

EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR-RELATOR PÉRICLES PIZA

REF.: AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0202182-24.2013.8.26.0000 e 0201865-26.2013.8.26.0000

GILBERTO TANOS NATALINI, brasileiro, casado, vereador da Câmara Municipal de São Paulo, portador da cédula de identidade RG nº 5.049.058-8 SSP-SP, inscrito no CPF/MF com o nº 938.036.728-72, com endereço no Palácio Anchieta, Viaduto Jacareí, nº 100, sala 415, tel. 3396-4586, Bela Vista, São Paulo (SP), CEP 01319-900, por sua advogada e bastante procuradora que esta subscreve (doc. 01), vem à presença de Vossa Excelência, nos termos da legislação vigente, requerer seja admitida sua manifestação nos autos das referidas ações, pelos motivos de fato e de direito a seguir expostos.

I – DO REQUERENTE

O Requerente é parlamentar – vereador da Cidade de São Paulo, a cumpro seu quarto mandato nesta legislatura (2013 a 2016).

Se admitido como *amicus curiae*, poderia subsidiar esta Egrégia Corte com novos fatos e fundamentos que reforçam a tese de inconstitucionalidade da Lei nº 15.889, de 5 de novembro de 2013, além de permitir que exerça uma das funções típicas dos parlamentares, que é a de fiscalizar os atos emanados do Poder Executivo. Outrossim, requer que caso venha a ocorrer a declaração de inconstitucionalidade, que esta tenha seus efeitos *ex nunc*.

II – DAS PRELIMINARES

1. DA ADMISSÃO DO REQUERENTE COMO *AMICUS CURIAE*

Antes da vigência da Constituição de 1988, a iniciativa do controle concentrado, por via de ação direta, cabia exclusivamente ao Procurador-Geral da República. Como tal instrumento representa um importante mecanismo de proteção da própria Constituição, o texto de 1988 houve por bem democratizar a legitimidade para ação, conferindo a diversos órgãos de representação da sociedade tal prerrogativa.

Além disso, a Lei Federal nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, no § 2º do art. 7º, trouxe a possibilidade de o Ministro-Relator da ADIn admitir a manifestação de terceiros, observada a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes.

Na sessão de 5 de abril de 2013, ao resolver questão de ordem no Mandado de Segurança 32033, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu por maioria de votos que pessoa natural pode ser admitida como *amicus curiae* e apresentar sustentação oral.

Trata-se de pessoa com a atribuição de opinar ou prestar informações sobre a matéria controvertida.

A manifestação do *amicus curiae* pode fazer referência a questões de fato, de direito ou interpretar a norma objeto de controvérsia. Ele não se confunde com o perito judicial, que tem a atribuição de comprovar ou atestar fatos, enquanto o amigo (ou colaborador) da Corte opina sobre aspectos fáticos ou jurídicos, interpretando-os em conformidade com o seu conhecimento técnico.

O principal interessado na admissão do *amicus curiae* não é ele, mas o órgão julgador, que procura um conhecimento técnico para auxiliar na elaboração e na motivação da decisão. O órgão julgador pode atribuir à manifestação do *amicus curiae* o valor que entender adequado. Não há somente o interesse do Judiciário em demandar a exposição do *amicus curiae*, mas também deste em opinar sobre o assunto em discussão e as consequências do julgamento, pois existe uma perspectiva potencial dos órgãos, entidades ou pessoas serem afetadas pela decisão judicial.

Dessa forma, a principal inovação no Mandado de Segurança 32033 não foi a autorização, pelo Pleno do STF, para a manifestação de *amicus curiae* em mandado de segurança, mas sim a admissão de pessoa natural como amigo da Corte. Entretanto, é preciso evitar que essa permissão configure uma intervenção de terceiros, não prevista na Lei nº 12.016 e não autorizada na prática para os mandados de segurança.

No caso de não ser admitida a presença do Requerente como *amicus curiae* deste feito, uma vez que compete a V. Exa. analisar a oportunidade de sua participação, que os fatos aqui relatados sejam considerados no julgamento de mérito das ações de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 15.889, de 5 de novembro de 2013. Mesmo porque

são apresentados fatos novos, como erros técnicos na elaboração da lei, reforçando-se, dessa forma, os argumentos utilizados nas petições que arguíram a sua inconstitucionalidade.

III – DO MÉRITO

1. DO PROJETO DE LEI 711/2013 DO EXECUTIVO

Segundo a Exposição de Motivos do projeto de lei, de iniciativa do Executivo, que seria submetido à Câmara Municipal (doc. 02), o PL 711/2013 atualiza os valores unitários de metro quadrado de construção e de terreno previstos na Lei nº 10.235, de 16 de dezembro de 1986; fixa, para efeitos fiscais, novos perímetros para a primeira e segunda subdivisões da zona urbana do Município e dispõe sobre o Imposto Predial e Imposto Territorial Urbano – IPTU, para vigorar a partir de 1º de janeiro de 2014. Ressalta que a última revisão geral da PGV ocorreu em 2009.

A criação de novos perímetros para as subdivisões da zona urbana, para efeitos legais, em substituição àqueles definidos pela Lei nº 7.954, de 20 de novembro de 1973, é justificada pelo fato de não mais representarem a realidade da Cidade.

Com base nesses perímetros, a propositura visaria instituir a diferenciação do valor unitário de construção de acordo com a localização e o uso do imóvel no cálculo do valor venal, o que permitiria maior personalização e graduação do imposto e maior justiça social.

A redução das alíquotas beneficiaria 1.046.800 contribuintes, que serão isentos de IPTU. Ademais, o projeto introduz nova sistemática de desconto no valor venal, em imóveis residenciais e não residenciais, beneficiando 534.600 contribuintes.

A proposta de atualização graduaria, de forma isonômica e justa, o tributo segundo a capacidade econômica dos contribuintes, nos termos da Constituição Federal.

Por fim, os valores do metro quadrado das construções apresentados originam-se dos valores que foram aprovados no Conselho Municipal de Valores Imobiliários (CMVI), em trabalho permanente de 2010 a 2013, corrigidos com base na variação observada no mercado imobiliário.

Esses argumentos, falaciosos por sinal, já foram rebatidos, por sua fragilidade, pelas entidades sindicais que ajuizaram Ação Direta de Inconstitucionalidade em face da Lei nº 15.889/2013.

Pretende o signatário colaborar com o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) e demonstrar que outros pontos da lei também são inconstitucionais e ilegais.

1. DOS ARGUMENTOS UTILIZADOS PARA DEMONSTRAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL Nº 15.889, DE 5 DE NOVEMBRO DE 2013, FORMULADO PELAS ENTIDADES SINDICAIS E DE CLASSE

A Lei Municipal nº 15.889, de 5 de novembro de 2013, eleva o IPTU para o exercício de 2014 em 20% para imóveis residenciais e em 35% para imóveis não residenciais e imóveis não edificados, além de projetar aumentos respectivos de 10% e de 15% para exercícios seguintes de forma indeterminada.

A ADIn impetrada pelas entidades sindicais questiona, especificamente, a constitucionalidade dos arts. 1º, 3º, 4º, 5º e 9º da lei cuja eficácia pretende-se suspender.

O reajuste é considerado injusto e arbitrário, pois fere os princípios da previstos no art. 111 da Constituição do Estado de São Paulo, especialmente da razoabilidade e da moralidade.

O prefeito de São Paulo justificou a majoração ao afirmar que os valores unitários do metro quadrado da construção e do terreno sofreram sua última revisão geral em 2009, por meio da Lei nº 15.044, de 3 de dezembro de 2009. E que o reajuste dos valores de metro quadro das construções teria sido aprovado no Conselho Municipal de Valores Imobiliários, órgão composto por representantes do Executivo e da sociedade civil.

Dessa forma, as normas impugnadas são desproporcionais ao aumento do poder aquisitivo dos contribuintes, que pode ser comprovado pelo crescimento do Produto Interno Bruto (PIB). Portanto, o aumento do tributo é incompatível, irrazoável e desproporcional com o crescimento econômico do país.

A Lei Municipal nº 15.889, que determinou o reajuste para o IPTU a partir de 2014, para os imóveis da cidade, vale-se de critérios para cobrança que violam direitos e garantias do contribuinte consagradas na Constituição Estadual.

A violação ao princípio da razoabilidade visa coibir a arbitrariedade da Administração no exercício do poder discricionário. Ainda que o ato observe os requisitos legais para a sua formação, pode resultar em inconstitucionalidade, se deixar de guardar proporção com a finalidade a que se destina. E o desvio de finalidade viola o princípio da moralidade.

De maneira sub-reptícia, utiliza-se do expediente de descontar ou aumentar o imposto apurado segundo a faixa de valor venal em que se situa o imóvel. Ocorre que, em relação ao imóvel residencial, o desconto é menor e o aumento é maior, se confrontado com o imóvel não residencial ou com imóvel não edificado de idêntico valor venal. Ou seja, na fixação de alíquotas, o imóvel residencial é privilegiado, mas na aplicação do desconto ou acréscimo é apenado.

Limitado o aumento do IPTU a 20% e a 35%, para o exercício de 2014, respectivamente para imóveis residenciais e não residenciais e terrenos, para os

exercícios seguintes os incisos I e II, do art. 9º, determinam reajustes de 10% e 15%, respectivamente.

Tal fato é considerado inadmissível, uma vez que não há como preestabelecer valores venais, que refletem as oscilações do mercado, que podem variar para mais ou para menos, a depender das condições gerais da economia. Ou seja, presume-se que a valorização imobiliária continuará e que a capacidade dos contribuintes de arcar com o imposto será majorada nos mesmos patamares, fatos que estariam atrelados uns aos outros.

A premissa não é verossímil, embora seja a causa do aumento exorbitante da tributação, que se baseia numa previsão sem fundamento na realidade econômica e é desprovida de sustentação jurídica.

Além disso, a lei contestada afronta os princípios da isonomia, da capacidade contributiva e o princípio que veda o efeito confiscatório do tributo, nos termos do art. 160 da Constituição Estadual.

Pelos motivos arrolados, requerem a concessão de medida liminar (concedida), nos termos do art. 227 do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo para a imediata suspensão da eficácia e aplicação imediata da Lei Municipal nº 15.889, de 5 de novembro de 2013. E que, ao final, seja declarada em definitivo a inconstitucionalidade dos arts. 1º e seus Anexos I e III e 9º da referida lei, por violação aos artigos 111; 160, § 1º; 163, II e IV, todos da Constituição Estadual.

2. DA METODOLOGIA EMPREGADA PARA A ATUALIZAÇÃO DOS VALORES UNITÁRIOS DA PLANTA GENÉRICA DE VALORES HOMOLOGADA PELO CONSELHO MUNICIPAL DE VALORES IMOBILIÁRIOS (CMVI)

Como resposta ao Pedido de Informações dirigido à Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico pelo Requerente, o órgão informou qual a metodologia empregada para atualização dos valores de terreno e de construção, constantes da Planta Genérica de Valores para o exercício de 2014 (doc. 03), além de fornecer cópias das atas das reuniões do Conselho Municipal de Valores Imobiliários (CVMI), realizadas 2013 (docs. 04-07).

A metodologia adotada pelo Executivo (doc. 03) obedeceu aos seguintes parâmetros:

“O município foi dividido em 58 áreas de estudo, designadas por GN01 a GN58, e dentro delas foram traçados polígonos que representam as regiões homogêneas (RHs).”

“Para cada região homogênea foi estabelecido um valor unitário de terreno médio R\$/m²).

Os trabalhos de elaboração da Planta Genérica de Valores (PGV) para 2014 foram iniciados no exercício de 2007, depois de constatada a

consolidação do mercado imobiliário em face da nova Lei de Uso e Ocupação do Solo, definida pelos Planos Regionais, instituídos pela Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004. Essa lei estabelece normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, por sua vez, instituído pela Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002.

O produto dos trabalhos desenvolvidos por DIMAP foi então apreciado, em diversas reuniões, e validado pelos membros do Conselho Municipal de Valores Imobiliários (CMVI)”.

Na reunião, realizada em 26 de março de 2013 (doc. 04), foi comunicado pelo Presidente do CMVI, Fernando José Dias Corrêa, a realização de “trabalhos complementares que estão sendo realizados com vistas à conclusão da PGM, cuja proposta será encaminhada à Câmara Municipal de São Paulo neste ano. Nesse sentido, serão apresentados, na próxima reunião do CMVI, os estudos de revisão das subdivisões da Zona Urbana do Município e dos respectivos valores unitários de construção, que serão distintos em função da localização dos imóveis em tais subdivisões da Zona Urbana. Na sequência será realizada a revisão dos valores unitários de terreno nas áreas de estudo apresentadas em reuniões pretéritas, representada por percentuais de atualização dos valores anteriormente propostos”.

Na reunião de 14 de maio de 2013 (doc. 05), todos os valores da revisão foram aceitos pelo Conselho. Logo depois, “o Sr. Fernando fez uma exposição da evolução do indicador do nível de valores de mercado dos imóveis em relação aos valores venais constantes na Planta Genérica de Valores (PGV)”. Concluiu ao afirmar “que os valores unitários de construção serão distintos em função da localização dos imóveis em tais subdivisões da Zona Urbana”.

Em 3 de julho de 2013 (doc. 06), nova reunião do CMVI demonstra que o caráter meramente homologatório desses encontros é recorrente. Apenas uma contestação é formulada pelo Sr. Luiz Paulo Pompéia, da Empresa Brasileira de Estudos do Patrimônio S/C Ltda. – Embraesp, ao afirmar que “o custo unitário de construção de um determinado tipo e padrão da construção deveria ser único, independentemente de sua localização”. Contudo, os representantes da PMSP discordaram da opinião do representante da Embraesp e conseguem reverter a possibilidade de qualquer alteração na proposta do Executivo. Segundo eles, “o valor unitário da construção proposto reflete o valor de mercado, não o custo, e que, assim, poderia ter valores distintos em razão de sua localização nas Zonas Fiscais propostas”.

O presidente da Embraesp questiona a metodologia da Prefeitura para o cálculo do tributo, que considerou o valor de mercado como o fator mais importante no reajuste. O Requerente demonstrará que o Executivo partiu de premissa falsa e que os valores unitários de construção considerados no Anexo I da lei estão equivocados e não refletem a realidade. Portanto, um erro técnico que distorce os valores que a PMSP pretendia cobrar neste ano por meio da tributação do IPTU.

Na última reunião do ano de 2013 do CMVI, realizada em 9 de outubro (doc. 07), o caráter homologatório mais uma vez prevaleceu. Os componentes do órgão limitaram-se a referendar a metodologia empregada pelo Executivo para o cálculo do IPTU de 2014, apresentada pelo Presidente do órgão.

Exibiu-se a configuração final dos novos limites das subdivisões da Zona Urbana do Município em Zonas Fiscais, que fez parte da proposta enviada à Câmara Municipal. Foi mostrada a evolução do mercado imobiliário no período de 2010 a 2012, o que permitiu a atualização dos valores unitários de terreno que haviam sido aceitos pelo Conselho em reuniões a partir de 2007.

No quadro 2 das informações enviadas pelo Executivo ao Requerente, apresenta-se os índices de atualização dos valores unitários de terreno, nas 58 áreas de estudo designadas por GN01 a GN58 (docs. 03) . O Anexo I, integrante da Lei nº 15.889, de 5 de novembro de também consta das informações enviadas pelo Executivo e não foi alterado quando da aprovação do projeto pela Câmara Municipal (docs. 02).

3. DO ANEXO I, INTEGRANTE DA LEI Nº 15.889, DE 5 DE NOVEMBRO DE 2013

O Anexo I substitui a Tabela VI, que integra a Lei nº 10.235, de 16 de dezembro de 1986, e estipula os valores unitários de metro quadrado de construção para o cálculo do IPTU.

A tabela prevê 6 tipos, 31 padrões e subdivide a Zona Urbana em 1ª, 2ª e para além da 2ª. Pressupõe, erroneamente, que o valor unitário do metro quadro de construção diminui consideravelmente quando se afasta das zonas mais valorizadas da cidade (zona central, primeira e segunda zonas).

Ocorre que os valores divulgados pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de São Paulo – SindusCon-SP (docs. 08-19) em relação ao Custo Unitário Básico de Construção (CUB), publicados de janeiro a dezembro de 2013, apresentam grandes diferenças em relação aos valores estabelecidos pela Lei que constam do Anexo I. Vejamos.

Pode-se observar que no Anexo I da lei, o tipo 1 tem seis padrões (A a F) e subdividido na 1ª, 2ª zonas e para além da 2ª zona. Segundo a Lei 10.235, de 16 de dezembro de 1986, os padrões de construção são representados pelo tipo 1 (residencial horizontal, com 5 padrões); o tipo 2 (residencial vertical, com 5 padrões); o tipo 3 (comercial horizontal, com 4 padrões); o tipo 4 (comercial vertical, com 4 padrões); o padrão 5 (barracão/telheiro, oficina, posto de serviço, armazém/depósito, indústria, com até 4 padrões); o tipo 6 (edifício de garagens, prédio vertical destinado única e exclusivamente à guarda de veículos e outros, com 4 padrões). Para comparar os valores expressos na Tabela VI com o CUB, que apresenta os valores em Padrão Baixo, Normal e Alto (doc. 20), é possível fazer o mesmo com o tipo 1 do Anexo I.

Assim, é possível estabelecer comparar o tipo 1 (padrão A e B) do Anexo I, que corresponderia ao Padrão Baixo do SindusCon-SP, o padrão C e D, que seria o Padrão Normal, e o padrão E e F, o Padrão Alto.

No Anexo I da Lei 15.889/2013, os padrões A e B do Anexo I da 1ª subdivisão da Zona custam R\$ 920,0 e R\$ 1.120,00; da 2ª subdivisão, R\$ 700,00 e R\$ 840,00; além da 2ª zona, R\$ 480,00 e R\$ 560,00.

Enquanto isso, no mês de janeiro de 2013, os valores divulgados pelo SindusCon-SP são de R\$ 1.011,02 para o Padrão Baixo (R-1); R\$ 1.237,81 para o Padrão Normal; R\$ 1.498,72 para o Padrão Alto.¹

Se observarmos os valores divulgados pelo SindusCon-SP (janeiro a dezembro de 2013), a diferença é muito grande em relação aos valores que a Lei 15.889/2013 quer que prevaleça.

Independentemente da análise do valor considerado pelo SindusCon-SP, é importante ressaltar que as diferenças entre os padrões são bem menores que as estipuladas pela Prefeitura.

Isso ocorre porque que os custos dos materiais de construção em todas as áreas da cidade são praticamente os mesmos (cimento, areia, tijolos, azulejos, vergalhões e telhas). O que pode variar é o tipo de material empregado, do tamanho da construção e do custo da mão de obra, que depende da qualificação dos profissionais contratados. Por exemplo, uma pessoa de renda maior pode contratar um arquiteto.

E mesmo que o munícipe more em bairros periféricos, onde geralmente os preços são mais altos nos depósitos de materiais de pequeno porte mais próximos, ele não está impedido de comprar em qualquer lugar da cidade. Inclusive nos grandes lojas de materiais de construção localizado a uma distância maior, que ainda podem entregá-los em domicílio.

A discrepância é grande. Quais dados seriam mais confiáveis e verossímeis? Certamente, os produzidos pelo SindusCon-SP, associação de empresas do setor que representa construtoras, empresas de obras, residenciais, comerciais, de obras públicas e privadas.

Por conta dos valores estabelecidos no Anexo I, os contribuintes das 1ª e da 2ª subdivisões é penalizado com os valores ali fixados, porque são tecnicamente errados e majorados de forma desproporcional e abusiva.

¹ Os padrões do SindusCon-SP consideram o tipo R-1 (residencial térrea); PP-4 (prédio popular com 4 pavimentos); R-8 (prédio residencial com 8 andares); PIS (prédio de interesse social).

3.1. DO CÁLCULO DO IPTU COM BASE NA VARIAÇÃO DOS PREÇOS DE MERCADO

Nas atas do CMVI fica claro que a Prefeitura do Município de São Paulo fez a revisão dos valores do IPTU tendo por base os indicadores dos valores de mercado em relação aos valores venais constantes na Planta Genérica de Valores (PGV). Além disso, foi adotada a metodologia para a determinação dos valores unitários de metro quadrado de construção e de terreno, cujos valores serão distintos em função da localização dos imóveis em subdivisões da Zona Urbana do Município em Zonas Fiscais (doc. 03, p. 2).

Ocorre que em ambas as opções adotadas (preço de mercado e determinação dos valores unitários de construção) verificam-se distorções, erros que acabam por elevar demasiadamente o tributo em determinadas partes da cidade ou diminuí-lo também de forma desproporcional em outras.

Com o aquecimento na área da construção civil e o aumento da oferta de imóveis nos últimos anos, o chamado *boom* imobiliário, os preços do metro quadrado em determinadas regiões da cidade aumentaram significativamente.

No entanto, a renda da maioria das pessoas que residem nessas áreas não teve aumento significativo ou foi desproporcional ao incremento nos valores de mercado adotados. Ou seja, não respeita o princípio constitucional da capacidade contributiva. Os questionamentos apresentados na ADIn proposta pelas entidades sindicais é esclarecedor em relação ao aumento da renda e do PIB, que reflete o crescimento econômico do país e que influi na renda da população, para maior ou para menor.

É claro que o preço de mercado não pode ser ignorado. Contudo, a chamada “bolha imobiliária”, um momento fugaz e passageiro que já dá sinais de esgotamento e provocou aumento significativo nos preços dos imóveis, não pode ter o peso que lhe foi dado pela Prefeitura para determinar o reajuste do tributo.

É fato que em diversas áreas da cidade verificou-se grande aumento do metro quadrado, tendo em vista o aumento da oferta e da venda de muitos imóveis, por meio da verticalização dessas regiões. Outros fatores que influem na valorização dos imóveis são o zoneamento, o estoque de potencial construtivo e as tendências do mercado imobiliário.

Contudo, o preço de venda dos imóveis dos contribuintes que já moravam e continuam a morar nessas regiões supervalorizadas aumentou, mas não na mesma proporção que é alardeada pelo mercado imobiliário, argumento aceito pela Prefeitura. Portanto, o aumento de valor de mercado nos antigos imóveis dessas regiões é mais potencial do que real.

Por exemplo, se for vendido para uma incorporadora, o proprietário obterá um valor maior. No caso de ser vendido para uma pessoa física, alcançara um valor bem menor, embora incorpore a valorização ocorrida em determinadas regiões.

Além disso, para fins de tributação da valorização dos bens patrimoniais, o que vale são os ganhos realizados. O preço de um imóvel que sobe por questões de mercado não é tributado na declaração de bens até que o imóvel seja vendido, e o lucro efetivamente realizado. Votar a favor do aumento exagerado do IPTU é tributar um ganho não realizado, isto é, um ganho apenas potencial, que, para quem tem apenas um imóvel, dificilmente ocorrerá.

Portanto, esse critério para cálculo do IPTU deve ser relativizado, ao contrário do que tentou fazer a Prefeitura, por imposição do princípio da capacidade contributiva.

3.2. DO CÁLCULO DO IPTU COM BASE NA DIVISÃO DO MUNICÍPIO EM ZONAS FISCAIS

A seguir, serão destacadas algumas das justificativas fornecidas pela Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico (doc. 03) em resposta às informações solicitadas pelo Requerente acerca da forma de cálculo do IPTU para o exercício de 2014.

Segundo o órgão, os resultados dos estudos das regiões homogêneas validados pelos membros do CMVI foram atualizados para janeiro de 2013 pela variação do IPCA.

Com base nos valores unitários de terreno, foram delimitadas as novas subdivisões da zona urbana do Município. Para as regiões mais valorizadas, foi definido um conjunto de setores fiscais com a designação de “1ª subdivisão da zona urbana”, para as intermediárias, a “2ª subdivisão da zona urbana”; e o conjunto de setores fiscais das menos valorizadas foi designado por “além da 2ª subdivisão da zona urbana”.

Afirma-se que durante o desenvolvimento dos estudos, observou-se uma grande valorização imobiliária, praticamente em todas as regiões da cidade, principalmente no período entre o início de 2010 e fim de 2012 (aproximadamente 80% neste período, segundo a PMSP). Foram, então, selecionadas cerca de 120 000 amostras de imóveis à venda e/ou transacionados, obtidos do banco de dados do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis por Ato Oneroso Inter Vivos (ITBI-IV), correspondente ao período de janeiro de 2010 a dezembro de 2012.

A partir de tais amostras, atualizadas para o exercício de 2013, foram primeiramente realizados estudos estatísticos para a determinação dos valores unitários de construção. Com 6 tipos, seus padrões nas Zonas Fiscais 1, 2 e 3 (ZF1, ZF2 e ZF3).

Com os novos valores unitários de construção e com o mesmo conjunto de cerca de 120 000 amostras, foram estimados, pelo método residual, os novos valores unitários de terreno para todas as RHs. Tal procedimento permitiu a definição, para uma das 58 áreas de estudo, do índice médio de atualização dos valores unitários de

terreno anteriormente validados pelos membros do CVMI. Esse índice médio foi ponderado pela quantidade de faces de quadra por RH.

Os valores unitários de terreno obtidos com a aplicação dos índices de atualização tiveram os seus limites superiores definidos em função dos respectivos valores da PGV de 2013.

Por fim, foram realizados os estudos de distribuição dos valores médios das RHs para cada uma das faces nelas contidas, como resultado da desvalorização ou da valorização em função de diversas características observadas nas faces, tais como: predominância de uso e padrão de construção; pavimentação; tipo de logradouro/largura da via; logradouros sem saída.

As informações (doc. 03) são acompanhadas de mapas e tabelas que apresentam a nova configuração das subdivisões da zona urbana; o modelo para determinação de valores unitários de construção; o quadro com os valores unitários de construção por tipo e padrão; os índices de atualização dos valores unitários de terreno; o gráfico dos limites aplicados para os valores unitários de terreno; os valores unitários de terreno das regiões homogêneas validados pelo CMVI.

3.3. DO REAJUSTE DO IPTU SEGUNDO A LEI Nº 15.044, DE 3 DE DEZEMBRO DE 2009

Segundo o art. 10 da Lei 15.044/2009, “a partir do exercício de 2013, fica o Poder Executivo obrigado a encaminhar, até 15 de outubro do exercício referente ao primeiro e ao terceiro ano do respectivo mandato, ao Poder Legislativo, projeto de lei com proposta de atualização dos valores unitários de metro quadrado de construção e de terreno previstos na Lei nº 10.235, de 16 de dezembro de 1986.”

Entretanto, a Prefeitura não é obrigada pela lei a utilizar como critérios para atualização dos valores a variação dos preços de mercado (atualização do valor venal) nem a divisão do Município em zonas fiscais.

Por conta da observância do princípio da capacidade contributiva, o reajuste pode, por exemplo, levar em conta a inflação acumulada no período, o que é mais justo, equânime e razoável. A decisão liminar exarada pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que fixou o reajuste em 5,6% adotou esse índice, pois o Banco Central prevê que a inflação deste ano atinja este patamar.

A Prefeitura, por conta da decisão liminar, deixou de ganhar cerca de 800 mil reais, o que não significa que perdeu em arrecadação. O IPTU foi reajustado em 5,6%. Pretendia-se arrecadar mais com o tributo em relação ao exercício de 2013.

São Paulo manteve a arrecadação de receitas tributárias, não apenas de IPTU, mas de outras fontes. Veja-se a tabela do Demonstrativo de Receita Corrente Líquida da Prefeitura de janeiro de 2013 a dezembro de 2013 (doc. 21).

Assim, a Prefeitura não tem apenas como fonte de arrecadação o IPTU, nem Fernando Haddad está de mãos atadas para cumprir suas promessas de campanha, tais como fazer as obras requeridas pelo chamado Arco do Futuro, a construção de novos terminais de ônibus e a implantação de novos corredores de ônibus.

As receitas com outros tributos continuam a ser carreadas para o Erário Municipal. Trata-se do Imposto Sobre Serviços (ISS) e o Imposto Sobre Transmissão de Bens Imóveis por Ato Oneroso (ITBI). Além de transferências, como a Cota-Parte do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), a Cota-Parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), a Cota-Parte do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e as Transferências do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB).

O orçamento aprovado pela Câmara Municipal para o ano de 2014 é aproximadamente de R\$ 50 bilhões, ou seja, 20% a mais em relação ao orçamento de 2013. O orçamento previa uma receita de 25% maior de IPTU, bloqueada com a decisão do TJSP.

As reclamações do Prefeito quanto à decisão do Tribunal, que provisoriamente barrou o aumento que queria implementar no IPTU, seria uma espécie de “punição” por cumpriu a Lei 15.044/2009, o que não se sustenta.

A Prefeitura não perdeu,mas deixou de arrecadar R\$ 800 milhões, com o reajuste aplicado de 5,6%, o que significa, na prática, arrecadar R\$ 500 milhões adicionais.

Além disso, com o ISS, a Prefeitura pretende arrecadar em 2014 cerca de R\$ 1 bilhão a mais do que o orçado para 2013, ou seja, um aumento de 11%. Ressalta-se que o ISS é a principal fonte de receita própria do Município (doc. 22).

3.4. DA SUPOSTA DISTRIBUIÇÃO DE RENDA POR CONTA DO REAJUSTE E AS DISTORÇÕES NAS ISENÇÕES DO IPTU

Segundo o Prefeito, o reajuste na tributação do IPTU, implicitamente, significava uma suposta redistribuição de renda.

No entanto, esqueceu que os pobres, praticamente, não pagam IPTU em São Paulo. Cerca de 1/3 dos proprietários de imóveis são isentos do tributo, por terem valor venal baixo. Segundo a Lei 15.889/2013, os imóveis residenciais com valor venal até R\$ 73.850,00 são isentos do pagamento; entre R\$ 73.850,00 e R\$ 97.587,00 também são isentos.

Além disso, são isentos os aposentados, pensionistas e beneficiários de renda mensal vitalícia paga pelo INSS.

Há o desconto de R\$ 39.035,00 no valor venal para os imóveis construídos, utilizados exclusiva ou predominantemente como residência, de padrões A, B ou C,

dos tipos 1 ou 2 da Tabela V, anexa à Lei 10.235/1986, cujo valor venal correspondente, em 1º de janeiro de 2014 seja superior a R\$ 97.587,00 e igual ou inferior a R\$ 195.175,00, terão um desconto de R\$ 39.035,00 nesse valor – que é utilizado para o cálculo do IPTU 2014 – concedido automaticamente pela Prefeitura, para apenas um imóvel por proprietário, nos termos do artigo 3º da Lei 14.089/2005.

Cerca de 1/3 dos imóveis da cidade são isentos, enquanto 2/3 são tributados.

Observa-se, porém, a adoção de critérios aleatórios para a concessão de isenções no pagamento do tributo. Em determinadas regiões da cidade, situadas no centro da cidade ou em regiões próximas, as mais valorizadas, há, inexplicavelmente, isenção de IPTU para quem pode pagá-lo. Nesse caso, deixam de ser carregados para os cofres recursos necessários para a manutenção dos serviços públicos de responsabilidade do Poder Público.

Portanto, essas distorções permitem afirmar que não somente os pobres são isentos do pagamento de IPTU.

O Prefeito poderia ter aumentado apenas o imposto dos imóveis (residenciais e não residenciais) de valor venal muito alto. No entanto, o aumento foi generalizado. No caso dos imóveis residenciais, o número de imóveis isentos ficou estável, o oposto do que ocorreu no aumento de 2009, quando a isenção do IPTU foi estendida para 180 mil domicílios do Município.

Outro agravante é que um aumento de tal monta para empresas de todos os portes, que já suportam custos altos, tem impactos potencialmente negativos na economia do Município, como a mudança de empresas para outros municípios, perda de investimentos e desemprego. E os custos seriam repassados para a população, inclusive a mais pobre.

Outro efeito gravoso aos munícipes, e previsto na Lei 15.889/2013, refere-se à cobrança do IPTU nos exercícios subsequentes. Foi instituída, de maneira capciosa por meio de uma “trava” incorporada pela bancada governista ao projeto original de autoria do Executivo, no art. 9º e seus dois incisos (doc. 02). Isso significa que a alíquota aplicada para o exercício de 2014 não representa o crédito tributário total lançado para os imóveis residenciais e comerciais. Esse valor foi represado e o discurso da bancada de apoio do Prefeito, propositalmente, procurou esconder tal fato, sob o disfarce de um benefício concedido aos munícipes.

Vejamos a redação do dispositivo citado:

“Art. 9º. A diferença nominal entre o crédito tributário total do IPTU no exercício do lançamento e do exercício anterior fica limitada:

I – no caso de imóveis com utilização exclusiva ou predominantemente residencial, a 20% (vinte por cento) para fatos geradores ocorridos no exercício de 2014 e a 10% (dez por cento) para fatos geradores ocorridos nos demais exercícios;

II – nos demais casos, a 35% (trinta e cinco por cento) para fatos geradores ocorridos no exercício de 2014 e a 15% (quinze por cento) para fatos geradores ocorridos nos demais exercícios.”

Portanto, é mais uma falácia do Prefeito em relação aos valores que pretende efetivamente cobrar dos munícipes nos exercícios seguintes. Procura-se escamotear o fato de que a partir de 2015 os reajustes não serão efetivamente de 20% para os imóveis residenciais e de 35% para os demais comerciais. Serão, em realidade, de 10% sobre os 20% previstos para os imóveis residenciais e de 15% sobre os 35% para os imóveis não residenciais. Um aumento “em cascata”, que provocará um ônus insuportável para aqueles que efetivamente pagam o IPTU.

Assim, os reajustes decorrentes da aplicação das alíquotas para os imóveis residenciais e para os demais imóveis nos exercícios subsequentes permanecerá em vigor, conforme dispõe o art. 9º. Ou seja, no caso de o Prefeito resolver efetuar uma majoração razoável, cabível e usual por meio da variação geral de preços (inflação), maximizaria em muito o tributo. Este incidiria sobre uma base já majorada bem além dos 20 e 35%.

Ou seja, metade dos imóveis do Município (cerca de 1,5 milhões de contribuintes), vai pagar reajustes seguido do IPTU até 2017. Alto de Pinheiros, Sé e Vila Mariana lideraram o aumento do tributo.

A atração de moradores para o Centro (Distrito da Sé) cresce desde a gestão dos prefeitos Marta Suplicy, Kassab e Serra. Há, inclusive, lei que prevê a isenção do pagamento de IPTU para o condomínio que recupere a fachada.

A ocupação da área por conta da vinda de moradores de outras regiões passa a ser desvantajosa, uma vez que os benefícios são questionáveis em vista de o processo de revitalização não ter promovido grandes mudanças. No entanto, esses novos moradores investiram na revitalização por meio de reforma de edificações que não estavam em boas condições de uso e ocupação.

Assim, o aumento exagerado do tributo pode afastar moradores do Centro da cidade, o que contradiz o discurso adotado pelo Prefeito Haddad de atrair moradores para a região.

Como já foi dito, pelo texto aprovado, a partir de 2015 até 2017, imóveis com valorização acima dos tetos de reajuste pagarão novos aumentos, mas limitados a 10% para os imóveis residenciais e 15% para os demais.

Ou seja, uma residência e um comércio de R\$ 2.000,00 poderão pagar até R\$ 3.194,00 (alta de 60%) e R\$ 4.106,00 (alta de 105%) daqui a quatro anos.

Os imóveis limitados pelo teto em 2014 e que pagarão aumento no ano seguinte chegam a 83,4% para não residenciais e 43,8% para residenciais. Em 2017, haverá uma nova atualização da PGV, que á base de cálculo do tributo.

Em síntese: a lei aprovada, que se espera seja declarada inconstitucional, cria uma ameaça permanente de aumento ainda incomensurável, ao livre arbítrio do Executivo e que pode no futuro ser disfarçado por um índice nominal mais baixo.

4. DA COMPOSIÇÃO E DA FALTA DE REPRESENTATIVIDADE DO CONSELHO MUNICIPAL DE VALORES IMOBILIÁRIOS (CMVI)

O CMVI é composto por representantes indicados pelo Poder Executivo e pelos assim chamados representantes da sociedade civil.

Esses representantes da sociedade civil são quase que única e exclusivamente os representantes do setor empresarial e, especialmente, do ramo imobiliário, tais como a Associação Comercial de São Paulo, a Câmara de Valores Imobiliários, o Conselho Regional dos Corretores de Imóveis, da Empresa Brasileira de Estudos do Patrimônio, o Sindicato dos Corretores de Imóveis no Estado de São Paulo, o Sindicato das Indústrias da Construção de Grandes Estruturas do Estado de São Paulo, a Bolsa de Imóveis do Estado de São Paulo, a Federação do Comércio do Estado de São Paulo, o Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo, o Instituto de Avaliações e Perícias de Engenharia. Fogem à regra os representantes do Sindicato dos Auditores-Fiscais Tributários do Município de São Paulo, da Câmara Municipal de São Paulo e da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas.

Portanto, são representantes apenas de parte da sociedade civil. Não estão incluídos, por exemplo, representantes de Associações de Moradores, de organizações dedicados à valorização do Centro e das áreas centrais, de órgãos de defesa dos consumidores, do Ministério Público do Estado de São Paulo, do Instituto de Engenharia de São Paulo, do Conselho de Arquitetura e Urbanismo, da OAB.

Assim, a presença de representantes do Executivo e a participação maciça de representantes do setor imobiliário compromete a legitimidade das decisões tomadas pelo CMVI. Certamente, é por isso que quase todas as decisões do órgão apenas homologam as propostas apresentadas pelo Executivo, que geralmente favorecem o setor imobiliário.

A indicação do aumento do IPTU a partir dos dados referentes à valorização imobiliária é um exemplo típico, porque são geralmente elaborados por órgãos vinculados ao setor.

Se as decisões carecem de legitimidade, há violação expressa a dispositivos previstos no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001).

O *caput* do art. 2º do Estatuto determina que a “política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” mediante a “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação,

execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (inc. II)".

Além disso, o art. 2º, inc. II da Lei Federal determina que o “planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e dos efeitos negativos sobre o meio ambiente”.

O inc. VI determina que a ordenação e controle do uso do solo devem evitar:

- a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
- a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
- o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana;
- a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão de infraestrutura correspondente;

O processo de verticalização e de especulação imobiliário verificado no período da chamada “bolha imobiliária” é um fator que poderia ser evitado ou pelo menos mitigado com a aplicação dos princípios e diretrizes previstas na Lei Federal 20.257/2001. Assim, nos últimos anos, o Município sofreu com os problemas causados pela verticalização e pela especulação imobiliária, a partir de uma visão imediatista e sem levar em conta o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (art. 2º do Estatuto).

Também a Lei Orgânica do Município de São Paulo foi ignorada. No art. 2º, há previsão expressa de que a organização do Município observará prática democrática (inc. I) e a soberania e a participação popular (inc. II).

Em consequência disso, o Requerente enviará sugestão ao Prefeito, por meio de Indicação, que seja feita alteração na composição do CMVI, de modo a torná-lo mais representativo e suas decisões marcadas pela legitimidade.

O Executivo também falhou no exercício da fiscalização dos milhares de empreendimentos comercializados no Município. Ou seja, não utilizou da prerrogativa que lhe é conferida pelo poder de polícia de condicionar o uso da propriedade à sua função social.

Por isso, as fraudes na arrecadação tributária são recorrentes em relação ao ISS e ao IPTU. O Ministério Público inclusive afirma que ao menos 84 grandes empreendimentos da cidade conseguiram reduzir o valor do IPTU mediante pagamento de propina a auditores fiscais (doc. 22).

5. CONCLUSÕES

- A Lei nº 15.889, de 5 de novembro de 2013, é inconstitucional, como afirmaram as entidades sindicais e de classe em sua petição inicial. Afrontam os arts. 111; 144; 160, § 1º e 163, incs. II e IV, todos da Constituição do Estado de São Paulo.
- Os dispositivos constitucionais violados são os princípios da moralidade, da razoabilidade, da isonomia, da capacidade contributiva e da vedação dos efeitos confiscatórios.
- Que a metodologia empregada para a atualização dos valores unitários de valores homologada pelo CMVI foi a seguinte: (I) o município foi dividido em 58 áreas de estudo, designadas por GN01 a GN58, e dentro delas foram traçados polígonos que representam as regiões homogêneas (RHs); (II) os trabalho de elaboração da PGV consideraram a consolidação do mercado imobiliário em face da Lei de Uso e Ocupação do Solo, definida pelos Planos Regionais, instituídos pela Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004. Essa lei estabelece normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, por sua vez, instituído pela Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002; (III) o produto dos trabalhos desenvolvidos por DIMAP foi então apreciado, em diversas reuniões, e validado pelos membros do (CMVI).
- Que a metodologia utilizada pela Prefeitura para estipular os valores unitários de metro quadrado, da divisão do Município em zonas fiscais e com base na variação dos preços de mercado são causas do aumento abusivo do IPTU proposto pelo Executivo. Por isso, devem ser descartados em nome do princípio da capacidade contributiva.
- Que, portanto, a Lei nº 15.044/2009 não obriga a Prefeitura os critérios acima mencionados para o reajuste do IPTU.
- Que não há distribuição de renda por cota do reajuste do IPTU e se observam distorções nas isenções concedidas. Assim, não somente os pobres são isentos do pagamento do tributo.
- Que o Prefeito poderia ter aumentado apenas o imposto dos imóveis (residenciais e não residenciais) de valor venal muito alto. No entanto, o aumento foi generalizado. No caso dos imóveis residenciais, o número de imóveis isentos ficou estável, o oposto do que ocorreu no aumento de 2009, quando a isenção do IPTU foi estendida para 180 mil domicílios do Município.
- Que outro efeito gravoso aos munícipes, e previsto na Lei 15.889/2013, refere-se à cobrança do IPTU nos exercícios subsequentes. Foi instituída, de maneira capciosa uma “trava” incorporada pela bancada governista ao projeto original de autoria do Executivo, no art. 9º e seus

dois incisos. Isso significa que a alíquota aplicada para o exercício de 2014 não representa o crédito tributário total lançado para os imóveis residenciais e comerciais. Esse valor foi represado e o discurso da bancada de apoio do Prefeito, propositalmente, procurou esconder tal fato, sob o disfarce de um benefício concedido aos munícipes.

- Pelo texto aprovado, a partir de 2015 até 2017, imóveis com valorização acima dos tetos de reajuste pagarão novos aumentos, mas limitados a 10% para os imóveis residenciais e 15% para os demais. Assim, uma residência e um comércio de R\$ 2.000,00 poderão pagar até R\$ 3.194,00 (alta de 60%) e R\$ 4.106,00 (alta de 105%) daqui a quatro anos.
- Os imóveis limitados pelo teto em 2014 e que pagarão aumento no ano seguinte chegam a 83,4% para não residenciais e 43,8% para residenciais. Em 2017, haverá uma nova atualização da PGV, que é base de cálculo do tributo. A lei aprovada, que se espera seja declarada inconstitucional, cria uma ameaça permanente de aumento ainda incomensurável, ao livre arbítrio do Executivo e que pode no futuro ser disfarçado por um índice nominal mais baixo.
- Que o aumento exagerado do tributo pode afastar moradores do Centro da cidade, o que contradiz o discurso adotado pelo Prefeito Haddad de atrair moradores para a região.
- Que a Prefeitura não perdeu, com a decisão liminar, mas deixou de arrecadar R\$ 800 milhões, com o reajuste aplicado de 5,6%, o que significa, na prática, arrecadar R\$ 500 milhões adicionais.
- Que, com o ISS, a Prefeitura pretende arrecadar em 2014 cerca de R\$ 1 bilhão a mais do que o orçado para 2013, ou seja, um aumento de 11%. O ISS é a principal fonte de receita própria do Município
- Que as decisões do CMVI carecem de legitimidade, por não representarem efetivamente a sociedade civil. É composto, basicamente, por membros do Executivo e os representantes do mercado imobiliário.
- Que, se as decisões carecem de legitimidade, há violação expressa a dispositivos previstos no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001).
- Que, pelos critérios adotados pela Prefeitura entende-se por que São Paulo é a capital brasileira cujos habitantes mais pagam em IPTU e tributos municipais em geral. Em média, cada paulistano pagou R\$ 1.440,01 aos cofres da Prefeitura em 2012, muito acima da média nacional, que pode ser estimada em R\$ 437,00 por pessoa a partir dos dados últimos dois anos. No ranking nacional, apenas os moradores de

Santos (SP) superam os paulistanos em pagamento de impostos, considerados os 100 municípios mais populosos do país. Outras cidades litorâneas, como Guarujá (SP), Vitória (ES) e Rio de Janeiro (RJ), estão entre as campeãs de tributação (doc. 23).

5. DO PEDIDO

Em vista dos fatos acima relatados, solicita-se:

1. A admissão e inclusão do Requerente como *amicus curiae*, de modo a colaborar com o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo no julgamento do mérito das ações que questionam a constitucionalidade da Lei Municipal nº 15.889, de 5 de novembro de 2013.
2. A citação do Procurador Geral do Estado, que seja ouvido o Procurador de Justiça e intimados a prestar informações o Presidente da Câmara Municipal de São Paulo e o Prefeito do Município de São Paulo.
3. Que ao final seja declarada em definitivo a inconstitucionalidade do art. 1º e seus Anexos I e III; dos arts. 3º, 4º, 5º e 9º da Lei Municipal nº 15.889, de 5 de novembro da Lei Municipal nº 15.889, de 5 de novembro de 2013, por violação aos arts. 111, 160, par. 1º, 163, incs. II e IV, todas da Constituição Estadual.

Termos em que,

Espera Deferimento.

São Paulo, 5 de fevereiro de 2014

Maria Marlene Machado

OAB-SP nº 72.587