

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.331.245 SÃO PAULO

RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI
RECTE.(S) : PREFEITA DO MUNICÍPIO DE VALINHOS
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE VALINHOS
RECTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
RECDO.(A/S) : CAMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ADV.(A/S) : TIAGO FADEL MALGHOSIAN

Decisão:

Vistos.

Trata-se de dois recursos extraordinários interpostos contra acórdão em que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo julgou improcedente a ação direta de inconstitucionalidade local, a qual tem por objeto a Lei nº 5.989, de 18 de maio de 2020, do Município de Valinhos.

Eis a ementa do acórdão recorrido:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Alegação de violação de preceitos da Constituição - Estadual, Constituição Federal e da Lei Orgânica - Municipal Descabimento Parâmetro de controle de constitucionalidade de lei municipal perante Tribunal de Justiça é a norma constitucional estadual, apenas - Pretensão conhecida e julgada somente no respeitante às normas constitucionais estaduais, ditas contrariadas.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 5.989, de 18 de maio de 2020, do Município de Valinhos, que ‘concede isenção ou remissão do Imposto Predial e Territorial Urbano IPTU incidente sobre imóveis edificadas atingidos por enchentes e alagamentos no Município de Valinhos’ - INICIATIVA LEGISLATIVA - Lei que não tratou de nenhuma das matérias de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo - Ausência de vício de iniciativa - Orientação

traçada pelo STF na Tese 682 de Repercussão Geral no ARE 743.480-MG ('inexiste, na Constituição Federal de 1988, reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que concedam renúncia fiscal') – RECEITA - Diminuição Circunstância que não invalida a norma tributária, nem implica aumento de despesas – Não bastasse, a alegação de renúncia de receitas demanda análise de matéria de fato, o que é incabível em sede de ação direta de inconstitucionalidade - ART. 113 DO ADCT, INCLUÍDO PELA EC 95/2016 - Norma de caráter transitório que não se aplica aos Estados e Municípios, incluído pela Emenda Constitucional 95/2016, norma de caráter transitório e de não reprodução obrigatória - Dispositivos que não se referem aos Municípios, mas à União, por se tratar do 'Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União' - Precedentes - Inconstitucionalidade afastada.

Preliminar afastada e ação julgada improcedente".

No primeiro recurso extraordinário, o Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo aduz ter havido ofensa ao art. 29, **caput**, da Constituição Federal e ao art. 113 do ADCT. Diz que as normas constitucionais básicas concernentes a processo legislativo são de observância obrigatória pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios. Relata que, no caso, a lei questionada concedeu isenção ou remissão do IPTU relativo a imóveis edificados atingidos por enchentes ou alagamentos, prevendo, assim, renúncia de receita. Desse modo, defende que a proposição legislativa atinente a essa lei deveria ter sido acompanhada de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, nos termos do citado art. 113 do ADCT.

No segundo recurso extraordinário, a Prefeita do Município de Valinhos igualmente aduziu ter havido violação daqueles dispositivos constitucionais, sustentando também ser aplicável às unidades federadas subnacionais, por simetria, as normas básicas de processo legislativo previstas na Constituição Federal.

Decido.

RE 1331245 / SP

Na origem, trata-se de ação direta local em que o Prefeito do Município de Valinhos pediu a declaração de inconstitucionalidade da Lei municipal nº 5.989/20, a qual dispôs sobre a concessão de isenção ou remissão do IPTU relativo a imóveis edificados atingidos por enchentes e alagamentos naquela municipalidade.

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, no acórdão recorrido, julgou improcedente a ação direta. No que interessa, argumentou-se que não resulta em inconstitucionalidade o fato de o processo legislativo que culminou na lei questionada não ter sido acompanhado da estimativa de impacto orçamentário e financeiro, muito embora tenha o novo diploma acarretado perda de receita. Nesse ponto, aduziu-se que o art. 113 do ADCT, acrescido pela EC nº 95/16 não é norma de reprodução obrigatória, não tendo essa emenda constitucional se referido a municípios, mas à União.

Verifica-se que esse entendimento não se coaduna com a orientação prevalecente no Supremo Tribunal Federal.

Não se desconhece que a Segunda Turma da Corte, no julgamento do RE nº 1.158.273/SP-AgR, DJe de 18/12/19, assentou a inviabilidade de o art. 113 do ADCT servir de parâmetro de controle constitucional em sede de ação direta de inconstitucionalidade local, por não ser de observância obrigatória o dispositivo. Para chegar a essa conclusão, o Relator desse caso, Ministro **Celso de Mello**, apoiou-se na compreensão de que o art. 113 do ADCT se dirigiria tão somente à União (tal como foi consignado no acórdão ora recorrido).

Ocorre que o Tribunal Pleno possui orientação em sentido diverso. Na apreciação da ADI nº 5.816/RO, Relator o Ministro **Alexandre de Moraes**, a Corte reconheceu a inconstitucionalidade de lei estadual que, editada sem ter havido a apresentação da estimativa de impacto orçamentário no processo legislativo respectivo, afastou a incidência do ICMS em determinada hipótese.

Na oportunidade, Sua Excelência expressamente consignou a imprescindibilidade de todas as unidades federadas observarem o art. 113 do ADCT:

“cabe destacar que a obrigatoriedade de instrução da proposta legislativa de concessão de benefício fiscal com a adequada estimativa do impacto financeiro e orçamentário, já constante do art. 14 da Lei Complementar 101/2000, foi incorporada ao texto constitucional pela EC 95/2016, ao incluir o art. 113 ao ADCT, estabelecendo exigência semelhante.

(...)

Esse mecanismo reflete uma preocupação, crescente no Brasil, em promover um diagnóstico mais preciso do montante de recursos públicos de que o Estado abre mão por atos de renúncia de receita. Esses incentivos nada mais são do que gastos indiretos, ou gastos tributários, cuja expressividade atinge cifras notáveis.

(...)

Cabe, por fim, afastar o argumento suscitado pela Advocacia-Geral da União, no sentido de que a EC 95/2016 seria aplicável exclusivamente ao âmbito da União, não alcançando os demais entes federativos.

Como decidido por essa CORTE no julgamento da ADI 6129-MC (Rel. Min. MARCO AURÉLIO, redator p/ acórdão Min. ALEXANDRE DE MORAES, julgado em 11/9/2019, acórdão pendente de publicação), no qual apreciada, em sede cautelar, a constitucionalidade de regime fiscal instituído pelo Estado de Goiás, a competência dos Estados para legislar sobre direito financeiro (art. 24, I, da CF), deve ser exercida de forma compatível com a Constituição Federal e com a legislação nacional editada pela União a título de legislar sobre normas gerais de Direito Financeiro (art. 24, inciso I e § 1º, c/c art. 163, I, e 169, caput, da CF), em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal, limitação que também alcança o exercício da autonomia e poder de auto organização do ente político (art. 25 da CF).

Desse modo, em que pese a EC 95/2016 estabelecer cominações específicas para o âmbito da União, sobressai o seu preponderante caráter nacional, especialmente no tocante às

RE 1331245 / SP

normas de processo legislativo e orçamentário, como o art. 113 do ADCT”.

No final de 2020 (posteriormente, portanto, àquele julgado da Segunda Turma), o Tribunal Pleno, no exame da ADI nº 6.102/RR, reiterou o entendimento de que o art. 113 do ADCT deve ser observado não só pela União, mas também pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios.

A Relatora, Ministra **Rosa Weber**, igualmente assentou que a EC nº 95/2016 conferiu **status** constitucional à obrigatoriedade (prevista, de modo semelhante, na LC nº 101/2000) de qualquer proposta legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita ser acompanhada da estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro. Foi, assim, reconhecida a inconstitucionalidade de lei estadual que havia criado e alterado despesas obrigatórias sem a observância daquele dispositivo.

O julgado foi assim ementado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO FINANCEIRO. LEI Nº 1.237, DE 22 DE JANEIRO DE 2018, DO ESTADO DE RORAIMA. PLANO DE CARGOS, CARREIRAS E REMUNERAÇÕES DOS SERVIDORES PÚBLICOS EFETIVOS DA ÁREA ADMINISTRATIVA DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE RORAIMA – UERR. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 169, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS – ADCT. A AUSÊNCIA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NÃO IMPLICA INCONSTITUCIONALIDADE. IMPEDIMENTO DE APLICAÇÃO DA LEI CONCESSIVA DE VANTAGEM OU AUMENTO DE REMUNERAÇÃO A SERVIDORES PÚBLICOS NO RESPECTIVO EXERCÍCIO FINANCEIRO. NÃO CONHECIMENTO DA AÇÃO DIRETA QUANTO À SUPOSTA VIOLAÇÃO DO ARTIGO 169, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. O ARTIGO 113 DO ADCT

DIRIGE-SE A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA LEI IMPUGNADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. 1. A jurisprudência desta Casa firmou-se no sentido de que a ausência de dotação orçamentária prévia apenas impede a aplicação da legislação que implique aumento de despesa no respectivo exercício financeiro, sem que disso decorra a declaração de sua inconstitucionalidade. Precedentes. Ação direta não conhecida quanto à suposta violação do artigo 169, § 1º, da Constituição Federal. 2. **O artigo 113 do ADCT tem caráter nacional e irradia obrigações a todos os entes federativos. Precedentes.** 3. A Lei nº 1.237/2018 do Estado de Roraima cria e altera despesas obrigatórias de forma a gerar impacto orçamentário. **A ausência de prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário, nos termos do art. 113 do ADCT, aplicável a todos os entes federativos, implica inconstitucionalidade formal.** 4. O ato normativo, não obstante viciado na sua origem, acarretou o pagamento a servidores. O caráter alimentício das verbas auferidas demonstra a inviabilidade de ressarcimento dos valores. Modulação dos efeitos da decisão para proteger a confiança legítima que resultou na aplicação da lei e preservar a boa-fé objetiva. 5. Conhecimento parcial da ação direta e, na parte conhecida, julgado procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei nº 1.237, de 22 de janeiro de 2018, do Estado de Roraima, com efeitos ex nunc a contar da data da publicação da ata do julgamento” (ADI nº 6.102/RR, Tribunal Pleno, Relatora a Ministra **Rosa Weber**, DJe de 10/2/21 - grifo nosso).

No julgamento dessa ação direta ficaram vencidos o Ministro **Marco Aurélio** e o Ministro **Edson Fachin**, o qual, a propósito, apresentou voto citando aquele precedente da Segunda Turma.

RE 1331245 / SP

Mais recentemente, o Ministro **Alexandre de Moraes**, na apreciação da ADI nº 6.080/RR-AgR, acórdão do qual foi designado Redator, expressamente aduziu ser o **art. 113 do ADCT norma de reprodução obrigatória** (sendo assim, pode esse dispositivo servir de parâmetro de constitucional em sede de ação direta de inconstitucionalidade local):

“De se ver que o art. 113 do ADCT, ao tratar de norma de processo legislativo, não se limitou ao escopo preponderante (mas não exclusivo) da Emenda, de conferir regime fiscal específico à União. E, como se sabe, as normas do texto constitucional, seja de seu corpo definitivo ou de seu corpo transitório, alusivas a regras de processo legislativo, são normas de reprodução obrigatória por parte dos Estados-Membros. Nesse sentido: ADI 6337, Rel. Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 24/8/2020, DJe de 22/10/2020; ADI 6308-MC-Ref. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 29/6/2020; ADI 2867, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 3/12/2003, DJ de 9/2/2007; entre outros julgados” (grifo nosso).

Corroborando o entendimento cito a decisão proferida pela Ministra **Rosa Weber** no RE nº 1.300.587/SP, oriundo de ação direta de inconstitucionalidade local, a qual tem por objeto igualmente lei municipal que estabeleceu isenção relativa a IPTU.

Ante o exposto, dou provimento aos recursos extraordinários, declarando a inconstitucionalidade formal da Lei nº 5.989, de 18 de maio de 2020, do Município de Valinhos.

Publique-se.

Brasília, 16 de setembro de 2021 .

Ministro Dias Toffoli

Relator

Documento assinado digitalmente