

ARGÜIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL

Na edição anterior desta REVISTA fora anunciado que o egrégio Tribunal de Justiça, em sessão plenária realizada no dia 18 de junho, acolhera, unanimemente, as teses sustentadas pelo Chefe do Ministério Público na representação em que argüia a inconstitucionalidade de dispositivos de lei do município de Venâncio Aires.

Publicado o acórdão, a REVISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO pode divulgá-lo nesta edição, fazendo-o na certeza de que dá a conhecer ao nosso mundo jurídico uma das decisões mais importantes do Poder Judiciário rio-grandense.

INCONSTITUCIONALIDADE EM TESE DE LEI MUNICIPAL. O Tribunal de Justiça tem competência para o exame da inconstitucionalidade, considerando que a observância dos princípios constitucionais na esfera municipal não se desliga do sistema jurídico-político nacional. A incorporação das disposições constitucionais (art. 200 da Constituição Federal) à Constituição Estadual determina a competência dos Tribunais Estaduais para o conhecimento e julgamento de inconstitucionalidade em tese de lei municipal (art. 15 da Constituição Federal e 150 da Constituição Estadual) — Representação acolhida e decretação da inconstitucionalidade argüida.

REPRESENTAÇÃO
Nº 19.522
DR. PROCURADOR GERAL DA JUSTIÇA
CÂMARA MUNICIPAL DE VENÂNCIO AIRES,

TRIBUNAL PLENO
PORTO ALEGRE
REQUERENTE;
REQUERIDA.

ACÓRDÃO

Vistos, etc. Acordam, à unanimidade, em Reunião Plenária do Tribunal de Justiça, conhecer da representação e a julgar procedente para decretar a inconstitucionalidade dos artigos 12, I; 29; 36, parágrafo único e 43 da Lei Municipal nº 10, de 26/01/1972, do Município de Venâncio Aires, feitas as comunicações aos Senhores Prefeito e Presidente da Câmara Municipal, de conformidade e pelos fundamentos constantes das notas taquigráficas anexas, que ficam integrando o presente acórdão, assim como o relatório de fls. 104 e 105 verso.

Participaram do julgamento, além dos signatários, os Excelentíssimos Senhores Desembargadores João Clímaco de Mello Fº, Telmo Jobim, Mário Boa Nova

Rosa, Júlio Costamilan Rosa, José Faria Rosa da Silva, Antônio Augusto Uflacker, Niro Teixeira de Souza, Jorge Ribas Santos, Paulo Beck Machado, Júlio Martins Pôrto, Paulo Barbosa Lessa, Marcolino Moraes, Paulo Boeckel Velloso, Bonorino Buttelli, Garibaldi Almeida Wedy, Charles Edgar Tweedie, Antônio V. Amaral Braga e Peri Rodrigues Condesa.

Porto Alegre, 18 de junho de 1973.

PEDRO SOARES MUÑOZ,
Presidente com voto

EMÍLIO A. MAYA GISCHKOW, Relator

RELATOR (Lê o relatório escrito)

VOTO

O DES. EMÍLIO GISCHKOW (RELATOR) – Sr. Presidente. A hipótese da representação formulada quer-me parecer que pode ser equacionada tendo em vista o exame do sistema constitucional.

Um dos primeiros artigos da vigente Constituição Federal estabelece o sistema federativo, que supõe que os Estados devem se reger segundo os princípios estabelecidos pela Constituição. Mas a organização administrativa dos Estados inclui os municípios que têm autonomia. Essa autonomia cessa em função dos aspectos referidos no art. 15 da Constituição Federal, que estabelece em seu parágrafo 3º: “a intervenção nos municípios será regulada na Constituição do Estado, somente podendo ocorrer quando...”, e enumera as hipóteses.

O estudo que realizei levou-me à conclusão de que, no plano doutrinário, é inequívoco que a observância dos princípios constitucionais se impõe no plano federal, no plano estadual e no plano municipal. Não procurou guardar o constituinte federal, de forma simétrica, o processo de arguição da inconstitucionalidade em tese da mesma forma como o fez em relação à legislação federal e estadual. Não o fez porque não se tratava de leis de um Estado que integra a Federação, mas de um Município. E por isso deixou a matéria disciplinada no art. 15. No § 3º do art. 15 da Constituição Federal distinguimos aquelas hipóteses em que há a intervenção total ou a intervenção relativa, afetando de certa forma a autonomia, mas tendo como objetivo, na intervenção relativa, o resguardo dos princípios constitucionais, a observância da lei e o cumprimento de decisão judiciária.

Permitir-me-ia, então, ler a VV. Ex^{as}. o dispositivo da Constituição. A letra *d*, do § 3º, do art. 15 dispõe o seguinte: “O Tribunal de Justiça do Estado dar provimento a representação formulada pelo Chefe do Ministério Público local para assegurar a observância dos princípios indicados na Constituição Estadual...” Então, para observância dos princípios assegurados na Constituição Estadual, tem o Chefe do Ministério Público o poder, a legitimidade de provocar, perante o Tribunal de Justiça, a inconstitu-

cionalidade da lei municipal. Vamos encontrar no art. 150, letra *d*, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, a repetição da mesma regra: "O Tribunal de Justiça do Estado der provimento a representação formulada pelo Procurador Geral da Justiça para assegurar a observância dos princípios indicados nesta Constituição." Parece-me inequívoco, nessa linha de raciocínio, que o Procurador Geral do Estado, de ofício, pode representar ao Tribunal sempre que tiver conhecimento de inobservância de princípio estabelecido na Constituição Estadual, no que se refere a qualquer dispositivo dela, mas no que diz respeito ao município.

Confrontando as duas Constituições, nelas encontramos as hipóteses em que se caracteriza a imediata intervenção, independentemente do pronunciamento do Poder Judiciário. Como o município é uma célula administrativa da organização do Estado, que integra a Federação, é indispensável que na sua legislação sejam rigorosamente seguidos os princípios constantes da Constituição Federal a que as leis orgânicas estão imediatamente condicionadas. A respeito da intervenção nos municípios, estabelece a Constituição Federal as seguintes hipóteses: a) impontualidade no pagamento de empréstimo garantido pelo Estado; b) falta de pagamento, por dois anos consecutivos, de dívida fundada; c) não forem prestadas contas devidas, na forma da lei; e) forem praticados, na administração municipal, atos subversivos ou de corrupção; f) não tiver havido aplicação, no ensino primário, em cada ano, de 20%, pelo menos, da receita tributária municipal. Estes dispositivos foram todos copiados no art. 150 da Constituição Estadual. Deliberadamente saltei a letra *d* da Constituição Federal porque, na hipótese, a intervenção está relacionada com um aspecto relativo e não absoluto e que diz com a observância dos princípios constitucionais, com a observância de lei e cumprimento de decisão judicial. Vejam VV. Ex^{as}. que é um aspecto relativo porque logo adiante, na letra *d*, reza a Constituição: "O Tribunal de Justiça do Estado der provimento a representação formulada pelo Chefe do Ministério Público local para assegurar a observância dos princípios indicados na Constituição Estadual, bem como para prover a execução de lei ou de ordem ou decisão judiciária, limitando-se o decreto do Governador a suspender o ato impugnado, se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade". Isto é, em face da existência de lei municipal infringente de princípio da Constituição Estadual, e acolhida a inconstitucionalidade pelo Tribunal de Justiça, basta essa circunstância para que se decrete a suspensão do ato com uma intervenção de natureza relativa, no sentido de resguardar o princípio da Constituição Estadual.

Em face do que dispõe o art. 15 da Constituição Federal e do que está disposto no art. 150 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, em princípio não tenho dúvida em entender que tem o Egrégio Tribunal Pleno competência para conhecer da representação. Seria contraditório que a observância dos princípios constitucionais, no que se refere às leis municipais, tivesse que ficar adstrita à provocação direta em relação a cada caso particular. A observância dos princípios constitucionais, também na esfera municipal, é matéria que diz com o sistema jurídico, com a ordem constitucional e não poderia ficar condicionada à manifestação ou à provocação volitiva do interessado, no caso o Prefeito. No caso ora em julgamento, foi o próprio Prefeito Municipal quem provocou o Dr. Procurador Geral do Estado, porque a Câmara Municipal, ao examinar o referido projeto de lei, teria exorbitado de sua competência. Mas, admitindo-se que o Prefeito não houvesse feito a representação, em cada caso particular as leis municipais

seriam inconstitucionais se o Prefeito não adotasse a providência de trazer ao conhecimento judiciário, invocando, como tem sido corrente nos pretórios, um direito subjetivo público, que teria sido violado porque a Câmara Municipal teria invadido a sua órbita de atribuições.

Adoto a linha de raciocínio do eminente Procurador. Apenas estou fazendo uma inversão porque me parece que o art. 15 da Constituição Federal, assim como o art. 150 da Constituição Estadual concedem suporte evidente para caracterizar de forma expressa a competência dos tribunais estaduais para o controle da constitucionalidade das leis municipais. O art. 200 da Constituição Federal, que foi salientado pelo Dr. Procurador quando emitiu seu parecer, dispõe: "As disposições constantes desta Constituição ficam incorporadas, no que couber, ao direito constitucional legislado dos Estados". E é princípio fundamental do sistema constitucional brasileiro que os Estados hão de reger-se pelos mesmos princípios estabelecidos na Constituição Federal. O raciocínio exposto pelo Procurador consiste em que, competindo ao Pretório Excelso, o mais alto Tribunal da República, o conhecimento e julgamento da inconstitucionalidade da lei em tese, também esse dispositivo tem sua incidência em relação aos Tribunais Estaduais no que se refere à legislação municipal. E isso porque o art. 15, embora referindo-se à intervenção, deixa de forma bem expressa, bem nítida, a competência do Tribunal de Justiça.

De forma que, dentro dessa ordem de fundamentação, meu voto preliminar é no sentido de dar pela competência deste Egrégio Tribunal Pleno, para conhecer da representação.

OS DES. CHARLES EDGAR TWEEDIE e ANTÔNIO V. AMARAL BRAGA -- Acompanham o eminente Relator.

O DES. PERI RODRIGUES CONDESSA — A Constituição Federal dá legitimação ao Procurador Geral, na letra *d*, do § 3º do art. 15 (e a Constituição Estadual também), para representar a este Egrégio Tribunal contra ato municipal que desrespeite princípio indicado na referida Constituição. O ato impugnado poderá então ser suspenso por decreto do Governador para restabelecimento da normalidade constitucional, (Constituição do Estado, art. 150, *d*). A Constituição Federal também se reserva o poder de intervenção para bem prover à execução de lei ou de ordem ou decisão judiciária (C. F. art. 10, IV, c). No caso presente, trata-se de lei que se alega infringente de princípio que integra o nosso sistema constitucional, e que penso estar certo apontando-o no art. 57, II, da Constituição Federal, e no art. 32, IV, da Constituição Estadual, em princípio, sem descer agora à apreciação do mérito.

Escapou ao nosso legislador constituinte estadual a inclusão, em nossa carta, de uma norma semelhante à da Constituição de São Paulo. Mas se a nossa Constituição titula o Dr. Procurador Geral da Justiça a representar por ato inconstitucional, para efeito de intervenção como também o faz a Constituição Federal, parece-me que isso é o mais, e, nestas condições, por que não se lhe há de reconhecer legitimação para o menos, sem o ato de força da intervenção, que é pleitear a declaração da inconstitucionalidade de lei, o que o Poder Judiciário faz nos campos estadual e federal sem ferir a independência de poderes e soberania. Acho que o invocado art. 200 da Constituição Federal é bastante

para, nesse caso, autorizar o julgador a fazer aplicação, no âmbito municipal, do princípio constitucional federal do art. 119, II, letra "L" na sua integralidade, isto é, não só quanto a ato que autorize intervenção, que a Constituição Estadual prevê, mas também quanto a simples declaração da inconstitucionalidade de lei, que ela não prevê mas decorre do próprio sistema. E tanto mais se acentua essa legitimação do Dr. Procurador Geral da Justiça, no caso, quando vem ela apoiada e provocada pelo Chefe do Executivo Municipal.

Por esses fundamentos, conheço da representação.

O SR. PRESIDENTE (DES. PEDRO SOARES MUÑOZ) – Estou inteiramente de acordo com o voto do eminente Relator. A competência do Egrégio Tribunal Pleno para conhecer da representação decorre da circunstância de tratar-se de ação declaratória de inconstitucionalidade, onde não existe outra matéria senão a atinente à arguição de inconstitucionalidade.

Ora, nos termos do art. 116 da Constituição Federal, somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato do poder público. Quando a arguição de inconstitucionalidade se faz em ação direta, a competência só pode ser do Pleno, porque a matéria se exaure na inconstitucionalidade, e só quem pode declará-la é o Tribunal Pleno.

No que diz respeito à legitimidade do Procurador Geral da Justiça para argüir a inconstitucionalidade em tese das leis municipais, tenho para mim que ela decorre dos princípios cardiais da Constituição Federal que se incorporam, por força da mesma Constituição Federal, automaticamente, à organização dos Estados. Se o Procurador Geral tem competência "ex vi" do art. 119, I, letra "L", para argüir a inconstitucionalidade das leis estaduais perante o Supremo, em face da simetria que dita a organização federativa do País, os procuradores do Estado deverão ter a mesma legitimidade para argüir, perante a cúpula do Poder Judiciário estadual, a inconstitucionalidade das leis municipais. É o que decorre do art. 200 da Constituição do Brasil que considera incorporadas as suas disposições, no que couber, ao direito constitucional legislado dos Estados.

Acompanho o eminente Relator. Entendo que a competência para conhecer desta ação direta é do Tribunal Pleno e que o Procurador Geral do Estado tem legitimidade para argüir, em tese, a inconstitucionalidade de lei municipal, tal como lhe atribui, de resto, o art. 21, letra "h", inc. 2, da Lei Orgânica do Ministério Público (Lei nº 6.535/73).

O DES. JOÃO CLÍMACO DE MELLO Fº – De acordo com o eminente Relator.

O DES. TELMO JOBIM – Vou ficar com os dois artigos invocados da Constituição Federal – arts. 116 e 15, § 3º, letra "d". O primeiro firma a competência do Pleno para examinar a inconstitucionalidade, e o segundo dá essa ação a S. Ex^a., o Dr. Procurador.

Acompanho o eminente Relator.

OS DES. MÁRIO BOA NOVA ROSA, JÚLIO COSTAMILAN ROSA e JOSÉ SILVA – Acompanham o eminente Relator.

O DES. ANTÔNIO AUGUSTO UFLACKER – Relevantíssima a tese hoje trazida à decisão do Tribunal Pleno, Sr. Presidente. Acompanho integralmente o voto proferido pelo eminente Relator.

OS DES. NIRO TEIXEIRA DE SOUZA, JORGE RIBAS SANTOS, PAULO BECK MACHADO, JÚLIO MARTINS PÔRTO, PAULO BARBOSA LESSA, MARCOLINO MORAES, PAULO BOECKEL VELLOSO, BONORINO BUTTELLI e GARIBALDI ALMEIDA WEDY – De acordo com o eminente Relator.

O DES. EMÍLIO MAYA GISCHKOW (RELATOR) – Sr. Presidente. O segundo aspecto da questão ficou já examinado no relatório e diz respeito ao processamento do pedido. Estudando a matéria, verifiquei que o nosso Regimento estabelece, de forma expressa, que, nos casos omissos, recebe subsidiariamente as disposições do Regimento do Pretório Excelso. O Regimento do Pretório Excelso regula exaustivamente o processo e, no caso, foram observadas todas as formalidades processuais. Parece que não há razão para me alongar porque, havendo regra expressa dentro do nosso Regimento determinando a aplicação do Regimento do Excelso Pretório, e sendo este exaustivo, observadas que foram as regras do Regimento, passaria a enfrentar o mérito.

Como VV. Ex^{as}. viram do relatório, três são as irregularidades apontadas na representação e essas irregularidades infringem o art. 57, II, IV e V, da Constituição Federal: "É da competência exclusiva do Presidente da República a iniciativa das leis que: II – criem cargos, funções ou empregos públicos ou aumentem vencimentos ou a despesa pública; IV – disponham sobre organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária; V – disponham sobre servidores públicos da União, seu regime jurídico..."

Viram VV. Ex^{as}. que, na lei, ao ser aprovada em decorrência de emenda, foi feita a inclusão do critério de avanços adotado pela legislação estadual, isto é, concedeu-se uma vantagem estatutária que implicou em aumento de despesas sem iniciativa do Poder Executivo. Mais especificamente, como têm os municípios que observar rigorosamente os princípios da Constituição Estadual, que repetem os da Constituição Federal, essas infrações estão caracterizadas pela violação expressa dos arts. 32 e 157 da Constituição Estadual do RGS.

Em conclusão, acolho a representação para declarar a inconstitucionalidade do art. 12, I, da Lei Municipal nº 10, do município de Venâncio Aires, uma vez que alterou os padrões, contrariando fundamentalmente o projeto, como se verifica de fls. 22 dos autos. Também no que se refere ao art. 29 da mesma lei, quando houve alterações de tabela de vencimentos do funcionalismo municipal, porque os níveis foram elevados, como tive oportunidade de referir no relatório. Ainda o parágrafo único do art. 36 resultou de emenda que implicou em aumento de despesas, sem a provocação do prefeito municipal. Esse parágrafo dispõe que o funcionário que não usufruir da vantagem receberá 50% do aumento verificado, até a total absorção da vantagem. E o art. 43, que foi introduzido em decorrência de emenda através da qual houve concessão de avanços, vantagem evidentemente estatutária e que determinou a incidência da legislação estadual para a concessão dos referidos avanços.

Acolho integralmente a representação e, quer nos termos da Constituição do Estado, imediatamente aplicável, quer nos termos da Constituição Federal da qual é cópia fiel o art. 150, letra "d", da Constituição do nosso Estado, restando o exame da comunicação ao Governador do Estado para os fins previstos na Constituição. Submeto essa última parte à discussão dos eminentes Colegas.

No início do voto, coloquei o problema da interpretação que se deve dar à parte final da letra "d" do art. 150 da Constituição Estadual. Não sendo o município uma entidade federativa, mas um órgão que integra a organização administrativa do Estado, a observância dos princípios da Constituição Estadual está submetida a critério rígido e controle do Governo do Estado. A inobservância dos princípios constitucionais, e não cumprimento de lei ou de decisão judicial obriga a intervenção do Poder Executivo Estadual para fazer observar o princípio da Constituição do Estado, a que está adstrito o município. Mas o Governo do Estado, nessas hipóteses, não pode realizar a suspensão do ato sem que haja a prévia manifestação do Poder Judiciário a respeito da inconstitucionalidade, a respeito da não aplicação de lei estadual ou quando ocorrer o não cumprimento de decisão judicial. A redação do artigo levou-me, em princípio, a entender que a decisão do Tribunal, caso acolhido meu voto — e por isso coloco essa parte em discussão — deve ser comunicada ao Governador. São estes os termos do dispositivo da Constituição Estadual que repete os termos da Constituição Federal: "O Tribunal de Justiça do Estado der provimento a representação formulada pelo Procurador Geral da Justiça para assegurar a observância dos princípios indicados nesta Constituição, bem como para prover a execução de lei, ou de ordem ou decisão judiciária, limitando-se o decreto do Governador a suspender o ato impugnado, se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade". Realmente existe uma intervenção, que é a suspensão da vigência da lei declarada inconstitucional. Quer-me parecer que aqui houve uma impropriedade na redação constitucional, porque, se cabe ao Poder Judiciário o controle da constitucionalidade das leis, bastaria a decisão do Judiciário para deixar encerrado o problema. A lei municipal é inconstitucional, a lei municipal não pode prevalecer em face da decisão jurisdiccional.

A mim parece, em princípio, que basta a decisão do Tribunal, porque a comunicação estaria relacionada com aquelas hipóteses em que fosse postulada a intervenção. Seria um verdadeiro absurdo a intervenção, quando a representação foi provocada pelo próprio Prefeito, que quer manter o aspecto de constitucionalidade, observância dos princípios constitucionais. Se estivesse envolvido o Prefeito no processo de inconstitucionalidade, então seria o caso de intervenção.

Coloco meu voto nestes termos: declaro a inconstitucionalidade e que se comunique ao Prefeito e ao Presidente da Câmara de Vereadores.

O DES. ANTÔNIO V. AMARAL BRAGA — A minha manifestação é com relação à parte final do voto do eminente Des. Emílio Gischkow. Entendo que não cabe agora, evidentemente, uma comunicação ao Governador do Estado, eis que não se trata de pedido de intervenção. Trata-se apenas de declaração de inconstitucionalidade. Basta a comunicação ao Prefeito e ao Presidente da Câmara de Vereadores. *OS DES. CHARLES EDGAR TWEEDIE, PERI RODRIGUES CONDESSA, O SR. PRESIDENTE — PEDRO SOARES MUÑOZ, JOÃO CLÍMACO DE MELLO F^o, TELMO JOBIM, MÁRIO BOA NOVA ROSA, JÚLIO COSTAMILAN ROSA, JOSÉ SILVA, ANTÔNIO AUGUSTO UFLACKER, NIRO TEIXEIRA DE SOUZA, JORGE RIBAS SANTOS, JÚLIO MARTINS PÔRTO, PAULO BARBOSA LESSA, MARCOLINO MORAES, PAULO BOECKEL VELLOSO, BONORINO BUTTELLI e GARIBALDI ALMEIDA WEDY — De acordo.*

O SR. PRESIDENTE (DES. PEDRO SOARES MUÑOZ) – Representação nº 19.522, de Porto Alegre. Conheceram da Representação e a julgaram procedente para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 12, I, 29, 36, § único, e 43 da Lei Municipal nº 10 de 26/01/1972, do município de Venâncio Aires, comunicando-se aos Srs. Prefeito e Presidente da Câmara Municipal o teor da presente decisão.