



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

VBV

Nº 70048651707

2012/CÍVEL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IPVA. LEI ESTADUAL 10869/96. "CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PREFEITO MUNICIPAL E LEI ESTADUAL. AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA. EXTINÇÃO DO PROCESSO. Embora não explícita no texto constitucional, há de se distinguir entre os legitimados universais e os legitimados especiais, entre os quais se encontram os prefeitos municipais, falecendo a eles legitimação abstrata para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade quanto a leis estaduais, a cujo respeito reclama-se a relação de pertinência temática, o que não ocorre no caso dos autos, impondo-se a extinção do processo." (ADI 70048597702/Arminio). Ação direta de inconstitucionalidade julgada extinta, sem resolução do mérito.

AÇÃO DIRETA DE ÓRGÃO ESPECIAL  
INCONSTITUCIONALIDADE

Nº 70048651707 COMARCA DE PORTO ALEGRE

PREFEITO MUNICIPAL DE SÃO MARTINHO DA SERRA PROPONENTE

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL E

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO/RS REQUERIDOS

PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL INTERESSADO

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos.

Acordam os Desembargadores integrantes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado, à unanimidade, em julgar extinta a Ação Direta de Inconstitucionalidade, sem julgamento do mérito.

Custas na forma da lei.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

VBV

Nº 70048651707

2012/CÍVEL

Participaram do julgamento, além do signatário, os eminentes Senhores **DESEMBARGADORES MARCELO BANDEIRA PEREIRA (PRESIDENTE), DANÚBIO EDON FRANCO, ARMINIO JOSÉ ABREU LIMA DA ROSA, GASPAR MARQUES BATISTA, ARNO WERLANG, NEWTON BRASIL DE LEÃO, SYLVIO BAPTISTA NETO, RUI PORTANOVA, JORGE LUÍS DALL'AGNOL, JAIME PITERMAN, FRANCISCO JOSÉ MOESCH, IRINEU MARIANI, VOLTAIRE DE LIMA MORAES, MARCO AURÉLIO HEINZ, GUINTHER SPODE, ALEXANDRE MUSSOI MOREIRA, ANDRÉ LUIZ PLANELLA VILLARINHO, CARLOS CINI MARCHIONATTI, CLÁUDIO BALDINO MACIEL, CARLOS EDUARDO ZIETLOW DURO, GLÊNIO JOSÉ WASSERSTEIN HEKMAN, DES.<sup>a</sup> VANDERLEI TERESINHA TREMEIA KUBIAK, TÚLIO DE OLIVEIRA MARTINS E EDUARDO UHLEIN.**

Porto Alegre, 29 de outubro de 2012.

**DES. VICENTE BARROCO DE VASCONCELLOS,  
Relator.**

## **RELATÓRIO**

**DES. VICENTE BARROCO DE VASCONCELLOS (RELATOR)**

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo PREFEITO DE SÃO MARTINHO DA SERRA a fim de que seja declarada a inconstitucionalidade da diferença de alíquotas do IPVA em função do tipo e da utilização dos veículos automotores. Argumenta que a Lei 10.869/96 deve ser declarada inconstitucional em razão de ter criado alíquotas diferenciadas para os veículos, conforme sua utilização e tipo, o que somente foi permitido com a entrada em vigor da EC 42/03. Argumenta que a lei impugnada fere



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

VBV

Nº 70048651707

2012/CÍVEL

os princípios da supremacia constitucional, da capacidade contributiva, da legalidade, da hierarquia das normas jurídicas, da isonomia e da vedação ao confisco.

Prestou informações a Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul (fls. 71-90) sustentando, preliminarmente: a) ilegitimidade ativa *ad causam* do Prefeito de São Martinho da Serra, em razão de não haver pertinência temática; b) descabimento da ação direta de inconstitucionalidade para discutir inconstitucionalidade pretérita. No mérito, sustenta a improcedência da ação, por inexistir a inconstitucionalidade argüida.

O Senhor Governador do Estado do Rio Grande do Sul deixou transcorrer *in albis* o prazo para prestar as suas informações (fl. 255).

Da mesma forma, o Dr. Procurador-Geral do Estado deixou de se manifestar no feito (fl. 257).

Em parecer, opinou o Dr. Procurador-Geral de Justiça, em exercício, pelo acolhimento das preliminares e consequente extinção da ação e, no mérito, caso não acolhidas as prefaciais, pela improcedência da ação (fls. 261-272).

Registro, por fim, que foi observado o previsto nos arts. 549, 551 e 552, do CPC, tendo em vista a adoção do sistema informatizado.

É o relatório.

## VOTOS

### DES. VICENTE BARROCO DE VASCONCELLOS (RELATOR)

Entendo como o em. Des. Armínio José Abreu Lima da Rosa que, no julgamento da ADI 70048597702, também ajuizada pelo Prefeito de São Martinho da Serra, bem apreciou a espécie, aplicando o melhor direito, de modo que adoto os seus fundamentos como razões de decidir, por



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

VBV

Nº 70048651707

2012/CÍVEL

inteiramente aplicáveis ao caso ora em exame, a fim de evitar fastidiosa tautologia, *verbis*:

“Com a devida vênia, estou acolhendo a prefacial de ausência de legitimidade, por inexistência de pertinência temática entre a atuação do Prefeito Municipal e a lei estadual atacada.

“Ocorre que o Município de São Martinho da Serra jamais participará como autor de processo de inventário ou arrolamento, muito menos de separação judicial, divórcio ou união estável.

“Não bastasse isso, desfruta de imunidade em relação ao ITCD (artigo 150, VI, “a”, CF/88), como também não participa da sua partilha.

“Não se pode, ao argumento de estar na defesa de eventual submissão de seus municíipes, alargar a legitimidade ativa do Prefeito Municipal, transformando-o em curador de leis estaduais, assim como transformada a ação direta de constitucionalidade numa verdadeira ação popular constitucional.

“Embora não expressa na Constituição de 1988 e mesmo sendo os titulares de propositura *advogados da Constituição*, na feliz expressão de GILMAR MENDES (“Jurisdição Constitucional”, 5.<sup>a</sup> ed., Saraiva), há de se fazer a distinção entre legitimados universais e legitimados especiais. Aqueles, como decorrência de suas atribuições, finalidades e alcance institucional, não encontram limitação quanto ao tema a ser objeto da ação direta. Quanto aos outros, há de existir alinhamento com a sua razão de ser, suas finalidades e atuação institucional.

“O exemplo português serve de lição, valendo transcrever trecho de ZENO VELOSO (“Controle Jurisdiccional de Constitucionalidade”, 3.<sup>a</sup> ed., Del Rey, p. 71 a 72):



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

VBV

Nº 70048651707

2012/CÍVEL

““88. Na doutrina portuguesa, quanto à legitimação processual ativa para requerer a fiscalização da constitucionalidade, faz-se distinção entre os órgãos *gerais* de iniciativa e órgãos *especiais*.

““Os órgãos gerais de iniciativa agem em nome do interesse público, abstrato, de defender a supremacia da Constituição, com o objetivo de erradicar da ordem jurídica quaisquer normas que, sob qualquer fundamento, infrinjam a Lei Maior. Estes órgãos são: o Presidente da República, os Ministros da República, o Presidente da Assembléia da República, o Primeiro-Ministro, o Provedor da Justiça, o Procurador-Geral da República, um décimo dos Deputados à Assembléia da República (Constituição de Portugal, arts. 278, ns. 1 e 2, e 281, n. 2, alíneas “a” a “f”).

““Os órgãos especiais de iniciativa só podem requerer a declaração de inconstitucionalidade de normas que infrinjam determinados diplomas, ou desde aleguem certos fundamentos para o pedido, revelando um interesse particularizado. Assim, o Presidente da República, o Primeiro-Ministro ou um quinto dos Deputados à Assembléia da República podem requerer ao Tribunal Constitucional a apreciação preventiva da constitucionalidade de qualquer norma constante de decreto que tenha sido enviado ao Presidente da República para promulgação como lei orgânica (art. 278, n. 4). Do mesmo modo, os Ministros da República, as Assembléias Legislativas Regionais, os presidentes dos governos regionais ou um décimo dos Deputados à respectiva Assembléia regional, quando o pedido de declaração se fundar em violaçao dos direitos das Regiões Autônomas.”

“Certo, a Carta Brasileira, como dito, não contém explícita referência a tal distinção. Todavia, consolidou-se na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, como salienta ZENO VELOSO (ob. cit., n. 94, p. 76).



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

VBV

Nº 70048651707

2012/CÍVEL

“Bem se podendo falar em *legitimados universais* e *legitimados especiais*, como fala CLÈMERSON MERLIN CLÈVE, “A Fiscalização Abstrata da Constitucionalidade no Direito Brasileiro”, 2.ª ed., RT, p. 165:

““A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal vai, portanto, estabelecendo diferença de tratamento entre os (i) *legitimados universais* (Presidente da República, as Mesas do Senado e da Câmara, o Procurador-Geral da República, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e partido político com representação no Congresso Nacional) e os (ii) *legitimados especiais* (Governador de Estado, Mesa de Assembléia Legislativa, Confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional). Os primeiros não precisam demonstrar interesse (relação de pertinência entre o ato impugnado e as funções exercitadas pelo órgão ou entidade; adequação da causa às finalidades estatutárias); os segundos, inevitavelmente, sim.”

“A doutrina tem apontado a exigência da relação de pertinência em ações diretas movidas por Governador de um Estado em relação a leis de outro Estado-membro (GILMAR MENDES, ob. cit., p.162).

“Pode se transpor a orientação do Supremo Tribunal Federal quanto aos Governadores de Estado e propositura de ação direta, exigindo pertinência temática no que diz com leis de outros Estados-membros e, como se verá, legislação federal, para a definição do alcance da titularidade de propositura dos Prefeitos Municipais e a legislação estadual ou de outros Municípios, já que se há de observar, na ação direta de constitucionalidade prevista na Carta Estadual, “as características daquela de competência do Supremo Tribunal Federal” (CLÈMERSON MERLIN CLÈVE, ob. cit., p. 396).

“No julgamento da MC na ADI n.º 3.936-PR, reconheceu o relator, Ministro GILMAR MENDES, o atendimento ao requisito da pertinência temática, “(...) decorrente do fato de a legislação local sobre



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

VBV

Nº 70048651707

2012/CÍVEL

ICMS produzir, em regra, efeitos extensivos a outros estados da Federação, muitas vezes desencadeadoras da denominada “guerra fiscal” No caso, a petição inicial é bem clara ao enfatizar os prejuízos para a economia do Estado do Amazonas decorrente da modificação na legislação paranaense sobre o ICMS.”

“Como bem antes, na MC na ADI n.º 2.157-BA, o Ministro MOREIRA ALVES já havia assentado na existência da pertinência temática, quanto a um Governador de Estado propor a inconstitucionalidade de lei de outro, sempre que “...um benefício fiscal possa influir, de qualquer maneira, no desenvolvimento dos setores econômicos ou causar prejuízo à arrecadação de outro Estado-membro...”.

“Jurisprudência esta que se mantém naquela Corte.

“Permito-me destacar, dentre outros julgamentos do Supremo Tribunal Federal, a ADI n.º 2.549-DF, RICARDO LEWANDOWSKI, autor o Governador do Estado de São Paulo, constando da sua ementa o seguinte:

““(...)

“V - Acolhimento da alegação de ausência de pertinência temática do autor para a discussão da constitucionalidade da Lei 2.427, de 14 de julho de 1999, pois o mencionado diploma normativo não traz referência específica alguma à competência legislativa estadual, assim como não faz qualquer menção aos incentivos ou benefícios tributários relacionados ao ICMS

““(...)

“Por sobradas razões, há de se transpor para os Prefeitos Municipais a orientação do Supremo Tribunal Federal e Governadores de Estado, a exigir pertinência temática e leis de outros Estados-membros.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

VBV

Nº 70048651707

2012/CÍVEL

“Certo, poder-se-ia invocar que tal jurisprudência seria aplicável na hipótese em que o Prefeito pretenderia a constitucionalidade de leis de outros municípios.

“No entanto, tal jurisprudência bem reflete que tanto o Governador do Estado e o Prefeito Municipal não se enquadram entre os denominados “legitimados universais” à propositura de ações diretas, mas, sim, entre os “legitimados especiais”, quanto aos quais se reclama a pertinência temática.

“Tal vai se ver, dentre outras, de recente decisão do Ministro DIAS TOFFOLI, na ADI n.º 2.033-DF, cumprindo destacar parte da decisão monocrática tratando de hipótese de Governador de Estado e ação direta de constitucionalidade de lei federal:

““No tocante ao pedido de declaração de constitucionalidade da Lei nº 8.647/1993 assiste razão aos participantes do feito, quando sustentam a falta de **pertinência temática** a legitimar a postulação do **Governador** do Estado de Roraima, que não é legitimado universal. Isso porque a legislação em comento somente alterou o regime previdenciário dos titulares de cargo em comissão em nível federal, deixando a norma de tecer considerações ou determinações sobre os mesmos servidores em outras esferas.”

“Pode-se, então, fechando o ciclo de cogitações, definir que o Prefeito Municipal desfruta de legitimação para impugnar a constitucionalidade de (1) leis de seu Município, sempre; e (2) leis de outros Municípios ou do próprio Estado de que faz parte o Município, quando contrariarem concretos interesses municipais.

“No ponto, oportuno, mais uma vez, recorrer ao magistério de CLÈMERSON MERLIN CLÈVE, ao discorrer sobre a ação direta de constitucionalidade no âmbito estadual:



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

VBV

Nº 70048651707

2012/CÍVEL

““No que pertine ao rol dos legitimados à propositura da ação, algumas constituições estaduais foram mais felizes que outras. No Paraná, por exemplo, o Prefeito e a Mesa da Câmara de Vereadores dispõem de legitimidade, apenas, para contestar a validade de lei ou ato normativo do respectivo município. Mas ninguém pode negar que os interesses municipais podem ser contrariados em virtude da edição de lei ou ato normativo estadual. Atos normativos locais (questão ambiental, guerra fiscal, e.g.) são capazes, também, de contrariar os interesses de outros municípios. Seria o caso de conferir-se legitimidade ativa aos prefeitos e mesas das câmaras de vereadores para a propositura, no âmbito de seus interesses, de ação direta contra qualquer lei ou ato normativo (estadual ou municipal) contrastado com a constituição estadual. Esta foi a solução adotada pelo estado de São Paulo (art. 90, II), que é melhor.”

“A solução desposada pela Constituição do Rio Grande do Sul é exatamente a de não limitar a titularidade da ação direta, quanto aos Prefeitos Municipais, apenas às leis de seu Município, tal qual se vê do artigo 95, § 1.º, IX, e § 2.º, III. Aliás, a Carta Gaúcha, naquilo que diz com as leis municipais, foi longe em termos de legitimação ativa, tal como se vê do artigo 95, § 2.º, X.

“Em suma, mesmo sabido o grão de sal com que se há de tratar os conceitos de interesse processual e legitimação para a causa em sede de processo objetivo, processo *sem partes*, na sua acepção própria ao processo subjetivo (GILMAR MENDES, ob. cit., p.157) e, por isso, a relatividade com que se vestem tais conceitos na jurisdição constitucional (CLÈMERSON MERLIN CLÈVE, ob. cit., p. 159), também não se pode chegar ao extremo de reconhecer aos Prefeitos Municipais abstrato interesse de questionar a constitucionalidade de toda e qualquer lei estadual,



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

VBV

Nº 70048651707

2012/CÍVEL

o que pode dar ensejo, por vezes, que interesses pessoais terminem por desembocar na propositura de ações diretas de constitucionalidade.

“O interesse abstrato, de defesa da Constituição Estadual, quando contrariada por lei estadual, restringe-se aos legitimados de alcance estadual, claramente relacionados em o artigo 95, § 1º, I, II, III, IV, V e VI, CE/89.”

Em caso análogo, também questionando a constitucionalidade das alíquotas do IPVA, assim se manifestou este colendo Órgão Especial:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MESA DA CÂMARA DE VEREADORES DO MUNICÍPIO DE SILVEIRA MARTINS. LEI ESTADUAL N° 8.115/85, COM REDAÇÃO DADA PELA DE N° 10.869/96, QUE INSTITUIU O IPVA. COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA PARA PROCESSAR E JULGAR ADIN QUE VERSE SOBRE CONSTITUCIONALIDADE DE LEIS MUNICIPAIS ANTE NORMAS CONSTITUCIONAIS ESTADUAIS QUE REPRODUZAM REGRAS DA CARTA DA REPÚBLICA DE OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA. ILEGITIMIDADE ATIVA DA MESA DA CÂMARA DE VEREADORES. FALTA DE INTERESSE DE AGIR. LEI IMPUGNADA QUE NÃO GUARDA RELAÇÃO COM INTERESSES LOCAIS DO MUNICÍPIO. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. FALTA DE ADEQUAÇÃO ENTRE O CONTEÚDO MATERIAL DA NORMA E AS FUNÇÕES LEGISLATIVAS E FISCALIZATÓRIAS DA PROPONENTE. AUSÊNCIA DE REQUISITO TEMÁTICO FUNDAMENTAL, DE NATUREZA OBJETIVA. EVENTUAL INTERESSE APENAS DE ORDEM SUBJETIVA, NÃO SE COADUNANDO COM O SISTEMA DE CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE. FALTA DE CONDIÇÕES DA AÇÃO. PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS. REJEITADA A PRELIMINAR DE INCOMPETÊNCIA. ACOLHIDA A PRELIMINAR DE



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

VBV

Nº 70048651707

2012/CÍVEL

ILEGITIMIDADE ATIVA. JULGARAM EXTINTA A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. POR MAIORIA" (ADI 70018147454/Werlang).

Acrescento, por fim, que reconhecida a ilegitimidade ativa do proponente, Prefeito de São Martinho da Serra, para o ajuizamento da presente ação direta de constitucionalidade, por absoluta ausência de pertinência temática, resta prejudicado o exame de quaisquer outras questões.

Por tais razões, julgo extinta, sem resolução de mérito, com fulcro no art. 267, IV, do CPC, a presente ação direta de constitucionalidade.

**DES. RUI PORTANOVA (REVISOR)** - De acordo com o Relator.

**TODOS OS DEMAIS DESEMBARGADORES VOTARAM DE ACORDO COM O RELATOR.**

**DES. MARCELO BANDEIRA PEREIRA** - Presidente - Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70048651707, Comarca de Porto Alegre: "À UNANIMIDADE, JULGARAM EXTINTA A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, SEM JULGAMENTO DO MÉRITO."

	<p>Este é um documento eletrônico assinado digitalmente por: Signatário: VICENTE BARROCO DE VASCONCELLOS Nº de Série do certificado: 7AF433F3DD4A35DB Data e hora da assinatura: 29/10/2012 17:16:00</p> <p>Para conferência do conteúdo deste documento, acesse, na internet, o endereço <a href="http://www.tjrs.jus.br/site_php/assinatura">http://www.tjrs.jus.br/site_php/assinatura</a> e digite o seguinte número verificador: 7004865170720122037892</p>
--	--