

SUSPENSÃO DE TUTELA PROVISÓRIA 1.132 SÃO PAULO

REGISTRADO : MINISTRO PRESIDENTE
REQTE.(S) : MUNICIPIO DE PIRACICABA
ADV.(A/S) : MARCELO MAGRO MAROUN
ADV.(A/S) : RICHARD ALEX MONTILHA DA SILVA
ADV.(A/S) : ALEXANDRE MARCELO ARTHUSO TREVISAM
ADV.(A/S) : GILVANIA RODRIGUES COBUS
ADV.(A/S) : CLARISSA LACERDA GURZILO SOARES
REQDO.(A/S) : RELATOR DO AGRADO DE INSTRUMENTO Nº
2086129-66.2026.8.26.0000 DO TRIBUNAL DE
JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S) : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE
SÃO PAULO

DECISÃO: Trata-se de pedido de suspensão de tutela provisória formulado pelo Município de Piracicaba em face de decisão monocrática proferida pelo Relator do Agravo de Instrumento nº 2086129-66.2026.8.26.0000, no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que deferiu tutela recursal para suspender, de forma imediata, os efeitos concretos da Lei Complementar Municipal nº 477/2025.

Na origem, o Ministério Público do Estado de São Paulo ajuizou ação civil pública visando à condenação do Município à obrigação de não fazer consistente em deixar de lançar ou exigir tributos com base na referida lei complementar, bem como à reapresentação do respectivo projeto legislativo, com observância das exigências constitucionais e legais atinentes ao devido processo legislativo.

Em primeiro grau, a medida liminar foi indeferida. Contudo, em sede de agravo de instrumento, houve o deferimento de tutela de urgência para suspender os efeitos da Lei Complementar nº 477/2025, especialmente no tocante à majoração de tributos municipais, incluindo IPTU, ITBI, ISSQN e diversas taxas.

É contra essa decisão que se volta o presente pedido de

STP 1132 / SP

contracautela.

O Município sustenta que a decisão impugnada acarreta grave lesão à ordem administrativa, à economia pública e à segurança jurídica, destacando que a Lei Complementar nº 477/2025 instituiu novo Código Tributário Municipal após amplo processo técnico, com estudos especializados e investimentos superiores a R\$ 17 milhões na atualização da Planta Genérica de Valores.

Afirma que a suspensão da lei compromete diretamente o sistema arrecadatório, ao impedir a cobrança de tributos já lançados, paralisar a arrecadação e exigir a reconfiguração integral dos sistemas fiscais, abrangendo mais de 230 mil lançamentos de IPTU, além de ter provocado queda expressiva na arrecadação, na recuperação de créditos fiscais e desorganização do planejamento orçamentário para 2026.

Sustenta, ainda, que a decisão inviabiliza o exercício do poder de polícia administrativa e compromete a prestação de serviços públicos essenciais, ao afetar atividades de fiscalização, licenciamento e arrecadação de taxas, além de apontar, no plano jurídico, a inadequação da ação civil pública para discutir matéria tributária e a indevida interferência do Poder Judiciário no processo legislativo, em afronta à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

O Ministério Público do Estado de São Paulo manifestou-se pelo indeferimento do pedido de suspensão, sustentando a inexistência de demonstração de grave lesão à ordem, à economia ou à segurança públicas. Argumenta que o planejamento orçamentário do exercício de 2026 não poderia ter sido estruturado com base na Lei Complementar nº 477/2025, uma vez que a Lei Orçamentária Anual foi aprovada antes de sua edição, afastando a alegada dependência das receitas nela previstas.

Aduz, ainda, que a aprovação da norma em prazo exíguo reforça as alegações de vício no processo legislativo e que, à luz do princípio da

STP 1132 / SP

anterioridade tributária, não seria legítima a expectativa de arrecadação imediata com base na nova lei. Acrescenta que a decisão judicial não impede a arrecadação tributária, mas apenas afasta a cobrança nos termos majorados, sendo possível a continuidade com base na legislação anterior, não configurando eventuais dificuldades operacionais, por si só, hipótese de grave lesão aos interesses públicos.

A Procuradoria-Geral da República opinou pelo deferimento do pedido, em parecer com a seguinte ementa (eDOC 24):

“Suspensão de Tutela Provisória. Ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público estadual. Lei Complementar municipal n. 477/2025. Instituição do Código Tributário municipal. Decisão que suspende os efeitos da lei por entender não haver compatibilidade do rito legislativo com a complexidade da reforma tributária e por ver configurada instabilidade na arrecadação. Temas n. 654 e 1.120 RG. Potencial desestruturação da administração tributária municipal. Comprovado risco de grave lesão aos valores tutelados pela contracautela. Parecer por que o pedido seja deferido.”

É o relatório. **Decido.**

A sólida jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal considera que o incidente de contracautela é via processual autônoma à disposição de pessoas jurídicas de direito público e do Ministério Público, que visa resguardar o interesse público primário em causas contra o Poder Público e seus agentes. Trata-se de medida condicionada à demonstração de que o ato impugnado carregue em si risco elevado à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas. Essa compreensão harmoniza-se com o disposto no artigo 4º, *caput*, da Lei nº 8.437/92, que estabelece:

“Art. 4º Compete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em

despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.”

Na mesma direção, dispõe o art. 297, *caput*, do Regimento Interno deste Tribunal:

“Art. 297, do RISTF. Pode o Presidente, a requerimento do Procurador-Geral, ou da pessoa jurídica de direito público interessada, e **para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública**, suspender, em despacho fundamentado, a execução de liminar, ou da decisão concessiva de mandado de segurança, proferida em única ou última instância, pelos tribunais locais ou federais”. (grifei).

Observe-se que, nos termos dos arts. 4º, *caput*, da Lei nº 8.437/1991 e do art. 297 do RISTF, a contracautela tem natureza jurídico-processual excepcional. O tipo de cognição permitido por esta via estreita limita-se a constatar a probabilidade e a gravidade do risco representado, portando juízo mínimo sobre a matéria de fundo que perfaz a controvérsia.

A doutrina também reforça esse entendimento, como assinala Leonardo Carneiro da Cunha:

“(…) o pedido de suspensão cabe em todas as hipóteses em que se concede tutela provisória contra a Fazenda Pública ou quando a sentença produz efeitos imediatos, por ser impugnada por recurso desprovido de efeito suspensivo automático. Daí se poder dizer que, hoje em dia, há a suspensão de liminar, a suspensão de segurança, a suspensão de sentença, a suspensão de acórdão, a suspensão de cautelar, a suspensão de tutela antecipada e assim por diante.

O pedido de suspensão destina-se a sobrestar a eficácia de decisões provisórias ou não definitivas. **Não deve ser utilizado para suspender execuções definitivas.**

(...) Rigorosamente, o pedido de suspensão destina-se a tutelar interesse difuso, ostentando, portanto, natureza de uma postulação coletiva. **O pedido de suspensão não tem natureza recursal, por não estar previsto em lei como recurso e, igualmente, por não gerar a reforma, a anulação nem a desconstituição da decisão.** (...) o pedido de suspensão consiste numa ação cautelar específica destinada, apenas, a retirar da decisão sua executoriedade; **serve, simplesmente, para suspender a decisão, mantendo-a, em sua existência, incólume.** No pedido de suspensão, há uma pretensão específica à cautela pela Fazenda Pública.

Ao apreciar o pedido de suspensão de liminar, o presidente do tribunal examina **se houve grave lesão à ordem, à saúde, à economia ou à segurança públicas.** Tradicionalmente, a jurisprudência entende que o presidente do tribunal, ao analisar o pedido de suspensão, não adentra o âmbito da controvérsia instalada na demanda, **não incursionando o mérito da causa principal.**

O pedido de suspensão funciona, por assim dizer, como uma espécie de 'cautelar ao contrário', devendo, bem por isso, haver a **demonstração de um *periculum in mora* inverso, caracterizado pela ofensa a um dos citados interesses públicos relevantes e, ainda, um mínimo de plausibilidade na tese da Fazenda Pública,** acarretando um juízo de cognição sumária pelo presidente do tribunal. (CUNHA, Leonardo Carneiro da. A fazenda pública em juízo. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024, p. 535-542, grifei).

Consolidou-se, ainda, o entendimento de que, por essa via processual, além da potencialidade do ato questionado em causar lesão

STP 1132 / SP

ao interesse público, é necessário que a controvérsia do processo subjacente seja de natureza constitucional, a fim de determinar-se a competência do Presidente deste Supremo Tribunal Federal, e que a decisão tenha sido proferida por Tribunal (STA 782 AgR/SP, Relator Min. Dias Toffoli; SS 5112 AgR/SC, Relatora Min. Cármen Lúcia). Sobreleva transcrever importante lição da i. Ministra Rosa Weber quando da apreciação da SL 1595, Plenário, DJe 3.5.2023:

“Nessa linha, imprescindível que, na suspensão de liminar, a causa de pedir esteja vinculada à potencialidade de violação da ordem, da saúde, da segurança ou da economia públicas, sendo, ainda, indispensável, para o cabimento de tal medida, perante o Supremo Tribunal Federal, que o processo subjacente esteja fundado em matéria de natureza constitucional direta (SS 3.075-AgR/AM, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJ 29.6.2007; SS 5.353-AgR/BA, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 17.12.2020; STA 782-AgR/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 18.12.2019, v.g.).”

Conforme relatado, o Desembargador Relator do agravo de instrumento deferiu a antecipação dos efeitos da tutela recursal para determinar a suspensão imediata dos efeitos concretos da Lei Complementar Municipal nº 477/2025. A medida fundamentou-se, sobretudo, na celeridade da tramitação do projeto de lei, considerada incompatível com a complexidade técnica e a amplitude da reforma tributária pretendida.

Não obstante, em juízo mínimo de plausibilidade jurídica, próprio das medidas de contracautela, verifica-se aparente discordância entre a decisão impugnada e a orientação jurisprudencial firmada por esta Corte. Com efeito, o Plenário deste Supremo Tribunal Federal entendeu que a adoção do rito de urgência em proposições legislativas é prerrogativa regimental atribuída à Presidência da Casa Legislativa, consistindo em matéria genuinamente *interna corporis*, não cabendo ao Poder Judiciário

STP 1132 / SP

adentrar tal seara (MS 38.199-MC, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 04.02.2022). Tal compreensão encontra respaldo no entendimento fixado no julgamento do RE 1.297.884, paradigma do Tema 1.120 da repercussão geral, no qual se assentou a seguinte tese: *“Em respeito ao princípio da separação dos poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, quando não caracterizado o desrespeito às normas constitucionais pertinentes ao processo legislativo, é defeso ao Poder Judiciário exercer o controle jurisdicional em relação à interpretação do sentido e do alcance de normas meramente regimentais das Casas Legislativas, por se tratar de matéria interna corporis”*.

Nessa mesma linha, conforme assentado no julgamento da SL 1792, a mera celeridade do processo legislativo, considerada isoladamente, não configura vício formal apto a ensejar a invalidação da norma. Dessa forma, revela-se, em princípio, insuficiente o fundamento adotado na decisão impugnada para justificar a suspensão da alteração normativa.

Outrossim, ainda em juízo de prelibação, cumpre registrar que o Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido de que o Ministério Público não possui legitimidade ativa para ajuizar ação civil pública com o objetivo de questionar a constitucionalidade ou legalidade de tributos, inclusive aumentos de alíquotas, em defesa dos contribuintes. Isso porque tais pretensões envolvem interesses individuais patrimoniais e disponíveis, que não se enquadram nas funções institucionais do Ministério Público previstas no art. 129, III, da Constituição Federal, voltadas à proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. A esse respeito, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao julgar o ARE 694.294 (Tema 645 da repercussão geral), reafirmou sua jurisprudência fixando a seguinte tese: *“O Ministério Público não possui legitimidade ativa ad causam para, em ação civil pública, deduzir em juízo pretensão de natureza tributária em defesa dos contribuintes, que vise questionar a constitucionalidade/legalidade de tributo”*.

Ademais, o requerente demonstrou o risco de grave lesão à ordem

STP 1132 / SP

administrativa e à economia públicas decorrente da manutenção da decisão impugnada. Consta dos autos que a suspensão da norma impede a exigibilidade de mais de 230 mil lançamentos de IPTU realizados com base na atualização da planta genérica de valores, além de impactar a arrecadação de outras taxas e tributos. Tal circunstância compromete o fluxo regular de receitas próprias do Município, inviabilizando a cobrança tributária e afetando diretamente a execução orçamentária, com reflexos relevantes no equilíbrio fiscal e na prestação de serviços públicos, sobretudo no exercício financeiro de 2026.

Como bem salientado pela Procuradoria-Geral da República, em seu parecer, *“o afastamento da lei tem o potencial de desestruturar a administração tributária municipal, com riscos para a toda edilidade. Daí é possível extrair o risco de grave lesão à ordem administrativa e à economia pública, que justifica a concessão da medida de contracautela”* (eDOC 24, p. 7).

Ante o exposto, **julgo procedente** o pedido, para suspender os efeitos da decisão proferida nos autos do Agravo de Instrumento nº 2086129-66.2026.8.26.0000, em trâmite no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. A presente ordem de suspensão cessará seus efeitos com o trânsito em julgado da decisão de mérito na ação principal, nos termos do art. 4º, § 9º, da Lei nº 8.437/1992.

Publique-se.

Brasília, 18 de maio de 2026.

Ministro **EDSON FACHIN**
Presidente

Documento assinado digitalmente