

Voto

A Senhora Ministra Rosa Weber (Presidente) : 1. Insurge-se o requerente contra a decretação de inconstitucionalidade da legislação municipal que atualizou a Planta de Valores Genéricos (PGV) utilizada pelo Município de Cuiabá para calcular a base de incidência do IPTU.

Conversão do referendo em julgamento final

2. Observo estarem os autos devidamente instruídos, com o pronunciamento do Procurador-Geral da República (lei nº 8.437/92, art. 4º, § 2º).

Achando-se, desse modo, o pedido de contracautela pronto para julgamento final, entendo conveniente e oportuno apreciar, desde logo, o mérito deste incidente processual, em conformidade com os ditames da economia processual e da duração razoável do processo.

Essa prática processual tem sido adotada pelo Plenário desta Corte, como medida necessária à otimização da prestação jurisdicional, sem prejuízo da garantia do contraditório e da ampla defesa (SL 1.575, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 29.5.2023, DJe 09.6.2023; SL 1.616-MC-Ref, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 03.5.2023, DJe 24.5.2023; STP 933-MC-Ref, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 13.4.2023, DJe 19.4.2023).

Proponho, pois, a conversão do referendo da liminar em julgamento final do incidente de contracautela.

Questões preliminares

3. A via eleita – suspensão de liminar – consubstancia meio processual autônomo à disposição, exclusiva, segundo as normas de regência, das pessoas jurídicas de direito público e do Ministério Público, para buscar a sustação – com objetivo de salvaguardar o interesse público primário –, nas causas contra o Poder Público e seus agentes, de decisões judiciais que potencialmente provoquem grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

O incidente de contracautela – vocacionado a impedir a execução imediata de uma decisão judicial proferida contra a Fazenda Pública e seus agentes nas hipóteses previstas em lei – reveste-se de absoluta excepcionalidade (SL 933-AgR-Segundo/PA, Red. p/ acórdão Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 17.8.2017; SL 1.214-AgR/RJ, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 26.11.2019; SS 5.026-AgR/PE, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 29.10.2015, v.g.), tendo em vista a própria singularidade dos requisitos que dão ensejo a pedido dessa natureza (ZAVASCKI, Teori Albino. Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 7 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais,

2017, p. 80). Daí porque, medida de caráter excepcional que é, comporta exegese estrita, a nortear e balizar o conteúdo e o alcance das respectivas normas de regência.

Restrito o instituto da contracautela a decisões proferidas por tribunais de instância inferior, não constitui em qualquer hipótese a suspensão de liminar sucedâneo recursal, condicionado o seu manejo à prevenção de grave lesão ao interesse público primário (SL 56-AgR/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJ 23.6.2006; SL 1.234-AgR/PI, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 26.11.2019; SS 3.450-AgR/CE, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 12.3.2010; STA 512-AgR/PI, Rel. Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, DJe 08.11.2011, v.g.).

Nessa linha, imprescindível que, nas ações suspensivas, a causa de pedir esteja vinculada à potencialidade de violação da ordem, da saúde, da segurança ou da economia públicas, sendo, ainda, indispensável, para o cabimento de tal medida, perante o Supremo Tribunal Federal, que o processo subjacente esteja fundado em matéria de natureza constitucional direta (SS 3.075-AgR/AM, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJ 29.6.2007; SS 5.353-AgR/BA, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 17.12.2020; STA 782-AgR/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 18.12.2019, v.g.).

Registro, por fim, que a análise do pedido de contracautela se cinge à presença dos requisitos previstos em lei, impertinente cogitar de apreciação meritória do processo subjacente, ainda que de todo indispensável tenha, a tese sustentada, um mínimo de plausibilidade (CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em Juízo*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 657-8), em juízo sumário de cognição (SL 1.165-AgR/CE, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 13.02.2020; SS 1.918-AgR/DF, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ 30.4.2004; SS 3.023-AgR/AM, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno DJ 25.4.2008; SS 3.717-AgR/RJ, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 18.11.2014, v.g.).

4. Assentadas tais premissas, reputo configurada a legitimidade ativa do requerente, que ostenta a condição de pessoa jurídica de direito público interno.

5. Observo, ainda, ter se consolidado nesta Corte interpretação ampliativa do conteúdo normativo art. 4º, § 1º, da Lei nº 8.437/1992, no sentido de estender o cabimento das ações suspensivas também em relação às medidas cautelares ou decisões de mérito proferidas pelos Tribunais de Justiça estadual **em sede de controle concentrado de constitucionalidade** (SL 1.557-MC-AgR, Rel. Min. Rosa Weber, j. 07.02.2023, DJe 17.02.2023).

Desse modo, presentes os pressupostos formais de admissibilidade, aprecio o pedido de contracautela.

Inadmissibilidade da análise aprofundada da legislação infraconstitucional e do revolvimento do conjunto fático-probatório na via excepcional da contracautela

6. A controvérsia posta cinge-se a saber se, ao atualizar a planta municipal de referência para o cálculo do valor venal dos imóveis (PGV), o Município de Cuiabá teria exorbitado os padrões de razoabilidade entre o valor real dos imóveis e o “*quantum*” considerado para efeitos de cobrança do IPTU.

7. Entendo que a discussão pressupõe a análise aprofundada de elementos fático-probatórios e o exame da legislação municipal.

8. Com efeito, **o próprio requerente, em sua petição inicial**, afirma que a análise da matéria pressupõe o cotejo de dados concretos, circunstâncias fáticas e situações individuais, inviabilizando, em consequência, a análise da constitucionalidade em abstrato do tema.

Nesse sentido, **invoca** precedentes do Plenário desta Corte, segundo os quais a aferição da violação ao princípio do confisco demanda **análise de situações individuais e concretas**, insuscetível de exame em sede de recurso extraordinário

9. Entendo assistir razão, no ponto, ao requerente, pois a verificação quanto à alegada irrazoabilidade dos valores estipulados na Planta de Valores Genéricos (PVG) demandaria análise aprofundada em torno de critérios de avaliação imobiliária, aferição do preço de mercado praticado conforme o bairro, distrito ou região urbana municipal, além da aferição das variações inflacionárias no período, entre outros dados concretos e específicos sujeitos a comprovação pericial.

Nessa linha, destaco precedente específico desta Corte quanto à inadmissibilidade da análise, em sede extraordinária, do alegado excesso apontado nos valores praticados na Planta Genérica de Valores (PGV) municipal, justamente por envolver análise aprofundada de elementos fático-probatórios:

Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo.
IPTU . Base de cálculo . Planta genérica de valores . Leis Complementares Municipais n^{os} 145/14 e 159/17. Majoração de tributo por meio de desconto regressivo. Capacidade contributiva. Não confisco. Necessidade de análise da legislação local e de fatos e provas . Súmulas n^{os} 280 e 279/STF.

1. Para afastar o entendimento do Tribunal de origem quanto à existência de ofensa ao princípio da capacidade contributiva e do não confisco, seria necessária a análise da causa à luz da legislação infraconstitucional local (Leis Complementares

municipais nºs 145/14 e 159/17), bem como o reexame das provas e dos fatos dos autos, providências incabíveis em sede de apelo extremo. Incidência das Súmulas nºs 280 e 279 da Corte.

2. Agravo regimental ao qual se nega provimento.

(ARE 1292068 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 11/04/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-081 DIVULG 28-04-2022 PUBLIC 29-04-2022)

10. Consabido que o rito processual célere e o reduzido espectro de cognoscibilidade das ações suspensivas e dos pedidos de contracautela revela-se incompatível com a produção incidental de provas e com o exame aprofundado de fatos, devendo tais aspectos do litígio serem apreciados no âmbito das vias processuais ordinárias. Nessa linha:

Suspensão de tutela provisória. Processo seletivo simplificado para a contratação de empregados do Instituto Mirante (Organização Social). Inscrição. Prazo exíguo. Decisão liminar que determina a repetição do certame em prazo compatível com a ampla publicidade. Controvérsia envolvendo legislação infraconstitucional e análise de conjunto fático-probatório. Ausência de demonstração de risco de lesão à ordem jurídica, administrativa e econômica do Estado do Ceará. Negativa de seguimento. Agravo conhecido e não provido.

1. A controvérsia envolvendo possível falha na organização de processo seletivo simplificado **exaure-se no plano da legislação infraconstitucional e do conjunto fático-probatório dos autos** . Seria necessário partir da análise concreta do certame e de suas cláusulas editalícias para que, somente em desdobramento exegético posterior, possa se cogitar de eventual ofensa reflexa, mediata ou indireta às normas constitucionais. **Precedentes** .

2. O exame aprofundado da legislação infraconstitucional refoge aos limites estreitos do processo de contracautela instaurado perante o Supremo Tribunal Federal. Somente diante de controvérsias envolvendo conflito direto e imediato com o ordenamento constitucional justifica-se o cabimento das ações suspensivas (suspensão de liminar, suspensão de segurança, suspensão de sentença e suspensão de tutela provisória). **Precedentes**.

3. Agravo conhecido e não provido.

(STP 899 AgR, Relator(a): ROSA WEBER (Presidente), Tribunal Pleno, julgado em 03/11/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-225 DIVULG 08-11-2022 PUBLIC 09-11-2022)

“(…) 1. A natureza excepcional da contracautela permite tão somente juízo mínimo de delibação sobre a matéria de fundo e análise

do risco de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas (SS 5.049-AgR-ED, rel. Min. Presidente Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe de 16/5/2016), **não sendo cabível quando o deslinde da controvérsia dependa do revolvimento conjunto fático e probatório adjacente ao processo de origem**. Precedentes: SS 5.333-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Presidente, Tribunal Pleno, DJe 17/3/20; SL 1.165 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Presidente, Tribunal Pleno, DJe 13/02/2020.

.....

3 . In casu, a revisão das decisões provisórias ora impugnadas demandaria necessariamente a análise de cláusulas do contrato de concessão firmado entre o Município autor e a empresa interessada, além de aspectos fático-probatórios constantes do processo na origem. Ademais, não se vislumbra a existência de questão constitucional direta controvertida na origem, porquanto, se existente, apenas se revelaria de forma oblíqua ou indireta, de modo a se revelar incabível o presente pedido de suspensão. 4. Agravo interno a que se nega provimento.

(STP 762 AgR, Relator(a): LUIZ FUX (Presidente), Tribunal Pleno, julgado em 14/06/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-122 DIVULG 23-06-2021 PUBLIC 24-06-2021)

“Agravo regimental em suspensão de liminar. Afastamento de prefeito. Revolvimento de fatos e provas. Agravo regimental não provido. 1. O revolvimento de fatos e provas que fundamentam o afastamento cautelar do exercício do mandato eletivo de prefeito em ação de improbidade administrativa é incompatível com a via excepcional da suspensão de liminar. 2. Agravo regimental não provido.”

(SL 1282 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI (Presidente), Tribunal Pleno, julgado em 20/03/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-087 DIVULG 07-04-2020 PUBLIC 13-04-2020)

11. Essa diretriz jurisprudencial nada mais reflete senão a orientação consolidada nesta Corte no sentido de que o cabimento das ações suspensivas e dos pedidos de contracautela pressupõe a perspectiva de situação configuradora de **ofensa direta ou transgressão imediata** a preceitos normativos de extração constitucional.

12. De outro lado, a análise da situação litigiosa posta demanda o cotejo entre leis tributárias municipais, para que, **somente em um esforço exegético posterior**, seja possível aferir a existência de eventual ofensa ao texto constitucional.

13. Consabido que o exame do direito comum refoge aos limites estreitos das ações suspensivas ajuizadas perante o Supremo Tribunal Federal, pois, como dito, somente diante de controvérsias envolvendo **conflito direto e imediato** com o ordenamento constitucional justifica-se a instauração do incidente de contracautela (SS 5564-AgR, Rel. Min. Luiz Fux, j. 13.6.2022, DJe 27.6.2022; SL 552-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 01.7.2015, DJe 20.8.2015; SL 1223-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 20.11.2019, DJe 10.12.2019; STP 762-AgR, Rel. Min. Luiz Fux, j. 14.6.2021, DJe 24.6.2021). Nessa linha, colho precedentes desta Casa, o primeiro de minha lavra:

“ Suspensão de tutela provisória. Processo seletivo simplificado para a contratação de empregados do Instituto Mirante (Organização Social). Inscrição. Prazo exíguo. Decisão liminar que determina a repetição do certame em prazo compatível com a ampla publicidade. Controvérsia envolvendo legislação infraconstitucional e análise de conjunto fático-probatório. Ausência de demonstração de risco de lesão à ordem jurídica, administrativa e econômica do Estado do Ceará. **Negativa de seguimento**. Agravo **conhecido e não provido** .

1 . A controvérsia envolvendo possível falha na organização de processo seletivo simplificado **exaure-se no plano da legislação infraconstitucional e do conjunto fático-probatório dos autos** . Seria necessário partir da análise concreta do certame e de suas cláusulas editalícias para que, somente em desdobramento exegético posterior, possa se cogitar de eventual **ofensa reflexa, mediata ou indireta** às normas constitucionais. **Precedentes** .

2 . O exame aprofundado da legislação infraconstitucional refoge aos limites estreitos do processo de contracautela instaurado perante o Supremo Tribunal Federal. Somente diante de controvérsias envolvendo **conflito direto e imediato** com o ordenamento constitucional justifica-se o cabimento das ações suspensivas (suspensão de liminar, suspensão de segurança, suspensão de sentença e suspensão de tutela provisória). **Precedentes**.

3. A gravo conhecido e não provido .”

(SL 899 AgR, Relator(a): ROSA WEBER (Presidente), Tribunal Pleno, julgado em 21/10/2022)

AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE LIMINAR. DECISÃO PROFERIDA PELO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. CLÁUSULA DE ELEIÇÃO DE FORO. SUSPENSÃO DE EXECUÇÃO. ALEGAÇÃO DE LESÃO À ORDEM PÚBLICA. DESCABIMENTO. QUESTÕES CONTROVERTIDAS QUE NÃO OSTENTAM

NATUREZA CONSTITUCIONAL DIRETA. DESCABIMENTO NA VIA ESTREITA DAS SUSPENSÕES. PRECEDENTES. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. A natureza excepcional da contracautela permite tão somente juízo mínimo de delibação sobre a matéria de fundo e análise do risco de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas (SS 5.049-AgR-ED, rel. Min. Presidente Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe de 16/5/2016).

2. **O cabimento do incidente de contracautela perante o Supremo Tribunal Federal demanda controvérsia que ostente precípua natureza constitucional direta** , ao passo que, no caso sub examine, a controvérsia atinente ao processo de origem tem caráter eminentemente infraconstitucional, porquanto relativo à validade de cláusula de eleição de foro e ao descumprimento da decisão proferida pelo Superior Tribunal de Justiça no AREsp 1.166.401. Precedentes.

3. Agravo a que se nega provimento.

(SL 1381 AgR, Relator(a): LUIZ FUX (Presidente), Tribunal Pleno, julgado em 06/12/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-248 DIVULG 16-12-2021 PUBLIC 17-12-2021)

14. Não constitui demasia acentuar que o pedido de contracautela dirigido ao Presidente do Supremo Tribunal Federal reveste-se **natureza excepcional** , viabilizando-se apenas em face de controvérsias envolvendo temas afetos ao papel precípua da Suprema Corte como guardião da intangibilidade da Constituição Federal (CF, art. 102, *caput*).

15. Ante o exposto, **converto** o referendo em julgamento final e, no mérito, **denego** a suspensão.

É como voto.

Plenário Virtual - Processo 2023-0000