RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA. DIREITO FINANCEIRO. ÍNDICE DE CORREÇÃO MONETÁRIA E TAXA DE JUROS DE MORA INCIDENTES SOBRE CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS MUNICIPAIS. PERCENTUAL SUPERIOR AO PREVISTO PARA TRIBUTOS FEDERAIS. ARE 1.216.078. TEMA 1.062 DA REPERCUSSÃO GERAL. *DISTINGUISHING*. TESE LIMITADA AOS ESTADOS E DISTRITO FEDERAL. MULTIPLICIDADE DE RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS. PAPEL UNIFORMIZADOR DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RELEVÂNCIA DA QUESTÃO CONSTITUCIONAL. MANIFESTAÇÃO PELA EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL.

MANIFESTAÇÃO: Trata-se de recurso extraordinário interposto pelo Município de São Paulo, com arrimo na alínea *a* do permissivo constitucional, contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, que assentou:

"*Execução Fiscal. Exceção de pré-executividade. A insurgência do agravante quanto à taxa de juros e correção aplicados pela Fazenda Municipal na cobrança de seus créditos comporta provimento, vez que o índice fixado pela legislação local excede o padrão da Taxa Selic, estipulado pela União. Precedentes desta Corte. Dá-se provimento ao recurso.*" (Doc. 3, p. 2)

Os embargos de declaração opostos pela parte ora recorrida foram providos, tão somente para suprir omissão quanto à fixação dos honorários advocatícios sucumbenciais (Doc. 6). Não foram opostos embargos declaratórios pelo recorrente.

Nas razões do apelo extremo, o Município de São Paulo sustenta preliminar de repercussão geral e, no mérito, aponta violação aos artigos 1º, 5º, XXII, 22, IV, 24, I, 30, *caput*, II e III, e 146, III, *b*, da Constituição Federal (Doc. 9). Alega, quanto à preliminar de repercussão geral, relevância da questão constitucional sob o ponto de vista (*i*) **social**, pois "*o patrimônio público está em discussão*"; (*ii*) **econômico**, "*porque, como é natural nas lides envolvendo matéria tributária, existem inúmeros outros casos semelhantes, nos quais a dívida ativa já se encontra devidamente inscrita e em cobrança e que podem futuramente pender de resolução da questão constitucional aqui tratada*"; (*iii*) **político e jurídico**, já que "*a alteração em questão provoca uma redução estrondosa no valor dos recebíveis que detém o Município de São Paulo, além de expor o ente a risco de uma enxurrada de demandas com o mesmo objetivo*". Salienta, ainda, que "*limitar o critério de juros e correção monetária dos entes federados à SELIC atinge direta ou potencialmente a autonomia legislativa de todos os mais de 5.000 municípios, 26 estados e do Distrito Federal, além de afetar o orçamento de todo e qualquer ente que adote critério mais oneroso que a mera aplicação da SELIC*".

No mérito, assevera que "*a lei municipal, em momento algum, estabeleceu índice monetário, ou mesmo versou acerca de tal sistemática, o que se fez foi eleger índice federal que represente, da melhor forma possível, a desvalorização do capital*". Pondera que "*o índice eleito, IPCA, foi criado por lei federal, mais especificamente o artigo 1º da Lei Federal 8.383/1991*".

Reporta-se ao pronunciamento do Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 202.805 e enfatiza a distinção em relação ao presente caso, pois "*em momento algum o Município de São Paulo criou índice de correção monetária, mas adota índice federal existente, somando-os aos juros de mora autorizados por lei municipal e pelo CTN, sem que haja qualquer inconstitucionalidade quanto a isso*".

Refere-se aos julgamentos das ADI 4.357 e 4.425 e do RE 870.947 e destaca que "*este próprio Excelso Pretório, ao considerar a correta aplicação da correção monetária como corolário do direito à propriedade, considerou que a utilização da TR para a correção de precatórios era inconstitucional, concluindo que para o correto atendimento de tal direito do credor, diante da desvalorização da moeda, se fez necessária a aplicação do IPCA-E*". Esclarece que "*a SELIC, como varia em função de metas prefixadas por órgão do Governo Federal, e representa a remuneração de títulos públicos, não reflete perda de valor da moeda, mas sim, a remuneração de títulos públicos federais em razão de política monetária adotada pelo Governo Federal, seja para controle de variação cambial, ou mesmo atração de capital estrangeiro para o país. Ao contrário disso, o IPCA, nos termos dos artigos 2º, §1º, 'a' e §2º da lei federal 8.383/1991 reflete os preços ao consumidor, ou seja, a real perda de valor pela moeda, sendo índice inflacionário por excelência*".

Realça que, "*ao limitar os juros e correção monetária dos débitos fiscais municipais ao estabelecido pelo artigo 61, §3º da Lei Ordinária Federal 9.430/1996, que estabelece a SELIC como índice que engloba juros e correção monetária para os débitos federais, o tribunal de origem feriu de morte a reserva de lei complementar. Isso porque, o direito federal, em razão da competência municipal para instituir e arrecadar seus próprios tributos e do princípio federativo, só poderia, nos termos do artigo 146, III, 'b' da Constituição Federal, estabelecer regras gerais e que se apliquem a outros entes acerca de obrigação tributária por lei complementar*". Anota haver "*lei complementar que regula a questão: o CTN, que assim foi recepcionado, e em seu artigo 161, §1º do CTN determina que os juros de mora serão de 1% se a lei não estabelecer de modo diverso*".

Argumenta que "*a solução adotada pelo tribunal '*a quo*' representa verdadeira negação ao corolário da autonomia municipal contido no artigo 30 '*caput*' e mais especificamente em seu inciso III ao se falar de tributação, negando a existência dos Municípios como entes federados autônomos que o são (...). Isso porque ao estabelecer, por lei municipal que a correção monetária de seus créditos tributários seria realizada pelo IPCA e os juros sobre eles incidentes seriam de 1% ao mês o fez dentro da competência que lhe é estabelecida pela constituição, sendo qualquer ingerência em tal normatização do ordenamento federal uma gravíssima ofensa aos artigos 30 e 2º da Constituição Federal*".

Em contrarrazões, a parte recorrida requer, preliminarmente, o não conhecimento do recurso extraordinário, ante a incidência das Súmulas 280 e 284 do Supremo Tribunal Federal e a ausência de prequestionamento da matéria constitucional suscitada. Caso conhecido, pede o desprovimento do recurso e a manutenção do acórdão recorrido (Doc. 15).

desprovimento do recurso e a manutenção do acórdão recorrido (Doc. 19).

O Tribunal *a quo* proferiu juízo positivo de admissibilidade do recurso extraordinário, selecionando-o como **representativo da controvérsia**, nos termos seguintes:

"*Cinge a controvérsia sobre a possibilidade de que leis Municipais possam adotar índices de correção monetária e taxas de juros de mora incidentes sobre seus créditos fiscais diversos da SELIC e sem os limites estabelecidos pela União para os mesmos fins.*

Registre-se que, no julgamento do mérito do RE nº 1.216.078/SP, Tema 1062, o Col. Supremo Tribunal Federal fixou a seguinte tese: Os estados-membros e o Distrito Federal podem legislar sobre índices de correção monetária e taxas de juros de mora incidentes sobre seus créditos fiscais, limitando-se, porém, aos percentuais estabelecidos pela União para os mesmos fins.

Todavia, da análise da referida tese não se verifica expressa previsão quanto ao seu alcance em relação aos Municípios.

Ademais, em pesquisa no endereço eletrônico do Col. Supremo Tribunal Federal, nota-se que os recursos com objeto semelhante ao agora discutido são conhecidos, o que demonstra a impertinência de aplicação do Tema 1062/STF.

Com efeito, extrai-se de precedentes em hipóteses similares às dos autos que a conclusão da Corte Suprema está fundamentada em sua jurisprudência já consolidada sobre o assunto, bem como na circunstância de que a controvérsia, além de importar no revolvimento de aspectos fático-probatórios sobre a correção do índice adotado pelo Município frente à SELIC, estaria a exigir a análise de lei local, o que não enseja exame em sede de recurso extraordinário.

(...)

Ademais, a multiplicidade de recursos extraordinários com fundamento em idêntica questão de direito recomenda a submissão ao regime de recursos repetitivos, a fim de promover a isonomia e a segurança jurídica.

Assim, com fulcro nos arts. 1.030, inc. IV, e 1.036, § 1º, ambos do Código de Processo Civil, determino o encaminhamento do presente recurso como representativo da controvérsia para, se o caso, no entender do Col. Supremo Tribunal Federal, ser afetado ao regime de recursos repetitivos, na forma do art. 1.037, do Código de Processo Civil.

Em atendimento ao art. 1.036, § 1º, do Código de Processo Civil, informo a remessa ao Col. Supremo Tribunal Federal de outro recurso que se ocupa de idêntica questão de direito (RE nº 2060138-64.2021.8.26.0000)." (Doc. 16, p. 2-5)

O feito foi registrado a esta Presidência e devolvido ao Tribunal de origem para aplicação do entendimento fixado no Tema 1.062, sob a sistemática da repercussão geral (Doc. 21). Nada obstante, o Presidente da Seção de Direito Público do Tribunal de origem, considerando a existência de discrímen apontado no juízo primeiro de admissibilidade, restituiu os autos ao Supremo, pelos seguintes fundamentos:

"*Assim,* ***por não se verificar, da análise da tese fixada no Tema 1062/STF, expressa previsão quanto ao seu alcance em relação aos Municípios, com fulcro nos arts. 1.030, inc. IV, e 1.036, § 1º, do Código de Processo Civil, o recurso extraordinário foi admitido e encaminhado ao Pretório Excelso como recurso representativo da controvérsia*** *(fls. 162-7), de modo a permitir pronunciamento sobre a existência ou não de matéria constitucional no caso e, eventualmente, sobre a sua repercussão geral.*

Desse modo, com a devida vênia, de rigor a restituição dos autos ao Col. Supremo Tribunal Federal para eventual novo pronunciamento, pois a r. decisão que devolveu os autos a esta Corte Estadual não analisou a questão sob o prisma

de representativo de controvérsia." (Doc. 23, p. 2, grifei)

É o relatório. Passo a me manifestar.

Ab initio, cumpre delimitar a questão controvertida nos autos, qual seja: **possibilidade de os municípios fixarem índices de correção monetária e taxas de juros de mora para seus créditos tributários, em percentual superior ao estabelecido pela União para os mesmos fins.**

A matéria aqui suscitada possui densidade constitucional suficiente para o reconhecimento da existência de repercussão geral, competindo a esta Suprema Corte manifestar-se acerca da aplicabilidade do entendimento firmado no Tema 1.062 (ARE 1.216.078-RG, Rel. Min. Dias Toffoli) aos casos em que lei municipal estabeleça índice de correção monetária e taxa de juros de mora incidentes sobre créditos tributários, sem limitação aos percentuais fixados pela União para os mesmos fins, atualmente a Taxa Selic. Com efeito, é imperativo que a interpretação e o alcance dos precedentes desta Corte sejam claramente estabelecidos por seu Plenário, a fim de assegurar maior aderência e uniformidade das decisões judiciais e mitigar a litigiosidade de massa.

Anoto que a cobrança de tributos e demais consectários legais por entes municipais, em face da expectativa do administrado quanto à limitação de percentuais de correção, em observância a anterior decisão do Supremo Tribunal Federal em casos similares, alinha-se com a meta de construir instituições eficazes, responsáveis e transparentes (ODS 16 da Agenda 2030 das Nações Unidas).

Demais disso, a temática revela potencial impacto em outros casos, tendo em vista a multiplicidade de feitos na origem que versam sobre a mesma discussão jurídica retratada, como revela o juízo de admissibilidade no Tribunal *a quo*, ao selecionar o presente recurso como representativo da controvérsia pelo regime dos recursos extraordinários repetitivos (artigo 1.036 do Código de Processo Civil) e a existência de dados que apontam para a tramitação de 556 (quinhentos e cinquenta e seis) processos na origem. Releva notar que a questão controvertida, à toda evidência, não se mostra limitada à legislação do Município de São Paulo, pois a exegese constitucional fixada no sistema de precedentes pautará a cobrança de créditos tributários em todos os municípios brasileiros.

Quanto ao mérito, pontuo, desde logo, que o presente caso apresenta particularidade referente ao ente tributante, no caso os Municípios, os quais não foram expressamente incluídos, pelo Plenário Virtual do Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo 1.216.078-RG, Rel. Min. Dias Toffoli, *DJe* de 26/9/2019 (Tema 1.062 da Repercussão Geral). Por oportuno, transcrevo a ementa do referido acórdão:

"***Recurso extraordinário com agravo. Direito Financeiro. Legislação de entes estaduais e distrital. Índices de correção monetária e taxas de juros de mora. Créditos tributários. Percentual superior àquele incidente nos tributos federais. Incompatibilidade. Existência de repercussão geral. Reafirmação da jurisprudência da Corte sobre o tema.***

1. Tem repercussão geral a matéria constitucional relativa à possibilidade de os estados-membros e o Distrito Federal fixarem índices de correção monetária e taxas de juros incidentes sobre seus créditos tributários.

2. Ratifica-se a pacífica jurisprudência do Tribunal sobre o tema, no sentido de que o exercício dessa competência, ainda que legítimo, deve se limitar aos percentuais estabelecidos pela União para os mesmos fins. Em consequência disso, nega-se provimento ao recurso extraordinário.

3. Fixada a seguinte tese: os estados-membros e o Distrito Federal podem legislar sobre índices de correção monetária e taxas de juros de mora incidentes sobre seus créditos fiscais, limitando-se, porém, aos percentuais estabelecidos pela União para os mesmos fins."

In casu, o contribuinte interpôs agravo de instrumento contra decisão que rejeitou exceção de pré-executividade em execução fiscal. O juízo de primeiro grau considerara constitucional a cobrança de correção monetária pelo IPCA – índice federal adotado pela legislação municipal – acrescido de juros moratórios de 1% (um por cento) ao mês – limite legal previsto nos artigos 406 do Código Civil e 161, § 1º, do Código Tributário Nacional –, por entender que a jurisprudência desta Suprema Corte não impõe à municipalidade a adoção, exclusivamente, da Taxa Selic.

No entanto, o Tribunal de origem deu provimento ao agravo de instrumento do contribuinte, para que a atualização do débito fiscal observe, como teto, o percentual da Taxa Selic, previsto pela União. O voto condutor consignou, *in verbis*:

"*Cumpre asseverar que o artigo 1º, §3º, da Lei nº 10.734/89, com a redação dada pela Lei nº 13.275/02 determina que* 'os juros moratórios serão calculados à razão de 1% (um por cento) ao mês, sobre o montante do débito corrigido monetariamente, cálculos a partir do mês imediato ao vencimento, sendo contado como mês completo qualquer fração dele'.

Ora, é inconteste que os índices adotados mostram-se superiores à SELIC.

Nesse contexto, o STF, no julgamento do RE nº 183.907-4-SP e na ADI nº 442/SP, assentou a premissa de que os Estados-membros têm competência para fixar os índices de correção monetária de débitos fiscais, desde que tais índices não excedam aquele estipulado para correção dos tributos federais. Através de interpretação analógica, referido entendimento também se aplica aos demais entes federados (Distrito Federal e Municípios).

Nesse ponto, importante salientar que a competência para fixação de juros e correção monetária do débito fiscal é suplementar (art. 30, II da CF) e, como tal, deve observar os parâmetros estabelecidos pela União através de normas gerais, dentre as quais se inclui o limite para calcular a atualização de valores em atraso."

Em casos semelhantes, observo haver decisões, no âmbito desta Suprema Corte, tanto no sentido de estender a tese fixada no Tema 1.062 da Repercussão Geral às execuções fiscais promovidas por municípios, como também no sentido de incidirem os óbices das Súmulas 279 e 280 do STF, muitas vezes com a manutenção de acórdãos que afastaram a Taxa Selic como teto de atualização dos créditos tributários municipais. Cito, exemplificativamente, os seguintes julgados: ARE 1.275.617-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, *DJe* de 5/5/2021, ARE 1.353.204, Rel. Min. Cármen Lúcia, *DJe* de 23/11/2021, RE 1.362.899, Rel. Min. Roberto Barroso, *DJe* de 2/3/2022, ARE 1.364.403, Rel. Min. Luiz Fux, *DJe* de 2/2/2022, ARE 1.348.922, Rel. Min.

Alexandre de Moraes, *DJe* de 7/1/2022.

Destarte, é certo que a *vexata quaestio* transcende os limites subjetivos da causa, porquanto o tema em apreço sobressai do ponto de vista constitucional, especialmente em razão da necessidade de se conferir estabilidade aos pronunciamentos desta Corte e, mediante a sistemática de precedentes qualificados, garantir aplicação uniforme da Constituição Federal com previsibilidade para os jurisdicionados.

Configura-se, assim, a relevância da matéria sob as perspectivas econômica, política, social e jurídica (artigo 1.035, § 1º, do Código de Processo Civil), bem como a transcendência da questão cuja repercussão geral ora se submete ao escrutínio desta Suprema Corte. Nesse sentido, tenho que a controvérsia constitucional em apreço ultrapassa os interesses das partes, avultando-se relevante do ponto de vista econômico, político, social e jurídico.

Ex positis, nos termos do artigo 1.035 do Código de Processo Civil e artigos 323 e 326-A do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, manifesto-me pela **EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL DA QUESTÃO CONSTITUCIONAL SUSCITADA** e submeto a matéria à apreciação dos demais Ministros da Corte.

Brasília, 28 de abril de 2022.

Ministro **LUIZ FUX**

Presidente

Documento assinado digitalmente