



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Procedimento Administrativo n.º MPMG-0024.15.006739-5

Representante: Vinícius de Souza Chaves

Representado: Município de Barbacena

Objeto: Lei Municipal n.º 4.602/2014

Espécie: Recomendação (que se expede)

Lei municipal. Taxa de Limpeza Pública. Jurisprudência do STF. Ofensa ao princípio da isonomia. Inconstitucionalidade.

EXCELENTÍSSIMO PREFEITO MUNICIPAL,

1 Preâmbulo

O Promotor de Justiça Vinícius de Souza Chaves, com atribuições junto à 9ª Promotoria de Justiça da Comarca de Barbacena, encaminhou a esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade cópia dos autos da Notícia de Fato n.º 0056.15.000309-5, para apurar suposta inconstitucionalidade da Lei Municipal n.º 4.602/2014, que “Institui a Taxa de Coleta de Resíduos – TCR, altera a Lei Delegada n.º 52, de 23 de abril de 2013, e dá outras providências”, alterada pela Lei Municipal n.º 4.641/2014.

Atendendo solicitação desta Coordenadoria, o Presidente da Câmara Municipal encaminhou-nos os documentos de fls. 239/257.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

O representante da referida Notícia de Fato, Geraldo Itamar Pinto, solicitou a juntada dos documentos de fls. 259/275.

Analisada a documentação acostada aos autos, constatou-se a inconstitucionalidade de dispositivos da Lei Municipal n.º 4.602/2014, alterada pela Lei Municipal n.º 4.641/2014.

Assim, esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade, antes de utilizar a via do controle concentrado e abstrato da constitucionalidade das leis e atos normativos perante o Tribunal de Justiça, resolve expedir a presente RECOMENDAÇÃO a Vossa Excelência, objetivando, com isso, que o próprio Poder elaborador das normas impugnadas dê solução ao caso, exercendo seu poder de autocontrole da constitucionalidade, tudo nos termos a seguir.

2 Das fundamentações jurídicas

2.1 Taxa de Limpeza Pública. Fatos geradores impróprios para ensejarem cobrança de taxa. Inconstitucionalidade. Precedentes judiciais.

Analisando a Lei n.º 4.602/2014, ora hostilizada, constata-se que foi incluída como fato gerador da Taxa de Coleta de Resíduos a **Taxa de Limpeza Pública**. Vejamos:

LEI N.º 4.602/2014

[...]

Art. 2º A Taxa de Coleta de Resíduos – TCR tem como fato gerador a utilização, efetiva ou potencial, dos serviços de coleta, remoção, transbordo, tratamento e destinação final de Resíduos Sólidos



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Urbanos (RSU) gerados pelos domicílios residenciais, comerciais, de estabelecimentos públicos, institucionais e industriais, entre outros, com características de classe 2 conforme NBR 13.463 da ABNT, **incluindo resíduo sólido de varrição, de feiras livres, de mercados municipais, parque de exposições**, dentre outros gerados em toda Zona Urbana e de expansão do Município.
[...] (grifo nosso)

É cediço que taxas são tributos imediatamente vinculados à ação estatal, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisíveis, consoante dispõe o inciso II do art. 145, da Constituição da República, repetido, à luz do princípio da simetria, no inciso II do art. 144, da Constituição do Estado de Minas Gerais:

CR/88:

Art. 145 - A União, Estados, Municípios e Distrito Federal poderão instituir os seguintes tributos:

[...]

II - taxa, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição.

CE/89:

Art. 144 - Ao estado compete instituir:

[...]

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição;

Nada obstante, a Lei n.º 4.602/2014, do Município de Barbacena, instituiu taxas cujos fatos geradores se referem à prestação **de serviços públicos indivisíveis e não específicos**, o que se mostra claramente inconstitucional.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

A propósito, nos incisos II e III do art. 79 do Código Tributário Nacional, define-se, com clareza, que serão específicos “*os serviços públicos quando possam ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de utilidade ou de necessidade públicas*” e divisíveis “*quando suscetíveis de utilização, separadamente, por parte de cada um dos seus usuários*”.

Logo, o serviço descrito como hipótese de incidência da taxa de limpeza pública, previsto na norma acima mencionada, afigura-se como atividades de caráter *uti universi*, ou seja, destinados à população em geral, cujo custeio não deve se dar por meio de taxa.

O Supremo Tribunal Federal reiteradamente declara a inconstitucionalidade de taxas cujos fatos geradores sejam serviços inespecíficos, não mensuráveis, indivisíveis e insuscetíveis de serem referidos a determinado contribuinte. Assim, veja-se:

EMENTA: MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. TRIBUTÁRIO. LEI N.º 10.921/90, QUE DEU NOVA REDAÇÃO AOS ARTS. 7º, 87 E INCS. I E II, E 94, DA LEI N.º 6.989/66, DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA. TAXAS DE LIMPEZA PÚBLICA E DE CONSERVAÇÃO DE VIAS E LOGRADOUROS PÚBLICOS.

Taxas que, de qualquer modo, no entendimento deste Relator, tem por fato gerador prestação de serviço inespecífico, não mensurável, indivisível e insuscetível de ser referido a determinado contribuinte, não tendo de ser custeado senão por meio do produto da arrecadação dos impostos gerais.¹

Taxas de limpeza pública e de segurança. Leis municipais (...). Acórdão que os declarou inexigíveis. (...). Decisão que se acha em conformidade com a orientação jurisprudencial do STF no que tange (...) à taxa de limpeza urbana (...), exigida com ofensa ao art. 145, II e §

¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE nº 204.827-5/SP. Relator: Min. Ilmar Galvão.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

2º, da CF, porquanto a título de remuneração de serviço prestado *uti universi* e tendo por base de cálculo fatores que concorrem para formação da base de cálculo do IPTU. Declaração da inconstitucionalidade dos dispositivos enumerados, alusivos à taxa de limpeza urbana. Pechas que não viciam a taxa de segurança, corretamente exigida para cobrir despesas com manutenção dos serviços de prevenção e extinção de incêndios.²

Com efeito, a Corte entende como específicos e divisíveis os serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis, desde que essas atividades sejam completamente dissociadas de outros serviços públicos de limpeza realizados em benefício da população em geral (*uti universi*) e de forma indivisível, tais como os de conservação e limpeza de logradouros e bens públicos (praças, calçadas, vias, ruas, bueiros). Decorre daí que as taxas cobradas em razão exclusivamente dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis são constitucionais, ao passo que é **inconstitucional a cobrança de valores tidos como taxa em razão de serviços de conservação e limpeza de logradouros e bens públicos.**³

"O serviço de iluminação pública não pode ser remunerado mediante taxa." ([Súmula 670](#))

Taxa de iluminação pública. (...) Tributo de exação inviável, posto ter por fato gerador serviço inespecífico, não mensurável, indivisível

² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. [RE 206.777](#), Rel. Min. **Ilmar Galvão**, julgamento em 25.02.1999, Plenário, *DJ* de 30.04.1999. **No mesmo sentido:** [AI 848.281-AgR](#), Rel. Min. **Ricardo Lewandowski**, julgamento em 20.09-2011, Segunda Turma, *DJE* de 04.10.2011; [RE 433.335-AgR](#), Rel. Min. **Joaquim Barbosa**, julgamento em 3-3-2009, Segunda Turma, *DJE* de 20.03.2009. **Vide:** [AI 677.891-AgR](#), Rel. Min. **Ricardo Lewandowski**, julgamento em 17.03.2009, Primeira Turma, *DJE* de 17.04.2009.

³ ([RE 576.321-QO-RG](#), voto do Rel. Min. **Ricardo Lewandowski**, julgamento em 4-12-2008, Plenário, *DJE* de 12-2-2008, com repercussão geral.) **No mesmo sentido:** [AI 552.002-AgR](#), Rel. Min. **Dias Toffoli**, julgamento em 13-12-2011, Primeira Turma, *DJE* de 15-2-2012; [AI 559.973-AgR](#), Rel. Min. **Celso de Mello**, julgamento em 21-9-2010, Segunda Turma, *DJE* de 22-10-2010; [RE 571.241-AgR](#), Rel. Min. **Joaquim Barbosa**, julgamento em 20-4-2010, Segunda Turma, *DJE* de 4-6-2010; [AI 521.533-AgR](#), Rel. Min. **Ayres Britto**, julgamento em 15-12-2009, Plenário, *DJE* de 5-3-2010; [RE 524.045-AgR](#), Rel. Min. **Cezar Peluso**, julgamento em 8-9-2009, Segunda Turma, *DJE* de 9-10-2009; [AI 632.562-AgR](#), Rel. Min. **Cármem Lúcia**, julgamento em 26-5-2009, Primeira Turma, *DJE* de 26-6-2009; [AI 660.829-AgR](#), Rel. Min. **Marco Aurélio**, julgamento em 16-12-2008, Primeira Turma, *DJE* de 20-3-2009; [RE 510.336-AgR](#), Rel. Min. **Eros Grau**, julgamento em 17-4-2007, Segunda Turma *DJ* de 11-5-2007; [RE 256.588-ED-EDV](#), Rel. Min. **Ellen Gracie**, julgamento em 19-2-2003, Plenário, *DJ* de 3-10-2003; [AI 245.539-AgR](#), Rel. Min. **Ilmar Galvão**, julgamento em 14-12-1999, Primeira Turma, *DJ* de 3-3-2000. **Vide:** [RE 501.876-AgR](#), Rel. Min. **Ricardo Lewandowski**, julgamento em 1º-2-2011, Primeira Turma, *DJE* de 23-2-2011.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

e insuscetível de ser referido a determinado contribuinte, a ser custeado por meio do produto da arrecadação dos impostos gerais.⁴

Esse também o entendimento jurisprudencial consagrado pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, como se pode inferir dos seguintes acórdãos:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO DE ALMENARA - LEI MUNICIPAL QUE INSTITUI A COBRANÇA DE TAXA DE EXPEDIENTE - INTERESSE EXCLUSIVO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - TAXA DE ILUMINAÇÃO E LIMPEZA PÚBLICAS - SERVIÇOS INESPECÍFICOS E INDIVISÍVEIS - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA.

1. É inconstitucional a cobrança de taxa de expediente, pois se refere à arrecadação de emissão de documentos pela própria Administração, em seu único benefício, não se relacionando a serviço prestado ao contribuinte ou posto a sua disposição.
2. A cobrança de taxa para o custeio do serviço de limpeza pública e de conservação de vias e logradouros públicos, bem como a instituição de taxa de iluminação pública são inconstitucionais vez que cuidam de serviços públicos inespecíficos e indivisíveis.⁵

EMENTA: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal. Município de Araxá. Conflito com a Constituição Estadual. Taxas de conservação de vias e logradouros públicos e de limpeza pública. Preliminar. Competência. Possibilidade jurídica do pedido. Reprodução na Carta Estadual de dispositivo da Constituição da República. Irrelevância. Eficácia da norma constitucional estadual no seu âmbito de atuação. Confronto da lei municipal com a Constituição Estadual. Competência do Tribunal de Justiça. Mérito. Taxa. Exigência dos requisitos da divisibilidade e especificidade do serviço. Ausência nas atividades de conservação de vias e logradouros públicos e de limpeza pública. Precedentes. Pedido acolhido. Inconstitucionalidade proclamada. - A ação direta de

⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 233.332, Rel. Min. Ilmar Galvão. Julgamento em 10.3.1999, DJ de 14.5.1999. No mesmo sentido: AI 479.587-AgR, Rel. Min. Joaquim Barbosa. Julgamento em 3.3.2009, DJ de 20.3.2009.

⁵ MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. ADI n.º 1.0000.12.121356-5/000, Rel. Des. Adilson Lamounier. Julgamento e 27.11.2013. DJ de 07.01.2014.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

inconstitucionalidade de lei municipal por ofensa a norma da Constituição Estadual que reproduz dispositivo da Carta Federal não altera a competência para julgamento, que continua a ser do Tribunal de Justiça. - As normas constitucionais estaduais que reproduzem normas da Constituição Federal não são inócuas. Apenas possuem eficácia no seu âmbito de atuação. - Não é legítima a cobrança de taxa vinculada à conservação de vias e logradouros públicos e à limpeza pública, serviços que beneficiam a população em geral, sem possibilidade de individualização dos respectivos usuários. Máxime quando a cobrança se faz de maneira englobada, sem possibilidade de distinção entre as duas destinações. A norma municipal que institui a cobrança do tributo para tais serviços padece de flagrante inconstitucionalidade, violando o disposto no artigo 144, II, da Constituição Mineira.⁶

Incontornável, portanto, o vício de inconstitucionalidade da expressão “[...] incluindo resíduo sólido de varrição, de feiras livres, de mercados municipais, parque de exposições, dentre outros [...]” constante do art. 2º da Lei n.º 4.602, de 11 de setembro de 2014, do Município de Barbacena.

2.2 Lei Municipal que prevê a concessão de descontos sobre o cálculo da TCR. Ofensa aos princípios constitucionais da isonomia, da impessoalidade, da moralidade, da legalidade e da razoabilidade. Inconstitucionalidade.

O art. 2º da Lei Municipal n.º 4.641/2014, do Município de Barbacena, acrescentou o art. 11-A à Lei Municipal n.º 4.602/2014, vazado nos seguintes termos:

⁶BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. ADI n.º 1.0000.07.463125-0/000-Araxá-MG. Corte Superior. Rel. Des. Herculano Lopes. J. 25.03.2009, DJ 19jun2009.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

LEI N.º 4.641/2014

[...]

Art. 2º - A Lei n.º 4.602, de 18 de setembro de 2014, passa a vigor acrescida do seguinte artigo:

“Art. 11-A - Fica o Poder Executivo autorizado a conceder anualmente desconto de até 60% (sessenta por cento) sobre o cálculo da Taxa de Coleta de Resíduos - TCR, na forma desta Lei, cujo valor seja respectivamente superior a:

I - R\$2.500,00 (dois mil e quinhentos reais), para unidades imobiliárias residenciais;

II - R\$6.000,00 (seis mil reais), para unidades imobiliárias comerciais, compreendendo as atividades de: comércio, indústria, serviço, lazer, saúde, educação, assistência social e outras não classificadas como de fins residenciais.

Parágrafo único - As normas e diretrizes para concessão anual dos descontos autorizada no “caput” deste artigo, serão estabelecidas em regulamento.

[...]

Com efeito, o dispositivo impugnado malferiu os princípios constitucionais da isonomia, da impessoalidade, da finalidade, da razoabilidade e da moralidade administrativa, ao autorizar o Prefeito de Barbacena a conceder descontos sobre a Taxa de Coleta de Resíduos a determinados contribuintes, ao seu livre arbítrio.

Nítida, assim, a impossibilidade constitucional da concessão dos referidos descontos, haja vista a afronta ao art. 13 da CEMG/89 e ao art. 37, *caput*, da Carta da República.

O homem público deve agir em nome do Estado, não podendo favorecer quem quer que seja, sob pena de invalidade dos atos que produzir.

E, nesse caso, o legislador municipal autorizou o Prefeito, ao seu alvedrio, a conceder descontos sobre a TCR, esquecendo-se de que, no desempenho dos seus misteres, não é possível o favorecimento de quem quer que seja. Violou,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

assim, o princípio da impessoalidade, que tem como objetivo a neutralidade da atividade pública, fixando como única diretriz jurídica válida para os comportamentos estatais o interesse público.

Convém, desde logo, salientar que a liberdade de conformação legislativa não é ilimitada. O entendimento de que o legislador é onipotente há muito foi superado, principalmente diante da força normativa de restrições materiais e formais estabelecidas pela Constituição.

Em artigo intitulado Inconstitucionalidade por Desvio de Poder Legislativo, Carlos Ari Sundfeld afirma:

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 Ruffia⁷.

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 que persegue ou deveria perseguir.

Celso Antônio Bandeira de Mello, ao abordar a questão do desvio de poder, cita duas formas de como isso pode ocorrer:

- a) quando o agente busca uma finalidade alheia ao interesse público. Isto sucede ao pretender usar de seus poderes para prejudicar um inimigo ou para beneficiar a si próprio ou amigo;

⁷ Publicado em *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política* n.º 8, p. 138.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

b) quando o agente busca uma finalidade - ainda que de interesse público - alheia à 'categoria' do ato que utilizou.⁸

Destarte, toda e qualquer lei, seja federal, estadual ou municipal, deve observar a ordem jurídica constitucional vigente e, por conseguinte, os princípios da isonomia, da impessoalidade, da finalidade, da razoabilidade e principalmente da ética e da moralidade, previstos, explícita ou implicitamente, nas Constituições da República e do Estado.

Com efeito, o Poder Legislativo do Município de Barbacena, ao inovar a ordem jurídica, deveria levar em conta o legítimo interesse público. Mas, ao exercer sua competência de acordo com interesses subalternos, afastando-se dos fins superiores que são apontados pela Constituição, cometeu desvio de poder, tornando inconstitucional a legislação fustigada.

O dispositivo legal em exame, que deveria se destinar ao alcance de determinados fins (impessoais), em vez disso, estabeleceu uma forma de privilégio para certas pessoas, na medida em que autoriza a concessão de descontos a determinados contribuintes, escolhidos de acordo com a vontade do Prefeito Municipal, sem que para tanto haja justificativa plausível, em grave ofensa aos princípios básicos reguladores da atividade dos Poderes Públicos estipulados no artigo 37, *caput*, da Constituição da República e, igualmente, nos artigos 13 e 166, inciso VI, ambos da Constituição do Estado de Minas Gerais.

De acordo com os referidos dispositivos constitucionais, tem-se:

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 [...]. (grifo nosso)

⁸ *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 288.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

[...]

Art. 13 - A atividade de administração pública dos Poderes do Estado e a de entidade descentralizada se sujeitarão aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e razoabilidade. (grifo nosso)

[...]

Art. 166 - O Município tem os seguintes objetivos prioritários:

[...]

VI - preservar a moralidade administrativa.

[...]

Divisa-se, portanto, que, no cotejo com as cláusulas constitucionais trazidas à colação, o dispositivo legal fustigado se mostra diametralmente oposto àqueles princípios cogentes.

É possível que, *prima facie*, cause estranheza o fato de um princípio referente à Administração Pública poder vincular o Legislador, mormente o municipal.

No entanto, tal vinculação se dá na medida em que tais princípios são os que a doutrina denomina *princípios constitucionais estabelecidos*, assim definidos:

[...] consistem em determinadas normas que se encontram espalhadas pelo texto da Constituição, e, além de organizarem a própria federação, estabelecem preceitos centrais de observância obrigatória aos Estados-membros em sua auto-organização. Subdividem-se em *normas de competência* e *normas de preordenação*.⁹

Ou, como expõe magistralmente Raul Machado Horta:

⁹ MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2007. 994p. p. 257.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

A diversidade organizatória recebeu o contraste do princípio da homogeneidade, que, na expressão de *Carl Schmitt*, dissolve as antinomias dentro da Federação. Para preservar a diversidade dentro da homogeneidade, a autonomia do Estado-Membro passa a receber *normas centrais* crescentes no texto da Constituição Federal. As normas dos direitos e garantias fundamentais, as normas de repartição de competências, as normas dos Direitos Políticos, as normas de preordenação dos poderes do Estado-Membro, as normas dos princípios constitucionais enumerados, - forma republicana, sistema representativo, regime democrático, autonomia municipal, direitos da pessoa humana - as normas da administração pública, as normas de garantias do Poder Judiciário e do Ministério Público, as normas – princípios gerais do Sistema Tributário, as normas de limitação e de instituição do poder tributário, as normas – princípios gerais da atividade econômica, as normas da Ordem Social, constituem os centros de irradiação das normas centrais da Constituição que, no federalismo brasileiro de 1988, se projetaram na modelagem e conformação da autonomia do Estado-Membro, com incidência na atividade constituinte, na atividade legislativa, na atividade administrativa e na atividade jurisdicional do Estado Federado.¹⁰ (grifos nosso e do autor)

No mesmo sentido decidiu nossa Suprema Corte:

Os Estados-Membros encontram-se sujeitos, em face de explícita previsão constitucional (art. 37, *caput*), aos princípios que regem a Administração Pública, dentre os quais ressalta a vedação de qualquer vinculação e equiparação em matéria de vencimentos. As exceções derogatórias dos princípios gerais concernentes à aposentadoria dos agentes públicos só se legitimam nas estritas hipóteses previstas no texto da Constituição. O Estado-Membro não dispõe de competência para estender aos membros integrantes da Advocacia-Geral do Estado o regime jurídico especial que, em matéria de aposentadoria, a Constituição Federal conferiu aos Magistrados.¹¹ (grifo nosso)

¹⁰ HORTA, Raul Machado. *Direito constitucional*. 4. ed. rev. atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p.286-7.

¹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 514-MC. Pleno. Rel. Min. Celso de Mello. DJ 18.03.1994.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Destarte, não há razão para a não aplicação dos princípios da isonomia, da moralidade, da legalidade, e da impessoalidade administrativa à atividade legiferante da entidade federada periférica.

Estabelecida tal premissa, impõe-se reconhecer a flagrante inconstitucionalidade operada pela indigitada norma municipal, ao estabelecer uma forma de privilégio para determinadas pessoas, em detrimento dos demais cidadãos.

Inicialmente, cumpre-nos tratar o caso à luz do princípio da moralidade. Isso porque o legislador constituinte originário elegeu a *moralidade administrativa* como um dos princípios norteadores da atuação administrativa e legislativa.

Sobre tal princípio, comenta José Afonso da Silva:

A moralidade é definida como um dos princípios da Administração Pública (art. 37). A idéia subjacente ao princípio é a de que moralidade administrativa não é moralidade comum, mas moralidade jurídica. Essa consideração não significa necessariamente que o ato legal seja honesto. Significa, como disse Hauriou, que a moralidade administrativa consiste no “conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina da Administração”.

*Pode-se pensar na dificuldade que será desfazer um ato, produzido conforme a lei, sob o fundamento de vício de imoralidade. Mas isso é possível porque a moralidade administrativa não é meramente subjetiva, porque não é puramente formal, porque tem conteúdo jurídico a partir de regras e princípios da Administração. A lei pode ser cumprida moralmente ou imoralmente. Quando sua execução é feita, p. ex., com intuito de prejudicar alguém deliberadamente, ou com o intuito de favorecer alguém, por certo que se está produzindo um ato *formalmente* legal, mas *materialmente* comprometido com a moralidade administrativa.¹² (grifos do autor)*

¹² SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1994. p. 571.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Hely Lopes Meirelles leciona:

Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa “poder fazer assim”; para o administrador público significa “dever fazer assim”.

[...]

Além de atender à legalidade, o ato do administrador público deve conformar-se com a moralidade e a finalidade administrativas para dar plena legitimidade à sua atuação. Administração legítima só é aquela que se reveste de legalidade e probidade administrativas, no sentido de que tanto atende às exigências da lei como se conforma com os preceitos da instituição pública.¹³

E, acrescentamos: quando o legislador ordinário cumpre sua tarefa essencial, deve fazê-lo pautado por esse imperativo (moralidade administrativa), pois ele encerra uma disposição constitucional.

É o que se pode deduzir das lições de Renato Franco de Almeida, citando Canotilho:

Não obstante, não quer a teoria sob estudo com isso afirmar que o legislador é livre em sua obra de conformação constitucional, mesmo porque, se essa assertiva fosse correta, perderia a teoria sua razão de ser.

É no sentido de *conformação*, entretanto, que o legislador dispõe de um amplo domínio político para ponderar, valorar e comparar os fins dos preceitos constitucionais, proceder a escolhas e tomar decisões. Apesar de constitucionalmente vinculado, o legislador promove atitudes criadoras. Seria, portanto, uma livre conformação dos fins político-sociais enunciados na constituição, anotando-se, porém, que se trata de uma “política constitucional” (CANOTILHO, 2001, p. 218), e não, acrescentamos, legislativa.¹⁴

¹³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 85-87.

¹⁴ ALMEIDA, Renato Franco de. *Constituição e políticas econômicas na jurisdição constitucional*. Belo Horizonte: Decálogo, 2007. 190p. p. 66.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

E conclui:

Não obstante, frise-se, tal liberdade de conformação restringe-se aos meios e às formas que serão utilizados para alcançar a concretização dos desideratos constitucionais, não podendo importar em desvirtuamento político-econômico dos princípios constitucionais dirigentes, isto é, não sendo lícito colocar o entendimento de maiorias políticas ocasionais (regra da maioria) ou as necessidades economicistas (princípio da eficiência econômica) acima dos princípios, imposições, tarefas e fins previstos na Constituição. Portanto, o compromisso constitucional deverá ser realizado na sua integralidade, sem que haja subterfúgios de natureza política ou econômica a obstá-lo.¹⁵

Destarte, no caso em tela, ao conceder vantagens apenas para determinados contribuintes, o Legislador municipal desviou-se, claramente, do princípio ora em exame, confundindo, como ainda sói acontecer em terras *brasilis*, o público com o privado, e atraindo para a norma a pecha da inconstitucionalidade.

Por outro lado, a falta de moralidade administrativa pode ensejar violação de outro princípio caro ao regime jurídico-administrativo: a impessoalidade. Tal postulado colima o tratamento paritário entre os administrados, ao mesmo tempo em que aponta a necessidade de a Administração voltar-se inteiramente para o interesse público.

De fato, a Administração deve tratar igualmente os administrados que se encontrarem em situação jurídica similar, a fim de se evitarem privilégios ou discriminações odiosas. Ao tratar da igualdade como princípio componente do regime jurídico administrativo, expõe Marçal Justen Filho:

¹⁵ ALMEIDA, Renato Franco de. *Constituição e políticas econômicas na jurisdição constitucional*. Belo Horizonte: Decálogo, 2007. 190p. p. 68.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

A supremacia da dignidade humana acarreta a equiparação de todos os seres humanos. Cada um e todos merecem idêntico respeito. Não se admite que alguns tenham “dignidade” maior do que outros.

[...]

Para efeito do regime de direito administrativo, a isonomia não está sendo considerada como direito individual nem como garantia política. Afirma-se sua inclusão entre os direitos fundamentais. Isso deriva da afirmação de um compromisso da atividade administrativa com a promoção da dignidade humana, por via inclusive do tratamento isonômico.¹⁶ (grifo nosso)

Vê-se, pois, que esse princípio nada mais é do que uma faceta do princípio da isonomia, consagrado no *caput* do art. 5º, e no seu inciso primeiro, da Constituição Federal, ao qual também está sujeito o Legislador – afinal, a lei deve em si mesma consagrar a isonomia. Destarte, o princípio da igualdade vincula tanto o legislador quanto o aplicador da lei – igualdade na lei e igualdade perante a lei.

Ao tratar do tema, Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino citam os ensinamentos de Alexandre de Moraes, o qual aponta uma “tríplice finalidade limitadora do princípio da igualdade – limitação ao legislador, ao intérprete/ autoridade pública e ao particular”.¹⁷

Com efeito, para que não haja violação do princípio da isonomia e, por conseguinte, da impessoalidade, mister que o Legislador, ao editar um diploma legal, não fomente favoritismos ou discriminações odiosas. Não se quer com isso dizer que esse princípio constitucional obste o tratamento desigual a grupos diferenciados. Ao contrário, haverá respeito à isonomia se o tratamento discriminatório estiver pautado na *razoabilidade*.

¹⁶ FILHO, Marçal Justen. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 69.

¹⁷ ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito constitucional descomplicado*. Niterói: Impetus, 2008, p. 110.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Assim, toda discriminação efetivada pelo legislador somente será considerada constitucional se for ditada por uma finalidade razoável, e amparada por princípios e regras constitucionais, expressa em justificativa que claramente a assinale.

Conforme lição de Celso Ribeiro Bastos, a razoabilidade deve ser considerada nos seguintes termos:

[...] Consiste na exigência de que estes atos não sejam apenas praticados com o respeito aos ditames quanto a sua formação e execução, mas que também guardem no seu conteúdo uma decisão razoável entre as razões que os ditaram e os fins que se procura atingir.

[...]

As prerrogativas da administração têm de obedecer formalmente à lei e só poderão utilizar o seu teor de extravagância jurídica, digamos assim, serem regras excepcionais do caráter normal do direito, ou seja, estabelecer a coordenação entre as pessoas mais do que impor vínculos de superioridade e inferioridade, dentro dos limites impostos pela lei. Deve a administração obedecer à lei e só fazer uso destas prerrogativas na estrita medida do necessário. Eis por que sempre tem que haver razoabilidade, adequação, proporcionalidade entre as causas que estão ditando o ato e as medidas que vão ser tomadas.¹⁸

Portanto, para que uma disposição legal seja considerada razoável, deve haver uma relação de congruência lógica entre a exigência e o motivo que a determinou:

É por meio da razoabilidade das decisões tomadas que se poderá contrastar atos administrativos e verificar se estão dentro na moldura comportada pelo Direito. Ver-se-á, mais adiante, que não é lícito ao administrador, quando tiver de valorar situações concretas, depois da interpretação, valorá-las a lume dos seus standards pessoais, a lume

¹⁸ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 46-47.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

da sua ideologia, a lume do que entende ser bom, certo, adequado no momento, mas a lume de princípios gerais, a lume da razoabilidade, do que, em Direito Civil, se denomina valores do homem médio.

[...]

Em síntese: a razoabilidade vai se atrelar à congruência lógica entre as situações postas e as decisões administrativas. Vai se atrelar à necessidade da coletividade, à legitimidade, à economicidade, à eficiência.¹⁹

Ora, é assente que o primado do interesse público é objetivo inarredável para a Administração Pública, ainda que venha a ser satisfeito de forma indireta, resultando sua ausência em verdadeiro desvio de finalidade.

Desse modo, a lei que favorece interesses privados, a par de representar verdadeira mácula ao princípio da impessoalidade, aparta-se da finalidade ínsita a toda e qualquer atividade legislativa, a saber, o interesse público²⁰.

Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles, ilustre administrativista pátrio, une os dois conceitos – finalidade e impessoalidade – no seguinte comentário:

O princípio da impessoalidade, referido na Constituição de 1988 (art. 37, caput), nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual

¹⁹ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 50.

²⁰ Sobre o tema, eis decisão do Tribunal de Justiça do Distrito Federal:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – [...] - PRESENTE O APONTADO VÍCIO MATERIAL, ANTE A MANIFESTA VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA, RAZOABILIDADE, IMPESSOALIDADE E DO INTERESSE PÚBLICO, INSCRITOS NOS ARTS. 2.º, § ÚNICO E 19 DA LODF, UMA VEZ QUE A LEI OBJURGADA PRIVILEGIA DETERMINADAS ENTIDADES E PESSOAS INADIMPLENTES, TRATANDO DESIGUALMENTE PESSOAS EM IDÊNTICA SITUAÇÃO. "SERÁ INCONSTITUCIONAL - POR BURLA AO PRINCÍPIO REPUBLICANO E AO DA ISONOMIA - A LEI TRIBUTÁRIA QUE SELECIONE PESSOAS, PARA SUBMETÊ-LAS A REGRAS PECULIARES, QUE NÃO ALCANÇAM OUTRAS, OCUPANTES DE IDÊNTICAS POSIÇÕES JURÍDICAS" (ROQUE ANTÔNIO CARAZZA IN DIREITO CONSTITUCIONAL TRIBUTÁRIO). III - JULGA-SE PROCEDENTE A PRESENTE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, PARA SE DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTIGOS 2.º E 3.º DA LEI DISTRITAL N.º 3.492, DE 08 DE DEZEMBRO DE 2004, COM EFEITOS EX TUNC E EFICÁCIA ERGA OMNES, AFASTANDO-SE DEFINITIVAMENTE A EFICÁCIA E A VIGÊNCIA DOS ARTIGOS APONTADOS. (20050020108581 DF, Relator: LECIR MANOEL DA LUZ, data de julgamento: 23.05.2006, Conselho Especial, data de publicação: DJU 13.03.2007 p. 96)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal. [...] E a finalidade terá sempre um objetivo certo e inafastável de qualquer ato administrativo: o interesse público. Todo ato que se apartar desse objetivo sujeitar-se-á a invalidação por desvio de finalidade, que a nossa lei da ação popular conceituou como o 'fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência' do agente.²¹

É que a violação aos princípios da impessoalidade e da finalidade faz tábula rasa, em última análise, do princípio isonomia/impessoalidade²² e, por conseguinte, fere o princípio da legalidade administrativa.

Outrossim, não podemos olvidar que quem exerce a função administrativa está jungido a um *munus* público, de modo que os interesses e os bens públicos são indisponíveis (princípio da indisponibilidade).

Ora, não tendo o Legislador a livre disposição sobre os bens e interesses públicos, a concessão de descontos a uma determinada classe de contribuintes e suas implicações no caso constituem notória ofensa a princípios regentes da Administração Pública, quais sejam, a igualdade, a impessoalidade, a moralidade e a indisponibilidade.

Nesse sentido é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, como se pode inferir da leitura do acórdão proferido nos autos da ADI n.º 2.716-6/RO, relatado pelo Ministro Eros Grau, e datado de 29.11.2007:

²¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, p. 85/86.

²² “O princípio da isonomia preceitua que sejam tratadas igualmente as situações iguais e desigualmente as desiguais. Donde não há como desequiparar pessoas e situações quando nelas não se encontram fatores desiguais. E, por fim, consoante averbado insistentemente, cumpre ademais que a diferença do regime legal esteja correlacionada com a diferença que se tomou em conta” (*Conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 3. ed., 12ª tir., São Paulo, Malheiros, 2004, p. 35).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 16 E 19 DA LEI N. 260, DO ESTADO DE RONDÔNIA. SERVIÇO PÚBLICO. TRANSPORTE COLETIVO DE PASSAGEIROS. POSSIBILIDADE DE CONVERSÃO AUTOMÁTICA DE LINHAS MUNICIPAIS DE TRANSPORTE COLETIVO EM PERMISSÃO INTERMUNICIPAL. DISCRIMINAÇÃO ARBITRÁRIA ENTRE LICITANTES. LICITAÇÃO. ISONOMIA, PRINCÍPIO DA IGUALDADE. AFRONTA AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 5º, CAPUT, 175 E 37, INCISO XXI, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL.

[...]

VOTO:

[...]

A lei – como qualquer outro texto normativo – pode, sem violação do princípio da igualdade, distinguir situações, a fim de conferir a uma tratamento diverso do que atribui a outra. Para que possa fazê-lo, contudo, sem que tal violação se manifeste, é necessário que a discriminação guarde compatibilidade com o conteúdo do princípio.

[...]

Dir-se-á, pois, que uma discriminação será arbitrária quando “não seja possível encontrar, para a diferenciação legal, alguma razão adequada que surja da natureza das coisas ou que, de alguma forma, seja concretamente compreensível”.

Aliás, recentemente, tratando de matéria análoga à ora impugnada, esse egrégio Tribunal de Justiça julgou procedente a ADI n.º 1.0000.11.044374-4/000, proposta pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais, por ofensa aos aludidos princípios da moralidade, da igualdade, da razoabilidade, da impessoalidade, da indisponibilidade do interesse público e da legalidade.

Na mesma toada, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já decidiu:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DISPOSITIVO DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE MONTEIRO LOBATO QUE CRIA BENEFÍCIO DE PENSÃO MENSAL E VITALÍCIA PARA VIÚVA DE EX-PREFEITO. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE, INTERESSE PÚBLICO, IMPESSOALIDADE E DO REGIME PREVIDENCIÁRIO CONTRIBUTIVO.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. AÇÃO
PROCEDENTE.²³ (grifo nosso)

Clara, portanto, a inconstitucionalidade contida **no art. 2º da Lei Municipal n.º 4.641/2014, do Município de Barbacena, por ofensa ao artigo 37, *caput*, da Constituição da República e aos artigos 13 e 166, VI, da Constituição Estadual.**

3 Conclusão

Esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade, considerando a inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados;

Considerando, outrossim, que ao Ministério Público incumbe a defesa da ordem jurídica e do regime democrático, sendo certo que, para tanto, é seu dever constitucional o combate às leis e atos normativos inconstitucionais, consoante se extrai do art. 129, IV, da Constituição da República/88; art. 120, IV, da Constituição do Estado de Minas Gerais; art. 25, I, da Lei Federal n.º 8.625/93 e, ainda, dos artigos 66, I, e 69, II, da Lei Complementar estadual n.º 34/94;

Considerando, também, a possibilidade do autocontrole da constitucionalidade pelo próprio Poder Legiferante, na sua condição de canal legítimo para a adequação do sistema infraconstitucional aos ditames constitucionais;

²³ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 0205868-92.2011.8.26.0000. Órgão Especial. Rel. Des. Armando Toledo. j. 07.11.2012.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Considerando, por fim, que a *recomendação* é um dos mais úteis instrumentos de atuação do Ministério Público, nos termos do art. 27, I, parágrafo único, e IV, da Lei Federal n.º 8.625/93;

RECOMENDA a Vossa Excelência:

- a) **revogação da expressão “incluindo resíduo sólido de varrição, de feiras livres, de mercados municipais, parque de exposições, dentre outros” do art. 2º da Lei n.º 4.602/2014, do Município de Barbacena.**

- b) **revogação do art. 2º da Lei Municipal n.º 4.641/2014, do Município de Barbacena.**

Esta Coordenadoria, nos termos do inciso IV, parágrafo único, do art. 27 da Lei Federal n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, fixa o prazo de trinta dias, a contar da data do recebimento desta, para que Vossas Excelências cumpram, em sendo esse o entendimento, a presente recomendação, nos termos da disposição anterior .

Na ocasião, também nos termos do disposto no inciso IV, parágrafo único, do art. 27 da Lei Federal n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, requisita diretamente a Vossa Excelência :

- a) divulgação adequada e imediata da presente recomendação;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

b) informações por escrito, no prazo de dez dias, contados a partir do vencimento do prazo de trinta dias acima fixado, sobre o cumprimento ou não da presente recomendação.

Belo Horizonte, 8 de janeiro de 2016.

ELAINE MARTINS PARISE
Procuradora de Justiça
Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade