



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

PROCESSO Nº 2000.0011.6922-0/0

AÇÃO DIRETA DA INCONSTITUCIONALIDADE

REQUERENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE ALTANEIRA-CE

REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE ALTANEIRA-CE

TRIBUNAL PLENO

RELATORA: DESEMBARGADORA HUGUETTE BRAQUEHAIS

Eméritos Desembargadores,

O Prefeito Municipal de Altaneira-CE, invocando o artigo 127, inciso V, da Constituição do Estado, ajuizou a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade vergastando os projetos de lei de numeração 01, 02 e 03/95.

Aduz o Chefe do Executivo Municipal altaneirense que os aludidos projetos contêm insanável vício de iniciativa, pois o primeiro dispõe sobre o Plano de Cargos e Carreiras do Magistério Público Municipal, o segundo, sobre a competência da Secretaria de Saúde para distribuir medicamentos e o terceiro, sobre o processo de escolha dos Diretores das Escolas Municipais.

Os referidos projetos foram transcritos no corpo da peça inicial, que não foi instruída por qualquer documento.

Posteriormente, ocorreu a juntada dos documentos de fls. 18 a 48, que consistem em cópias dos projetos de lei, dos vetos e de ofícios comunicando ao Executivo a rejeição destes últimos. Demonstram esses documentos que apenas o projeto de lei nº 02/95, que versava sobre incumbência da Secretaria da Saúde, foi convertido em lei, que recebeu o número de ordem 276, de 29 de setembro de 1995.

O então Relator, o saudoso Desembargador Hugo Pereira, determinou ao requerente que juntasse cópia da Lei Orgânica do Município, o que foi cumprido às fls. 60/97.

Em despacho que demora à fl. 99, o Relator ordenou a juntada das leis oriundas dos projetos de lei de números 1 e 3.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

Diante da inércia do Prefeito requerente, a conspícua Desembargadora Huguette Braquehais, que sucedeu o Desembargador Hugo na Relatoria do feito, exarou o despacho de fl. 107, reiterando a determinação de juntada das leis, sob pena de julgamento do feito sem apreciação do mérito.

O Município, na peça e documentos de fls. 110 a 124, promoveu a juntada dos mesmos projetos de lei que já constavam dos autos.

A douta Relatora determinou a notificação da Câmara Municipal de Altaneira, que deixou fluir *in albis* o prazo para apresentação de informações.

A Procuradoria Geral de Justiça, em primeira manifestação acostada à fl. 143, requereu a notificação da Procuradoria Geral do Estado.

Inicialmente, o Procurador Geral do Estado requereu a devolução do prazo, no que foi atendido pela ínclita Desembargadora.

Às fls. 158/159, o Procurador Geral do Estado requereu a intimação do Prefeito acionante, para que este informasse sobre a persistência do interesse na declaração de inconstitucionalidade, eis que aos autos apenas foram acostadas cópias de projetos de lei.

À fl. 166, o requerente declarou o seu interesse no prosseguimento do feito, vez que os projetos de lei foram convertidos em leis que permanecem em vigor.

Às fls. 170/196, o Prefeito Municipal enfim fez juntar as cópias das leis, que receberam os números 277 e 278.

O Procurador Geral do Estado apresentou a sua manifestação, adunada às fls. 199/205, forte na argumentação de que não é possível a declaração de inconstitucionalidade contra projeto de lei.

Eis o perfil da lide. Segue o parecer.

O dispositivo vergastado da Lei Municipal nº 276, de 29 de setembro de 1995, modificou o artigo 8º. da Lei Municipal nº 231, que passou a vigorar com a seguinte redação:

Art. 8º.

Parágrafo único. Compete exclusivamente a Secretaria de Saúde a distribuição dos remédios adquiridos pelo Município, bem como os distribuídos pelos Governos Federal e Estadual, ficando vedada a intervenção de qualquer outro órgão municipal.

A Lei Municipal nº 277 dispõe sobre o plano de cargos e carreiras do Magistério Público municipal e a Lei Municipal nº 278 dispõe sobre o processo de escolha de diretores das Escolas Municipais.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

Todas as matérias, a nosso ver, inserem-se dentre aquelas cuja iniciativa é exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

O paradigma seguido é a Constituição Federal, que forneceu os princípios que norteiam a atividade dos legisladores constituintes estaduais e municipais.

A Carta da República enumera, dentre as atribuições do Presidente da República, o exercício da direção superior da administração federal. Também cabe ao Chefe do Executivo da União, a disposição, mediante decreto, sobre organização e funcionamento da administração federal e o provimento e extinção de cargos públicos.

Quanto às matérias cuja iniciativa de lei cabe exclusivamente ao Presidente da República, a Carta é explícita em seu artigo 61, § 1º, *in verbis*:

§ 1º. São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada à alínea pela Emenda Constitucional nº 18/98)

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (NR) (Redação dada à alínea pela Emenda Constitucional nº 32, de 11.09.2001, DOU 12.09.2001)

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Alínea acrescentada pela Emenda Constitucional nº 18/98)



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

Dispositivo similar contém a Constituição do Estado do Ceará, cujo artigo 60, § 2º., possui a seguinte redação:

§ 2º. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional ou aumento da sua remuneração;

b) organização administrativa, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal, da administração direta, autárquica e fundacional;

c) servidores públicos da administração direta, autárquica e fundacional, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de policiais militares e de bombeiros para a inatividade;

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública.

O princípio da simetria impõe a obediência dessa competência exclusiva também no âmbito municipal.

O artigo 26 da Carta Alencarina explicita ainda mais a necessidade de adoção da simetria no que tange à competência legislativa dos Poderes, ao estabelecer:

Art. 26. O Município reger-se-á por sua própria Lei Orgânica e leis ordinárias que adotar, *respeitados os princípios estabelecidos nesta Constituição e na Constituição Federal.*

Os Tribunais pátrios, em sede de exame concentrado da constitucionalidade de diplomas municipais, têm acolhido a tese da inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, de acordo com os acórdãos exemplificados a seguir:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - É inconstitucional por vício formal, a Lei de iniciativa da Câmara de Vereadores que estabelece norma atinente a organização dos serviços públicos municipais. Violação dos artigos 5º, 8º, 10 e 60, II, d da Constituição Estadual. Ação julgada procedente. (TJRS - ADI 70004384418 - TP - Rel. Des. Cacildo de Andrade Xavier - J. 11.08.2003).

Lei de iniciativa do Legislativo que autoriza a inscrição em concursos públicos de candidatos que menciona. Interferência do Poder Legislativo em atividade tipicamente administrativa. Matéria cuja iniciativa



MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

legislativa é exclusiva do Prefeito Municipal. Violação dos arts. 10, 60, II, b e 82, III, da Constituição Estadual. Procedência da ação. TJRS, ADIn 70.000.803.353, Rel. Des. Cacildo de Andrade Xavier, j. 16.10.00, Ijuí.

Lei Municipal nº 393/00. Infração aos princípios da harmonia e independência dos poderes, bem como inobservância da iniciativa de Lei. Não pode a Câmara extinguir cargos públicos, através de emenda a projeto de lei, sem que o Executivo tenha proposto a medida. Ofensa aos arts. 8, 10, 60, II, a e 82, VII, da Carta Estadual. Ação julgada procedente. TJRS, ADIn 70.001.268.747, Rel. Des. Vasco della Giustina, j. 18.12.00, Barra do Quaraí.

São inconstitucionais as leis nº 1734/93, nº 1741/93, nº 1756/93, nº 1779/93, nº 1836/94, nº 1870/95 e nº 1871/95, do Município de Sapucaia do Sul que tratam respectivamente sobre trânsito, regulamentação de isenção de apresentação de planta para construção, com fornecimento gratuito da mesma aos proprietários, coleta seletiva de lixo, eleição de diretores de escolas municipais, planejamento familiar, ensino obrigatório da língua espanhola e revogação de dispositivos legais que instituam plano de classificação de cargos públicos, funções e salários do servidor público municipal, que se intrometem na organização administrativa e criam despesas, emanadas da Câmara de Vereadores para cuja iniciativa a competência é privativa do Sr. Prefeito Municipal. O Prefeito Municipal só tem o exercício do direito, mas não tem a sua disponibilidade, sendo-lhe vedada a respectiva delegação, como também, ao órgão legislativo é defeso exercê-la, conforme preceitua o art. 5º, § único, da Constituição Rio-Grandense. Ação julgada procedente. TJRS, ADIn 595.115.171, Rel. Des. Clarindo Favretto, j. 26.02.96, Sapucaia do Sul.

Rezende Flores:

No magistério abalizado de Patrícia Teixeira de

"Há duas espécies de inconstitucionalidade: formal e material.

"Dá-se a primeira quando a violação à Constituição reside no processo de formação do ato impugnado, isto é, quando não foram seguidos os procedimentos para sua adequada elaboração. Ocorre, também, quando o órgão que editou a norma não era competente.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

“Quando se está perante uma contradição de conteúdo entre uma norma hierarquicamente inferior e a norma fundamental, tem-se a inconstitucionalidade material.

“Assim, ‘a compreensão da Constituição como Lei Fundamental implica não apenas o reconhecimento de sua supremacia na ordem jurídica, mas, igualmente, a existência de mecanismos suficientes para garantir juridicamente (eis um ponto importante) apontada qualidade. A supremacia, diga-se logo, não exige apenas a compatibilidade formal do direito infraconstitucional com os comandos maiores definidores do modo de produção das normas jurídicas, mas também a observância de sua dimensão material’ (Clèmerson Merlin Clève, “A fiscalização abstrata de constitucionalidade no direito brasileiro”, p. 26.

“Dividem-se, assim, as inconstitucionalidades em formais, quando as normas são elaboradas em desconformidade com o procedimento exigido na Constituição, ou quando emanam de autoridade que não poderia elaborá-las, por incompetente; e materiais, quando o conteúdo das leis contraria disposições constitucionais”¹.

Vasco Della Giustina, Desembargador gaúcho com assento no órgão especial do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul encarregado do controle de constitucionalidade de leis municipais, pontifica:

“Por simetria, as matérias de iniciativa privativa do Prefeito são as do Presidente da República (art. 61, § 1º, II, da CF).

“De regra, estão reproduzidas na Lei Orgânica. E se referem à criação e extinção de cargos, fixação de remuneração, regime jurídico, organização administrativa, matéria orçamentária e serviços públicos”².

O artigo 51 da Lei Orgânica do Município de Altaneira determina:

Art. 51. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

I – criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou aumento de sua remuneração;

II – servidores municipais, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III – criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamento equivalentes e órgãos da Administração Pública;

IV – matéria orçamentária, e a que autorize a abertura de créditos.

¹ ASPECTOS PROCESSUAIS DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2002, p.p. 23/24.

² LEIS MUNICIPAIS E SEU CONTROLE CONSTITUCIONAL PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA, Livraria do Advogado Editora, Porto Alegre, 2001, p. 80.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

Parágrafo Único – Não será admitido aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, ressalvado o disposto no inciso IV, primeira parte.

Em face de todo o exposto, manifesta-se a Procuradora Geral de Justiça pela procedência da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, declarando-se a insubsistência das Leis Municipais 276, 277 e 278 do Município de Altaneira.

Fortaleza, 30 de agosto de 2004

***MARIA DO PERPÉTUO SOCORRO FRANÇA PINTO
Procuradora-Geral de Justiça***