



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

pgj@mprs.mp.br

PROCESSO N.º 70080223191 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

**PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE SÃO LUIZ
GONZAGA**

**REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE
SÃO LUIZ GONZAGA**

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATOR: DESEMBARGADOR RUI PORTANOVA

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de São Luiz Gonzaga. Lei Municipal n.º 3.309/98, que ‘define as atividades insalubres e perigosas para efeitos de adicional’, com as alterações promovidas pelas Leis n.º 4.144/2003 e n.º 4.360/2006. Impugnação principiológica da normativa, fundada na violação aos princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência e da razoabilidade, inscritos nos artigos 37, ‘caput’, da Constituição Federal, e 19, ‘caput’, da Carta Estadual. Eventual afronta aos preceitos norteadores da Administração Pública que somente é possível de ser aferida na espécie mediante a perquirição a respeito do próprio suporte fático da norma - a condição do serviço insalubre e o respectivo grau de insalubridade, constantes em laudo pericial



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

pgj@mprs.mp.br

oficial. Discussão sobre matéria de fato que desborda do controle concentrado de constitucionalidade, de natureza objetiva, que pressupõe a análise do texto legal combatido a partir do prisma da abstração e generalidade. Precedentes jurisprudenciais. PARECER PELA IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **Prefeito Municipal de São Luiz Gonzaga**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico da Lei n.º 3.309/1998, que *define as atividades insalubres e perigosas para efeitos de adicional*, com as alterações produzidas pelas Leis n.º 4.144/2003 e n.º 4.360/2006, todas de São Luiz Gonzaga, que versam sobre o pagamento do adicional de insalubridade, por afronta aos artigos 8º, 10 e 19, “caput”, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, combinados com os artigos 2º e 37, “caput”, da Constituição Federal.

Segundo o proponente, as normas objurgadas, ao estabelecerem percentuais de insalubridade diversos daqueles constantes em laudo pericial oficial ou, mesmo, para atividades não verificadas como insalubres em laudo, violam os princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da razoabilidade e da eficiência. Referiu que o Tribunal de Contas do Estado já procedeu ao apontamento da legislação em questão, o que pode redundar na responsabilização do Chefe do



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

pgj@mprs.mp.br

Poder Executivo. Sustentou, outrossim, que não logrou a revogação das leis na seara legislativa, criando despesas ilegais à municipalidade, o que afrontaria o princípio da separação entre os poderes estatais. Requereu a concessão de medida liminar e, ao final, a procedência da ação (fls. 04/22 e documentos das fls. 23/41 e 49/817).

A liminar pleiteada foi deferida, em parte (fls. 818/821).

O Sindicato dos Municípios de São Luiz Gonzaga postulou seu ingresso no feito, na condição de *amicus curiae* (fls. 840/869 e documentos das fls. 870/1.138), o que foi deferido pelo Juízo (fls. 1.141/1.142).

Sobreveio nova manifestação do Senhor Prefeito Municipal de São Luiz Gonzaga, esclarecendo a inocorrência de vício formal, razão da não juntada da documentação requerida pelo Desembargador Relator. Apontou para a necessidade de suspensão de demandas correlatas que discutam a insalubridade e periculosidade no Município de São Luiz Gonzaga, especialmente o Processo sob o n.º 70079108288 (fls. 1.163/1.168).

O Procurador-Geral do Estado, devidamente citado, ofereceu a defesa da norma, nos termos do artigo 95, § 4º, da Constituição Estadual, pugnando por sua manutenção no ordenamento jurídico, forte no princípio da presunção de constitucionalidade das leis e diante da inocorrência de inconstitucionalidade material, notadamente considerando a



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

pgj@mprs.mp.br

compatibilidade vertical do regramento com os parâmetros constitucionais (fls. 1.175/1.182).

O Desembargador Relator emitiu nova decisão, em relação ao pedido de suspensão dos processos que tratam da matéria discutida nos autos (fls. 1.183/1.188).

A Câmara Municipal de Vereadores de São Luiz Gonzaga, devidamente intimada (fls. 825, 831 e 833), ficou-se silente (certidão da fl. 1.208).

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.

É o breve relatório.

2. O proponente volve-se contra a Lei Municipal n.º 3.309, de 04 de junho de 1998, que *define as atividades insalubres e perigosas para efeitos de adicional*, com as alterações promovidas pelas Leis n.º 4.144, de 31 de dezembro de 2013, e n.º 4.360, de 14 de fevereiro de 2006.

O pagamento de adicional pelo exercício de atividades insalubres, perigosas ou penosas aos servidores públicos encontra previsão constitucional no artigo 7º, inciso XXIII, da Constituição Federal, e artigo 29, inciso XIII e parágrafo único, da Carta Estadual, os quais estatuem, respectivamente:

Constituição Federal

Art. 7º. São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:
(...).



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

pgj@mprs.mp.br

XXIII - adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas, na forma da lei;

Constituição Estadual

Art. 29. São direitos dos servidores públicos civis do Estado, além de outros previstos na Constituição Federal, nesta Constituição e nas leis:

(...).

XIII - adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas, na forma da lei;

(...).

Parágrafo único. O adicional de remuneração de que trata o inciso XIII deverá ser calculado exclusivamente com base nas características do trabalho e na área e grau de exposição ao risco, na forma da lei.

As normas constitucionais antes transcritas possuem eficácia limitada ou contida¹, dependendo de complementação legislativa, posto que remetem à lei infraconstitucional a forma de pagamento dos adicionais que elenca, reforçando a autonomia conferida aos estados e municípios para legislar sobre a relação jurídica mantida com seus servidores, delegando discricionariedade aos legisladores para editarem a sua forma de concessão.

Por isso mesmo, os preceitos constitucionais invocados ensejam a restrição de sua eficácia ou do seu alcance por outras normas, infraconstitucionais. A respeito, vale citar:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SANTA MARIA. ARTIGO 92 DA LEI MUNICIPAL Nº 3.326/91 E ARTIGO 5º DA LEI MUNICIPAL 5.566/2011. VEDAÇÃO DE CUMULAÇÃO DE ADICIONAIS

¹ São identificadas no texto constitucional pelas expressões “nos termos da lei”, “na forma da lei”, “a lei regulará”, entre outras expressões similares.



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

pgj@mprs.mp.br

DE INSALUBRIDADE, PERICULOSIDADE E PENOSIDADE. AUSÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEGISLAÇÃO QUE ATENDE AOS DITAMES DAS CONSTITUIÇÕES FEDERAL (ARTIGO 7º, INCISO XXIII), ESTADUAL (ARTIGO 29, INCISO XIII) E DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA (ARTIGO 39, INCISO XIII). LEGISLAÇÃO CONSTITUCIONAL QUE REMETE A REGULAMENTAÇÃO LEGAL À COMPETÊNCIA DO ENTE FEDERADO EM QUE VINCULADO O SERVIDOR PÚBLICO. PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70066846213, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em 15/02/2016)

APELAÇÃO CÍVEL. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. MONITOR PENITENCIÁRIO. ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. CUMULAÇÃO COM GRATIFICAÇÃO POR RISCO DE VIDA. IMPOSSIBILIDADE. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. *Não há falar em sentença citra petita ante a falta de realização de prova testemunhal, quanta esta se mostra dispensável, na medida em que a matéria é exclusivamente de direito, sendo possível o julgamento antecipado da lide, nos termos do art. 330, I, do CPC. Não é inconstitucional o art. 107, § 1º, da LC nº 10.098/94, pois a CF remete à lei infraconstitucional a forma de pagamento das gratificações de insalubridade, penosidade e periculosidade. Vedada a cumulação da gratificação por risco de vida percebida com o adicional de insalubridade pretendido. Art. 107, § 1º, da LC nº 10.098/94. REJEITARAM AS PRELIMINARES E NEGARAM PROVIMENTO AO APELO. UNÂNIME.* (Apelação Cível Nº 70042892737, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alexandre Mussoi Moreira, Julgado em 15/05/2013)

Na seara do Município de São Luiz Gonzaga, a matéria é regulada pela Lei n.º 3.309, de 04 de junho de 1998, que *define as atividades insalubres e perigosas para efeitos de adicional*, com as alterações promovidas pelas Leis n.º 4.144, de 31 de dezembro de 2013, e n.º 4.360, de 14 de fevereiro de 2006.



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

pgj@mprs.mp.br

Com tais aportes, o proponente, na peça inaugural, impugna a legislação em comento pela via principiológica. Vale dizer: no seu sentir, o regramento macularia os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência e da razoabilidade, inscritos nos artigos 37, “caput”, da Constituição Federal, e 19, “caput”, da Carta Estadual, nos seguintes termos:

Constituição Federal

*Art. 37 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
(...).*

Constituição Estadual

*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:
(...).*

Ocorre que a conclusão de que a legislação, efetivamente, ofende - ou não - os precitados preceitos constitucionais exigiria o exame das **especificidades fáticas do ambiente laboral**, ou seja, demandaria o cotejo da eventual incongruência entre os percentuais de insalubridade previstos em lei ou, mesmo, das funções tidas como insalubres pela legislação de



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

pgj@mprs.mp.br

regência, com o laudo pericial desenvolvido de forma unilateral pela municipalidade - laudo pericial de insalubridade das fls. 84 e seguintes do processado, elaborado pela MASTERPLAN - Especialista em Segurança, Higiene e Medicina do Trabalho.

Salvo melhor juízo, com a devida vênia da linha de inteligência desenvolvida em sede liminar pelo eminente Desembargador Relator², a ação direta de constitucionalidade não se compadece com fatos.

A afronta aos preceitos norteadores da Administração Pública somente é possível de ser aferida na espécie mediante a perquirição a respeito do próprio suporte fático da norma - a condição do serviço insalubre e o respectivo grau de insalubridade - de forma que a invocada incompatibilidade das leis guerreadas com o Texto Magno reside no campo da produção dos efeitos jurídicos emanados dos diplomas legais, situação que não legitima sua discussão por intermédio da ação constitucional sob lupa.

É posicionamento assente³ que a provocação da jurisdição concentrada de constitucionalidade exige a ocorrência de

² Decisão das fls. 818/821.

³ (...) 1. *A Corte tem entendimento pacífico no sentido de que a violação aos preceitos constitucionais insculpidos nos arts. 5º, II, XXXV, LIV, LV; e 37, caput, do Texto Maior, configura, via de regra, como no presente caso, mera ofensa reflexa, sendo, dessa forma, incabível a interposição de apelo extremo.* 2. *Os fundamentos da agravante, insuficientes para modificar a decisão ora agravada, demonstram apenas inconformismo e resistência em pôr termo ao processo, em detrimento da eficiente prestação jurisdicional.* 3. *Agravo regimental não provido.* (AI 839.585-AgR/MG, Rel. Min. Dias Toffoli, 1ª Turma, DJe 08.3.2012)

(...) *Esta Corte firmou orientação no sentido de que, em regra, a alegação de ofensa aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, quando dependente de exame prévio de normas infraconstitucionais, configura situação de ofensa reflexa ao texto constitucional, o que impede o cabimento do recurso extraordinário.* II - *Agravo regimental improvido.* (ARE 646.526-AgR/RN, Rel. Min. Ricardo Lewanowski, 2ª Turma, DJe 06.12.2011)



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

pgj@mprs.mp.br

ofensa direta e frontal da regra impugnada às normas constitucionais, visto que, tratando-se de controle normativo abstrato, a inconstitucionalidade há de transparecer de modo imediato, derivando, o seu reconhecimento, do confronto entre o ato normativo impugnado e o texto da própria Constituição.

E o pagamento de adicional de insalubridade em desacordo com as conclusões de laudo pericial não constitui questão constitucional.

A respeito do tema, a lição de ZENO VELOSO⁴:

É pacífica a jurisprudência do STF de que, no controle abstrato, deve ocorrer uma situação de litigiosidade constitucional que reclama a existência de uma necessária relação de confronto imediato entre o ato estatal de menor positividade jurídica e o texto da Constituição Federal. A inconstitucionalidade deve decorrer, diretamente, do conteúdo normativo do ato impugnado, sendo inviável a ação se o reconhecimento da inconstitucionalidade depender do prévio exame comparativo entre a regra estatal questionada e qualquer outra espécie jurídica de natureza infraconstitucional.

Com efeito, a ação direta de inconstitucionalidade tem **natureza objetiva**⁵, submetendo a análise do texto legal combatido a partir do prisma da abstração e generalidade, buscando verificar

⁴ VELOSO, Zeno. *Controle Jurisdicional de Constitucionalidade*. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey. 2000. p. 115.

⁵ O controle concentrado ou direto de constitucionalidade, em oposição ao controle difuso ou indireto, desenvolve-se em um processo caracterizado como objetivo. Objetivo no sentido de que carece de subjetividade, porquanto não há partes em litígio. Não se verifica a tutela de direitos individuais ou coletivos. A ninguém será dado opor ou pleitear direitos neste processo. Sua finalidade é a proteção do próprio ordenamento jurídico como um todo e não resolver controvérsias concretas. Consoante já definiu o Supremo Tribunal Federal, “a ação direta de inconstitucionalidade qualifica-se como ‘verdadeira ação’ que faz instaurar ‘um processo objetivo’, destinado a viabilizar a intangibilidade da ordem constitucional, nele não se permitindo ‘a tutela de situações subjetivas’, posto incurrerem interesses concretos em jogo” (STF, MC na ADI n.º 2.060/RJ, rel. Ministro Celso de Mello, j. em 14/04/2000, DJ de 26/04/2000).



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

pgj@mprs.mp.br

ofensa direta ao regramento constitucional estadual, sendo que a matéria de fato subjacente, associada aos reflexos da normativa guerreada na esfera administrativa municipal, escapa aos limites cognitivos da ação ora em apreciação.

Não se viabiliza, como corolário, a fiscalização abstrata de constitucionalidade em função desse contraste prévio, que, somente por via reflexa ou indireta, ensejaria o reconhecimento da inconstitucionalidade da legislação local, fundada na transgressão dos dados periciais constantes em laudo de insalubridade.

Nesse sentido, cumpre salientar que, há muito, o Supremo Tribunal Federal pacificou o entendimento de que, na ação direta de inconstitucionalidade, como regra, não é possível o exame do conteúdo de normas jurídicas infraconstitucionais ou de matéria de fato, *in verbis*:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 10.168/96, DO ESTADO DE SANTA CATARINA E RESOLUÇÃO Nº 76, DO SENADO FEDERAL. EMISSÃO DE TÍTULOS DE DÍVIDA PÚBLICA PARA PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS. LETRAS FINANCEIRAS DO TESOUREO EM VALOR SUPERIOR AOS PRECATÓRIOS PENDENTES DE PAGAMENTO À ÉPOCA DA PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL: PRETENSÃO DE REEMBOLSO DOS VALORES JÁ EXPENDIDOS. AFRONTA AO ART. 33 DO ADCT-CF/88. MATÉRIA DE FATO. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA. 1. Há impossibilidade de controle abstrato da constitucionalidade de lei, quando, para o deslinde da questão, se mostra indispensável o exame do conteúdo de outras normas jurídicas infraconstitucionais de lei ou matéria de fato. Precedentes. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Violação ao art. 33 do ADCT/CF-1988 e ao art. 5º da EC nº 3/93. Alegação fundada em elementos



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

pgj@mprs.mp.br

que reclamam dilação probatória. Inadequação da via eleita para exame da matéria fática. 3. Ato de efeito concreto, despido de normatividade, é insuscetível de ser apreciado pelo controle concentrado. Ação direta não conhecida. (STF, ADI n.º 1.523/SC, Tribunal Pleno, Rel. Ministro Maurício Corrêa, j. em 05/11/1997, DJ de 18/05/2001)

No mesmo diapasão, impende trazer a lume decisão monocrática, relativamente recente, do Ministro Roberto Barroso⁶:

Trata-se de agravo cujo objeto é decisão que negou seguimento a recurso extraordinário, interposto contra acórdão do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, assim ementado: “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 710, DE 20 DE DEZEMBRO DE 2013, DO MUNICÍPIO DE JACINTO MACHADO. ALTERAÇÃO DA PLANTA DE VALORES GENÉRICOS, BASE PARA CÁLCULO DO IPTU. PRELIMINAR. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM DE DIRETÓRIO MUNICIPAL DE PARTIDO POLÍTICO SEM REPRESENTAÇÃO NA CÂMARA DE VEREADORES. DESNECESSIDADE. PARTIDO COM REPRESENTAÇÃO NA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA. PREFACIAL AFASTADA. MÉRITO INOBSERVÂNCIA DA FORMALIDADE DE REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS PRÉVIAS. DESNECESSIDADE. LEI IMPUGNADA QUE TRATA DE MATÉRIA TRIBUTÁRIA. EXIGÊNCIA QUE SE APLICA APENAS A LEIS QUE TRATAM DE MATÉRIA URBANÍSTICA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO VERIFICADA. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE INEXISTENTE. PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E ANTERIORIDADE ANUAL DEVIDAMENTE RESPEITADOS. ANTERIORIDADE NONAGESIMAL QUE NÃO SE APLICA AO IPTU. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIO DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA E VEDAÇÃO AO CONFISCO. REAJUSTE NO VALOR VENAL DOS IMÓVEIS FUNDADO EM ESTUDO TÉCNICO REALIZADO POR EMPRESA ESPECIALMENTE CONTRATADA PARA TAL

⁶ STF - ARE: 932321 SC - SANTA CATARINA, Relator: Min. ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 12/02/2016.



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

pgj@mprs.mp.br

FIM. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE QUE O VALOR VENAL ATRIBUÍDO AOS IMÓVEIS TENHA FICADO ACIMA DO VALOR REAL OU PRATICADO PELO MERCADO. FÓRMULA DE CÁLCULO QUE LEVA EM CONTA CARACTERÍSTICAS OBJETIVAS COMO A LOCALIZAÇÃO, AS DIMENSÕES, A QUALIDADE E OUTRAS PECULIARIDADES DOS IMÓVEIS. POSSIBILIDADE DE INSURGÊNCIA SUBJETIVA CONTRA O VALOR VENAL ATRIBUÍDO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.” (...) A pretensão recursal não merece prosperar. O Tribunal de origem decidiu pela possibilidade de revisão da planta genérica de valores, aduzindo que a majoração do valor venal dos imóveis sujeitos ao IPTU foram fruto de estudos técnicos, e que inexistia no caso violação à proporcionalidade e à capacidade contributiva. Decidiu, também, pela observância dos demais princípios que regem a relação tributária, como os da isonomia e da anterioridade. Confirmam-se trechos da argumentação do acórdão: “[...] pelo que se infere da leitura da Lei Municipal n. 710/2013, entendo que a capacidade econômica do contribuinte, de maneira abstrata, foi respeitada, porquanto a incidência dos aumentos respeita critérios de localização do imóvel, segundo zoneamento previamente estabelecido, diferencia imóveis edificadas e não edificadas, e quanto aos primeiros, leva em consideração o tipo de edificação (alvenaria, madeira, concreto, etc.) e parâmetros corretivos (com muro, sem muro, com passeio, sem passeio, tipos de esquadrias, reboco, etc), como se observa às fls. 37-57. Dessa maneira, a simples comparação dos valores relativos ao IPTU dos anos de 2013 e 2014, chegando-se a altos percentuais de aumentos, não é suficiente para se firmar que houve ofensa à capacidade econômica do contribuinte, porquanto isso pode apenas evidenciar a defasagem entre os valores utilizados como base de cálculo para o tributo e os valores efetivamente praticados pelo mercado. [...] Não há de se falar, de igual forma, em violação ao princípio da vedação ao confisco, porquanto já consolidado o entendimento de que não há confisco se o valor venal do imóvel não ultrapassa o seu valor real e, quanto a isso, o requerente não fez prova sequer de que o primeiro tenha se aproximado do segundo. Nem mesmo as cópias do carnê de IPTU e de outros documentos, constantes de fls. 64-101, apesar dos índices de reajuste considerados pelo requerente abusivos, são prova de eventual confisco



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

pgj@mprs.mp.br

patrimonial pela via da arrecadação tributária, porquanto tais documentos não indicam os valores venal e real dos imóveis usados como paradigmas. [...]” A procedência da presente ação direta de inconstitucionalidade dependeria da constatação de que o reajuste efetuado pela Lei municipal nº 710/2013 extrapolou o valor de mercado dos imóveis localizados no Município. E essa análise não pode ser realizada em sede de ação direta de inconstitucionalidade, enquanto instrumento de controle normativo abstrato, exercido mediante processo objetivo. As ações de controle concentrado não se prestam à análise de circunstâncias fáticas ou de interesses subjetivos, mas permitem apenas o simples cotejo da norma impugnada com o parâmetro constitucional de controle. Cuidam da extensão da constitucionalidade de uma determinada norma no plano abstrato do texto legal, e não no plano da experiência. A alegada incompatibilidade entre o valor real do bem e aquele decorrente da atualização da planta genérica de valores não envolve um mero cotejo entre a norma constitucional, parâmetro do controle, e a norma legal, objeto do controle de constitucionalidade, mas envolveria um exame profundo de matéria de fato, com necessidade de ampla dilação probatória para apurar se a atualização da base de cálculo do tributo seria excessiva em relação aos valores praticados no mercado. Tal exame é objeto estranho aos processos de controle concentrado. Nesse sentido: “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 10.168/96, DO ESTADO DE SANTA CATARINA E RESOLUÇÃO Nº 76, DO SENADO FEDERAL. EMISSÃO DE TÍTULOS DE DÍVIDA PÚBLICA PARA PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS. LETRAS FINANCEIRAS DO TESOUREO EM VALOR SUPERIOR AOS PRECATÓRIOS PENDENTES DE PAGAMENTO À ÉPOCA DA PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL: PRETENSÃO DE REEMBOLSO DOS VALORES JÁ EXPENDIDOS. AFRONTA AO ART. 33 DO ADCT- CF/88. MATÉRIA DE FATO. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA. 1. Há impossibilidade de controle abstrato da constitucionalidade de lei, quando, para o deslinde da questão, se mostra indispensável o exame do conteúdo de outras normas jurídicas infraconstitucionais de lei ou matéria de fato. Precedentes. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Violação ao art. 33 do ADCT /CF-1988 e ao art. 5º da EC nº 3 /93. Alegação fundada em elementos que reclamam dilação



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

pgj@mprs.mp.br

probatória. Inadequação da via eleita para exame da matéria fática. 3. Ato de efeito concreto, despido de normatividade, é insuscetível de ser apreciado pelo controle concentrado. Ação direta não conhecida [...]” (ADI nº 1523 SC, Rel. Min. Maurício Corrêa) Portanto, inadequação a via eleita para exame de matéria essencialmente fática. Em ação direta de inconstitucionalidade descabe alegação fundada em elementos que reclamam dilação probatória. O controle abstrato da constitucionalidade de lei é inviabilizado quando, para o deslinde da questão, se mostra indispensável o exame de matéria de fato, o que ocorre no caso. Diante do exposto, com base no art. 544, § 4º, II, a, do CPC e no art. 21, § 1º, do RI/STF, conheço do agravo para negar-lhe provimento. Publique-se. Brasília, 12 de fevereiro de 2016. Ministro Luís Roberto Barroso Relator

Em idêntico toar, tem decidido a Corte Constitucional

Estadual:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SALVADOR DAS MISSÕES. LEI MUNICIPAL Nº 1.267, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2016. EXTINÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS. MATÉRIA FÁTICA. DILAÇÃO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. *Lei municipal que extingue cargos públicos e dá outras providências. Inocorrência de vício de inconstitucionalidade a macular a norma inquinada, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, que se limitou a extirpar, antecipadamente, do ordenamento jurídico, cargos públicos já reconhecidos, por essa Corte de Justiça, como inconstitucionais em controle concentrado de constitucionalidade. Ademais, a análise sobre o que realmente motivou o ex-prefeito a enviar proposição legislativa que culminou na edição da Lei Municipal nº 1.267/2016, que extinguiu os cargos públicos, gravita em torno de questões eminentemente fáticas cuja elucidação reclama dilação probatória, medida descabida no âmbito do controle abstrato de normas. Precedente do STF. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70072542525, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ivan Leomar Bruxel, Julgado em 25/02/2019)*



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

pgj@mprs.mp.br

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO-LEGISLATIVO Nº 003/2016 DA CÂMARA MUNICIPAL. ATO DE EFEITOS CONCRETOS, INIDÔNEO AO CONTROLE PELA VIA DO PROCESSO OBJETIVO DE FISCALIZAÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE. EXTINÇÃO DA AÇÃO SEM JULGAMENTO DE MÉRITO. 1. O processo objetivo de fiscalização da constitucionalidade das normas pressupõe que o objeto questionado seja dotado de generalidade e abstração, atributos ínsitos aos atos normativos, na ausência das quais será inviável a realização do controle abstrato da Lei. 2. O Decreto Legislativo nº 003/2016, oriundo da Câmara Municipal de Gentil, limitou-se a cancelar o concurso público - cuja realização encontrava-se já designada - para provimento de cargo públicos do quadro de pessoal daquela cidade, o que evidencia o caráter concreto e específico do ato. Inidoneidade da via processual eleita para questionamento judicial. 3. Extinção do feito sem julgamento do mérito que se impõe. Precedentes do STF e deste Órgão Especial. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE EXTINTA, SEM JULGAMENTO DE MÉRITO. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70072156979, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ana Paula Dalbosco, Julgado em 05/06/2017)

Noutro vértice, importa registrar a inocorrência do vício de iniciativa igualmente esgrimido, visto que não se pode conceber como tal a mera omissão legislativa em aprovar projeto de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. De resto, a alegação perdeu seu objeto na hipótese, diante da manifestação do proponente às fls. 1.163/1.168 do processado.

Em arremate, não se pode perder de vista que a mutabilidade das condições de insalubridade - sujeitas aos influxos do tempo, local e condições de trabalho - é reconhecida expressamente pela própria Lei n.º 3.309/1998, que disciplina o



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

pgj@mprs.mp.br

proceder do Chefe do Poder Executivo em caso tais, como se observa pelo teor do artigo 4º do mencionado regramento⁷.

3. Pelo exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA pela improcedência da presente ação direta de inconstitucionalidade, nos termos anteriormente delineados.

Porto Alegre, 26 de março de 2019.

CESAR LUIS DE ARAÚJO FACCIOLI,

Procurador-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

CN/

⁷ Documento da fl. 34.