

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 70003446192

ORIGEM: TRIBUNAL DE JUSTIÇA

PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL CHUVISCA

REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE CHUVISCA

PARECER

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal de autoria da Câmara de Vereadores local, que "institui a obrigatoriedade de uso de licença para que os veículos dos Poderes Públicos do Município possam trafegar". Matéria de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, porquanto relativa à criação, estruturação e atribuição das secretarias e órgãos da administração pública. Inconstitucionalidade formal, por vício de origem caracterizado. Procedência da Ação.

1. Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de liminar, proposta pelo Prefeito de Chuvisca, buscando a retirada do ordenamento jurídico local da Lei Municipal nº 253 /01 que institui a obrigatoriedade de uso de licença para que os veículos dos Poderes Públicos do Município possam trafegar. O fundamento do pedido está da inconstitucionalidade formal da lei municipal na medida em que a matéria regulada é reservada à iniciativa privativa do Prefeito Municipal. Isso porque a lei municipal promulgada pelo Poder Legislativo dispõe sobre a organização e funcionamento da administração municipal, indicando subordinação do executivo ou legislativo, consubstanciando-se exatamente a hipótese do art. 82, VII, da Constituição Estadual.

Requeru a suspensão liminar da vigência da lei que aponta como inquinada de inconstitucionalidade.

A liminar foi deferida (fl. 48).

Notificada, a Câmara de Vereadores não prestou informações.

Citada, a Procuradoria-Geral do Estado manifestou-se pela presunção da constitucionalidade da norma combatida.

Vieram os autos para parecer do Ministério Público.

É o relatório.

2. A Lei nº 253/01 contém o seguinte teor:

“INSTITUI A OBRIGATORIEDADE DE USO DE LICENÇA PARA QUE OS VEÍCULOS DOS PODERES PÚBLICOS DO MUNICÍPIO POSSAM TRAFEGAR”

O PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CHUVISCA

Faço saber, no uso das atribuições que me obriga o § 9º do art. 42 da Lei Orgânica, que a Câmara Municipal aprovou e eu promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º - Todos os veículos dos Poderes Públicos do Município deverão conter licenças previamente preenchidas para poderem trafegar no Município e fora dele, expostas internamente no pára-brisa dianteiro, de forma visível, exceto ambulância em atendimento de emergência.

Art. 2º - A licença a que se refere o artigo anterior deverá ser confeccionada em cartaz com as seguintes especificações e dizeres:

Tamanho 30cm x 20cm, em papel cartolina

Conter: uma faixa em diagonal com largura de 02 cm com as cores do Município, em toda a extensão do cartaz, em cujo canto superior esquerdo, nas medidas de 07 cm x 05cm, impresso o Brasão do Município;

*Conter ainda os dizeres: “**Poder Executivo ou Poder Legislativo Municipal**”, e ao lado do Brasão, em letras de 1,20cm x 0,30cm, ocupando espaço imaginário de 21cm x 5cm;
A Expressão “**Em Serviço**”, abaixo daqueles dizeres, com letras 3cm;*

Abaixo da expressão “Em Serviço”, a especificação do tipo de serviço a ser executado, num retângulo imaginário, de 24cm x 5cm;

Na parte inferior do cartaz, em quatros retângulos de 4,50cm x 7,50cm, da esquerda para a direita, assim especificados;

I) No primeiro, o nome e assinatura do Prefeito ou, quando do Legislativo, do Presidente da Câmara e a data;

II) No segundo, o nome e a assinatura do Secretario respectivo, quando for o caso, e data;

III) No terceiro, o nome e a assinatura do Chefe de departamento imediato, e data;

IV) No quarto, o nome do motorista, sua assinatura, data e horário de saída.

Art. 3º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Trata-se de texto normativo cuja iniciativa do processo legislativo de seu no âmbito da própria Câmara de Vereadores do Município. Aprovado o projeto de lei, o Prefeito Municipal entendeu de vetá-lo. Entretanto, a Câmara de Vereadores derrubou o veto, promulgando, então, a Lei 253/01.

O Ministério Público entende que a Lei Municipal é efetivamente inconstitucional, residindo o vício exatamente na violação ao poder de iniciativa privativa do Prefeito Municipal sobre a matéria regulada. Ocorre que a lei municipal, cuja iniciativa coube à Câmara de Vereadores, institui a obrigatoriedade de uma licença de tráfego para os veículos municipais de tal modo que a utilização de qualquer automóvel pertencente ao Município fica condicionada à expedição desse documento. A lei municipal disciplina as dimensões, as cores e as informações que devem ser inseridas nas aludidas licenças. Veja-se o que o art. 1º dispõe que todos os veículos *"deverão conter licenças previamente preenchidas para poderem trafegar no Município e fora dele, expostas internamente no pára-brisa dianteiro, de forma visível, exceto ambulância em atendimento de urgência"*. Por sua vez, o art. 2º especifica que a licença deverá ser em forma de "cartaz", indicando as dimensões e os "dizeres" que devem ser inseridos na aludida licença.

Sem embargo, a Lei 253/01 é notoriamente inconstitucional porque trata de matéria que se insere na hipótese do art. 82, VII, e art. 60, II, d, da Constituição Estadual. Portanto, matéria cujo poder de iniciativa é privativa do Prefeito Municipal. A matéria normalizada diz exclusivamente com a criação de atribuições para a Administração Municipal, sendo, portanto, flagrantemente inconstitucional.

Com efeito, deve-se considerar, fundamentalmente, que a Constituição Federal consagra a repartição da competência legislativa entre a União, Estados e Municípios, havendo, igualmente, a previsão dessa repartição, em termos horizontais.

Conforme preceituado nos artigos 60, II, “a” a “d”; 61, I; 82; e 149, da Constituição Estadual, são de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que cuidam do orçamento, das questões relativas aos servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis e reforma ou transferência de militares para a inatividade; sobre a criação, estruturação e atribuições de Secretarias e órgãos da administração pública, e que disponham sobre a criação e aumento da remuneração de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica.

O Município deve observar como estatuído no artigo 8º da Constituição Estadual, os princípios estabelecidos nesta Carta, bem como na Lei Maior Federal. Dessa forma, ao legislador municipal não é concedida liberdade absoluta ou plenitude legislativa, devendo acatar às limitações impostas pela Ordem Constitucional já citada.

A iniciativa para o processo legislativo transposta ao Prefeito Municipal, por força do citado artigo 8º da Constituição Estadual, é condição de validade

do próprio processo legislativo, do que resulta, uma vez não observada, a ocorrência de inconstitucionalidade formal.

No exame da inconstitucionalidade é comum considerá-la quando houver contrariedade direta ou indireta à Constituição, podendo advir: tanto do desrespeito à FORMA PRESCRITA, da inobservância da condição estabelecida, da violação de direitos e garantias individuais, como da FALTA DE COMPETÊNCIA DO ÓRGÃO LEGIFERANTE. Ainda, interpreta-se como inconstitucionalmente material ou substancial quando o vício está no conteúdo da norma; e formal ou extrínseco, ao se encontrar na produção da norma.

Em sua obra “A Fiscalização Abstrata de Constitucionalidade no Direito Brasileiro” (editora RT, 1995, pp. 31/32), Clèmerson Merlin Clève assim preleciona:

“A inconstitucionalidade orgânica, decorrente de vício de incompetência do órgão que programa o ato normativo, é uma das hipóteses de inconstitucionalidade formal. Com efeito, diz-se que uma lei é formalmente inconstitucional quando foi elaborada por ÓRGÃO INCOMPETENTE (inconstitucionalidade formal propriamente dita). PODE, ENTÃO, A INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RESULTAR DE VÍCIO DE ELABORAÇÃO OU DE INCOMPETÊNCIA (...).”

Dispõe a Constituição Federal em seu artigo 2º que “são Poderes da união, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. O preceito constitucional federal retrocitado também é adotado pela Carta Estadual Gaúcha, em seu artigo 5º, acrescentando, ainda, no artigo 10, que “são Poderes

do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito”.

Assim, considerando-se o que estabeleceu o artigo 29 da Constituição Federal e os artigos 8º e 10º da Carta Estadual, os princípios de harmonia e independência, entre os Poderes, devem ser acolhidos pelos Municípios.

Nesse contexto, a Constituição Estadual, em seu artigo 60, inciso II, d, dispõe ser matéria cuja iniciativa do processo legislativo compete privativamente ao Chefe do Executivo àquela que se refere à criação, estruturação e atribuição das secretarias e órgãos da administração pública. No mesmo sentido, estabelece o art. 82, VII, da Constituição Estadual que compete privativamente ao Chefe do Executivo dispor sobre a organização e o funcionamento da administração.

Na hipótese, a Lei nº 253/01 tratou de matéria de iniciativa legislativa privativa do Chefe do Executivo, a teor do artigo 60, II, d, e art. 82, VII, da Carta Estadual.

Hely Lopes Meirelles (em “Direito Municipal Brasileiro, 7ª ed., p. 443) esclarece de forma bem objetiva que:

“Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores, são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa ou privativamente à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, entre as matérias previstas nos artigos 61, § 1º, e 165 da Constituição Federal, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, da iniciativa do prefeito como Chefe do Executivo local, os

projetos de lei que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico único e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental.”

Dessa forma, ressalta-se a flagrante inconstitucionalidade formal da Lei Municipal, sob exame, pois sendo da exclusiva competência do Poder Executivo do Município, a iniciativa do projeto de lei referente à matéria tratada, deu-se a inversão da norma constitucional que impede a delegação dessa competência ao Poder Legislativo, que, na espécie, como verificado, usurpou de suas atribuições, afrontando o princípio da separação e independência dos poderes.

Ante o exposto, o parecer é no sentido da PROCEDÊNCIA DA AÇÃO, declarando-se a INCONSTITUCIONALIDADE da Lei nº 253/01 do Município de Chuvisca.

Porto Alegre, 26 de dezembro de 2001.

CLÁUDIO BARROS SILVA,
Procurador-Geral de Justiça.

APGF/AGA
SUBJUR 13060/01