



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

OS
CÍVEL/2000

TRIBUNAL DE JUSTIÇA - RS
AUTENTICAÇÃO
 Autentico e dou fé que este acórdão é
 reprodução do(a) A.D.I.
 n.º 70001981984, arquivado
 no departamento de Biblioteca e
 Jurisprudência
 Em 27/03/2010
 pl. [assinatura]
 Diretora do Departamento



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 43, E INCISOS, DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE MANOEL VIANA QUE PREVÊ MATÉRIAS QUE DEVEM SER APROVADAS POR QUARUM QUALIFICADO, OU SEJA, SUJEITAS A LEIS COMPLEMENTARES - CÓDIGO TRIBUTÁRIO DO MUNICÍPIO; CÓDIGO DE OBRAS; PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO; REGIME JURÍDICO ÚNICO DOS SERVIDORES MUNICIPAIS; CÓDIGO DE POSTURAS; E LEI DE CRIAÇÃO DE CARGOS, FUNÇÕES E EMPREGOS PÚBLICOS.

Hipóteses em que, no respectivo processo legislativo, não se observam os comandos emergentes das Constituições Federal e Estadual, embora se admita possa sê-lo de forma não de todo rígida. Procedência em parte da Ação, declarando-se a inconstitucionalidade apenas do inciso VI do art. 43 da Lei Orgânica do Município de Manoel Viana, que trata da criação de cargos, funções e empregos públicos.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

TRIBUNAL PLENO

N.º 70001981984

PORTO ALEGRE

PREFEITO MUNICIPAL DE MANOEL VIEIRA

PROPONENTE

CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE MANOEL VIANA

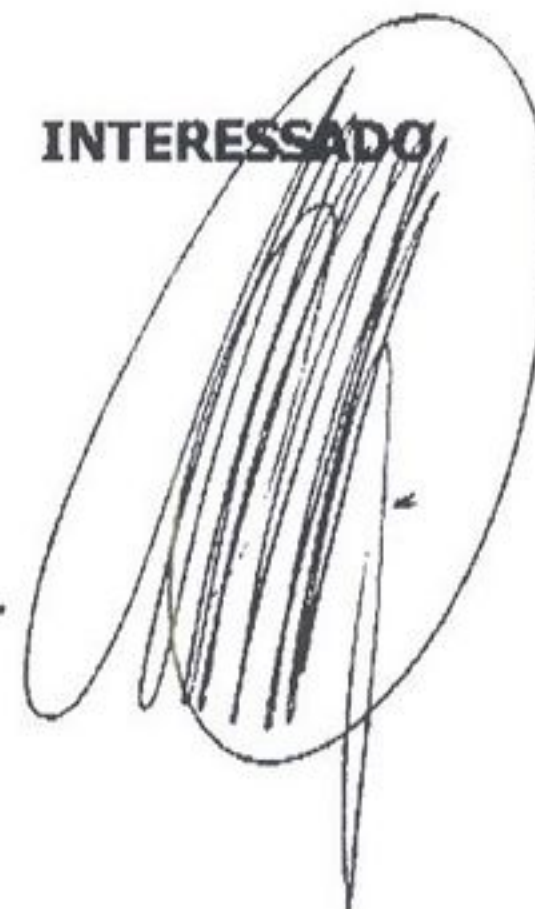
REQUERIDA

EX.MO SR. PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

INTERESSADO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos.





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

O 5
ADIN Nº 70001981984



TRIBUNAL DE JUSTIÇA - RS
Departamento de Biblioteca e
de Jurisprudência
AUTENTICO E DOU FÉ

Diretora do Departamento

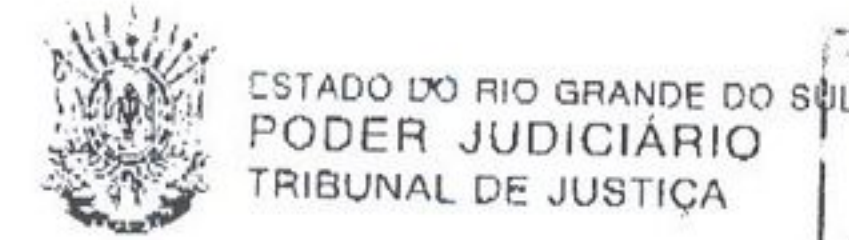
Acordam, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça deste Estado, por maioria, em rejeitar a preliminar de defeito de representação, vencidos os Desembargadores Antonio Carlos Stangler Pereira e Vasco Della Giustina; no mérito, em julgar procedente, em parte, a ação para declarar a inconstitucionalidade do inciso VI do artigo 43 da Lei Orgânica do Município de Manoel Viana, votando vencido o Desembargador Antonio Carlos Stangler Pereira, que a julgava totalmente improcedente.

Custas na forma da lei.


Participaram do julgamento, além do signatário, os Excelentíssimos Senhores Desembargadores Tael João Selistre (Presidente, com voto), Sérgio Pilla da Silva, Alfredo Guilherme Englert, Clarindo Favretto, Elvio Schuch Pinto, José Eugênio Tedesco, Antonio Carlos Stangler Pereira, Paulo Augusto Monte Lopes, Aristides P. de Albuquerque Neto, Ranolfo Vieira, Vladimir Giacomuzzi, Araken de Assis, Paulo Moacir Aguiar Vieira, Vasco Della Giustina, Maria Berenice Dias, Antonio Guilherme Tanger Jardim, João Carlos Branco Cardoso, Leo Lima, Marcelo Bandeira Pereira, Gaspar Marques Batista, Márcio Borges Fortes e Silvestre Jasson Ayres Torres.

Porto Alegre, 21 de maio de 2001.

DES. OSVALDO STEFANELLO
RELATOR.



O S
ADIN Nº 70001981984

TRIBUNAL DE JUSTIÇA - RS
Departamento de Biblioteca e
de Jurisprudência
AUTENTICO E DOU FÉ

Diretora do Departamento



RELATÓRIO

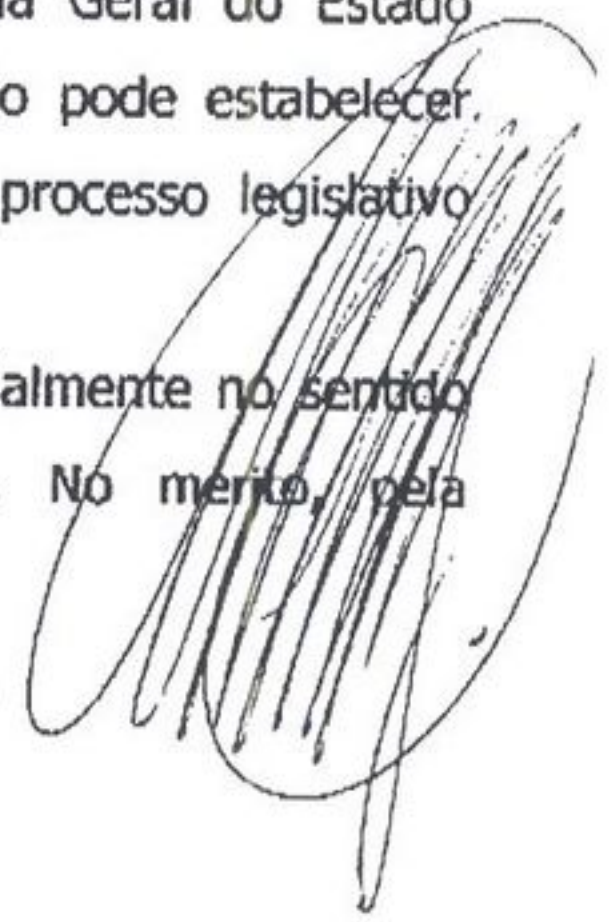
DES. OSVALDO STEFANELLO (RELATOR) - Está-se a tratar de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta por Ione Olarte Caminha, Prefeito Municipal de Manoel Viana, objetivando ver declarada a inconstitucionalidade do art. 43, e seus incisos I a VI, da Lei Orgânica do Município. Dispositivo que exige quorum qualificado, eis que objeto de leis complementares as que digam com o código tributário, código de obras, plano diretor de desenvolvimento integrado, com o regime jurídico único dos servidores, o código de obras e com a criação de cargos, funções e empregos. Lei inconstitucional por ferir o art. 51 da Constituição Estadual e art. 47 da Carta Federal, eis que matérias sujeitas à aprovação legislativa por maioria simples. Requer a procedência da Ação após regular processar.

Em decisão preliminar, como relator determinei a imediata sustação da eficácia dos incisos IV e VI do art. 43 (fl.17).

Vem aos autos a Câmara Municipal de Vereadores (fls.33/38) e faz a defesa do dispositivo impugnado, argumentando ter sido editado observada a autonomia municipal para organizar e constituir o seu próprio governo, ou seja, de estruturar os Poderes Executivo e Legislativo, assim como seu inter-relacionamento.

Defesa reiterada pela Procuradoria Geral do Estado (fls.45/47), argumentando que a Lei Orgânica do Município pode estabelecer matérias que sejam objeto de leis complementares, cujo processo legislativo deve ser observado.

Parecer do Ministério Público, inicialmente no sentido regularize, o proponente, sua representação processual. No mérito, pela





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

O S
ADIN Nº 70001981984



procedência parcial da Ação, considerando inconstitucional o inciso VI do art. 43 da Lei Orgânica do Município de Manoel Viana.

É o relatório.

V O T O

DES. OSVALDO STEFANELLO (RELATOR) – De início afastado a preliminar pelo Ministério Público argüida. Entendo desnecessário determinar que o proponente regularize sua representação processual. Embora seja, a procuração, outorgada pelo Município de Manoel Viana, quem a firma é o Prefeito, proponente da Ação de Inconstitucionalidade. Vênia, formalismo burocrata e ultrapassado seria sustar o julgamento por causa tão irrelevante. Tenho, pois, como regular a representação processual do proponente, rejeitando a preliminar.

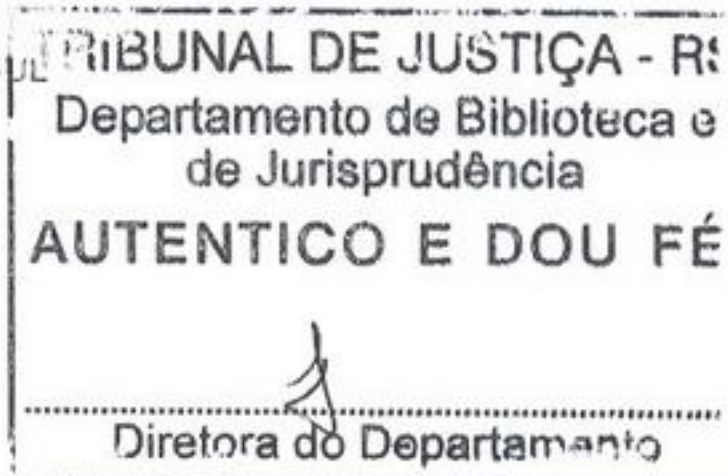
No que concerne ao mérito, a questão nos autos posta não se apresenta de todo simples, embora assim o aparente ao primeiro contato. Tenho, porém, que a solução jurídica da demanda posta está bem encaminhada e equacionada no ilustrado parecer do Ministério Público. Em assim sendo, adoto, como fundamentos de decidir, as razões que o sustentam, devida vênia de seu eminente prolator, Dr. Perci Luiz de Oliveira Brito, Procurador-Geral de Justiça Interino.

Parecer assim posto:

"Inicialmente, cumpre observar que, na estrutura federativa brasileira, os Estados-membros e os Municípios não dispõem de



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA



O 5
ADIN Nº 70001981984

autonomia ilimitada para organizarem-se. Somente o Poder Constituinte originário (da Nação) apresenta esta característica.

Em sendo assim, por simetria, impõe-se a observância pelos entes federados inferiores (Estados-membros e Municípios) dos princípios e regras gerais de organização adotados pela União.

Conforme Raul Machado Horta:

"A precedência lógico-jurídica do constituinte federal na organização originária da Federação, torna a Constituição Federal a sede de normas centrais, que vão conferir homogeneidade aos ordenamentos parciais constitutivos do Estado Federal, seja no plano constitucional, no domínio das Constituições Estaduais, seja na área subordinada da legislação ordinária." (em "Poder Constituinte do Estado-Membro", publicado em RDP 88/5).

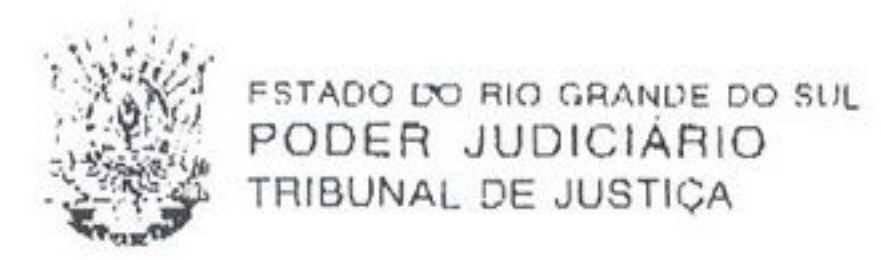
Conforme o mesmo autor, essas normas centrais são constituídas de princípios constitucionais, princípios estabelecidos e regras de pré-organização.

Relativamente ao processo legislativo, discute-se quais de seus aspectos merecem observância obrigatória por Estados e Municípios.

Ao que parece, o Pretório Excelso ainda não se pronunciou definitivamente sobre a questão.

Ainda sob a égide da Carta Política revogada, o Pleno do STF assim decidiu:

"Processo legislativo. Consoante jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, os Estados não se podem afastar das linhas mestras do processo legislativo, estabelecidas na Constituição. É inconstitucional,



O S
ADIN Nº 70001981984

TRIBUNAL DE JUSTIÇA - RS
Departamento de Biblioteca e
de Jurisprudência
AUTENTICO E DOU FÉ
Diretora do Departamento

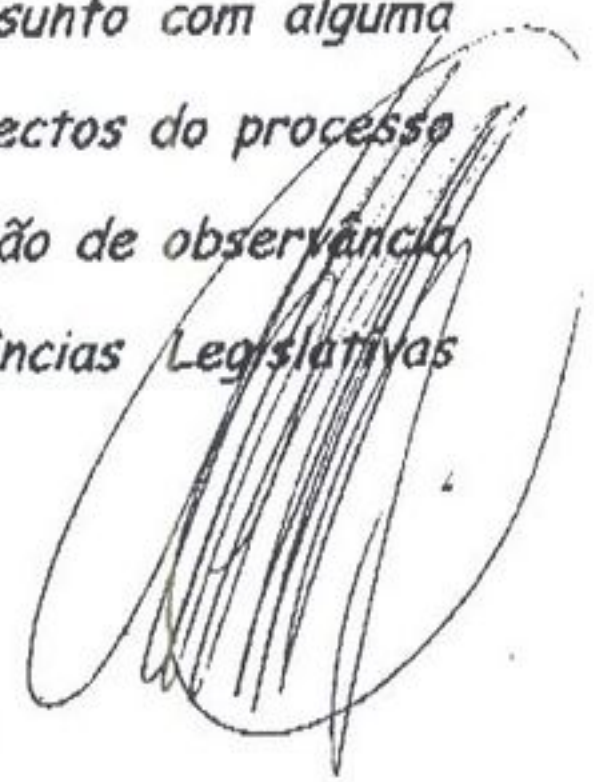


portanto, a Lei Orgânica dos Municípios do Estado do Paraná, no ponto em que exige 'quorum' de dois terços para a aprovação, pelas Câmaras Municipais, de matérias compreendidas na sua função legislativa ordinária, com exclusão daquela relativa à proposta de transferência da sede do Município. Representação julgada procedente, em parte" (RP 1.010/PR, rel. Min. Xavier de Albuquerque, DJU 26.10.79, p. 8.043).

Com base no novo texto constitucional, a Corte Suprema ainda não teve oportunidade de esclarecer a matéria. Inobstante isso, a 2ª Turma do STF decidiu, relativamente à Constituição do Estado do Ceará, que o quorum para a apreciação de veto haveria de ser o da maioria absoluta, tal como prescrito no art. 66, § 4º, da CF (RE 134.584/CE, rel. Min. Carlos Velloso, DJU 13.03.98, p. 13).

Desse modo, o norte que parece orientar o Supremo Tribunal Federal é o da reprodução, pelos demais entes federados, do regramento constitucional acerca do processo legislativo. É claro, porém, que algumas particularidades dos Estados-membros e dos Municípios impedem uma uniformização completa, o que não dispensa a tentativa de harmonização daquilo que for possível.

Jair Eduardo Santana trata do assunto com alguma profundidade, concluindo, ao final, que nem todos os aspectos do processo legislativo são compostos de princípios, e apenas estes são de observância obrigatória pelas entidades periféricas (em "Competências Legislativas Municipais", Del Rey, 1998, pp.-193/199).





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

OS
ADIN Nº 70001981984

TRIBUNAL DE JUSTIÇA - RS
Departamento de Biblioteca e
de Jurisprudência
AUTENTICO E DOU FÉ
Diretora do Departamento

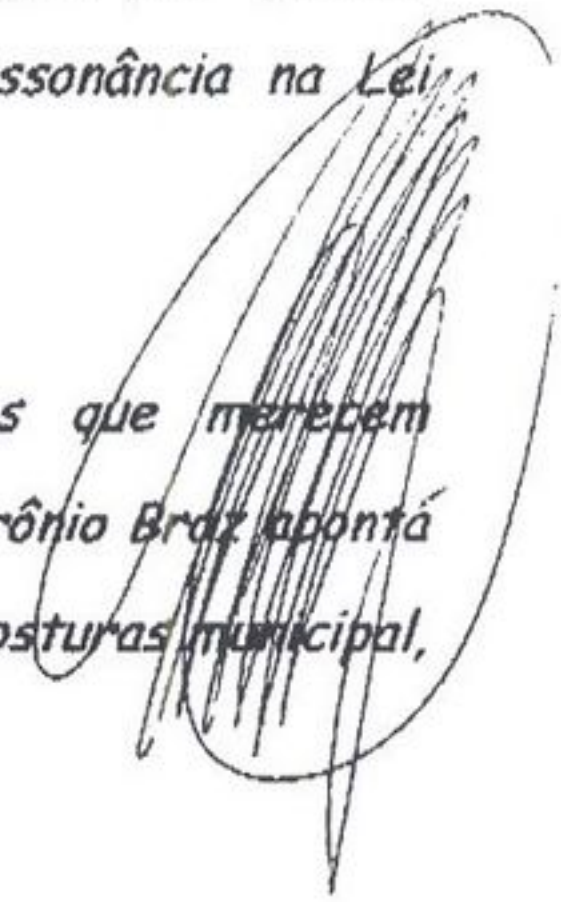


Do mesmo modo, Manoel Gonçalves Ferreira Filho entende que os Estados e Municípios dispõem, atualmente, de uma maior margem de autodeterminação quanto ao processo legislativo, já que a atual Constituição não contemplou dispositivo similar ao art. 200 da Emenda n.º 01/69. Sem embargo, sustenta que os entes federados devem contemplar a "previsão de leis complementares sobre matérias especiais, análogas àquelas que a Constituição Federal prevê" (em "O Processo Legislativo", Saraiva, 1995, p. 244).

Dito isso, convém anotar que a Constituição Federal, expressamente, estabeleceu a exigência de lei complementar para regerar certas matérias. Tal espécie normativa, à diferença das leis ordinárias, exige maioria absoluta para ser aprovada (art. 69 da CF). Parece evidente, assim, que o quorum diferenciado indica que as leis complementares destinam-se à regulamentação de matérias de especial relevância.

Em princípio, aqueles assuntos que a Constituição Federal destinou à lei complementar devem ter o mesmo tratamento nos âmbitos estadual e municipal. É claro que algumas particularidades desses entes federados podem conduzir à exigência de aprovação por quorum diferenciado de outras matérias, que não encontram ressonância na Lei Maior.

A doutrina indica alguns assuntos que merecem formalização via lei complementar no âmbito municipal. Petrônio Braz aponta o estatuto dos servidores públicos municipais, o código de posturas municipal,





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA



O S
ADIN Nº 70001981984

inconstitucionalidade do inc. VI do art. 43 da Lei Orgânica do município de Manoel Viana, por ofensa ao art. 51 da Constituição Estadual.

Mais necessário dizer não seria.

O realço, porém, que, em nível municipal, hão que ser tomados, observados e seguidos os comandos que nas Constituições Federal e Estadual tratam da matéria, embora não com rigidez absoluta, mas com certa maleabilidade. Maleabilidade que, no entanto, não pode chegar ao ponto de, sob a ótica da autonomia político-administrativa do município, essas diretivas sejam simplesmente desconhecidas, esquecidas, ou postas de lado. Autonomia municipal que, tem-se dito e repetido, não é absoluta nem ilimitada. Até porque a República Federativa do Brasil é formada pela *união indissolúvel* dos Estados, Municípios e Distrito Federal, no preciso conceito do art. 1º da Constituição Federal. Em assim sendo, desse interligamento, ou casamento, - *união indissolúvel* - que não comporta liberdade absoluta de auto-determinação das Entidades Menores - Estados e Municípios - quer na estrutura política, quer na administrativa, extrai-se a idéia de limitação. Daí a razão do porque hão que ser, pelos Estados-Membros, seguidas as linhas mestras estabelecidas na Constituição Federal; e pelos Municípios, as diretivas-bases consagradas nas Constituições Federal e Estadual.

Em assim sendo, e é assim que deve ser, em se tratando de leis de maior relevância jurídica e/ou política, para sua aprovação pelo legislativo municipal há que ser observado o *quorum qualificado*. Assim deve ser com leis que digam com o código tributário; com o código de obras; com o plano diretor de desenvolvimento; com o regime jurídico dos servidores; com o código de posturas, ficando com o texto impugnado. Já a lei que disponha de criação de cargos, funções e empregos públicos, não merece essa distinção. Até



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TRIBUNAL DE JUSTIÇA - RJ
Departamento de Biblioteca e
de Jurisprudência
AUTENTICO E DOU FÉ
Diretora do Departamento



O S
ADIN Nº 70001981984

o código tributário municipal, o código sanitário municipal, o código de obras municipal, a lei orgânica da guarda municipal e o plano diretor (em "Direito Municipal na Constituição", Livraria de Direito, 1994, p. 216).

Já José Nilo de Castro indica "todas as codificações, as leis de instituição do regime jurídico único, do plano diretor, da organização administrativa, do plano de carreira dos servidores municipais" (em "Direito Municipal Positivo", Del Rey, 1991, p. 98).

Não parece haver dúvida, portanto, de que as hipóteses objeto de lei complementar previstas no art. 43 da Lei Orgânica do município de Manoel Viana constituem matérias relevantes, merecedoras de quorum diferenciado para aprovação.

Apenas o inciso VI do art. 43 da Lei Orgânica parece não ser suscetível de tal distinção legislativa. Ocorre que a própria Constituição Estadual (art. 19, I), seguindo o que dispõe a Constituição Federal (art. 37, I), manteve tal assunto no âmbito da normatização ordinária, não exigindo, assim, quorum qualificado para sua aprovação. Destarte, por simetria, não poderia o Município desviar-se dos regramentos federal e estadual.

Em síntese, há de reconhecer-se a inconstitucionalidade, apenas, do art. 43, VI, da Lei Orgânica do Município de Manoel Viana, por ofensa ao art. 51 da Constituição Estadual.

Ante o exposto, o parecer é, caso regularizada a representação, pela procedência parcial da ação, para declarar a





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TRIBUNAL DE JUSTIÇA - RS
Departamento de Biblioteca e
de Jurisprudência
AUTENTICO E DOU FÉ
Diretora do Departamento



O S
ADIN Nº 70001981984

porque poderá ser alterada com maior facilidade, dadas as necessidades de aumentar ou diminuir cargos, funções ou empregos público, observadas as injunções temporárias que podem ocorrer, e que exijam essa solução.

Esse, eminentes Juízes deste Colendo Órgão Especial, é o direcionamento que estou a dar na solução da causa nestes autos posta. Apenas em parte reconheço razão jurídica ao proponente da Ação de Inconstitucionalidade. No demais, há que ser observado, no processo legislativo, a diretriz estabelecida no art. 43 da Lei Orgânica do Município de Manoel Viana, eis que de acordo com as Constituições Federal e Estadual.

Isto posto, julgo, em parte, procedente a Ação, declarando a inconstitucionalidade do inciso VI, do art. 43 da Lei Orgânica do Município de Manoel Viana.

É como estou a, devida vênia, votar, eminentes componentes deste Colendo Órgão Especial do Tribunal.

DES. ANTONIO CARLOS STANGLER PEREIRA – Sr. Presidente, em primeiro lugar, acolho a preliminar. Penso que deve haver a regularização da representação.

Em segundo lugar, voto no sentido do acolhimento total da inconstitucionalidade, e não parcial, como fez o Desembargador-Relator inclusive o inc. VI do art. 43 da Lei Orgânica do Município.

DES. VASCO DELLA GIUSTINA – Tratando-se de um processo eminentemente formal, eu baixaria em diligência para complementar essa procuração, mas, vencido nisso, acompanho o Relator.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

O S
ADIN Nº 70001981984



(TODOS OS DEMAIS DESEMBARGADORES VOTARAM DE ACORDO COM O RELATOR).

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N.º 70001981984, DE PORTO ALEGRE: "REJEITARAM, POR MAIORIA, A PRELIMINAR DE DEFEITO DE REPRESENTAÇÃO, VENCIDOS OS DESEMBARGADORES STANGLER E VASCO. NO MÉRITO, JULGARAM PROCEDENTE, EM PARTE, A ACÇÃO PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO VI DO ARTIGO 43 DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE MANOEL VIANA. VOTOU VENCIDO O DESEMBARGADOR STANGLER, QUE A JULGAVA TOTALMENTE PROCEDENTE."

S.B.D.S.