
PARECER CÍVEL N. 94/2022
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 5667282.60.2021
ENTE FEDERADO DE ORIGEM DA LEI: Município de Goiânia
REQUERENTE: Diretório Estadual do Partido dos Trabalhadores
REQUERIDOS: Prefeito e Câmara Municipal de Goiânia
ÓRGÃO JULGADOR: Órgão Especial
RELATOR: Desembargador J. Paganucci Jr.
PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA: Aylton Flávio Vechi

Colendo Órgão Especial,
Eminente Desembargador Relator,

Cuida-se de **ação direta de inconstitucionalidade**, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo DIRETÓRIO ESTADUAL DO PARTIDO DOS TRABALHADORES, contra a subsistência, na ordem jurídico-positiva, do artigo 168 da Lei Complementar n. 344/2021, do Município de Goiânia (movimento n. 01).

Alega-se, em síntese, na exordial, que a referida norma, ao tratar sobre o novo Código Tributário local, modificou a sistemática de cálculo do IPTU, culminando no aumento exacerbado dos valores cobrados dos contribuintes, em flagrante violação aos princípios da legalidade, da capacidade contributiva e da vedação ao confisco, inscritos nos artigos 101, § 1º, e 102, incisos I e IV, da Constituição do Estado de Goiás.

O despacho de movimento n. 05 postergou a análise do pedido cautelar à oitava da Câmara Municipal de Goiânia. No mesmo ato, determinou-se a colheita de manifestação da Procuradoria-Geral do Município e da Procuradoria-Geral de Justiça.

O Poder Legislativo municipal, então, prestou as informações de movimento n. 09, pugnando pelo indeferimento do pleito de tutela de urgência, sob o argumento de que a lei impugnada apenas previu a atualização do valor do IPTU por índice oficial de correção monetária, e a aplicação de alíquotas progressivas, tudo pautado em estudos técnicos especializados.

Defendeu, ainda, a impossibilidade de ocorrência de confisco, uma vez que somente se configuraria violação a esse princípio caso restasse demonstrado nos autos o comprometimento, pela insuportabilidade de toda a carga tributária, do exercício do direito à existência digna dos contribuintes, o que não ocorreu.

Autos com vista à Procuradoria-Geral de Justiça.

É o relatório.

I. DO DISPOSITIVO LEGAL IMPUGNADO

Questiona-se, nesta ação direta de inconstitucionalidade, a integralidade do artigo 168 da Lei Complementar n. 344/2021, do Município de Goiânia, que dispõe o seguinte:

Art. 168. O valor venal do imóvel, assim entendido o valor que este alcançaria para compra e venda à vista, segundo as condições do mercado, será apurado da seguinte forma:

I - através da Planta de Valores Imobiliários do Município, para os terrenos;

II - através dos Anexos IV, V, VI, VII e VIII desta Lei relativamente às edificações.

§ 1º A Planta de Valores Imobiliários do Município de Goiânia conterá os seguintes anexos:

I - Anexo I - tabela dos valores genéricos, por m² (metro quadrado) dos terrenos;

II - Anexo II - tabela dos valores especiais em ruas e avenidas, por m² (metro quadrado) dos terrenos.

§ 2º Para o cálculo do IPTU dos valores de referência do metro quadrado das edificações, serão os contidos no Anexo VII desta Lei Complementar atualizados monetariamente pelo IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

§ 3º Os valores venais da Planta de Valores Imobiliários serão atualizados anualmente com base no sistema de atualização monetária vigente, na forma prevista no art. 382 desta Lei Complementar.

§ 4º O valor do IPTU para o exercício de 2022 não poderá ter acréscimo superior a 45% (quarenta e cinco por cento) relativamente ao valor lançado no exercício de 2021, sem prejuízo da reposição das perdas inflacionárias.

§ 5º O valor do IPTU para o exercício de 2023 e seguintes será definido na Planta de Valores ou em nova lei com esta finalidade específica.

§ 6º No cálculo do IPTU para o exercício de 2023 e seguintes, enquanto não houver a nova Planta de Valores ou a nova lei prevista no §5º, será aplicada a Planta de Valores vigente, observado o mesmo percentual de limite de acréscimo previsto no §4º.

§ 7º A referência para o acréscimo é o valor do imposto lançado no exercício imediatamente anterior.

§ 8º Inscrições incluídas no cadastro imobiliário a partir de 2 de janeiro de 2021 terão seu imposto calculado pelo resultado da multiplicação do valor venal do imóvel pela alíquota, sem o percentual de limite de acréscimo previsto nos §§ 4º a 7º.

§ 9º Imóveis que sofrerem alterações decorrentes de acréscimo de área de terreno, acréscimo de área edificada e alterações de uso de imóvel, terão seu imposto calculado pelo resultado da multiplicação do valor venal do imóvel pela alíquota, sem o percentual de limite de acréscimo previsto nos §§ 4º a 7º.

§ 10. Os limites impostos nos parágrafos anteriores não se aplicam ao valor mínimo do imposto estabelecido no art. 179.

II. DA CAUTELAR

Consigne-se, inicialmente, que a análise dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora* para a concessão da cautelar admite maior discricionariedade por parte do julgador, com a realização de verdadeiro juízo de **conveniência política** da suspensão da eficácia, pelo qual deverá ser verificada a conveniência da suspensão provisória da lei impugnada, permitindo, dessa forma, uma maior subjetividade na análise da relevância do tema.

O juízo de conveniência é ditado pela gravidade que envolve a discussão, bem como pela plausibilidade inequívoca e os evidentes riscos sociais ou individuais, de várias ordens, que a execução provisória da lei questionada gera imediatamente, ou, ainda, pelas prováveis repercussões da manutenção da eficácia do ato impugnado, pela relevância da questão constitucional, e pela relevância da fundamentação da arguição de inconstitucionalidade, além da ocorrência de *periculum in mora*, tais os entraves à atividade econômica, social ou político.

Nesse sentido, decidiu o Supremo Tribunal Federal:

A análise dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora* para sua concessão, admite maior discricionariedade por parte do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, com a realização de verdadeiro juízo de conveniência política da suspensão da eficácia (ADI 3.401 MC, Rel. Min. GILMAR MENDES, Pleno, decisão em 3/2/2005), pelo qual deverá ser verificada a conveniência da suspensão cautelar da lei impugnada (ADI 425 MC, Rel. Min. PAULO BROSSARD, Pleno, decisão em 4/4/1991; ADI 467 MC, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, Pleno, decisão em 3/4/1991), permitindo, dessa forma, uma maior subjetividade na análise da relevância do tema, bem assim em juízo de conveniência, ditado pela gravidade que envolve a discussão (ADI 490 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, decisão em 6/12/1990; ADI 508 MC, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, Pleno, decisão em 16/4/1991), bem como da

plausibilidade inequívoca e dos evidentes riscos sociais ou individuais, de várias ordens, que a execução provisória da lei questionada gera imediatamente (ADI 474 MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Pleno, decisão em 4/4/1991), ou, ainda, das prováveis repercussões pela manutenção da eficácia do ato impugnado (ADI 718 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, decisão em 3/8/1992), da relevância da questão constitucional (ADI 804 MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Pleno, decisão em 27/11/1992) e da relevância da fundamentação da arguição de inconstitucionalidade, além da ocorrência de periculum in mora, tais os entraves à atividade econômica (ADI 173 MC, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Pleno, decisão em 9/3/1990), social ou político (ADI 6821 MC-Ref, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 08/06/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-116 DIVULG 16-06-2021 PUBLIC 17-06-2021)

II.1 DA PLAUSIBILIDADE JURÍDICA: DO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA

Extrai-se fundamentalmente da Constituição da República que o princípio da segurança jurídica está intimamente relacionado ao artigo 5º, inciso XXXVI, segundo o qual “*a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada*”.

Registre-se, ainda, que, no âmbito do Direito Tributário, a segurança jurídica e suas garantias derivadas, como proibição de excesso, proporcionalidade, razoabilidade, acessibilidade e confiança legítima, configuram-se como típicas garantias asseguradas aos contribuintes, as quais, ainda que não expressamente discriminadas, constituem-se em modalidades de “*limitações constitucionais ao poder de tributar*”.

Por essa razão, a segurança jurídica em matéria tributária se trata de um princípio implícito previsto nos artigos 102 e 103 da Constituição do Estado de Goiás, reprodução obrigatória dos artigos 150 a 152 do texto constitucional federal, os quais preveem as restrições impostas ao poder de tributar, nos seguintes termos:

Art. 102 - Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado ao Estado e aos Municípios:

I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;

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

III - cobrar tributos:

a) - em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado;

b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, observadas as exceções previstas no art. 150, §1º da Constituição da República;

c) antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, observado o disposto na alínea b e as exceções previstas no art. 150, §1º da Constituição da República;

IV - utilizar tributo com efeito de confisco;

V - estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou bens, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas pelo Poder Público;

VI - instituir impostos sobre:

a) patrimônio, renda ou serviços da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios;

b) templos de qualquer culto;

c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive de suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei;

d) livros, jornais, periódicos e o papel destinado a sua impressão.

VII - estabelecer diferença tributária entre bens e serviços de qualquer natureza, em razão de sua procedência ou destino.

§ 1º - A vedação do inciso VI, alínea a, deste artigo é extensiva às autarquias e às fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, no que se refere ao patrimônio, à renda e aos serviços, vinculados a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes.

§ 2º - As vedações do inciso VI, alínea a, deste artigo, e do parágrafo anterior não se aplicam ao patrimônio, à renda e aos serviços relacionados com exploração de atividades econômicas regidas pelas normas aplicáveis a empreendimentos privados, ou em que haja contraprestação ou pagamento de preços ou tarifas pelo usuário, nem exonera o promitente comprador da obrigação de pagar imposto relativamente ao bem imóvel.

§ 3º - As vedações expressas no inciso VI, alíneas b e c, deste artigo, compreendem somente o patrimônio, a renda e os serviços relacionados com as finalidades essenciais das entidades nelas mencionadas.

§ 4º - A lei determinará medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos incidentes sobre mercadorias e serviços.

§ 5º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativas a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no artigo 104, § 2º, inciso X, alínea g.

§ 6º A lei poderá atribuir a sujeito passivo de obrigação tributária a condição de responsável pelo pagamento de impostos ou contribuição, cujo fato gerador deva ocorrer posteriormente, assegurada a imediata e preferencial restituição da quantia paga, caso não se realize o fato gerador presumido.

Art. 103. É vedado ao Estado conceder isenções de tributos da competência dos municípios e instituir tributo que não seja uniforme em todo o seu território ou que implique distinção ou preferência em relação a um Município, em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a

promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do Estado.

Tais limitações se fazem necessárias pois, em um Estado Democrático de Direito, o cidadão espera uma certa **previsibilidade** por parte do Estado, para que sua **confiança** seja protegida. No Direito Tributário, a efetivação da segurança jurídica é fundamental para que os contribuintes possam realizar seu **planejamento tributário**.

Nesse sentido, a lição de Humberto Ávila¹:

O princípio da segurança jurídica exige um estado de calculabilidade, para cuja realização é necessária a capacidade de antecipação e de mediação de um espectro reduzido e pouco variável de consequências atribuíveis abstratamente e atos, próprios e alheios, ou a fatos. **Precisamente por isso que, independentemente de previsão constitucional ou legal específica, uma mudança que aumente drasticamente a carga tributária necessariamente deverá vir acompanhada de mecanismos de temperança da modificação.** Um desses mecanismos, ao lado das regras de transição, é a fixação de um prazo razoável entre a data da publicação da norma modificativa e o início de sua eficácia. Esse prazo serve para permitir que o destinatário possa preparar-se para a vindoura mudança, sem ser pego desprevenido. Quanto maior o efeito da mudança, do ponto de vista dos direitos fundamentais de liberdade e de propriedade, maior deverá ser o prazo concedido. (grifo nosso)

Continua o autor:

Quando há uma **norma vigente que bruscamente é modificada por outra**, que institui uma nova consequência normativa, bastante diversa e mais restritiva que aquela prevista pela norma anterior, há **perda de estabilidade** para o ordenamento jurídico, visto que **os cidadãos terminam surpreendidos pela modificação, pois, confiando na estabilidade temporal do ordenamento jurídico, têm enganada a sua expectativa de que a norma anterior iria continuar vigendo.** Daí decorrer da exigência de continuidade normativa o dever de evitar mudanças abruptas, desconexas ou inconsistentes, temperando a mudança e atribuindo ao Direito um ritmo estável.

Verifica-se, assim, que o princípio da segurança jurídica em matéria tributária tem como funções principais garantir a estabilidade das relações jurídicas estabelecidas entre o Poder Público e o contribuinte e a proteção de garantias e direitos fundamentais, mediante a formação de expectativas normativas legítimas, atribuição de sentido objetivo ao direito (certeza) e proibição do excesso.

¹ Segurança Jurídica: Entre Permanência, Mudança e Realização no Direito Tributário. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 594.

Por essa razão, os atos praticados pela Administração Pública no exercício de seu poder de tributar, ainda que estejam vinculados à lei, não podem surpreender os destinatários da norma com mudanças bruscas de entendimento, as quais devem vir sempre acompanhadas de prazos de adaptação e mecanismos de temperança, notadamente quando provocarem restrições aos direitos fundamentais dos destinatários, garantindo-se, assim, o direito a um regime de transição justo², sob pena de violação ao princípio da segurança jurídica em matéria tributária.

In casu, verifica-se que a Lei Complementar n. 344/2021, ao estabelecer as regras atinentes ao cálculo do IPTU, alterou a forma de apuração do valor venal dos imóveis edificados no Município de Goiânia e revogou as alíquotas simples previstas no antigo Código Tributário Municipal (Lei Municipal n. 5.040/1975), as quais passaram a ser progressivas, de acordo com a localização e a destinação do bem.

Com efeito, essa alteração tem a aptidão de elevar o valor final do imposto a ser pago por diversos contribuintes. Em razão disso, o legislador municipal instituiu um limitador de aumento no percentual de 45% (artigo 168, § 4º).

Com isso, os valores apurados a partir da nova sistemática criada pela Lei Complementar n. 344/2021, já incidentes no exercício de 2022, não podem ser superiores a 45% dos valores pagos no exercício anterior, sem prejuízo das correções monetárias. Veja-se:

Art. 168. O valor venal do imóvel, assim entendido o valor que este alcançaria para compra e venda à vista, segundo as condições do mercado, será apurado da seguinte forma:

(...)

§ 4º O valor do IPTU para o exercício de 2022 não poderá ter acréscimo superior a 45% (quarenta e cinco por cento) relativamente ao valor lançado no exercício de 2021, sem prejuízo da reposição das perdas inflacionárias.

Sucedo, todavia, que esse aumento em percentual de até 45%, acrescido ainda da correção monetária, foi além das expectativas da população, que não estava preparada para suportar um aumento tributário dessa proporção de um ano para o

² *Ad argumentandum tantum*, o direito a um regime de transição justo está previsto, inclusive, no artigo 23 da Lei de introdução às normas do Direito Brasileiro, segundo o qual: “A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais”.

outro. Tal fato onerou ainda mais o contribuinte local, já tão sacrificado pela excessiva carga tributária que lhe é imposta por cada um dos entes federados.

Conforme argumentado acima, em virtude do princípio da segurança jurídica, qualquer alteração legal que aumente drasticamente a carga tributária do contribuinte necessariamente deverá vir acompanhada de prazo de adaptação e mecanismos de temperança, garantindo-se, assim, a estabilidade das relações jurídicas estabelecidas entre o Poder Público e o contribuinte e a proteção de garantias e direitos fundamentais.

Não foi o que ocorreu no caso em análise, uma vez que a conjuntura jurídica e fática estabelecida pela norma impugnada não ofereceu a segurança jurídica necessária ao planejamento tributário do contribuinte.

Isso porque o limitador de 45% previsto no artigo 168, § 4º, da Lei Complementar n. 344/2021, de Goiânia, mostra-se, e muito, incompatível com a realidade local, pois o atual cenário pandêmico gerou graves repercussões no campo econômico, diminuindo a renda de muitas famílias e a receita de muitas empresas, de modo que um acréscimo tributário tão considerável, cobrado de um ano para o outro, apresenta-se totalmente desarrazoado e arbitrário.

De fato, não há impedimento para que o Poder Público, por meio de lei, modifique a sistemática de apuração do valor venal dos imóveis ou altere as alíquotas incidentes em cada caso, ocasionando aumento no valor a ser pago. Porém, conforme já explanado, mesmo havendo lei, não se pode desprezar o dever do Ente de não surpreender abruptamente o contribuinte, de modo a onerar a carga tributária sem possibilitar que este se prepare adequadamente para suportá-la. Não é por outra razão que a doutrina especializada sustenta que *“quanto maior o efeito da mudança, do ponto de vista dos direitos fundamentais de liberdade e de propriedade, maior deverá ser o prazo concedido”* (Humberto Ávila, ob.cit.). Na realidade, o limitador de 45% tem o efeito de estender o prazo sobre o qual incidirá o valor atualizado do tributo. Porém, mesmo assim, não se pode afirmar que gerou segurança jurídica.

Desse modo, as alterações efetuadas pela Lei Complementar n. 344/2021, em que pese legítimas, culminaram em mudança substancial, resultando em aumento inesperado no valor do imposto devido, impossibilitando o planejamento tributário por

parte do contribuinte, razão pela qual o limitador instituído no artigo 168, § 4º, da referida lei, deveria ter sido em percentual inferior, sem prejuízo de que, a cada ano, com a melhora da situação econômica, os valores integrais calculados a partir da nova sistemática venham a ser, aos poucos, cobrados da população.

Aliás, situações como a implementada pela norma impugnada têm sido rechaçadas em outros municípios brasileiros³.

Evidente, assim, a plausibilidade da alegação de que o artigo 168, § 4º, da Lei Complementar n. 344/2021, do Município de Goiânia, ao possibilitar um aumento repentino no valor do IPTU, sem observar a realidade local e sem prazo para que a população promova o seu planejamento tributário, se mostrou totalmente arbitrário, violando, de forma flagrante, o princípio constitucional da segurança jurídica em matéria tributária, previsto implicitamente nos artigos 102 e 103 da Constituição Estadual.

II.2 DO PERICULUM IN MORA

Registre-se, ainda, que o requisito do *periculum in mora* se faz presente no caso, pois, se os efeitos da lei atacada não forem suspensos provisoriamente, os valores lançados a título de IPTU, calculados com o limitador inconstitucional previsto no artigo 168, § 4º, da Lei Complementar n. 344/2021, poderão ser cobrados da população já no dia 21 de fevereiro de 2022.

Assim, dúvida não há de que a concessão de liminar, com a suspensão da eficácia da referida norma até o julgamento final da presente ação, afigura-se necessária para impedir a aplicação de lei inválida, lesiva às garantias constitucionais dos contribuintes.

Além disso, vale argumentar que o eventual prejuízo do Município com a emissão de novas notificações de pagamento será infinitamente menor do que os danos suportados pelos contribuintes, caso seja efetuada a cobrança de um imposto

³ <https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/camara-aprova-projeto-que-elimina-reajuste-e-limita-correcao-do-iptu-apenas-a-inflacao-em-2022/61817>, acesso em 01.02.2022.
<https://prefeitura.poa.br/gp/noticias/aprovado-projeto-de-lei-que-suspende-aumento-do-iptu-partir-de-2022>, acesso em 01.02.2022.

inconstitucional. Há de se ponderar, em face dos princípios da moralidade e da proporcionalidade, que é melhor coibir a incidência de um tributo inconstitucional, do que avaliar uma cobrança arbitrária e abusiva em detrimento dos contribuintes.

Portanto, presentes se encontram o sinal do bom direito e o *periculum in mora*, de sorte a autorizar da concessão da medida cautelar prevista no artigo 10 da Lei n. 9.868/1999.

III. DA TÉCNICA DECISÓRIA: DECISÃO MANIPULATIVA COM EFEITO SUBSTITUTIVO

No caso sob exame, além de suspender os efeitos do § 4º do artigo 168 da Lei Complementar n. 344/2021, do Município de Goiânia, a decisão a ser proferida pela Corte Especial desse Egrégio Tribunal de Justiça deve ser manipulativa, no sentido de modificar a norma submetida à sua apreciação para que ela se torne compatível com o texto constitucional.

No julgamento do RE 641.320/RS, o Min. Gilmar Mendes, relator do feito, citou em seu voto a doutrina italiana de Riccardo Guastini para afirmar que manipulativa é a decisão *“mediante a qual o órgão de jurisdição constitucional modifica ou adita normas submetidas a sua apreciação, a fim de que saiam do juízo constitucional com incidência normativa ou conteúdo distinto do original, mas concordante com a Constituição”*.

Esse tipo de decisão se distingue em manipulativa de efeito aditivo e manipulativa com efeito substitutivo. A primeira espécie se verifica quando a Corte constitucional declara inconstitucional certo dispositivo legal não pelo que expressa, mas pelo que omite, alargando o texto da lei ou seu âmbito de incidência, ao passo que a segunda espécie se dá quando o juízo constitucional declara a inconstitucionalidade da parte em que a lei estabelece determinada disciplina ao invés de outra, substituindo a disciplina advinda do Poder Legislativo por outra, consentânea com o parâmetro constitucional.

Na hipótese em análise, necessária se faz a adoção da técnica manipulativa com efeito substitutivo, uma vez que, se não houver a substituição do limitador de 45%, previsto no artigo 168, § 4º, da Lei Complementar n.

344/2021, por um outro mais razoável, a decisão a ser proferida causará um prejuízo muito maior para a população, uma vez que não existirá nenhum outro limitador a ser aplicado no cálculo do IPTU para o exercício de 2022.

Assim, caso declarada a inconstitucionalidade do referido limitador, sem que se estabeleça um novo percentual em substituição, a nova sistemática de cálculo do IPTU poderia elevar o valor do tributo, para cada contribuinte, em patamares muito superiores aos 45% inicialmente previstos, já que não haveria nenhum teto para esse aumento.

A respeito das decisões manipulativas com efeito substitutivo, o ensinamento doutrinário de Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco⁴:

(...) assim se consideram aquelas decisões em que a Corte declara a inconstitucionalidade de um preceito na parte em que expressa certa norma em lugar de outra, substancialmente distinta, que dele deveria constar para que fosse compatível com a Constituição. Atuando dessa forma, a Corte não apenas anula a norma impugnada, como também a substitui por outra, essencialmente diferente, criada pelo próprio tribunal, o que implica a produção heterônoma de atos legislativos (...).

Utilizando-se de sentença manipulativa com efeito substitutivo, já decidiu o Supremo Tribunal Federal:

Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 1º da Medida Provisória nº 2.027-43, de 27 de setembro de 2000, na parte que altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, introduzindo o artigo 15-A, com seus parágrafos, e alterando a redação do parágrafo primeiro do artigo 27. - Esta Corte já firmou o entendimento de que é excepcional o controle judicial dos requisitos da urgência e da relevância de Medida Provisória, só sendo esse controle admitido quando a falta de um deles se apresenta objetivamente, o que, no caso, não ocorre. - Relevância da arguição de inconstitucionalidade da expressão "de até seis por cento ao ano" no "caput" do artigo 15-A em causa em face do enunciado da súmula 618 desta Corte. - **Quanto à base de cálculo dos juros compensatórios contida também no "caput" desse artigo 15-A, para que não fira o princípio constitucional do prévio e justo preço, deve-se dar a ela interpretação conforme à Constituição, para se ter como constitucional o entendimento de que essa base de cálculo será a diferença eventualmente apurada entre 80% do preço ofertado em juízo e o valor do bem fixado na sentença.** - Relevância da arguição de inconstitucionalidade dos parágrafos 1º e 2º do mesmo artigo 15-A, com fundamento em ofensa ao princípio constitucional da prévia e justa indenização. - A única consequência normativa relevante da remissão, feita pelo § 3º do aludido artigo 15-A está na fixação dos juros no percentual de 6% ao ano, o que já foi decidido a respeito dessa taxa de juros. - É relevante a alegação de que a restrição decorrente do § 4º do mencionado artigo 15-A entra em choque com o princípio constitucional da garantia do justo preço na desapropriação. - Relevância da arguição de inconstitucionalidade do parágrafo 1º do artigo 27 em

⁴ Curso de Direito Constitucional, 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2008.

sua nova redação, no tocante à expressão "não podendo os honorários ultrapassar R\$ 151.000,00 (cento e cinquenta e um mil reais)". Deferiu-se em parte o pedido de liminar, para suspender, no "caput" do artigo 15-A do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, introduzido pelo artigo 1º da Medida Provisória nº 2.027-43, de 27 de setembro de 2000, e suas sucessivas reedições, a eficácia da expressão "de até seis por cento ao ano"; para dar ao final desse "caput" interpretação conforme a Constituição no sentido de que a base de cálculo dos juros compensatórios será a diferença eventualmente apurada entre 80% do preço ofertado em juízo e o valor do bem fixado na sentença; e para suspender os parágrafos 1º e 2º e 4º do mesmo artigo 15-A e a expressão "não podendo os honorários ultrapassar R\$ 151.000,00 (cento e cinquenta e um mil reais)" do parágrafo 1º do artigo 27 em sua nova redação. (ADI 2332 MC, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 05/09/2001, DJ 02-04-2004 PP-00008 EMENT VOL-02146-02 PP-00366)

No julgamento da ADI 4425⁵, da relatoria do Min. Luiz Fux, o Supremo Tribunal Federal também aplicou a técnica de decisão que é ora requerida (manipulativa com efeito substitutivo). Na oportunidade, algumas partes que constavam da Emenda Constitucional n. 62/2009 foram substituídas pela Corte, justamente com a finalidade de assegurar a higidez de importantes normas constitucionais que estavam sendo desrespeitadas pela disciplina conferida pela aludida emenda. Na hipótese, diferentemente do índice fixado pela EC 62/2009, no referido § 12 do artigo 100 do ADCT, entendeu o STF por bem, quanto aos precatórios de natureza tributária, em estabelecer os mesmos juros sobre créditos tributários (em clara substituição ao índice fixado pelo constituinte derivado reformador), tanto assim que, em questão de ordem relativa ao mesmo julgamento, ficou esclarecido o seguinte:

Ementa: QUESTÃO DE ORDEM. MODULAÇÃO TEMPORAL DOS EFEITOS DE DECISÃO DECLARATÓRIA DE INCONSTITUCIONALIDADE (LEI 9.868/99, ART. 27). POSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE ACOMODAÇÃO OTIMIZADA DE VALORES CONSTITUCIONAIS CONFLITANTES. PRECEDENTES DO STF. REGIME DE EXECUÇÃO DA FAZENDA PÚBLICA MEDIANTE PRECATÓRIO. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 62/2009. EXISTÊNCIA DE RAZÕES DE SEGURANÇA JURÍDICA QUE JUSTIFICAM

⁵ (...). A quantificação dos juros moratórios relativos a débitos fazendários inscritos em precatórios segundo o índice de remuneração da caderneta de poupança vulnera o princípio constitucional da isonomia (CF, art. 5º, caput) ao incidir sobre débitos estatais de natureza tributária, pela discriminação em detrimento da parte processual privada que, salvo expressa determinação em contrário, responde pelos juros da mora tributária à taxa de 1% ao mês em favor do Estado (ex vi do art. 161, §1º, CTN). Declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução da expressão "independentemente de sua natureza", contida no art. 100, §12, da CF, incluído pela EC nº 62/09, **para determinar que, quanto aos precatórios de natureza tributária, sejam aplicados os mesmos juros de mora incidentes sobre todo e qualquer crédito tributário.** 7. [...]. 9. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente em parte. (ADI 4425, Relator(a): Min. AYRES BRITTO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 14/03/2013, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-251 DIVULG 18-12-2013 PUBLIC 19-12-2013 RTJ VOL-00227-01 PP-00125)

A MANUTENÇÃO TEMPORÁRIA DO REGIME ESPECIAL NOS TERMOS EM QUE DECIDIDO PELO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 1. [...]. 2. In casu, modulam-se os efeitos das decisões declaratórias de inconstitucionalidade proferidas nas ADIs nº 4.357 e 4.425 para manter a vigência do regime especial de pagamento de precatórios instituído pela Emenda Constitucional nº 62/2009 por 5 (cinco) exercícios financeiros a contar de primeiro de janeiro de 2016. 3. Confere-se eficácia prospectiva à declaração de inconstitucionalidade dos seguintes aspectos da ADI, fixando como marco inicial a data de conclusão do julgamento da presente questão de ordem (25.03.2015) e mantendo-se válidos os precatórios expedidos ou pagos até esta data, a saber: (i) fica mantida a aplicação do índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança (TR), nos termos da Emenda Constitucional nº 62/2009, até 25.03.2015, **data após a qual (a) os créditos em precatórios deverão ser corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E) e (b) os precatórios tributários deverão observar os mesmos critérios pelos quais a Fazenda Pública corrige seus créditos tributários;** e (ii) ficam resguardados os precatórios expedidos, no âmbito da administração pública federal, com base nos arts. 27 das Leis nº 12.919/13 e nº 13.080/15, que fixam o IPCA-E como índice de correção monetária. 4. [...]. 7. Atribui-se competência ao Conselho Nacional de Justiça para que monitore e supervisione o pagamento dos precatórios pelos entes públicos na forma da presente decisão. (ADI 4425 QO, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 25/03/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-152 DIVULG 03-08-2015 PUBLIC 04-08-2015)

De igual forma, no presente caso, **a decisão manipulativa deve ser com efeito substitutivo**, para que o limitador de 45%, fixado no § 4º do artigo 168 da Lei Complementar n. 344/2021, de Goiânia, seja substituído por um limitador de 10%, em observância ao princípio da segurança jurídica, sem prejuízo de que o legislador local venha a estabelecer, no futuro, um percentual igualmente razoável.

Ante o exposto, o Ministério Público, por sua Procuradoria-Geral de Justiça, manifesta-se pelo **deferimento** da medida cautelar veiculada na espécie, substituindo-se o limitador de 45%, previsto no artigo 168, § 4º, da Lei Complementar n. 344/2021, pelo percentual de 10%, sem embargo de ulteriores reflexões por ocasião da fase procedimentalmente adequada, de enfrentamento do mérito da demanda.

Goiânia, datado eletronicamente.

AYLTON FLÁVIO VECHI
PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA