



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

**Excelentíssimo Senhor Desembargador Presidente do Egrégio Tribunal de
Justiça do Estado do Ceará:**

O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA, usando das atribuições que lhe são conferidas pelos artigos 127, III, e 130, IV, da Constituição do Estado do Ceará, e na forma dos artigos 111 e seguintes do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, vem propor **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**, com pedido de concessão de medida liminar, contra o artigo 4º, §2º da Lei Municipal nº XXXXXX, de 26 de outubro de 2005, do Município de Maracanaú.

DA LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO:

A Constituição da República determinou aos Estados-Membros a instituição do controle concentrado de constitucionalidade de leis e atos normativos estaduais e municipais, em face da Constituição Estadual, vedando-se a atribuição de legitimidade para agir a um único órgão. É o que ressaí do artigo 125, § 2º, da Carta Magna:

Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios

O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF, art. 127)



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

estabelecidos nesta Constituição.

(...)

§ 2º. Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão.

Em obediência ao comando constitucional maior, o Constituinte Estadual fez inserir na Carta Alencarina, em seu artigo 127, o rol dos agentes legitimados para esse superlativo mister, dentre os quais avulta o Procurador-Geral da Justiça, elencado no inciso III.

A *legitimatío ad causam* do Ministério Público Estadual encontra ainda sólido sustentáculo nos artigos 130, IV, da Constituição Estadual, 29, I, da Lei 8.625/93 e 111, III, do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará.

DA COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA:

A competência para o processamento e julgamento da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, que visa à retirada do mundo jurídico de dispositivo inserto em norma municipal, pertence, sem soçobro de dúvidas, a essa Corte.

Assim o afirma o artigo 108, VII, *f*, da Lei Maior Cearense, *verbis*:

Art. 108. Compete ao Tribunal de Justiça:

(...)

VII – processar e julgar, originariamente:

(...)

f) as representações de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais e municipais contestados em face desta Constituição.

A competência do Tribunal de Justiça afirma-se ainda que a inconstitucionalidade seja argüida em face de norma constitucional estadual que apenas reproduza dispositivos da

O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF, art. 127)



ESTADO DO CEARÁ
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

Constituição Federal, como é o caso do artigo 154, XIV, do Texto Maior do Ceará.

O magistério do Desembargador Fernando Ximenes, em valiosa obra doutrinária, espanca possíveis hesitações:

“Outra questão que merece destaque no campo da ação direta de inconstitucionalidade no âmbito estadual é o problema da reprodução de normas da Constituição Federal no texto das Constituições dos Estados. Nesse caso, é preciso saber se o controle concentrado de constitucionalidade da regra infraconstitucional estadual ou municipal, que venha a ferir dispositivo do Diploma Maior do Estado, repetido da Carta Federal, pode ser aforado perante o Tribunal de Justiça.

A esse respeito, o Supremo Tribunal Federal tem pacificado entendimento de ao Tribunal de Justiça dos Estados compete processar e julgar ação direta de inconstitucionalidade contra lei ou ato normativo estadual ou municipal em face da Constituição Estadual, ainda que se trate de reprodução de preceito da Constituição Federal.

O precedente consubstanciou-se com a Reclamação nº 383, julgada em 10-6-92, cujo acórdão da lavra do Ministro Moreira Alves foi assim ementado:

Reclamação com fundamento na preservação da competência do Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade proposta perante Tribunal de Justiça na qual se impugna Lei Municipal sob a alegação de ofensa a dispositivos constitucionais estaduais que reproduzem dispositivos constitucionais federais de observância obrigatória pelos Estados. Eficácia jurídica desses dispositivos constitucionais estaduais. Jurisdição constitucional dos Estados-Membros.

Admissão da propositura da ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça local, com a possibilidade de recurso extraordinário se a interpretação da norma constitucional estadual, que reproduz a norma constitucional federal de observância obrigatória pelos Estados, contrariar o sentido e o alcance desta.

O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF, art. 127)



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

Reclamação conhecida, mas julgada improcedente” (DJU de 21-5-93, p. 9765)”¹.

DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA LEI IMPUGNADA:

A lei, em anexo, decretada pela Augusta Câmara de Vereadores e sancionada pelo Excelentíssimo Senhor Prefeito do Município de Maracanaú, dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente e, ao estabelecer a composição de seus membros efetivos, representando paritariamente instituições não governamentais e governamentais, nestas incluiu como membro um representante do Ministério Público Estadual na condição de membro nato (art. 4º, §2º). Este dispositivo, por atribuir função a membro do Ministério Público, padece de vício de inconstitucionalidade.

No caso, tal dispositivo diz respeito ao Ministério Público do Estado do Ceará, atribuindo-lhe não só função estranha àquela consignadas nos arts. 129 e 129 das Cartas Políticas Federal e Estadual, como também inovadoras no âmbito de seu estatuto organizacional.

O art. 3º da lei em comento define a competência do Conselho Municipal do Meio Ambiente assentando as atividades próprias dos seus conselheiros, algumas das quais estabelecendo para eles as seguintes funções administrativas, dentre elas: a) propor diretrizes para a Política Municipal do Meio Ambiente (inciso I); b) avaliar, definir, propor e estabelecer normas (técnicas e legais), critérios e padrões relativos ao controle e a manutenção da qualidade do meio ambiente, com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, de acordo com a legislação pertinente, supletivamente ao Estado e à União (inciso V); c) assessorar os consórcios intermunicipais de proteção ambiental (inciso XII); d) deliberar sobre qualquer matéria concernente às questões ambientais dentro do território municipal e acionar, quando necessário, os organismos federais e estaduais para a implantação das medidas pertinentes à proteção ambiental local (inciso XVII); e)

¹ In “CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS MUNICIPAIS”, Editora Atlas, São Paulo, 2002, pp. 84/85

O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF, art. 127)



ESTADO DO CEARÁ
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

analisar e relatar sobre possíveis casos de degradação e poluição ambientais que ocorram dentro do território municipal, diligenciando no sentido de sua apuração e, sugerir ao Prefeito as providências que julgar necessárias (inciso XVIII); f) deliberar sobre a coleta, seleção, armazenamento, tratamento e eliminação dos resíduos domiciliares, industriais, hospitalares e de embalagens de fertilizantes e agrotóxicos no municípios, bem como a destinação final de seus efluentes e mananciais (inciso XX); g) deliberar sobre a instalação ou ampliação de indústrias nas zonas de uso industrial saturadas ou em vias de saturação (inciso XXI); h) gerir e participar das decisões sobre a aplicação dos recursos destinados ao Meio Ambiente, propondo critérios para a sua programação e avaliando os programas, projetos, convênios, contratos e quaisquer outros atos que serão subsidiados pelo mesmo (inciso XXX); e elaborar e aprovar o seu Regimento Interno (inciso XXIV).

Ora, a matéria aqui regulada, pela singularidade das novas funções atribuídas à instituição do Ministério Público, deveria obedecer a um processo específico e qualificado de elaboração, isto é, merecia a edição de lei complementar estadual, desde que compatível com os princípios esculpidos na predestinação do legislador constituinte.

A norma inserida no art. 128, § 5º, da Magna Lei Positiva, determina que a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público do Estado sejam regulados por lei complementar estadual, verbis:

"Art. 128 – omissis

(...)

§ 5º. Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público..."

A Constituição Estadual reproduz o mesmo preceito, dispendo:

"Art. 134 - Lei complementar, cuja iniciativa reservada, privativamente, ao

O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF, art. 127)



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

Procurador-Geral de Justiça, estabelecerá a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público, observadas, relativamente aos seus membros, as garantias, direitos, deveres e vedações estabelecidas na Constituição da República".

Destarte, na precisa lição do constitucionalista Canotilho:

*“A desconformidade dos actos normativos com o parâmetro constitucional dá origem ao vício de constitucionalidade. A doutrina contuma distinguir entre vícios formais, vícios materiais e vícios procedimentais: (1) **vícios formais**: incidem sobre o acto normativo enquanto tal, independentemente do seu conteúdo e tendo em conta apenas a forma de sua exteriorização; na hipótese de inconstitucionalidade formal, viciado é o acto, nos seus pressupostos, no seu procedimento de formação, na sua forma final;”. (CANOTILHO, J.J. Direito constitucional e teoria da constituição. Coimbra, Pt: Almedina. 5ª Ed.)*

Não há possibilidade, então, de a norma impugnada regular, por via de lei municipal, matéria reservada a outra categoria de ato legislativo, cuja competência para iniciativa é facultada ao Procurador-Geral de Justiça, porque não há respaldo no sistema positivo das Constituições Federal e Estadual. Para as novas atribuições de Conselheiro e de seu suplente, junto ao Conselho Municipal do Meio Ambiente, há exigência de um regime especial decorrente da natureza e da posição hierárquica que o Ministério Público tem recebido da Carta Constitucional, e este campo específico de incidência não pode ser invadido por outras normas comuns de origem parlamentar estadual, quiçá municipal. Considera-se, portanto, inconstitucional a edição de lei municipal regulando matéria que necessite obrigatoriamente de lei complementar estadual.

**DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL (INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO)**

Ao criar funções atípicas, nas atividades ministeriais, sem obedecer ao sentido restrito e formal do processo legislativo contido no permissivo constitucional, a lei impugnada

O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF, art. 127)



ESTADO DO CEARÁ
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

invade a independência funcional do Ministério Público. Pois, exorbitando de sua competência, o legislador municipal sujeitou-o àquelas atividades que competiam ao Chefe da instituição estabelecer.

A posição do Ministério Público no quadro de hierarquia administrativa dos órgãos estatais fá-lo detentor de prerrogativas como órgão da soberania do Estado, as quais são inerentes ao exercício de suas atribuições primordiais definidas no artigo 127 da Lei Positiva Maior. Ele tem a destinação constitucional de órgão da soberania do Estado, de instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado.

O princípio de sua independência funcional, definido, dentre outros princípios, no § 1º, do artigo 127, Carta Constitucional, assegura aos seus membros a garantia de atuação imparcial e independente, em face do ordenamento jurídico e da própria consciência funcional ou convicção sobre a aplicação das leis. Sua independência e sua autonomia funcional, manifestadas nos princípios institucionais, na destinação institucional e no provimento dos cargos, decorrem também dos arts. 129 e 130 da Carta Estadual. No desempenho de seu mister, eles obedecem aos elevados preceitos de funcionalidade, já definidos nas leis processuais e na lei orgânica.

Hugo Nigro Mazzili faz notar que até mesmo antes da Constituição Federal de 1988 e da Constituição Paulista de 1989 o Ministério Público já tinha adquirido autonomia funcional e, citando Eurico de Andrade Azevedo, destaca que os seus membros "no desempenho de seus deveres profissionais, não estão subordinados a nenhum órgão ou poder - nem ao Poder Executivo, nem ao Poder Judiciário, nem ao Poder Legislativo - submetendo-se apenas à sua consciência e aos limites imperativos da lei. Por essa razão - conclui o autor - os membros do Ministério público são considerados agentes políticos, em situação totalmente diversa dos funcionários públicos em sentido estrito. É a posição dos agentes públicos investidos de atribuições constitucionais e responsáveis pelo exercício de funções mais altas e complexas, nos vários âmbitos de poder e diferentes níveis de governo, cuja atuação e decisões exigem independência funcional" (Regime

O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF, art. 127)



ESTADO DO CEARÁ
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

Jurídico do Ministério Público, 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1996, págs. 94/95).

Não há conciliação possível entre a independência funcional dos membros do Ministério Público e a sua compulsória incorporação às entidades governamentais que compõem o Conselho Municipal do Meio Ambiente, do Município de Maracanaú, pois ao dedicarem uma parcela de tempo às atividades da competência do Conselho, terão de afastar-se simetricamente das suas funções precípuas, sem que aquelas possam considerar-se atuação supletiva dentro do alargamento das formas tradicionais de atuação ministerial. Nesta linha de inconciliabilidade, os preceitos impugnados invadem o próprio conceito de independência para o exercício nunca estanque das funções constitucionais e orgânicas afetas à instituição ministerial, pois seus membros precisam ter garantias que lhes assegurem independência funcional.

Assim, as normas jurídicas contidas no autógrafo combatido são inconstitucionais na medida em que indicam novas atribuições do Ministério Público e afetam a independência funcional dos seus membros, coartando-lhes ou reduzindo-lhes as garantias essenciais à plena liberdade e independência. Delas sobressai o art. 4º, §2º, cuja expurgação faz cessar a pertinência temática com o Ministério Público e o próprio conflito vertical dos demais atos normativos.

DO PEDIDO LIMINAR

Na esteira da regência lançada por aplicação analógica do arts. 102, I, p, da Constituição Federal e 10 da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, admite-se a concessão de medida liminar para a suspensão dos efeitos do dispositivo legal objurgado até o julgamento final da ação direta de inconstitucionalidade. Seu primeiro pressuposto autorizador - o *bonus fumus juris* - encontra-se evidenciado nos dispositivos constitucionais supramencionados, que patenteiam a plausibilidade das teses sustentadas, quais sejam: a) vícios de iniciativa de lei (e, como consequência, do próprio processo legislativo) e b) da matéria regulada, intoleráveis para a ordem jurídica e democrática. O *periculum in mora* reside na necessidade urgente de expurgar do texto

O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF, art. 127)



ESTADO DO CEARÁ
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

legal a permanente compulsoriedade a que levam os efeitos do ato legislativo incompatível com a ordem constitucional, acarretando a designação de seu membro, para exercer funções estranhas à sua destinação institucional - considerável ônus funcional e financeiro para o Ministério Público.

Em face do exposto, requer o Procurador-Geral de Justiça do Estado do Ceará:

a) o recebimento desta exordial pelo Exmo. Sr. Desembargador Relator, após regular sorteio, para submetê-la ao Órgão Especial, a fim de que seja suspensa a aplicação do art. 4º, §2º, da Lei Municipal nº XXXXXXXXXXXX de Maracanaú, até a decisão definitiva do Órgão Especial do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado;

b) citação do Procurador-Geral do Estado, na condição de curador da norma impugnada, na forma do art. 127, § 1º, da Constituição Estadual;

c) notificação do Senhor Prefeito do Município de Maracanaú e do Senhor Presidente da Câmara dos Vereadores daquele ente federativo, dos quais emanou o ato normativo impugnado, para prestarem as informações necessárias;

d) oitiva do Ministério Público na condição de *custos legis*;

e) a procedência da presente ação, com a declaração da incompatibilidade vertical do art. 4º, §1º, da Lei nº XXX, de 26 de outubro de 2005, em face dos arts. 129 e 134 da Constituição Estadual.

f) comunicação da declaração de inconstitucionalidade à Câmara Municipal de Maracanaú, para os fins do art. 127, §3º, da Constituição Estadual.

E. deferimento.

Fortaleza, 18 de setembro de 2007.

O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF, art. 127)



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

*Manuel Lima Soares Filho
Procurador-Geral de Justiça*

O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF, art. 127)