



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

PROCESSO N.º 70072767478 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TAPERA

REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE TAPERA

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATOR: DESEMBARGADOR JORGE LUÍS DALL'AGNOL

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Tapera. Lei Municipal n.º 3.213/2016, que altera dispositivos da Lei Municipal n.º 2.314/2007 – Código Tributário Municipal, diminuindo alíquotas do Imposto Predial e Territorial Urbano. O ato normativo impugnado originou-se do Projeto de Lei n.º 44/2016, proposto pelo Poder Executivo em conjunto com o Projeto de Lei n.º 45/2016, sendo que este último atualizava o valor do metro quadrado dos imóveis para fins de cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano. As proposições legislativas objetivavam remediar defasagem em relação ao valor dos imóveis que servem de parâmetro para cobrança do IPTU municipal, problema que já vinha sendo apontado desde o ano de 2009 Pelo Tribunal de Contas do Estado – TCE, sem, contudo, sobreonerar os contribuintes da municipalidade, na



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

*medida em um dos projetos reajustava o valor venal dos imóveis, ao passo que o outro diminuía as alíquotas incidentes. Relação de dependência lógica entre os Projetos de Lei mencionados. Encaminhados os Projetos de Lei à Câmara Municipal, no entanto, restou apenas aprovado aquele que reduzia as alíquotas do imposto, sendo rejeitado o que readequava o valor dos imóveis, o que resultou em efeito oposto ao desejado pelo Chefe do Poder Executivo quando do envio das proposições legislativas. Desvio do poder legiferante. Vício de inconstitucionalidade de ordem material. Ofensa ao disposto no artigo 19, 'caput', da Constituição Estadual. **MANIFESTAÇÃO PELA PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.***

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Tapera, objetivando a retirada do ordenamento jurídico da Lei n.º 3.213/2016 daquela Comuna, a qual *altera dispositivos da Lei Municipal n.º 2.314/2007, de 27 de dezembro de 2007, que estabelece o Código Tributário do Município, e dá outras providências*, por afronta aos princípios estabelecidos no artigo 19 da Constituição Estadual.

Narra o proponente que, no intuito de sanar defasagem dos valores relativos ao Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU, que vinha sendo apontada desde o ano de 2009 pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul – TCE, enviou, em novembro de 2016, os Projetos de Lei n.ºs 44/2016 e 45/2016 à Câmara de Vereadores de Tapera. Menciona que os Projetos de Lei



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgi@mp.rs.gov.br

alteravam o Código Tributário daquele Município – Lei n.º 2.314/2007 (o Projeto de Lei n.º 45/2016 estipulava valores para o metro quadrado dos imóveis urbanos e incluía no cadastro imobiliários bairros que passariam a efetuar o pagamento de IPTU, enquanto o Projeto de Lei n.º 44/2016, por sua vez, diminuía as alíquotas que já constavam da Lei Municipal n.º 2.314/2007, visando adequar o cálculo em conjunto com os valores atribuídos pelo Projeto de Lei n.º 45/2016). Refere que o Projeto de Lei n.º 45/2016 foi rejeitado pelo Poder Legislativo, ao passo que o Projeto de Lei n.º 44/2016 restou aprovado, gerando a Lei Municipal n.º 3.213/2016. Relata, nesse contexto, que o Poder Executivo vetou parcialmente a Proposição Legislativa n.º 44/2016, mantendo, apenas, dois artigos que dispunham sobre a Taxa de Coleta de Lixo da municipalidade. Aduz, contudo, que a Câmara de Vereadores, ao apreciar o veto, derrubou-o. Afirma que alteração legislativa implicou severa minoração da receita do Município de Tapera e violou os princípios da legalidade, legitimidade e razoabilidade, todos assegurados no artigo 19 da Carta Estadual. Requer, em caráter liminar, a suspensão da aplicabilidade da Lei Municipal n.º 3.213/2016 de Tapera e, ao final, a procedência do pedido, com a declaração de inconstitucionalidade de referido ato normativo e, por conseguinte, sua exclusão do mundo jurídico (fls. 04/14). Acompanham a peça exordial os documentos das fls. 15/102.

A inicial restou recebida, tendo sido postergada a apreciação do pedido liminar para momento posterior às informações prestadas pela autoridade responsável pelo ato impugnado (fl. 107).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

A Câmara de Vereadores de Tapera, em suas informações, limitou-se a narrar a tramitação dos Projetos de Lei n^{os} 44/2016 e 45/2016 –, este reprovado, aquele aprovado, originando a Lei Municipal n.º 3.213/2016, cuja inconstitucionalidade é suscitada no presente feito, sem tecer considerações sobre a constitucionalidade do ato normativo objurgado (fls. 131/136). Acostou os documentos das fls. 137/170.

O Procurador-Geral do Estado aventou, em caráter preliminar, a inépcia da inicial, bem como requereu, na eventualidade de ser firmado entendimento pela necessidade, na hipótese em liça, da observância ao plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, previstos no artigo 149 da Constituição Estadual, a aplicação da técnica da declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto, com a manutenção da incidência do ato normativo para exercícios futuros. No mérito, sustentou a constitucionalidade da Lei Municipal n.º 3.213/2016 de Tapera, argumentando que os Projetos de Lei n^{os} 44/2016 e 45/2016, ao contrário do alegado na petição inicial, não guardam dependência ou vinculação entre si, destacando, ademais, a regular tramitação do projeto que originou a lei questionada. Asseverou, ao final do arrazoado, que, ainda que houvesse incompatibilidade da lei municipal com a Lei Complementar n.º 101/2000, tal situação acarretaria situação de ilegalidade, e não de inconstitucionalidade, incabível de análise em sede de controle abstrato de constitucionalidade. Pleiteou a improcedência da ação (fls. 173/185).

Vieram os autos ao Ministério Público.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgi@mp.rs.gov.br

É o breve relatório.

2. A lei municipal impugnada está assim redigida:

[...]

Art. 1º O artigo 5º, da SEÇÃO II, - DA BASE DE CÁLCULO E ALÍQUOTAS, da Lei Municipal nº 2.314/2007 de 27 de dezembro de 2007, passará a vigorar com a seguinte redação:

*"Art. 5º O imposto de que trata este capítulo é calculado sobre o valor venal do imóvel.
§ 1º Quando se tratar de terrenos com edificações, a alíquota para o cálculo do imposto será de 0,27% (zero vírgula vinte e sete por cento).*

§ 2º Quando se tratar de terrenos sem edificações, com alíquota normal, com área até 750m², inclusive, terão alíquota de 0,5% (zero vírgula cinco por cento).

§ 3º Quando se tratar de terrenos sem edificações, com alíquota normal, com área acima de 750m², terão alíquota de 0,3% (zero vírgula três por cento).

§ 4º Quando se tratar de terrenos sem edificações, com alíquota diferenciada, com área até 750m², inclusive, terão a alíquota de 1,3% (um vírgula três por cento).

§ 5º Quando se tratar de terrenos sem edificação, com alíquota diferenciada, com área acima de 750m², terão a alíquota de 1,1% (um vírgula um por cento).

§ 6º A alíquota diferenciada, mencionada no § 4º e § 5º, incidirá sobre o valor venal do terreno localizado em logradouro pavimentado, se o mesmo não estiver limpo e com passeio construído, nos moldes determinados pelo Município por meio de Decreto.

*§ 7º Será considerado terreno sujeito à alíquota prevista para a divisão fiscal em que estiver localizado, o prédio incendiado, condenado à demolição ou à restauração, ou em ruínas, obedecido sempre o que dispõe o parágrafo único, inciso I e II, letra "b" do artigo 20.
§ 8º A base de cálculo do valor venal dos imóveis, será estabelecida por Lei específica, conforme os setores criados por Comissão especialmente designada para este fim, cuja planta de valores será anualmente atualizada, através de decreto do Poder Executivo."*

Art. 2º O INCISO III, do artigo 6º, da Lei Municipal nº 2.314/2007, passará a vigorar com a seguinte redação:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgi@mp.rs.gov.br

"III - Na avaliação do PRÉDIO, o preço do metro quadrado de cada tipo de construção e a área."

Art. 3º Fica revogado o parágrafo único do artigo 6º da Lei Municipal na 2.314/2007.

Art. 4º O artigo 12, da Lei Municipal nº 2.314/2007, passará a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 12. Para fins de apuração da base de cálculo no que pertine a gleba, no que se refere o inciso II do artigo 6º, será considerado o seguinte percentual:
a) Área de 10.000m² até 19.999m² - 90% (noventa por cento) do valor venal;
b) Área acima de 2.000m² - 80% (oitenta por cento) do valor venal."

Art. 5º O artigo 69 da Lei Municipal 2.314/2007 passará a ter a seguinte redação:

"Art. 69. A Taxa de Coleta de Lixo é devida pelo proprietário ou titular do domínio útil da posse de imóvel situado em zona beneficiada, efetiva ou potencialmente, pelo serviço de coleta de lixo."

Art. 6º O artigo 71 da Lei Municipal 2.314/2007 passará a ter a seguinte redação:

"Art. 71. O lançamento da Taxa de Coleta de Lixo será feito anualmente e sua arrecadação se processará juntamente com o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana. Parágrafo único. Nos casos em que o serviço seja instituído no decorrer do exercício, a taxa será cobrada e lançada a partir do mês seguinte ao do início da prestação dos serviços, em conhecimento próprio ou cumulativamente com a do ano subsequente."

Art. 7º Fica revogado o Capítulo VII da Lei Municipal nº 2.314/2007, compreendendo os artigos 99, 100 e 101.

Art. 8º O Anexo III da Lei Municipal 2.314/2007 passará a ter a seguinte redação:

| DESTINAÇÃO DO IMÓVEL | VRM |
|------------------------------------|------|
| PREDIAL (COMERCIAL OU RESIDENCIAL) | 0,50 |
| TERRITORIAL | 0,25 |

Art. 9º A presente Lei entrará em vigor a partir de 1º de janeiro de 2017, revogadas as disposições em contrário.

[...]



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgi@mp.rs.gov.br

3. Inicialmente, cumpre referir que o ato normativo impugnado, efetivamente, deve ser extirpado do ordenamento jurídico por ser inconstitucional, mas não pelos fundamentos elencados na exordial, que não parecem propriamente os mais adequados.

Não obstante, inexistente impedimento à acolhida do pedido, já que o processo objetivo de controle de constitucionalidade apresenta *causa petendi* aberta¹.

Esse entendimento, já amplamente consolidado na doutrina, foi sufragado pelo Pretório Excelso muito recentemente, na ADIN 3.796/PR, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, julgada no dia 08.03.2017, que consta do Informativo 856², cuja ementa restou assim lavrada:

DIREITO CONSTITUCIONAL – CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

Guerra fiscal e modulação de efeitos
O Plenário, por maioria, julgou procedente pedido formulado em ação direta para declarar, com efeitos “ex nunc”, a inconstitucionalidade da Lei 15.054/2006 do Estado do Paraná. A norma restabelece benefícios fiscais relativos ao ICMS, cancelados no âmbito dos programas “Bom Emprego”, “Paraná Mais Emprego” e “Desenvolvimento Econômico, Tecnológico e Social do Paraná” (PRODEPAR). O Colegiado afastou as preliminares de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, de ofensa ao princípio da isonomia e de descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal. Adotou, contudo, o fundamento da guerra fiscal, em virtude da “causa petendi” aberta. No caso, ao ampliar

¹ DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya. *Curso de processo constitucional: Controle de constitucionalidade e remédios constitucionais*. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 100/102.

² Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo856.htm>. Consulta realizada no dia 07-04-2017.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgi@mp.rs.gov.br

benefício fiscal no âmbito do ICMS de maneira unilateral, a lei impugnada incidiu em inconstitucionalidade.
(...)

Dito isso, e já adentrando na análise do mérito, impende destacar que é imperiosa, *in casu*, a aferição da inconstitucionalidade da lei impugnada sob a ótica do instituto do desvio de poder de legislar.

Realmente, a liberdade de conformação legislativa do Parlamento não é ilimitada. O entendimento de que o Poder Legislativo é onipotente há muito foi superado, principalmente através da força normativa de restrições materiais e formais estabelecidas pela Constituição.

A propósito, Carlos Ari Sundfeld³ adverte:

A atividade legislativa está sujeita a limites jurídicos; não é, destarte, uma operação livre. O Legislativo não é um Poder soberano, mas, como os demais, um poder subordinado à ordem jurídica [...].

O legislador nunca é totalmente livre, ainda quando a Constituição nada tenha disposto sobre o assunto a ser regulado. Donde assistir-lhe a competência para legislar, não há liberdade para fazê-lo. E a competência é, por natureza, um poder dirigido a finalidades estranhas ao agente, a ser destarte exercido 'quando e com as modalidades requeridas pelos correspondentes interesses públicos que deverão ser tutelados', na precisa lição de Paolo Biscaretti di Ruffia.

Não há dúvida de que a discricionariedade do legislador é profundamente maior que a do administrador; contudo,

³ SUNDFELD, Carlos Ari. “Inconstitucionalidade por desvio de poder legislativo”. In: *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política* n.º 8/131.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgi@mp.rs.gov.br

isso não significa que também a lei não possa desbordar de seu objetivo.

Para tratar dessas situações de desvirtuamento da finalidade do ato normativo, a doutrina tomou emprestado do Direito Administrativo o conceito de desvio de poder. Uma aproximação precisa a seu conteúdo é fornecida por Caio Tácito⁴:

O desvio de poder é, por definição, um limite à ação discricionária, um freio ao transbordamento da competência legal além de suas fronteiras, de modo a impedir que a prática do ato administrativo, calcada no poder de agir do agente, possa dirigir-se à consecução de um fim de interesse privado, ou mesmo de outro fim público estranho à previsão legal. O batismo do vício de legalidade procura definir, graficamente, a ideia de que a competência discricionária tem um alvo previsto na lei, do qual a autoridade não se pode desviar sob pena de nulidade do ato.

Assim, um ato do Poder Legislativo, ainda que fundado em competência constitucional e formalmente válido, pode apresentar vício intrínseco, decorrente do divórcio em relação ao fim a que persegue ou deveria perseguir.

Impende ressaltar que, no desvio de poder, nem sempre está presente um móvel, uma intenção inadequada. Como esclarece Celso Antônio Bandeira de Mello⁵, trata-se de *um vício objetivo, pois o que importa não é se o agente pretendeu ou não discrepar da finalidade legal, mas se efetivamente dela discrepou.*

⁴ TÁCITO, Caio. “Desvio do poder de legislar”. In: *Revista Trimestral de Direito Público* nº 1/62.

⁵ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 944.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Já Gilmar Ferreira Mendes⁶ observa que o vício do excesso de poder legislativo há de ser aferido *com base em critérios jurídicos. Não se trata de perquirir sobre a conveniência e oportunidade da lei, mas de precisar a congruência entre os fins constitucionalmente estabelecidos e o ato legislativo destinado à prossecução dessa finalidade.*

De qualquer forma, não se deve menosprezar a relevância deste vício. O desvio de poder, com efeito, age sub-repticiamente, sob a aparência de legalidade. Portanto, apesar de ser dos mais censuráveis, não raras vezes passa despercebido. Das modalidades que pode assumir, certamente a que se distancia do interesse público é a mais grave.

A dificuldade que se antepõe ao controle de tal irregularidade advém dos óbices encontrados para identificar a má intenção e para fazer-lhe a prova. Sem embargo, como adverte Miguel Reale⁷, *em matéria de inconstitucionalidade não devemos nos ater a aspectos estritamente formais, mas antes procurar verificar, 'in concreto', o conflito real entre o que a Constituição ordena, com base no bem-comum, e aquilo que a lei ordinária, não raro sub-repticiamente, deforma e subverte.*

Por isso mesmo, Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁸ assinala que o desvio de poder se comprova por meio de indícios ou sintomas, dentre os quais avultam a contradição do ato com as

⁶ MENDES, Gilmar Ferreira. *Controle de constitucionalidade: Aspectos jurídicos e políticos*. São Paulo: Saraiva, 1990, p. 42.

⁷ REALE, Miguel. "Abuso do Poder de Legislar". In: *Revista de Direito Público* nº 34-40/73.

⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 1998, p. 200.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgi@mp.rs.gov.br

resultantes dos atos, a camuflagem dos fatos e a inadequação entre os motivos e os efeitos.

Feitas tais reflexões, é de se destacar que o estudo dos autos fornece elementos que permitem concluir, com absoluta segurança, que a Câmara de Vereadores do Município de Tapera abusou de seu poder de legislar, dando sentido completamente diverso do que fundou a proposição dos Projetos de Lei n.º 44/2016 e n.º 45/2016, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo daquela localidade.

E a intencionalidade desfocada do fim público pode ser inferida, na espécie, pela leitura das justificativas dos suprarreferidos projetos de lei, que merecem parcial transcrição:

JUSTIFICATIVA AO PROJETO DE LEI N.º 44/2016 DE 03 DE NOVEMBRO DE 2016

SENHOR PRESIDENTE:

Ao cumprimentá-lo, encaminhamos novamente, para a análise e aprovação desta Colenda Câmara Municipal de Vereadores, proposta de Lei que trata da alteração e revogação de dispositivos da Lei Municipal n. 2.314/2007, de 27 de dezembro de 2007, e dá outras providências. Levamos ao conhecimento desta Edilidade, já no exercício de 2013, que o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, em seu Relatório de Gestão do exercício de 2009 apontou irregularidades revelando defasagem em relação aos valores que compõe a BASE DE CALCULOS E ALIQUOTAS, prevista no Código Tributário do Município (Lei n. 2.314/2007, de 27 de dezembro de 2007). Diante disso, faz-se necessário o ajuste destes valores, no sentido de evitar evasão tributária aos cofres municipais. Como é cediço, a realidade imobiliária do Município, nos últimos anos, contabilizou uma acentuada ascensão em razão do crescimento econômico e industrial, com repercussão imediata no mercado de imóveis. Assim, a presente lei, tem como escopo a alteração da base de cálculo e alíquotas, para o cálculo do respectivo imposto, incidente sobre os terrenos localizados no Município. (...)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgi@mp.rs.gov.br

**JUSTIFICATIVA AO PROJETO DE LEI N.º 45/2016- DE 03
DE NOVEMBRO DE 2016**

SENHOR PRESIDENTE:

Ao cumprimenta-lo cordialmente, extensivo aos Pares deste Colendo Poder Legislativo, estamos encaminhando a proposta de lei que determina a fixação de novos parâmetros de base para a cobrança do imposto predial e territorial urbano, e inclui novas áreas a serem tributadas, revogando as disposições constantes na lei municipal n. 2.946/2013, de 26 de dezembro de 2013, e dá outras providências. Conforme o relatório de acompanhamento de gestão emitido pelo Tribunal de Contas do Estado, foram detectadas deficiências na gestão tributária, na medida em que, através de levantamento realizado, foi elaborado um comparativo entre o valor venal, segundo o cadastro imobiliário, e o valor do imóvel atribuído pela Fazenda Municipal, o que, segundo entendimento do TCE estaria o Município contabilizando a defasagem dos valores venais dos imóveis, gerando evasão tributária aos cofres públicos municipais. Então diante desta constatação, entendeu a Corte de Contas, pelo apontamento das irregularidades acima apontadas, e a adoção, por parte do Município, de uma permanente política de atualização cadastral, visando explorar a real capacidade tributária do Fisco Municipal. Também para apreciação dos Nobres Edis, encaminhamos e inclusa na presente lei, as novas áreas como a Vila Eliza Baixa e Distrito da Vila Paz que necessitam urgentemente de regularização das respectivas áreas e terrenos (...)

É evidenciado, pelo conteúdo das justificativas apresentadas, que as proposições legislativas objetivavam retificar defasagem em relação ao valor dos imóveis que servem de parâmetro para cobrança do Imposto Territorial e Predial Urbano – IPTU, que, desde 2009, vinha sendo constatada pelo Tribunal de Contas do Estado (Projeto de Lei n.º 45/2016), sem, contudo, sobreonerar os contribuintes da municipalidade (Projeto de Lei n.º 44/2016).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgi@mp.rs.gov.br

Assim, não parece admissível questionar-se a interdependência lógica entre ambas as proposições legislativas, vez que uma complementa a outra, já que voltadas a combater a renúncia fiscal.

Ocorre, no entanto, que a Câmara de Vereadores **aprovou o Projeto de Lei n.º 44/2016**⁹, que propunha a diminuição das alíquotas de IPTU previstas no Código Tributário Municipal, mas **rejeitou o Projeto de Lei n.º 45/2016**, que atualizava o valor dos imóveis, o que ensejou perdas de receitas municipais de significativa monta¹⁰ e acabou por produzir efeito exatamente inverso ao expressamente pretendido com as proposições legislativas, na esteira dos apontamentos realizados pelo Tribunal de Contas do Estado.

Parece claro, destarte, que a lei local, criada para o alcance de determinados fins – combater a renúncia fiscal –, acabou por ser subvertida, atingindo o escopo contrário – maior redução de receita tributária –, que veio a ser implementado a final, desrespeitando, de modo frontal, o princípio da razoabilidade, que exige que as leis não sejam incompatíveis ou incongruentes consigo mesmas. Por intermédio de nominado princípio, examinam-se a compatibilidade entre meio e fim e as nuances de necessidade-proporcionalidade da medida adotada.

⁹ Tal Projeto de Lei foi vetado parcialmente pelo Prefeito Municipal, tendo o veto sido derrubado pelos Edis.

¹⁰ Mais precisamente, R\$ 357.063,76, no exercício 2016, e R\$ 575.000,00, no exercício 2017, conforme cálculo apresentado pela Secretária Municipal da Fazenda e Planejamento, que consta no documento da fl. 18;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Entretanto, o princípio da razoabilidade não restou inscrito, expressamente, na Constituição Federal, o que não implica seu desacolhimento pela ordem jurídica.

Abordando o tema do parâmetro de controle, Gilmar Ferreira Mendes ¹¹, indicando decisões do STF, preleciona:

O conceito de Constituição abrange todas as normas contidas no texto constitucional, independentemente de seu caráter material ou formal. Tal conceito abrange, igualmente, os chamados princípios constitucionais materiais, que não estão mencionados expressamente na Constituição.

De observar que o art. 19, *caput*, da Constituição Estadual, com a redação dada pela Emenda Constitucional n.º 7/95, abertamente consagra o princípio da razoabilidade como condicionante da Administração Pública:

*Art. 19 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos municípios, visando à promoção do bem público e à prestação de serviços à comunidade e aos indivíduos que a compõe, **observará os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade, da legitimidade, da participação, da razoabilidade, da economicidade, da motivação e o seguinte:** (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 7, de 28/06/95)*
[...]

Nesse norte, sobressai ainda mais inapelável a possibilidade – e necessidade – de que sejam expurgados do ordenamento jurídico, por inconstitucionais, as leis municipais ou estaduais que desatendam o princípio da razoabilidade.

¹¹ MENDES, Gilmar Ferreira. *Jurisdição Constitucional*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 177.
SUBJUR N.º 310/2017



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgi@mp.rs.gov.br

Há, de resto, ampla jurisprudência desse Tribunal de Justiça, em casos análogos aos dos autos – em que ocorre subversão dos propósitos legítimos que embasam proposições legislativas –, cabendo, a título exemplificativo, invocar os seguintes arestos:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO MUNICÍPIO DE MATA, QUE ALTERA REGIME JURÍDICO DE PARTE DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS. RETROATIVIDADE. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE E DA RAZOABILIDADE. DESVIO DE FINALIDADE LEGISLATIVA. A previsão de retroatividade dos efeitos de leis estabelece vantagens a determinados servidores municipais, com criação de cargos e funções públicos de forma retroativa **não se coaduna com princípios constitucionais da Administração Pública da moralidade e da razoabilidade, o que resulta prejuízo ao interesse público, devendo ser proclamada a inconstitucionalidade das leis municipais impugnadas com eficácia ex tunc. Procedente, com efeito ex tunc. Unânime.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70054315569, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Cini Marchionatti, Julgado em 14/10/2013)*

INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE SUSCITADO PELA 4ª. CÂMARA CÍVEL. MUNICÍPIO DE FLORIANO PEIXOTO. LEI MUNICIPAL Nº 583/05 QUE EXTINGUE CARGOS PÚBLICOS. LIÇÃO DE CANOTILHO. DESVIO DE PODER DO LEGISLATIVO, ENTENDIDO COMO VÍCIO DE MÉRITO, JUSTIFICANDO A INVALIDAÇÃO DA LEI, DEVIDAMENTE COMPROVADO POR FATOS E TESTEMUNHAS. VIABILIDADE DE, EM CERTOS CASOS, O JUDICIÁRIO PODER CONTROLAR SE EXISTE OU NÃO ADEQUAÇÃO DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA COM OS FINS CONSTITUCIONAIS. IRRAZOABILIDADE DA LEI CAPTADA ATRAVÉS DE UM CONJUNTO DE MANIFESTAÇÕES. USO DO PODER LEGISLATIVO PARA IMPOR DETERMINADA SOLUÇÃO, COM VIOLAÇÃO DE PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS, COMO O DA IGUALDADE, IMPESSOALIDADE, RAZOABILIDADE E MORALIDADE. LEI QUE CONSUBSTANCIOU SEMELHANTE SITUAÇÃO A PAR DE DESBORDAR DOS



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgi@mp.rs.gov.br

PRINCÍPIOS QUE INFORMAM A CONSTITUIÇÃO, SE ERIGE EM MERO INSTRUMENTO PARA FAVORECER GRUPOS OU DESFAVORECER PESSOAS. LEGITIMAÇÃO DO CONTROLE JUDICIÁRIO. DOCTRINA E JURISPRUDÊNCIA A RESPALDAR TAL ORIENTAÇÃO. INCIDENTE JULGADO PROCEDENTE, COM A INVALIDAÇÃO DO DIPLOMA LEGAL VICIADO. (Incidente de Inconstitucionalidade Nº 70023676836, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vasco Della Giustina, Julgado em 30/06/2008)

Desta feita, a ação merece procedência.

4. Pelo exposto, opina o **Ministério Público** pela procedência da ação, nos termos acima delineados.

Porto Alegre, 11 de abril de 2017.

PAULO EMILIO J. BARBOSA,

Procurador-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

BHJ/BSB/MPM