



Porto Alegre, 14 de março de 2022.

**Informação nº**

**746/2022**

Interessado: Município de Ijuí/RS – Poder Executivo.  
Consultante: Jordano Klein Lorenzoni, Procurador.  
Destinatário: Prefeito Municipal.  
Consultores: Orlin Ivanov Goranov e Armando Moutinho Perin.  
Ementa: O Poder Legislativo somente pode sustar atos do Poder Executivo quando este extrapola o Poder Regulamentar. Decreto Municipal Executivo nº 7.692/2021 que apenas deu cumprimento ao disposto nos arts. 15 e 16 do Código Tributário do Município. Eventuais ilegalidades ou inconstitucionalidades da norma tributária dependem de reconhecimento pelo Poder Judiciário ou modificação da Lei Complementar subjacente sob pena de grave violação ao princípio da separação de poderes (art. 2º da CR). Considerações.

Através de consulta escrita, registrada sob o nº 16.054/2022, é solicitada a análise da seguinte questão:

Prezados,

A Câmara de vereadores de Ijuí vai votar na próxima segunda-feira, dia 15, a aprovação de um decreto legislativo com a finalidade de sustar os efeitos do decreto executivo nº 7.692, de 02 de dezembro de 2021, que fixa o reajuste do valor do metro quadrado de construção e do metro quadrado de terreno para o exercício fiscal de 2022, sob o fundamento de ilegalidade.

Referido decreto executivo aplicou o índice do INCC para corrigir a planta de valores das construções em conformidade com o que estabelece a Lei Complementar Municipal nº 6.742, de 31 de dezembro de 2018 (Código Tributário Municipal), no art. 15.

Por outro lado, o mesmo decreto atualizou a planta do metro quadrado dos valores dos terrenos utilizando a métrica do INPC e IPC, visto que IGP-M foi o maior índice e o IPCA-IBGM o menor

índice, pelo que excluídos do cálculo da média, em conformidade com o estabelecido no art. 16 do CTM.

Diante disso, questionamos:

1) O Decreto Executivo 7.692, de 02 de dezembro de 2021, estando amparado no Código Tributário Municipal, pode ser alvo de suspensão dos seus efeitos por meio de um Decreto Legislativo?

Passamos a considerar.

1. Dentre as inovações trazidas pela Constituição Federal de 1988, especificamente no que se refere ao controle fiscalizador do Legislativo sobre atos do Executivo, está a previsão, entre as atribuições que lhe são exclusivas, art. 49, V, de “sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”, norma de caráter excepcional de controle cuja recepção, obrigatória pelos demais entes da Federação com competência legiferante, deve ater-se aos exatos limites do dispositivo constitucional.

Vê-se, então, que pela raiz constitucional do instituto pelo qual é permitido ao Legislativo “sustar” atos normativos do Executivo, essa possibilidade está limitada aos que tenham natureza regulamentar, normalmente decretos, **cujo conteúdo exorbite de sua finalidade, invadindo espaço reservado à lei formal, ou seja, aqueles que a pretexto de regulamentar avançam além de seu objetivo, ampliando ou reduzindo a normatização legal.** (Grifado e sublinhado)

Marcos Aurélio Pereira Valadão destaca que:

Ou seja, o controle que pode ser exercido pelo Poder Legislativo, com base no art. 49, inciso V, da CF/88, é limitado e restringe-se às hipóteses de extrapolação do poder regulamentar, no sentido de não-adequação aos limites da lei regulamentada (disposições contra legem, extra legem ou ultra legem), configurando violação ao princípio da legalidade, e diz respeito somente aos atos do chefe do Poder Executivo, isto é, os decretos regulamentares, não abrangendo os decretos autônomos ou qualquer outro ato emanado na esfera do Poder Executivo. **Qualquer outra hipótese de inconstitucionalidade só poderá ser objeto de controle pelo Poder Judiciário. Entender-se de outro modo seria como se ler no supercitado inciso V do artigo 49 da CF/88 não a expressão “atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar”, mas “atos normativos no âmbito do Poder Executivo eivados de inconstitucionalidade direta ou**



**indiretamente”; o que configuraria, evidentemente, uma ampliação distorcida do comando constitucional.<sup>1</sup> (Grifou-se)**

Sobre os estritos limites do poder da Casa Legislativa de sustar atos do Poder Executivo, a Corte local externa o seguinte entendimento:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO LEGISLATIVO Nº 596, DE 1º DE ABRIL DE 2015, QUE SUSPENDEU OS EFEITOS DO DECRETO Nº 5.805, DE 20 DE JANEIRO DE 2015, DO EXECUTIVO MUNICIPAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. NORMA DE EFEITO CONCRETO. DESCABIMENTO. 1. Não constitui norma de efeito concreto o Decreto Legislativo que invade matéria cuja iniciativa é privativa do Chefe do Poder Executivo relativamente ao procedimento licitatório para a exploração do serviço público de transporte coletivo. 2. Tratando-se de matéria de iniciativa reservada ao Prefeito Municipal, não poderia o Poder Legislativo Municipal suspender os efeitos do Decreto nº 5.805/2015, do Poder Executivo, que "dispõe sobre a justificativa da conveniência da outorga da concessão precedida de licitação na modalidade concorrência pública, para os fins de prestação e exploração do serviço público de transporte coletivo do município de Pelotas e dá outras providências", restando violados os princípios da independência e da harmonia dos Poderes, o que torna imperiosa a procedência da ação. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente. Unânime. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70064273204, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Sérgio Fernando de Vasconcellos Chaves, Julgado em 26/01/2016)

AGRAVO REGIMENTAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Liminar. Deferimento. Suspensão do Decreto Legislativo nº 596/2015. 1. É cabível a suspensão da vigência do Decreto de origem do Poder Legislativo quando evidente a inconstitucionalidade diante da invasão do Poder Legislativo à competência própria do Poder Executivo. 2. Necessidade de concessão da liminar pleiteada porque o Decreto Legislativo nº 596/2015 se encontrava vigente e produziu o efeito de suspender a vigência do Decreto nº 5.805/2015, que trata da concessão para operação do serviço de transporte coletivo de passageiros e estabeleceu novas regras,

<sup>1</sup> In Sustação de atos do Poder Executivo pelo Congresso Nacional com base no artigo 49, inciso V, da Constituição de 1988. Revista de Informação Legislativa, Brasília a. 38 n. 153 jan./mar. 2002.



exorbitando o mero poder de fiscalização. Decisão mantida. Agravo regimental desprovido. UNÂNIME. (Agravo Regimental Nº 70064370364, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Sérgio Fernando de Vasconcellos Chaves, Julgado em 13/07/2015)

Uma leitura do texto constitucional combinada com os preceitos doutrinários acima transcritos e com o entendimento jurisprudencial no tocante a matéria, levam a inarredável conclusão de que o Decreto do Legislativo que busca sustar os atos do Poder Executivo, sob a alegação de que não estão adequados a normas gerais que tratam da matéria, ou seja, por serem supostamente ilegais ou inconstitucionais, é uma frontal violação ao princípio da separação dos poderes (art. 2º da CR).

Ainda que Decretos, Portarias ou outros instrumentos regulamentadores possam, de fato, ser sustados por Decreto Legislativo, tal medida deve ser vista em caráter excepcional e **desde que evidenciada a extrapolação do poder regulamentar**. Em miúdos, o Poder Executivo, por meio de ato infralgeal, deve extrapolar os limites das Leis Municipais subjacentes, as quais está vinculado em razão do princípio da legalidade estrita (art. 37, caput c/c art. 150, inciso I, ambos da CR) e, com isso, exorbitar a sua competência, autorizando a interferência excepcional da Casa Legislativa.

A problemática não é de direito material e sim de competência constitucional para o legítimo exercício dos poderes outorgados pelo legislador constituinte que, na hipótese, se mostram completamente distorcidos. A norma pode até ser flagrantemente inconstitucional ou ilegal e, nem por isso, o Poder Legislativo estará autorizado a editar um Decreto Legislativo sustando os seus efeitos. O Decreto Legislativo não tem a função de exercer controle de constitucionalidade, mas de limitar os poderes do Executivo quando este pratica atos para além daquilo que a Lei subjacente permite.

2. A questão gira em torno do Decreto Executivo nº 7.692/2021 que fixa o reajuste do valor do metro quadrado de construção e do metro quadrado de terreno para o exercício fiscal de 2022. Nos “*considerandos*” do ato normativo está toda a fundamentação legal utilizada pelo Poder Executivo e que, salvo melhor juízo,



respalda os percentuais aplicados que foram instituídos por meio de Lei Complementar, ou seja, aprovada pela própria Câmara de Vereadores por um rito de votação mais qualificado (maioria absoluta):

Considerando o disposto no art. 15 da Lei nº 6.742, de 31 de dezembro de 2018, que estabelece como parâmetro para atualização do valor do metro quadrado da construção, o Índice Nacional da Construção Civil (INCC-FGV);

Considerando que o valor do Índice Nacional da Construção Civil (INCC-FGV) apurado entre os meses de novembro de 2020 e de outubro de 2021 foi de 15,35 % (quinze vírgula trinta e cinco por cento);

Considerando o disposto no art. 16 da Lei nº 6.742, de 31 de dezembro de 2018, que estabelece como parâmetro para atualização do valor do metro quadrado do terreno a média ponderada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA (IBGE), do Índice Geral de Preços-Mercado - IGP-M (FGV), do Índice Nacional de Preços - INPC (IBGE) e do Índice de Preços ao Consumidor - IPC (IEPE), apurados entre os meses de novembro do ano anterior e outubro do ano corrente, excluídos o menor e o maior índice e calculando-se pela média dos índices medianos, para a atualização do valor inicial do metro quadrado do terreno;

Considerando que a variação do IGP-M foi de 24,73% (vinte e um vírgula setenta e três por cento), do IPC (IEPE) foi de 12,50% (doze vírgula cinquenta por cento), do INPC foi de 11,08% (onze vírgula zero oito por cento), e do IPCA (IBGE) foi de 10,67% (dez vírgula sessenta e sete por cento), no período de novembro 2020 a outubro 2021, DECRETA:

Para que não haja dúvidas da ausência de “*exorbitância do Poder Regulamentar*” em relação aos atos praticados pelo Poder Executivo, transcrevemos os arts. 15 e 16 da Lei Complementar nº 6.742/2018:

Art. 15 Sobre o valor inicial do metro quadrado de construção, corrigido pela tabela I, serão aplicados fatores de correção, definidos na tabela II desta lei.

**Parágrafo único. Nos exercícios seguintes, o valor do metro quadrado de construção será atualizado pelo valor de atualização do ÍNDICE NACIONAL DA CONSTRUÇÃO CIVIL (INCC-FGV), apurados entre os meses de novembro do ano anterior e outubro do ano atual, nos termos do art. 129 deste**

### **Código. (Redação acrescida pela Lei Complementar nº 6890/2019)**

Art. 16 O valor do metro quadrado dos terrenos será especificado através da planta de valores e tabela por seção ou quadra de logradouros, tendo como base inicial de cálculo a zona urbana em que estiver situado, sendo corrigido através dos serviços e da infraestrutura urbana existentes em cada seção ou quadra.

I - as seções de logradouros terão como referência os setores cadastrais e cada uma terá tantas seções quantas forem as quadras com testadas para cada um dos logradouros;

II - o valor inicial médio do metro quadrado de terreno é o estabelecido no anexo I;

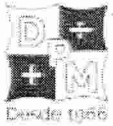
III - sobre o valor do metro quadrado do terreno, conforme prevê o inciso II deste artigo, serão aplicados fatores de correção, conforme a tabela III desta lei.

§ 1º Os valores estabelecidos pela Comissão Municipal de Valor e registrados na Planta de Valores Genérica definidos no Anexo 1, passam a fazer parte deste código;

**§ 2º Nos exercícios posteriores, em que não houver a substituição da planta de valores, o valor inicial do metro quadrado de terreno será atualizado a partir da média ponderada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA (IBGE), do Índice Geral de Preços-Mercado - IGP-M (FGV), do Índice Nacional de Preços - INPC (IBGE) e do Índice de Preços ao Consumidor - IPC (IEPE), apurados entre os meses de novembro do ano anterior e outubro do ano corrente, excluídos o menor e o maior índice e calculando-se pela média dos índices medianos. (Redação dada pela Lei Complementar nº 7090/2021)**

§ 3º Em conformidade com o § 2º deste artigo, é o Chefe do Poder Executivo autorizado a substituir a planta de valores, observado o que dispõe o artigo 118 desta lei.

3. Partindo-se da premissa de que os cálculos elaborados (índices e percentuais), que consubstanciaram o Decreto Executivo nº 7.692/2021, são compatíveis com os índices fixados pelo Código Tributário Municipal, repita-se, aprovado pelo próprio Poder Legislativo por meio de uma maioria absoluta (Lei Complementar), não se vislumbra qualquer exorbitância do Poder Regulamentar que respalde a edição de um Decreto Legislativo a fim de sustar a aplicação e os efeitos



da norma editada pelo Poder Executivo. Ao que tudo indica, o Código Tributário Municipal foi cumprido nos exatos termos do que determinam os arts. 15 e 16 e eventual inconstitucionalidade ou ilegalidade do índice a luz do Código Tributário Nacional ou do Sistema Constitucional Tributário não autoriza a edição de um Decreto Legislativo para impedir os efeitos de uma norma válida, vigente e eficaz, somente podendo ser retirada do Ordenamento Jurídico mediante edição de uma nova Lei ou por meio de declaração do Poder Judiciário, em controle difuso ou concentrado.

É a informação.

Documento assinado eletronicamente  
**Orlin Ivanov Goranov**  
OAB/RS nº 95.527

Documento assinado eletronicamente  
**Armando Moutinho Perin**  
OAB/RS nº 41.960



Este é um documento eletrônico assinado digitalmente conforme o art. 1º, § 2º, inciso II, da Lei Federal nº 11.419/2006, de 19/12/2006. Para conferência do conteúdo, acesse, o endereço [www.borbapauseperin.adv.br/verificador.php](http://www.borbapauseperin.adv.br/verificador.php) ou via QR Code e digite o número verificador: 520244759708112454

