

COORD. DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA  
D. J. 30.03.2007  
EMENTÁRIO Nº 2 2 7 0 - 4

27/02/2007

SEGUNDA TURMA

AG.REG.NO AG.REG.NO AGRAVO DE INSTRUMENTO 438.366-6 RIO DE JANEIRO

**RELATOR** : **MIN. EROS GRAU**  
 AGRAVANTE(S) : MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO  
 ADVOGADO(A/S) : HERALDO MOTTA PACCA  
 ADVOGADO(A/S) : MARCO ANTONIO FERREIRA MACEDO E  
 OUTRO(A/S)  
 AGRAVADO(A/S) : LUCIO LENZ GONÇALVES  
 ADVOGADO(A/S) : RAFAEL SALLES E OUTRO(A/S)

**EMENTA:** AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. IPTU. ALÍQUOTA PROGRESSIVA. MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. LEI N. 691/84. NÃO-RECEBIMENTO. MODULAÇÃO DE EFEITOS. IMPOSSIBILIDADE.

1. O art. 67 da Lei n. 691/84, do Município do Rio de Janeiro, não foi recebido pela Constituição de 1988. Precedentes.

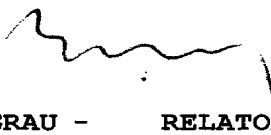
2. O STF decidiu que não se aplica a modulação de efeitos no caso de lei não recebida pela CB/88. Precedente.

Agravo regimental a que se nega provimento.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, sob a Presidência do Senhor Ministro Gilmar Mendes, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em negar provimento ao recurso de agravo.

Brasília, 27 de fevereiro de 2007.

  
EROS GRAU - RELATOR



27/02/2007

SEGUNDA TURMA

AG.REG.NO AG.REG.NO AGRAVO DE INSTRUMENTO 438.366-6 RIO DE JANEIRO

**RELATOR** : **MIN. EROS GRAU**  
AGRAVANTE(S) : MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO  
ADVOGADO(A/S) : HERALDO MOTTA PACCA  
ADVOGADO(A/S) : MARCO ANTONIO FERREIRA MACEDO E  
OUTRO(A/S)  
AGRAVADO(A/S) : LUCIO LENZ GONÇALVES  
ADVOGADO(A/S) : RAFAEL SALLES E OUTRO(A/S)

**R E L A T Ó R I O**

**O SENHOR MINISTRO Eros Grau:** Neguei seguimento ao agravo nos seguintes termos:

"Trata-se de agravo regimental interposto pelo da declaração de inconstitucionalidade da lei municipal pertinente ao IPTU e taxas.

2. Por conseguinte, o agravante requereu o sobrestamento do feito até o julgamento definitivo das ADIs n. 2154 e n. 2258, que foi deferido, conforme despacho de fl. 73.

3. Verifica-se, no entanto, que a questão exposta no regimental não foi apreciada pelo Tribunal a quo, o que inviabiliza o processamento do recurso extraordinário. Incidem, as Súmulas 282 e 356 do STF.

4. No que concerne as mencionadas ações diretas de inconstitucionalidade, observa-se que ocorre impugnação do artigo 27, da Lei 9868/99, que dispõe sobre o controle concentrado de constitucionalidade no âmbito exclusivo do STF. O caso em exame, entretanto, trata de legislação estadual eivada de inconstitucionalidade auferida no decorrer do controle difuso.

5. Salienta-se, por fim, que a redação inserta no artigo 27 é uma faculdade concedida à esta Corte ao julgar a lei contestada. Mesmo admitindo a aplicação dessa disciplina no caso em exame, observa-se que, no decorrer do deslinde da questão, não foram restringidos os efeitos, entendendo-se, assim, que eles são, em regra, ex tunc.

6. Ante o exposto, torno sem efeito a decisão de fl. 73 e nego provimento Município do Rio de Janeiro no qual contesta o efeito *ex tunc* ao agravo regimental."

2. O Município agravante sustenta que não foi apreciada, pela decisão agravada, a questão da modulação dos efeitos da declaração incidental de inconstitucionalidade da legislação tributária municipal --- atribuição de efeitos *ex nunc*.

3. Requer o provimento do agravo regimental, para que o recurso extraordinário tenha regular processamento.

É o relatório.

Y

V O T O

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU (Relator): Determinei o sobrestamento do feito para que se aguardasse o julgamento do recurso extraordinário n. 445.820, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski.

2. Sucede que este Tribunal vem decidindo que a norma apontada como de regência para a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade --- artigo 27 da Lei n. 9.868/99 --- não se aplica ao caso, vez que incidente apenas sobre a legislação editada após a promulgação da Constituição de 1988 [RE n. 395.654-AgR, Relator o Ministro Carlos Britto, 1ª Turma, DJ de 3.3.06; e RE n. 395.902-AgR, Relator o Ministro Celso de Mello, 2ª Turma, DJ de 25.8.06].

3. Assim, afasto o sobrestamento do feito, determinado pela decisão de fls. 460, julgo prejudicado o agravo regimental de fls. 472/476 e passo à análise do agravo regimental.

4. O agravo não merece provimento. O acórdão recorrido está em sintonia com o entendimento firmado por este Tribunal no sentido de que a Constituição de 1988 não recebeu o art. 67 da Lei municipal n. 691/84, que estabelecia a progressividade da alíquota do IPTU no Município do Rio de Janeiro [RE n. 265.907, Relator o Ministro Ilmar Galvão, 1ª Turma, DJ de 7.12.00; e RE n. 248.892, Relator o Ministro Maurício Corrêa, 2ª Turma, DJ de 31.3.00].

5. O STF, em recente pronunciamento, afastou a possibilidade de conferir-se efeitos *ex nunc* às decisões que discutem a aplicação de preceito de lei municipal [Lei n. 691/84, art. 67]:

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO PELO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO/RJ - PLEITO RECURSAL QUE BUSCA A APLICAÇÃO, NO CASO, DA TÉCNICA DA MODULAÇÃO DOS EFEITOS TEMPORAIS DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE - IMPOSSIBILIDADE, PELO FATO DE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NÃO HAVER PROFERIDO DECISÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE PERTINENTE AO ATO ESTATAL QUESTIONADO - JULGAMENTO DA SUPREMA CORTE QUE SE LIMITOU A FORMULAR, NA ESPÉCIE, MERO JUÍZO NEGATIVO DE RECEPÇÃO - NÃO-RECEPÇÃO E INCONSTITUCIONALIDADE: NOÇÕES CONCEITUAIS QUE NÃO SE CONFUNDEM - RECURSO IMPROVIDO.

1. CONSIDERAÇÕES SOBRE O VALOR DO ATO INCONSTITUCIONAL - OS DIVERSOS GRAUS DE INVALIDADE DO ATO EM CONFLITO COM A CONSTITUIÇÃO: ATO INEXISTENTE? ATO NULO? ATO ANULÁVEL (COM EFICÁCIA 'EX TUNC' OU COM EFICÁCIA 'EX NUNC')? - FORMULAÇÕES TEÓRICAS - O 'STATUS QUÆSTIONIS' NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

2. MODULAÇÃO TEMPORAL DOS EFEITOS DA DECISÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE: TÉCNICA INAPLICÁVEL QUANDO SE TRATAR DE JUÍZO NEGATIVO DE RECEPÇÃO DE ATOS PRÉ-CONSTITUCIONAIS.

- A declaração de inconstitucionalidade reveste-se, ordinariamente, de eficácia 'ex tunc' (RTJ 146/461-462 - RTJ 164/506-509), retroagindo ao momento em que editado o ato estatal reconhecido inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal.

- O Supremo Tribunal Federal tem reconhecido, excepcionalmente, a possibilidade de proceder à modulação ou limitação temporal dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, mesmo quando proferida, por esta Corte, em sede de controle difuso. Precedente: RE 197.917/SP, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA (Pleno).

- Revela-se inaplicável, no entanto, a teoria da limitação temporal dos efeitos, se e quando o Supremo Tribunal Federal, ao julgar determinada causa, nesta formular juízo negativo de recepção, por entender que certa lei pré-constitucional mostra-se materialmente incompatível com normas constitucionais a ela supervenientes.

- A não-recepção de ato estatal pré-constitucional, por não implicar a declaração de sua inconstitucionalidade - mas o reconhecimento de sua pura e simples revogação (RTJ 143/355 - RTJ 145/339) -, descaracteriza um dos pressupostos indispensáveis à

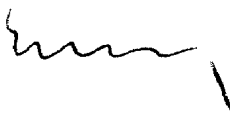
utilização da técnica da modulação temporal, que supõe, para incidir, dentre outros elementos, a necessária existência de um juízo de inconstitucionalidade.

- Inaplicabilidade, ao caso em exame, da técnica da modulação dos efeitos, por tratar-se de diploma legislativo, que, editado em 1984, não foi recepcionado, no ponto concernente à norma questionada, pelo vigente ordenamento constitucional".

[RE n. 395.902-AgR, Relator o Ministro Celso de Mello, 2ª Turma, DJ de 25.8.06].

6. No que respeita à matéria relativa à TIP, o Supremo firmou entendimento no sentido de que o serviço de iluminação pública não pode ser remunerado mediante taxa [Súmula n. 670]. Quanto à TCLLP, o Supremo decidiu pela inexigibilidade da exação por configurar serviço público de caráter universal e indivisível. [RE n. 256.588-ED-EDv, Relatora a Ministra Ellen Gracie, Pleno, DJ de 3.10.03].

Nego provimento ao agravo regimental.



AG.REG.NO AG.REG.NO AGRADO DE INSTRUMENTO 438.366-6 RIO DE JANEIRO

V O T O

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - (Relator):**

O agravante não demonstrou equívocos na decisão agravada, reafirmou, tão-somente, razões que já foram afastadas pela decisão recorrida.

No que concerne à progressividade do IPTU, a matéria encontra-se sumulada. A Súmula 668 deste Supremo Tribunal Federal prescreve que *"é inconstitucional a lei municipal que tendo estabelecido, antes da emenda constitucional 29/2000, alíquotas progressivas para o IPTU, salvo se destinada a assegurar o cumprimento social da propriedade urbana"*.

Assim, não obstante posteriores à redação da Constituição de 1988, as normas municipais questionadas são repelidas pela Súmula 668. Ainda, há o julgado no RE 153.771-MG, relatado por Maurício Corrêa, DJ 05.09.97, que deu pela inconstitucionalidade da fixação de alíquotas progressivas do IPTU. Tal decisão substancializou a não aceitação de previsão de proporcionalidade do IPTU, não admitida reiteradamente pela jurisprudência desta Corte, a exemplo do RE 248.892, 2ª T., Rel. Maurício Corrêa, DJ de 31.03.00, bem como do RE 265.907, 1ª T., Rel. Ilmar Galvão, DJ de 07.12.00.

Não há compatibilidade entre o modelo de progressividade do IPTU do Município do Rio de Janeiro, como se encontrava, e o texto constitucional. O conjunto normativo do IPTU do Rio de Janeiro que antecede a CF/88, quanto à progressividade, não foi recepcionado pela nova ordem inconstitucional; as leis supervenientes à ordem constitucional de 1988, por sua vez, são por essa última repelidos. A progressividade do IPTU foi alcançada somente por força da Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000.

Com relação, à alegada comprovação de lesão à ordem pública, o fato de o Município do Rio de Janeiro ter alegado o perigo de lesão à ordem pública não demonstra suficientemente a ameaça que eventualmente se levantava, em desfavor daquela Prefeitura. O Município tem como manejar encontro de valores com seu conjunto de contribuintes, sem que seja obrigado a repetir o que arrecadou. O mecanismo da compensação, previsto no art. 156, II, do CTN, pode se mostrar eficaz para tal fim.

Ao contrário do que alega o agravante, não há no presente caderno processual comprovação de que o Município do Rio de Janeiro teria demonstrado com números e quadros comparativos a significativa repercussão econômica dos fatos aqui discutidos, bem como a alegada

lesão à ordem pública que a declaração de inconstitucionalidade com efeitos *ex tunc* traria ao ente público, tendo em vista que o montante econômico das ações seria extremamente elevado, a ponto de comprometer a capacidade do Município em prestar seus serviços públicos básicos.

Não há na documentação que instrui estes autos a comprovação de substancial conjunto de dados que comprove efetivamente a grave lesão à ordem pública.

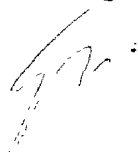
Ainda, na decisão desafiada firmei tese no sentido de se aceitarem modulações de efeitos também em casos de não-recepção. E tratando-se no caso presente de inconstitucionalidade em sentido estrito, com mais razão, admito a modulação de efeitos. No entanto, não a vejo aqui cabível, dado que o caso nos dá conta de que houve lançamento e cobrança de exação, indevidamente exigida.

Desde o início da presente discussão o agravante insiste na legitimidade e na progressividade das alíquotas de IPTU e, caso não reconhecida, que se dêem efeitos *ex-nunc* a eventual decisão desfavorável. É este o núcleo da discussão.

Este Supremo Tribunal Federal já apreciou a progressividade das alíquotas de IPTU, fulminando-a por inconstitucional. Essa tendência desenhava-se desde o RE 179283, relatado por Ilmar Galvão, DJ 11.09.98. Naquela ocasião, entendeu-se pela "(...) hipótese de ilegitimidade da exigência, por ofensa ao art. 182, § 4º, II, da Constituição Federal, que limita a faculdade contida no art. 156, § 1º, à observância do disposto em lei federal e à utilização do fator tempo para graduação do tributo".

Esta Corte firmou entendimento no sentido de que a Prefeitura do Rio de Janeiro lançava e cobrava IPTU levando em conta a área e a localização dos imóveis, o que revelava a capacidade contributiva, modelo repellido pela CF/88 que só admite a progressividade do IPTU com fins extrafiscais. Como regra, e para os propósitos do caso presente, os efeitos da decisão retroagem, alcançando todos os lançamentos realizados com base nas alíquotas progressivas de IPTU, que não são aceitas por esta Corte.

Assim, nego provimento ao agravo regimental





**SEGUNDA TURMA****EXTRATO DE ATA**

**AG.REG.NO AG.REG.NO AGRADO DE INSTRUMENTO 438.366-6**

PROCED.: RIO DE JANEIRO

**RELATOR : MIN. EROS GRAU**

AGTE.(S): MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

ADV.(A/S): HERALDO MOTTA PACCA

ADV.(A/S): MARCO ANTONIO FERREIRA MACEDO E OUTRO(A/S)

AGDO.(A/S): LUCIO LENZ GONÇALVES

ADV.(A/S): RAFAEL SALLES E OUTRO(A/S)

**Decisão:** Negado provimento ao agravo. Decisão unânime. Ausente, justificadamente, neste julgamento, o Senhor Ministro Celso de Mello. Presidiu, este julgamento, o Senhor Ministro Gilmar Mendes. **2ª Turma**, 27.02.2007.

Presidência do Senhor Ministro Gilmar Mendes. Presentes à sessão os Senhores Ministros Cezar Peluso, Joaquim Barbosa e Eros Grau. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Celso de Mello.

Subprocurador-Geral da República, Dr. Francisco Adalberto Nóbrega.

Carlos Alberto Cantanhede  
Coordenador