



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Processo: 1.0000.24.187776-0/000
Relator: Des.(a) Edilson Olímpio Fernandes
Relator do Acórdão: Des.(a) Edilson Olímpio Fernandes
Data do Julgamento: 08/05/2024
Data da Publicação: 16/05/2024

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI COMPLEMENTAR N. 234/2023 - MUNICÍPIO DE DIVINÓPOLIS - RENÚNCIA DE RECEITA - ARTIGO 113 DO ADCT - ESTUDO DE IMPACTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO - AUSÊNCIA - APARENTE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - MEDIDA CAUTELAR - REQUISITOS - CONCESSÃO. A Lei Complementar n. 234/2023, do Município de Divinópolis, que reduz a ocorrência do fato gerador do IPTU na localidade, a princípio, revela vício de inconstitucionalidade formal, por ausência de prévio estudo do seu impacto financeiro e orçamentário, nos termos do artigo 113 do ADCT da Constituição da República. Evidenciada a relevância da fundamentação inicial e presente o requisito do perigo na demora, a concessão da cautelar é medida que se impõe.

AÇÃO DIRETA INCONST Nº 1.0000.24.187776-0/000 - COMARCA DE DIVINÓPOLIS - REQUERENTE(S): PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA - REQUERIDO(A)(S): PREFEITO DO MUNICÍPIO DE DIVINÓPOLIS, PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE DIVINÓPOLIS

ACÓRDÃO

Vistos etc., acorda, em Turma, o ÓRGÃO ESPECIAL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na conformidade da ata dos julgamentos, em CONCEDER A MEDIDA CAUTELAR.

DES. EDILSON OLÍMPIO FERNANDES
RELATOR

DES. EDILSON OLÍMPIO FERNANDES (RELATOR)

VOTO

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA em face da Lei Complementar n. 234/2023, do Município de Divinópolis, que "altera o art. 20 da Lei Complementar nº 007 de 1991, que aprova o Código Tributário e Fiscal do Município de Divinópolis".

O requerente sustenta que a norma impugnada prevê situação que acarreta diminuição de receita ao erário, uma vez que estabelece a cobrança de Cota Básica Única e Social de IPTU para os imóveis de uso residencial, localizados em área que não possua algum dos melhoramentos nela descritos. Alega que, por caracterizar uma espécie de "isenção parcial" do imposto, o processo legislativo deveria ter sido instruído com estimativa do impacto orçamentário e financeiro, nos termos do artigo 113 do ADCT. Colaciona jurisprudência e pugna pela procedência do pedido e, ainda, requer a concessão da medida cautelar para suspender a eficácia da Lei Complementar n. 234/2023 (documento n. 01).

A Coordenação de Jurisprudência e Publicações Técnicas certificou que não foi localizada manifestação do Órgão Especial acerca da inconstitucionalidade da Lei Complementar n. 234/2023, do Município de Divinópolis.

O Presidente da Câmara Municipal prestou informações e aduziu que a norma impugnada passou a condicionar a verificação da ocorrência do fato gerador do IPTU à confirmação da localização do imóvel em zona urbana, exigindo-se concomitantemente que o lugar conte com a presença dos cinco melhoramentos descritos no art. 20 do Código Tributário Municipal. Defendeu que não houve a concessão de benefício de isenção do IPTU, sendo apenas remodelada a caracterização do seu fato gerador, de forma que, ao invés de dois, todos os cinco melhoramentos previstos no Código Tributário devem estar presentes. Ressaltou que a legislação precedeu o envio do Projeto de Lei Orçamentária à Câmara Municipal, de modo que o Poder Executivo teve tempo suficiente para a reavaliação da sua proposta de arrecadação tributária. Afirmou que as alegações em torno do perigo na demora são genéricas e não autorizam a concessão da cautelar, requerendo o seu indeferimento (documento n. 10).

O Prefeito do Município de Divinópolis se manifestou asseverando que assiste razão ao requerente ao apontar a inconstitucionalidade da LC n. 234/2023, diante da inobservância do contido no artigo 113 do ADCT, cuja norma foi replicada no artigo 14, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Pontuou que, com

a publicação da lei impugnada, um imóvel residencial que se encontra ofertado à venda no valor de "treze milhões de reais" passaria a ser tributado, a título de IPTU, pelo valor de R\$ 26,20, pelo simples fato de estar localizado em "luxuoso" condomínio horizontal da cidade, que não dispõe de serviço público de esgoto sanitário, mas sim de fossas sépticas. Destacou que há o uso de propaganda pelo vereador autor do projeto para propagar o não pagamento de tributos, gerando insegurança jurídica, sendo evidente a presença do requisito do perigo na demora (documento n. 13).

A douta Procuradoria-Geral de Justiça opinou pela concessão da medida cautelar (documento n. 17).

Para a concessão da medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade é necessária a constatação da coexistência dos pressupostos legais, quais sejam, a relevância do fundamento em que se assenta o pedido na inicial e o perigo da demora representado pela possibilidade de prejuízo decorrente do retardamento da tutela jurisdicional pleiteada, seja pela insuportabilidade dos danos emergentes do próprio ato impugnado ou pela necessidade de garantir a ulterior eficácia do julgamento definitivo.

A Lei Complementar n. 234, de 14 de agosto de 2023, de iniciativa parlamentar, altera o art. 20 da Lei Complementar n. 007 de 1991, que aprova o Código Tributário do Município de Divinópolis, estabelecendo que:

Art. 20. Para os efeitos do Imposto Predial e Territorial Urbano, zona urbana é a definida periodicamente por Lei Municipal, observado o requisito da existência em seu âmbito, dos cinco melhoramentos construídos ou mantidos pelo Poder Público abaixo descritos:

I - meio-fio, ou calçamento, construídos ou mantidos pelo Poder Público com canalização de águas pluviais;

II - abastecimento de água;

III - sistemas de esgoto sanitários;

IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento, para distribuição domiciliar;

V - escola primária ou posto de saúde, a uma distância máxima de 03 (três) quilômetros do terreno ou imóvel construído considerado.

§ 1º Observado a inexistência de qualquer um dos cinco melhoramentos construídos ou mantidos pelo Poder Público descritos neste artigo será considerado para esses imóveis o valor de lançamento de IPTU o referente ao da Cota Básica Única e Social.

§ 2º Quando houver a contemplação dos cinco melhoramentos construídos ou mantidos pelo Poder Público, o cálculo do IPTU será revisto em consonância com a legislação vigente da planta de valores imobiliários e desta Lei.

§ 3º O disposto no caput desse artigo contempla apenas imóveis de uso residencial, limitado àquele onde o beneficiado mantenha sua residência - destaquei.

Os Municípios são entes públicos dotados de autonomia política, administrativa e financeira, nos termos assegurados pela Constituição da República Federativa do Brasil, pela Constituição Estadual e pela Lei Orgânica de cada um.

Ao disciplinar a organização dos Poderes, a Constituição Estadual estabelece:

Art. 66 - São matérias de iniciativa privativa, além de outras previstas nesta Constituição:

(...)

III - do Governador do Estado:

a) a fixação e a modificação dos efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar;

b) a criação de cargo e função públicos da administração direta, autárquica e fundacional e a fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros da Lei de Diretrizes Orçamentárias;

c) o regime de previdência dos militares, o regime de previdência e o regime jurídico único dos servidores públicos da administração direta, autárquica e fundacional, incluídos o provimento de cargo e a estabilidade;

d) o quadro de empregos das empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades sob controle direto ou indireto do Estado;

e) a criação, estruturação e extinção de Secretaria de Estado, órgão autônomo e entidade da administração indireta;

f) a organização da Advocacia do Estado, da Defensoria Pública, da Polícia Civil, da Polícia Militar e dos demais órgãos da Administração Pública, respeitada a competência normativa da União;

g) os planos plurianuais;

h) as diretrizes orçamentárias;

i) os orçamentos anuais;

Art. 90 - Compete privativamente ao Governador do Estado:

(...)

V - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

(...)

XIV - dispor na forma da lei, sobre a organização e atividade do Poder Executivo.

A competência do Município de dispor sobre assuntos que interessam exclusivamente à municipalidade (artigo 171 da CEMG) não é atribuída indistintamente aos Poderes Legislativo e Executivo, uma vez que há matérias de iniciativa exclusiva do Prefeito, consoante se depreende dos dispositivos supracitados, motivo pelo qual não se pode concluir que a Câmara Municipal pode deflagrar todo e qualquer projeto de lei, ainda que se trate de norma de interesse dos munícipes.

Contudo, conforme já decidiu o colendo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: "a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca" (STF, Pleno, ADI-MC n. 724/RS, Relator: Ministro Celso de Mello, DJ de 27.4.2001 - destaquei).

Apenas as matérias taxativamente elencadas nas alíneas do inciso III do artigo 66 da CEMG serão de iniciativa privativa, sendo as demais questões de iniciativa concorrente, não havendo óbice constitucional para que o Poder Legislativo proponha lei que acarrete aumento de despesa ao Executivo.

Sobre o tema, o colendo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL assim decidiu, reafirmando posicionamento anterior, no julgamento do ARE 878911 RG, submetido à sistemática da repercussão geral:

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (ARE 878911 RG, Relator: Ministro GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016 - destaquei).

Entretanto, em análise preliminar, constato a relevância da fundamentação, uma vez que a Lei Complementar Municipal n. 234/2023, embora não verse sobre matéria de iniciativa legislativa reservada, conforme previsto no inciso III do artigo 66 da Constituição do Estado de Minas Gerais, não foi antecedida de estudo de impacto orçamentário e financeiro.

A Emenda Constitucional 95/2016 alterou a redação do artigo 113 do ADCT, estabelecendo requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, nos seguintes termos:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

O colendo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL tem entendimento firmado de que o artigo 113 do ADCT da Constituição da República tem caráter nacional e irradia obrigações a todos os entes federativos, revelando-se, portanto, norma constitucional de reprodução obrigatória pelos entes municipais e estaduais (ADI 6102, Tribunal Pleno, julgado em 21/12/2020; ADI 6074, Tribunal Pleno, julgado em 21/12/2020; RE 1300587 ED-AgR, Primeira Turma, julgado em 23/11/2021; ADI 6090, Tribunal Pleno, julgado em 13.06.2023).

A Lei Complementar Municipal n. 234/2023, todavia, embora conceda benefício fiscal, não foi acompanhada de estudo do impacto financeiro e orçamentário, o que revela a sua aparente inconstitucionalidade formal.

Com efeito, ao determinar que o valor do IPTU será o referente ao da Cota Básica Única e Social sempre que inexistir quaisquer um dos cinco melhoramentos construídos ou mantidos pelo Poder Público e que estão elencados no artigo 20 do Código Tributário Municipal, a lei impugnada concede benefício fiscal a determinados contribuintes, o que torna obrigatória a estimativa do seu impacto orçamentário, medida que se revela "indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado" (ADI 5.816, Relator: MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES, DJE de 26-11-2019).

Cumpram-se, portanto, as próprias informações prestadas pelo Presidente da Câmara Municipal de Divinópolis, se depreende a renúncia de receita, na medida em que as hipóteses de ocorrência do fato gerador do IPTU na localidade foram reduzidas.

Confira-se:

"A norma municipal impugnada alterou a redação do Código Tributário do Município para condicionar a verificação da ocorrência do fato gerador da obrigação referente ao IPTU à confirmação da localização do imóvel em localidade classificada pela lei municipal como zona urbana, exigindo-se concomitantemente que o local conte com a presença dos cinco melhoramentos descritos no art. 20 do Código Tributário Municipal (meio-fio, ou calçamento, construídos ou mantidos pelo poder público com canalização de águas pluviais; abastecimento de água; sistemas de esgoto sanitários; rede de iluminação pública, com ou sem posteamento, para distribuição domiciliar; escola primária ou posto de saúde, a uma distância máxima de 03 (três) quilômetros do imóvel). Antes da norma impugnada, a exigência do IPTU no Município de Divinópolis sucedia a verificação da localização do imóvel na zona urbana do município, essa definida pela legislação municipal, e acrescida da exigência de apresentação de, no mínimo, dois dos cinco melhoramentos enumerados no art. 20, do Código Tributário do Município. (...) Com essa remodelação do fato gerador do imposto, o Município passou a exigir a presença de todos, não apenas de dois dos cinco melhoramentos previstos no Código Tributário, para a materialização do fato gerador e conseqüentemente para a constituição do crédito do município. Aos casos em que não houvesse a materialização do fato gerador do imposto, estaria autorizada a exigência do contribuinte do valor da cota básica social do imposto municipal." (documento n. 10, destaquei).

O perigo da demora, por sua vez, consiste no dano irreparável ou de difícil reparação decorrente de eventual execução da Lei Complementar Municipal n. 234/2023, com o pagamento apenas da Cota Básica Única e Social por antigos contribuintes do IPTU, o que tem o potencial de gerar desequilíbrio nas contas públicas.

Ademais, registro que o referido critério pode ser configurado pela conveniência da suspensão da eficácia da norma, lecionando, a respeito, o eminente Ministro ALEXANDRE DE MORAES, em obra de sua autoria que:

"A análise dos requisitos do *fumus boni iuris* e *periculum in mora* para a concessão de medida liminar em sede de controle abstrato de constitucionalidade admite maior discricionariedade por parte do Supremo Tribunal Federal (conveniência política da suspensão da eficácia), que deverá analisar a "conveniência da suspensão cautelar da lei impugnada", 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", bem como da "plausibilidade inequívoca" e dos evidentes "riscos sociais ou individuais, as várias ordens, que a execução provisória da lei questionada gera imediatamente", ou ainda, das "prováveis repercussões" pela manutenção da eficácia do ato impugnado e da "relevância da questão constitucional" (...) (Direito Constitucional, Atlas: 24ª ed., 2009, pp. 747/748 - destaquei).

Do mesmo modo, relevante destacar trecho do voto do eminente Ministro GILMAR MENDES nos autos da Medida Cautelar na ADI 3401:

(...) Tal como já consolidado na jurisprudência do Egrégio Supremo Tribunal Federal, faz-se mister, para a concessão de medida liminar, que, ao lado da plausibilidade jurídica do pedido, possa o Tribunal fazer, igualmente, um juízo positivo sobre a conveniência da suspensão da vigência da norma questionada. (...) Ao adotar o conceito jurídico indeterminado de conveniência política da suspensão de eficácia, procurou o Tribunal desenvolver um conceito geral que lhe outorgue maior liberdade para avaliar a necessidade ou não de suspensão cautelar da lei ou do ato normativo (...) (ADI 3401 MC, Relator: Ministro GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 03/02/2005, DJ 03-06-2005 PP-00004 EMENT VOL-02194-01 PP-00188 LEXSTF v. 27, n. 320, 2005, p. 42-66 RTJ VOL-00194-01 PP-00177).

O perigo na demora a ser apreciado é em relação ao interesse público, apresentando-se a medida cautelar como meio de evitar prejuízo às finanças públicas, à ordem social e à segurança jurídica, resguardando o interesse da coletividade, tal como previsto no artigo 12 da Lei n. 9.868/99 e no artigo 4º da Lei n. 8.437/92, o que reputo presente na hipótese, notadamente diante das informações prestadas pelo Prefeito do Município de Divinópolis, que relevam a situação de insegurança jurídica quanto ao pagamento do IPTU na localidade (documento n. 12).

Por fim, em caso semelhante, no mesmo sentido, registro que também já decidiu este Órgão Especial:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - TRIBUTÁRIO - IPTU: ISENÇÃO - IMÓVEIS LOCADOS PELA CÂMARA MUNICIPAL - VÍCIO DE INICIATIVA - CONFUSÃO - ESTUDO DE IMPACTO FINANCEIRO NECESSÁRIO - MEDIDA CAUTELAR: REQUISITOS: PRESENÇA.

- Lei de iniciativa parlamentar que concede isenção de IPTU aos proprietários de imóveis locados em favor da Câmara Municipal, sem prévio estudo de impacto econômico financeiro e por mera presunção da ocorrência do instituto da confusão civil, mostra-se aparentemente inconstitucional por ofensa ao art. 113



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

do ADCT, aplicável no âmbito municipal por força de precedente do Supremo Tribunal Federal (STF), o que justifica a concessão de medida cautelar para sobrestar os efeitos da norma. V.V. (...) (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.23.161590-7/000, Relator(a): Des.(a) Carlos Henrique Perpétuo Braga, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 31/10/2023, publicação da súmula em 27/11/2023 - destaquei).

Diante do exposto, CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR para suspender, provisoriamente, a eficácia da Lei Complementar n. 234/2023, do Município de Divinópolis.

Comunique-se ao Prefeito e ao Presidente da Câmara Municipal de Divinópolis, o resultado do presente julgamento colegiado.

DESA. BEATRIZ PINHEIRO CAIRES - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. ARMANDO FREIRE - De acordo com o(a) Relator(a).
DESA. TERESA CRISTINA DA CUNHA PEIXOTO - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. ALBERTO VILAS BOAS - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. PEDRO BERNARDES DE OLIVEIRA - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. FERNANDO CALDEIRA BRANT - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. MAURÍLIO GABRIEL - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. JÚLIO CÉSAR LORENS - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. WANDERLEY PAIVA - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. CORRÊA JUNIOR - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. MARCO AURELIO FERENZINI - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. RENATO DRESCH - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. CARLOS HENRIQUE PERPÉTUO BRAGA - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. FERNANDO LINS - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. ADRIANO DE MESQUITA CARNEIRO - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. KILDARE CARVALHO - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. CAETANO LEVI LOPES - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. MOREIRA DINIZ - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. WAGNER WILSON FERREIRA - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. LUÍS CARLOS GAMBOGI - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. CARLOS ROBERTO DE FARIA - De acordo com o(a) Relator(a).

SÚMULA: "CONCEDERAM A MEDIDA CAUTELAR."