇÃO - EXIGIBILIDADE.** A majoração da alíquota do IPI, passível de ocorrer mediante ato do Poder Executivo - artigo 153, § 1º -, submete-se ao princípio da anterioridade nonagesimal previsto no artigo 150, inciso III, alínea "c", da Constituição Federal. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - IPI - MAJORAÇÃO DA ALÍQUOTA - PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE NONAGESIMAL - LIMINAR - RELEVÂNCIA E**





PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Tribunal Pleno

2304  
SECRETARIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RISCO CONFIGURADOS. Mostra-se relevante pedido de concessão de medida acauteladora objetivando afastar a exigibilidade da majoração do Imposto sobre Produtos Industrializados, promovida mediante decreto, antes de decorridos os noventa dias previstos no artigo 150, inciso III, alínea "c", da Carta da República. **(grifamos)**

(ADI 4661 MC, Relator: Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, Public.: 23-03-2012)

Desta feita, exigível a aplicabilidade do supracitado princípio a modificações de elementos do IPTU diversos da base de cálculo, ainda que promovidas por meio de ato infralegal, como, no presente caso, a Instrução Normativa que a legislação impugnada determina ao Poder Executivo Municipal expedir.

Outrossim, cabe esclarecer que o vício aqui observado está inserido na própria disposição legislativa que permite a renovação anual e genérica da tabela de alíquotas por meio de ato somente disponibilizado ao contribuinte em período que não respeita a anterioridade nonagesimal.

Reiterando e esclarecendo o ponto, a legislação atacada desrespeita o princípio em análise ao prever, no seu art. 2º, que a publicação das tabelas de alíquotas pode ser realizada até 31 de dezembro de cada ano, repercutindo na modificação da alíquota aplicável ao tributo em questão, e possível aumento deste para o contribuinte, sem respeito ao prazo mínimo de 90 (noventa) dias previsto no art. 150, inc. III, alínea "c", da Constituição Federal de 1988 c/c o art. 149, da Constituição do Estado da Bahia.

Diante destas razões, acolho o argumento de inconstitucionalidade material baseada na ofensa ao princípio da anterioridade nonagesimal.

Passo a apreciar a alegada violação ao princípio da isonomia em relação às travas para aumento do tributo, instituídas pela legislação impugnada de forma distinta aos contribuintes, sem adoção de critério justificável.

Esclareço que este princípio somente havia sido analisado, na medida cautelar, no tópico que o relacionava com a razoabilidade e a vedação ao confisco, mostrando-se necessária, nesta apreciação definitiva de mérito, uma deliberação completa sobre o mesmo, abrangendo também a matéria das travas tributárias instituídas pelas legislações em análise.

Os requerentes alegam que as travas tributárias criadas pelo art. 4º, da Lei n. 8.473/2013, estariam eivadas de inconstitucionalidade por ofensa à isonomia tributária, em especial por utilizarem o critério da área do terreno para variar os percentuais aplicáveis.

A instituição de travas tributárias não contraria *per se* qualquer preceito constitucional, pelo contrário, demonstra uma limitação a mais ao Poder de Tributar imposta ao ente municipal, que fica vedado de aumentar a cada ano o valor devido a título do IPTU além do percentual descrito na legislação.

Não obstante, ainda que o instituto das travas não seja obrigatório, no caso de sua instituição devem seus critérios respeitarem integralmente o ordenamento constitucional brasileiro, em





PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Tribunal Pleno

2305  
34  
SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO

especial as limitações ao Poder de Tributar e os princípios próprios aplicáveis.

Neste passo, a Lei n. 8.473, em seu art. 4º, institui variados percentuais a título de travas em razão do tipo de utilização do imóvel – residenciais, não residenciais ou não edificados -, e também em razão da área do imóvel – entre 100m<sup>2</sup> e 2.000m<sup>2</sup>.

No que toca aos imóveis de uso residencial há aplicação de trava única de 35% (trinta e cinco por cento).

Quanto aos imóveis de uso não residencial, há travas que impedem o aumento do IPTU em mais do que certo percentual em relação ao ano anterior, variando de 35% a 300%, na forma do seguinte escalonamento:

Limite de aumento	Área do imóvel
35%	até 100m <sup>2</sup>
50%	entre 100m <sup>2</sup> e 300m <sup>2</sup>
100%	entre 300m <sup>2</sup> e 1.000m <sup>2</sup>
200%	entre 1.000m <sup>2</sup> e 2.000m <sup>2</sup>
300%	acima de 2.000m <sup>2</sup>

Para as unidades imobiliárias não edificadas, há travas que impedem o aumento do IPTU em mais do que certo percentual em relação ao ano anterior, variando de 50% a 200%, de aumento permitido, na seguinte escala:

Limite de aumento	Área do imóvel
50%	entre 300m <sup>2</sup> e 1.000m <sup>2</sup>
100%	entre 1.000m <sup>2</sup> e 2.000m <sup>2</sup>
200%	acima de 2.000m <sup>2</sup>

Percebe-se que a lei impugnada adotou vários percentuais em razão dos diferentes tipos de uso do imóvel e, dentre os imóveis de uso não residencial e não edificados, foi adotada mais uma variação dos percentuais limitadores, desta vez em razão da área do imóvel.

No particular, não é porque se trata de uma vantagem instituída espontaneamente que poderá ela ser ofensiva aos preceitos da capacidade contributiva e da isonomia tributária, os quais devem ter garantida a sua máxima efetividade e aplicabilidade a qualquer atuação tributária do Estado.

Sobre a aplicação do princípio da igualdade na seara tributária, Celso Antônio Bandeira de Mello comenta que:

As discriminações são recebidas como compatíveis com a cláusula igualitária apenas e tão-somente quando existe vínculo de correlação lógica entre a peculiaridade diferencial acolhida por residente no objeto, e a desigualdade de tratamento em função dela conferida, desde que tal correlação não seja incompatível com interesses prestigiados na Constituição. (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. O conteúdo do princípio da igualdade. São Paulo: Malheiros, 1999 p. 78-79)

Ricardo Lobo Torres vai além ao afirmar que:





PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Tribunal Pleno

2306  
At. Des.  
SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO

As desigualdades só serão inconstitucionais se não conduzirem ao crescimento econômico do País e à redistribuição da renda nacional ou se discriminarem em razão de raça, de cor, religião, ocupação profissional, função, etc. entre pessoas com igual capacidade contributiva, tudo o que implicará em ofensa à igual liberdade de outrem. (TORRES, Ricardo Lobo. Curso de Direito financeiro e tributário, Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 76)

Neste passo, há que se ter em mente que a efetivação do princípio da isonomia se dá por meio da observância de um fator de desequiparação que justifique um tratamento diferenciado entre partes que se encontrem em situações diversas. Tal fator de *discrimen* deve atender ao requisito essencial de *ser logicamente compatível com a consequência almejada*.

Lembre-se de Ruy Barbosa, que, revisitando as ideias de Aristóteles, deixou a valiosa lição de tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de suas desigualdades:

A regra da igualdade não consiste senão em quinboar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desigualem. Nesta desigualdade social, proporcionada à desigualdade natural, é que se acha a verdadeira lei da igualdade. O mais são desvarios da inveja, do orgulho, ou da loucura. Tratar com desigualdade a iguais, ou a desiguais com igualdade, seria desigualdade flagrante, e não igualdade real. (Rui Barbosa, Oração aos Moços, 1920)

Em seu livro *Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade* (p. 47), Celso Antônio Bandeira de Melo conclui que:

Há ofensa ao preceito constitucional da isonomia quando:

[...]

III – A norma atribui tratamentos jurídicos diferentes em atenção a fator de *discrimen* adotado que, entretanto, não guarda relação de pertinência lógica com a disparidade de regimes outorgados.

À luz destes fundamentos, denoto, num primeiro aspecto, que o critério de uso do imóvel tem relação direta com o proveito que o proprietário terá a partir do exercício da propriedade, o que influencia também na capacidade econômica objetiva do sujeito, se mostrando, portanto, como critério válido para diferenciação na aplicação de alíquotas e também na concessão de benefícios fiscais, o que, aliás, se depreende do art. 156, §1º, inc. II, da CF/88.

No entanto, o mesmo não pode se dizer quanto à distinção pelo critério de área, pois não reflete qualquer condição econômica, de capacidade contributiva ou qualquer outra justificativa que ligue tal *discrimen* ao objetivo almejado, que é, segundo a própria Municipalidade, de conceder benefício parcial de isenção do tributo.

Destaque-se que esta desequiparação somente se observa quanto aos critérios de área dentro de uma mesma categoria de uso de imóveis. Assim, a categoria de uso residencial pode ter grau distinto das outras, sem qualquer ofensa à Constituição, mas dentro da categoria "não residencial" somente deve haver um valor de trava, assim como na categoria dos imóveis "não edificadas".

Com efeito, não há motivo lógico ou jurídico para se conceder maior ou menor benefício





PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Tribunal Pleno

2307  
36  
leles  
SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO

fiscal de acordo com a área do terreno, até porque o tamanho em si do imóvel nem sempre reflete o seu valor econômico e, por consequência, não representa o valor do imposto pago, a capacidade econômica do proprietário ou o alcance da isenção final concedida.

Explico.

Um imóvel não residencial em área nobre da cidade, com alto valor venal e consequente alto valor de imposto a ser pago, se possuir área de construção de até 100m<sup>2</sup> terá limitação de aumento do IPTU em 35% (trinta e cinco por cento).

Por sua vez, um terreno de menor valor venal e menor imposto incidente, se tiver área entre 300m<sup>2</sup> e 1.000m<sup>2</sup> poderá sofrer aumento de até 2 (duas) vezes o valor do imposto, o que poderia implicar em pagamento de tributo em valor maior do que o do imóvel residencial, isto com base, unicamente, no critério da área do imóvel, que não guarda qualquer relação com a capacidade do contribuinte em pagar maior tributo.

A área do imóvel já é utilizada como elemento de definição da base de cálculo do tributo, posto que esta é obtida pela multiplicação da área pelo valor do metro quadrado aplicável à região específica (VUP), de modo que sua utilização posterior para criar novas distinções entre os contribuintes se mostra indevida e não está amparada em permissivo legal ou constitucional.

É importante mencionar que a Constituição Federal de 1988 somente permite a progressividade do IPTU "*em razão do valor do imóvel*" (art. 156, §1º, inc. I) e a diferenciação das "*alíquotas de acordo com a localização e o uso do imóvel*" (art. 182, §4º, inc. II), não estabelecendo outro critério válido para distinguir a aplicação e definição do valor do tributo entre os contribuintes.

Quanto ao tema, o Tribunal de Justiça de São Paulo entendeu que a discriminação de contribuintes com base em fator decorrente da área do imóvel é injustificada e ofensiva aos ditames da Constituição Federal:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Complementar Municipal que instituiu o Código Tributário de Valparaíso. Criação de "fator gleba" para fins de cobrança de IPTU de terrenos não edificados com área superior a 6.500m<sup>2</sup>, proporcionando a redução do valor venal desses imóveis. Previsão legal que ofende aos princípios constitucionais da capacidade contributiva, função social da propriedade e da progressividade. Evidente colidência com os artigos 111, 144 e 160, § 1º, da Constituição Estadual, e.c. artigos 5º, XXIII; 145, § 1º, 156, § 1º, I; 182, § 4º, II, todos da Constituição Federal. Pedido julgado procedente. (TJSP; Ação Direta de Inconstitucionalidade 2058786-81.2015.8.26.0000; Relator: Márcio Bartoli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo; Julgamento: 07/10/2015)

No inteiro teor do referido julgado, restou esclarecido que:

Ante este escalonamento na base de cálculo do IPTU, em que pese inexistir alteração de alíquota, há evidente e injustificado benefício para os proprietários de terrenos não edificados com área superior a 6.500m<sup>2</sup>, que pagarão menor valor pelo metro quadrado, em detrimento dos





PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Tribunal Pleno

2308  
137  
Gleles  
SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO

demais contribuintes que possuem imóveis com metragem menor ou com edificações.  
Tal situação colide frontalmente com os princípios constitucionais da capacidade contributiva, função social da propriedade e progressividade.

Desta feita, no que toca à alegada inconstitucionalidade do critério elencado pelo Município para a instituição de diferentes travas tributárias, evidente a ofensa ao princípio constitucional da isonomia, sendo relevante este argumento.

As travas tributárias deveriam ser aplicadas de forma isonômica aos contribuintes com mesma condição, sem distinguí-los por critérios que não se relacionam com a sua capacidade contributiva, como o tamanho do terreno, que não guarda relação lógica com o tratamento diferenciado aplicado no caso.

Em suma, a instituição de travas tributárias diversas entre os contribuintes considerando a área do imóvel cria tratamento desigual não autorizado pela Constituição Federal.

Esta criação de desigualdade entre contribuintes que têm idêntica obrigação tributária e semelhante capacidade de contribuir implica em aumento objetivo do tributo a ser pago, sem observar os critérios de valor venal do imóvel ou de capacidade contributiva, de forma que restam ofendidos os artigos 145, §1º e 150, inc. II, da Constituição Federal de 1988 c/c art. 149, da Constituição do Estado da Bahia.

Vislumbra-se, portanto, a inconstitucionalidade da diferenciação das travas tributárias pela área do imóvel, devendo a supressão legislativa se dar quanto aos critérios diferenciadores por área numa mesma categoria, mantendo-se o patamar inicial de cada uma, sem considerar os critérios de área como variantes.

Ressalte-se, de logo, que não se está atuando como legislador positivo, pois não há extensão ou criação de critérios pelo Poder Judiciário, mas supressão daqueles que se mostram incompatíveis com os preceitos Constitucionais, de modo que o critério que permanece é exatamente aquele fixado na lei, afastando-se apenas a aplicabilidade da parcela dotada de inconstitucionalidade, no que toca às diferenciações de travas pela área do imóvel.

Mostra-se necessário o afastamento das previsões do art. 4º da Lei n. 8.473/2013, em seu inc. II, nos trechos em que refere à aplicação de índices de "1,5; 2; 3 ou 4 vezes" e "com áreas de construção de até 100m², 300m², 1.000m², 2.000m² e de mais de 2.000m², respectivamente"; assim como afastar o inciso III, no que toca aos trechos: "2 ou 3 vezes" e "com áreas de terreno de até 300m², 1.000m² e 2.000m², respectivamente", de modo que restem válidas apenas as primeiras travas previstas para cada tipo de uso de imóvel.

Inexistindo critério diferenciador válido, fica o Município restrito à aplicação do patamar inicial de cada categoria, enquanto não sobrevenha critério compatível com a Constituição.

Diante destas razões, acolho o argumento de inconstitucionalidade material das variações das travas tributárias vinculada à área do imóvel, com base na ofensa ao princípio da isonomia tributária.





PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Tribunal Pleno

2309  
SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO

Faço constar neste voto que a Procuradoria Geral do Estado da Bahia opinou pela procedência das Ações Diretas de Inconstitucionalidade, com fundamento em violação aos artigos 13, 55, 64 e 149 da Constituição do Estado da Bahia.

Na mesma linha, o Ministério Público do Estado da Bahia proferiu parecer de mérito pela procedência das Ações Diretas de Inconstitucionalidade, entendendo violados os artigos 13, 55, 64, 91 e 149 da Constituição do Estado da Bahia.

Consolidados os argumentos e fundamentações das Ações Diretas de Inconstitucionalidade em julgamento, revelaram-se dotadas de relevância as alegações de inconstitucionalidade material por ofensa aos princípios constitucionais da estrita legalidade tributária, da capacidade contributiva na progressividade do tributo, da anterioridade nonagesimal e da isonomia nas travas tributárias, na forma exposta ao longo do voto.

Saliento que os pontos desta decisão nos quais não se reconhece a inconstitucionalidade em abstrato por ofensa aos princípios da vedação ao confisco e razoabilidade não impedem a impugnação das leis em casos concretos que podem, por suas especificidades, configurar a aplicação concreta de ofensa à Constituição.

Diante de tudo quanto exposto:

a) reafirmo o quanto decidido por este Tribunal Pleno no julgamento da medida cautelar, no sentido de **rejeitar as preliminares** de incompetência do TJBA e de inépcia das petições iniciais das ADI's promovidas pelo PSL e pelo PC do B, **afastar** a Lei de Responsabilidade Fiscal, o Estatuto das Cidades, a Lei Orgânica do Município do Salvador e o Regimento Interno da Câmara de Vereadores como parâmetros para análise da inconstitucionalidade da norma impugnada e não conhecer dos pedidos de declaração de inconstitucionalidade direta do Decreto n. 24.194/2013 e da Instrução Normativa n. 12/2013.

b) julgo **parcialmente procedentes** as ações declaratórias de inconstitucionalidade para:

- declarar a inconstitucionalidade material do art. 1º da Lei n. 8.464/2013, por violação ao princípio da legalidade tributária, decorrente da Constituição Estadual da Bahia, na forma de seus artigos de n. 57, §1º e 149, e da remissão ao artigo 150, inc. I, da Constituição Federal de 1988 e por violação à capacidade contributiva na progressividade do IPTU, com base nos artigos 145, §1º, 156, §1º, inc. I e 182, §4º, inc. II, da Constituição Federal de 1988;

- declarar a inconstitucionalidade material do art. 2º da Lei n. 8.464/2013, por violação ao princípio da legalidade tributária, decorrente da Constituição Estadual da Bahia, na forma de seus artigos de n. 57, §1º e 149, e da remissão ao artigo 150, inc. I, da Constituição Federal de 1988 e por violação ao princípio da anterioridade nonagesimal, fundado no artigo 149, da Constituição do Estado da Bahia c/c





PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Tribunal Pleno

2310  
39  
Atiles  
SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO

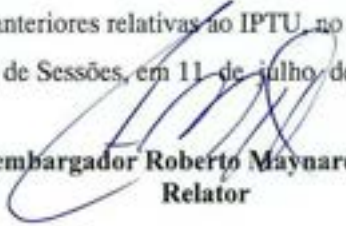
artigo 150, inc. III, "c", da Constituição Federal de 1988;

- declarar a inconstitucionalidade material do art. 4º da Lei n. 8.473/2013, em seu inc. II, nos trechos em que refere à aplicação de índices de "1,5; 2; 3 ou 4 vezes" e "com áreas de construção de até 100m<sup>2</sup>, 300m<sup>2</sup>, 1.000m<sup>2</sup>, 2.000m<sup>2</sup> e de mais de 2.000m<sup>2</sup>, respectivamente"; assim como afastar o inciso III, no que toca aos trechos "2 ou 3 vezes" e "com áreas de terreno de até 300m<sup>2</sup>, 1.000m<sup>2</sup> e 2.000m<sup>2</sup>, respectivamente", de modo que restem válidas apenas as primeiras travas previstas para cada tipo de uso de imóvel, por violação ao princípio da isonomia tributária, com fulcro no artigo 149, da Constituição do Estado da Bahia c/c artigos 145, §1º e 150, inc. II, da Constituição Federal de 1988;

Fica impossibilitada a cobrança do IPTU na forma como instituída pelos artigos declarados inconstitucionais, cabendo ao Município adotar a sistemática anterior, no que for compatível.

Assim, de forma a evitar um vazio normativo, deve voltar a ter eficácia a legislação e sistemática tributária anteriores relativas ao IPTU, no que toca aos pontos ora declarados inconstitucionais.

Sala de Sessões, em 11 de julho de 2018.

  
Desembargador Roberto Maynard Frank  
Relator

