

05/08/2020

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 349 MINAS GERAIS**

RELATOR	: MIN. MARCO AURÉLIO
AGTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
AGDO.(A/S)	: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AGDO.(A/S)	: CÂMARA MUNICIPAL DE UBERLÂNDIA
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA – LEI MUNICIPAL – INADEQUAÇÃO. Descabe potencializar preceito fundamental a ponto de ter-se o exame de arguição de descumprimento voltada a alcançar o que seria possível caso lei municipal desafiasse o controle concentrado mediante a formalização de ação direta de inconstitucionalidade.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal em desprover o agravo regimental na arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do voto do relator e por maioria, em sessão virtual, realizada de 26 de junho a 4 de agosto de 2020, presidida pelo Ministro Dias Toffoli, na conformidade da ata do julgamento e das respectivas notas taquigráficas.

Brasília, 5 de agosto de 2020.

MINISTRO MARCO AURÉLIO – RELATOR

**AG.REG. NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 349 MINAS GERAIS**

RELATOR	: MIN. MARCO AURÉLIO
AGTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
AGDO.(A/S)	: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AGDO.(A/S)	: CÂMARA MUNICIPAL DE UBERLÂNDIA
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Em 18 de setembro de 2015, proferi a seguinte decisão:

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO
DE PRECEITO FUNDAMENTAL –
IMPROPRIEDADE – NEGATIVA DE
SEGUIMENTO AO PEDIDO.**

1. O assessor Dr. Carlos Alexandre de Azevedo Campos prestou as seguintes informações:

O Procurador-Geral da República busca, por meio de arguição de descumprimento de preceito fundamental, seja declarada a inconstitucionalidade dos artigos 12 e 14 da Lei nº 4.871, de 23 de janeiro de 1989, do Município de Uberlândia, incluídas, com relação ao segundo dispositivo, as redações conferidas pelas Leis nº 10.039, de 21 de novembro de 2008, e nº 9.709, de 21 de dezembro de 2007.

Aponta ter o pedido origem em representação formulada pelo advogado Igor Renato Coutinho Vilela.

Preliminarmente, sustenta a adequação da arguição, ante a impossibilidade de formalização da ação direta de inconstitucionalidade ou de representação de

ADPF 349 AGR / MG

inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, presente contestação de normas municipais e anteriores à Constituição do Estado.

No mérito, afirma terem as normas atacadas instituído a cobrança do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis – ITBI antes da efetiva transmissão dos bens imóveis e dos direitos a eles relativos. Consoante assevera, a previsão contraria o disposto no artigo 156, inciso II, da Constituição, a estabelecer como fato gerador do imposto municipal a transmissão do domínio dos bens. Alude à violação ao preceito fundamental do artigo 5º, cabeça, inciso XXII, da Carta de 1988 – direito de propriedade.

A requerente cumpriu o disposto no artigo 3º, parágrafo único, da Lei nº 9.882, de 1999.

2. Tem-se, em última análise, ação direta de inconstitucionalidade, com a nomenclatura de arguição de descumprimento de preceito fundamental, dirigida contra dispositivos de lei municipal. O raciocínio desenvolvido na inicial parte do conflito das citadas regras, ante os vícios materiais apontados, com a Constituição Federal, pleiteando-se, alfim, seja declarada a inconstitucionalidade.

Deixou o requerente de demonstrar a violação efetiva de preceitos fundamentais. Não se pode potencializar normas de competência tributária e o direito de propriedade a ponto de haver o exame de controvérsia acerca do momento de ocorrência do fato gerador do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis – ITBI, afastando-se, com isso, o não cabimento do controle concentrado de constitucionalidade, via ação direta, no Supremo, estando em jogo Diploma municipal.

3. Ante o quadro, nego seguimento ao pedido.

4. Publiquem.

ADPF 349 AGR / MG

O agravante insiste na admissibilidade da ação. Assevera a pertinência da formalização da arguição de descumprimento de preceito fundamental ante a natureza do ato impugnado – lei municipal anterior à promulgação da Constituição estadual. Diz inexistir outro instrumento cabível para concretizar, em sede concentrada, a demanda. Aponta ofensa ao direito de propriedade e ao regime constitucional tributário, presentes os artigos 5º, cabeça e inciso XXII, e 156, inciso II, da Constituição Federal. Aduz inconstitucional a exigência de prévio recolhimento do ITBI para registro, em cartório, de transmissão ou cessão de bens imóveis.

A Secretaria Judiciária, em 15 de outubro de 2015, certificou a ausência de manifestação por parte dos agravados.

É o relatório.

05/08/2020

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 349 MINAS GERAIS**

V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Atendeu-se aos pressupostos de recorribilidade. A peça, subscrita pelo então Procurador-Geral da República, foi protocolada no prazo legal. Conheço.

A Lei municipal impugnada versa, em síntese, a obrigatoriedade de cobrança de Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis – ITBI em momento anterior à transmissão dos bens e dos direitos pertinentes.

Surge a inadequação da via eleita. Conforme assentei quando da prolação da decisão agravada, descabe potencializar normas de competência tributária e o direito de propriedade a ponto de haver exame originário, pelo Supremo, de controvérsia sobre o momento de ocorrência de fato gerador de tributo municipal, apontada a ofensa a dispositivo fundamental.

Não pode a arguição de descumprimento de preceito fundamental se prestar a alcançar, no processo objetivo, o que seria possível caso lei municipal desafiasse o controle concentrado mediante a formalização de ação direta de inconstitucionalidade. Este pedido não se enquadra nos permissivos constitucional e legal.

Desprovejo o agravo.

05/08/2020

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 349 MINAS GERAIS**

RELATOR	: MIN. MARCO AURÉLIO
AGTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
AGDO.(A/S)	: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AGDO.(A/S)	: CÂMARA MUNICIPAL DE UBERLÂNDIA
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

O Senhor Ministro Edson Fachin (Relator): Inicialmente, peço vênica para divergir do douto relator Ministro Marco Aurélio. Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada pelo Procurador-Geral da República, que impugna os arts. 12 e 14 da Lei nº 4.871 do Município de Uberlândia, de 23 de janeiro de 1989.

O autor, ora agravante, insurge-se em face de decisão monocrática na qual o relator negou seguimento à presente ADPF sob a pretensa fundamentação de que, além de ausente demonstração de violação efetiva de preceitos fundamentais, não se pode via ação direta no Supremo Tribunal Federal haver exame de controvérsia acerca do momento de ocorrência do fato gerador do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis – ITBI, estando em jogo diploma municipal.

Sustenta-se, no agravo, que o não conhecimento desta ADPF implica a impossibilidade de controle concentrado de constitucionalidade do diploma normativo impugnado, já que é anterior à Constituição do Estado de Minas Gerais, sendo inviável ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade no Tribunal de Justiça mineiro.

Cumpramos registrar que, mesmo após a ampliação do direito de propositura da ação direta de inconstitucionalidade, que tem como objeto leis ou atos normativos federais ou estaduais, e da criação da ação declaratória de constitucionalidade, cujo objeto restringe-se ao âmbito federal, ainda subsistiu um espaço residual imune à aplicação do sistema direto de controle de inconstitucionalidade.

ADPF 349 AGR / MG

Foi nesse contexto em que ocorreu a Revisão Constitucional de 1994, que introduziu um incidente de inconstitucionalidade que permite a apreciação direta por esta Suprema Corte de controvérsias sobre a constitucionalidade de lei ou ato normativo federal, estadual ou *municipal*, inclusive anteriores à Constituição, a pedido, dentre outros aptos a propor, do Procurador-Geral da República, sempre que houver perigo de lesão à segurança jurídica, à ordem ou às finanças públicas (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 13. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, pp. 1406 e 1409).

É a situação desta ação.

No caso ora em julgamento, constata-se haver preceitos fundamentais potencialmente violados relacionados ao direito de propriedade e ao regime constitucional tributário de garantia dos cidadãos, e é presente o requisito da subsidiariedade, porquanto não se depreende qualquer outra ação constitucional com aptidão para evitar a lesividade ao preceito supracitado.

A presente ADPF é perfeitamente admissível, encontrando-se aparelhada para o julgamento em definitivo da controvérsia constitucional posta em juízo. A propósito, firmei entendimento pelo conhecimento e procedência da ADPF nº 189, de relatoria do Exmo. Ministro Marco Aurélio, ajuizada em face de lei municipal.

Superada a preliminar, eis teor dos arts. 12 e 14 da Lei nº 4.871 do Município de Uberlândia, de 23 de janeiro de 1989, que disciplina a cobrança de ITBI no âmbito de ente da federação:

Art. 12 - pagamento do Imposto sobre a transmissão "inter vivos" de Bens Imóveis e de Direitos a eles Relativos, por ato entre vivos, realizar-se-á:
I - Nas transmissões ou cessões, por escritura pública, antes de sua lavratura;
II - Nas transmissões ou cessões por documento particular, mediante apresentação do mesmo à fiscalização, dentro de 120 dias de sua assinatura, mas sempre antes da inscrição,

ADPF 349 AGR / MG

transcrição ou averbação do registro competente;
III - Nas transmissões ou cessões por meio de procuração em causa própria ou documento que lhe seja assemelhado, antes de lavrado o respectivo instrumento;
IV - Nas transmissões em virtude de qualquer sentença judicial, dentro de 30 dias do trânsito em julgado sentença;
V - Na arrematação, adjudicação, remissão e no usucapião, até 30 dias após ou o trânsito em julgado na sentença, mediante documento de arrecadação, expedido pelo escrivão do feito;
VI - Nas aquisições de terras devolutas, antes de assinado o respectivo título, que deverá ser apresentado à autoridade fiscal competente, para cálculo do imposto devido e no qual será anotado o documento de arrecadação;
VII - Nas aquisições por escrituras lavradas fora do Município, dentro de 30 dias, após o ato, vencendo-se no entanto, o prazo à data de qualquer anotação, inscrição ou transcrição feita no Município e referente aos citados documentos.

Art. 14 - Os escrivães, tabeliães, oficiais de notas, de registro de imóveis e de títulos e documentos e quaisquer serventuários da justiça, não poderão praticar atos que importem transmissão de bens imóveis ou de direitos a eles relativos, bem como cessões, sem que os interessados apresentem comprovantes originais de pagamento do ITBI, que será transcrito em seu inteiro teor, no respectivo instrumento, devendo ser acompanhado de certidão fiscal referente ao imóvel transacionado até a data da operação. (Redação dada pela Lei nº 10.039/2008).

O Procurador-Geral da República sustenta que os dispositivos impugnados, que tornam obrigatória a cobrança de ITBI pela Fazenda Pública do Município de Uberlândia antes da transmissão dos bens imóveis e dos direitos a eles relativos, acabaram por contrariar o art. 156, II, da Constituição Federal, o qual estabelece que o fato gerador do referido tributo é a transmissão do domínio dos referidos bens, e por afrontar o direito de propriedade. Requer, ao fim, a declaração de inconstitucionalidade deles.

ADPF 349 AGR / MG

A pretensão recursal merece prosperar.

De plano, verifica-se que o ITBI, previsto pelo art. 156, II, da Constituição da República, tem seu fato gerador, conforme o art. 146, III, a, definido em lei complementar, no caso, o Código Tributário Nacional. Neste, por sua vez, estabeleceu-se que:

Art. 35. O imposto, de competência dos Estados, sobre a transmissão de bens imóveis e de direitos a eles relativos tem como fato gerador:

I - a transmissão, a qualquer título, da propriedade ou do domínio útil de bens imóveis por natureza ou por acessão física, como definidos na lei civil;

II - a transmissão, a qualquer título, de direitos reais sobre imóveis, exceto os direitos reais de garantia;

III - a cessão de direitos relativos às transmissões referidas nos incisos I e II.

No mesmo sentido manifesta-se a pacífica jurisprudência do STF, segundo a qual a transmissão do imóvel somente ocorre com a transferência efetiva da propriedade no cartório de registro de imóveis, este o momento de consumação do fato gerador do ITBI. Confirmam-se, a propósito, os seguintes precedentes:

“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. IMPOSTO SOBRE TRANSMISSÃO DE BENS IMÓVEIS. FATO GERADOR. PROMESSA DE COMPRA E VENDA. IMPOSSIBILIDADE. A obrigação tributária surge a partir da verificação de ocorrência da situação fática prevista na legislação tributária, a qual, no caso dos autos, deriva da transmissão da propriedade imóvel. Nos termos da legislação civil, a transferência do domínio sobre o bem torna-se eficaz a partir do registro. Assim, pretender a cobrança do ITBI sobre a celebração de contrato de promessa de compra e venda implica considerar constituído o crédito antes da ocorrência do fato imponible. Agravo

ADPF 349 AGR / MG

regimental a que se nega provimento.” (ARE 805859 AgR, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, DJe 09.03.2015).

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. IMPOSTO SOBRE A TRANSMISSÃO DE BENS IMÓVEIS ITBI. FATO GERADOR: REGISTRO DA TRANSFERÊNCIA EFETIVA DA PROPRIEDADE. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.” (ARE 798241 AgR, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, DJe 14.04.2014).

“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. DIREITO TRIBUTÁRIO. DIREITO PROCESSUAL CIVIL. DEVIDO PROCESSO LEGAL. ITBI. FATO GERADOR. PROMESSA DE COMPRA E VENDA. 1. A jurisprudência do STF se consolidou no sentido de que suposta ofensa aos princípios do devido processo legal, da ampla defesa, do contraditório e dos limites da coisa julgada, quando a violação é debatida sob a ótica infraconstitucional, não apresenta repercussão geral. Precedente: RE-RG 748.371, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, DJe 1º.8.2013. 2. **A transferência do domínio sobre o bem torna-se eficaz a partir do registro público, momento em que incide o Imposto Sobre Transferência de Bens Imóveis (ITBI), de acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.** Logo, a promessa de compra e venda não representa fato gerador idôneo para propiciar o surgimento de obrigação tributária. 3. Agravo regimental a que se nega provimento.” (ARE 807255 AgR, de minha relatoria, Primeira Turma, DJe 03.11.2015).

Não há espaço para que os municípios estabeleçam fato gerador diverso do previsto no Código Tributário Nacional. Logo, a norma impugnada, ao determinar a cobrança do imposto antes da transmissão dos bens imóveis e dos direitos relativos a eles, afronta o dispositivo constitucional do art. 146, III, a.

Ante o exposto, com toda a devida vênia ao d. Relator, dou

ADPF 349 AGR / MG

provimento ao Agravo Regimental para conhecer da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental e julgo-a procedente para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 12 e 14 da Lei nº 4.871 do Município de Uberlândia, de 23 de janeiro de 1989, inclusive, com relação a este último dispositivo, sucessivamente, de seu texto atual concedido pela Lei nº 10.039, de 21 de novembro de 2008, da redação dada pela Lei nº 9.709, de 21 de dezembro de 2007, e do seu teor original.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 349

PROCED. : MINAS GERAIS

RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO

AGTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

AGDO.(A/S) : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

AGDO.(A/S) : CÂMARA MUNICIPAL DE UBERLÂNDIA

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

Decisão: O Tribunal, por maioria, negou provimento ao agravo, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Edson Fachin, Cármen Lúcia, Gilmar Mendes e Celso de Mello. Plenário, Sessão Virtual de 26.6.2020 a 4.8.2020.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário