



AJALR
Nº 70042619148
2011/CÍVEL

**AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE**

DE

ÓRGÃO ESPECIAL

Nº 70042619148

PORTO ALEGRE

**PREFEITO MUNICIPAL DE DE
ESTÂNCIA VELHA**

PROPONENTE

**CÂMARA MUNICIPAL DE
VEREADORES DE ESTÂNCIA
VELHA**

REQUERIDO

PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

INTERESSADO

DECISÃO

Vistos.

O **PREFEITO DE ESTÂNCIA VELHA** propõe ação direta de inconstitucionalidade da Lei Municipal n.º 1.598, de 07 de outubro de 2010, que estabelece serviços de terraplanagem e aterramento em programas habitacionais e dá outras providências.

Em suma, alega a inconstitucionalidade das denominadas leis autorizativas, expediente utilizado por parlamentares para granjear crédito político pela realização de obras ou serviços em campos de competência material nos quais não têm iniciativa de leis. Aponta vício de origem, pois, ainda que autorizando, não deixa de dispor sobre matéria de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, implicando, ainda, usurpação de competência material e ofensa à Separação dos Poderes. Anota, ainda, ofensa aos artigos 149 e 154, I, Constituição Estadual, pleiteando,



AJALR
Nº 70042619148
2011/CÍVEL

liminarmente, a suspensão dos efeitos da referida lei e, ao final, a declaração da sua inconstitucionalidade.

É o relatório.

A Lei n.º 1.598, de 07 de outubro de 2010, que estabelece serviços de terraplanagem e aterramento em programas habitacionais e dá outras providências, assim estabelece:

“Art. 1º O Município de Estância Velha, através da Secretaria competente do Poder Executivo, garantirá através de programas oficiais habitacionais, visando à aquisição da primeira moradia os serviços de terraplanagem, aterramento de imóvel público e privado.

Art. 2º Os serviços de terraplanagem, aterramento em programas habitacionais deverão ter prévia autorização do Poder Legislativo.

Art. 3º Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a regulamentar no que couber a presente Lei.

Art. 4º Esta Lei entrará em vigor na data da sua publicação.”

Flagrante o vício de origem no respectivo processo legislativo.

Isso porque compete privativamente ao Chefe do Executivo a iniciativa de lei que disponha sobre a organização e o funcionamento da administração pública, na forma do artigo 82, II e VII, da Constituição Estadual.

Dispositivo aplicável em âmbito municipal por força do artigo 8.º, *caput*, também da Carta Estadual, que consagra o princípio da simetria, determinando a observância, pelos Municípios, dos princípios estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual.



AJALR
Nº 70042619148
2011/CÍVEL

No caso, verifica-se que a lei objeto da ação foi promulgada pelo Presidente da Câmara de Vereadores (fl. 18), a bem revelar a inobservância da ordem constitucional.

Como se não bastasse, o artigo 2.º pretende submeter à prévia autorização do Legislativo a execução dos serviços.

Mais não é preciso dizer, sendo evidente, ainda, a ofensa ao princípio da Separação dos Poderes, previsto no artigo 10, Constituição Estadual, usurpando o Legislativo Municipal competência privativa do Poder Executivo.

Aliás, a redação do artigo 3.º da lei impugnada revela estar-se diante das denominadas leis autorizativas, cumprindo anotar que, quanto a elas, o Órgão Especial já teve a oportunidade de se pronunciar a respeito, em hipóteses versando sobre contratação emergencial de servidores, oportunidade em que reconhecida a inconstitucionalidade.

Neste sentido, trago à colação o seguinte precedente:

ADIN. GIRUÁ. LEIS NºS. 665/08, 3674/08, 3677/08, 3676/08, 3678/09 E 3659/07, AUTORIZANDO O PODER EXECUTIVO A CONTRATAR INÚMEROS SERVIDORES, EM CARÁTER EMERGENCIAL. LEIS MERAMENTE AUTORIZATIVAS E, COMO TAL, INCONSTITUCIONAIS, POR VÍCIO DE INICIATIVA. SUCESSÃO CONTINUADA DE LEIS QUE, ADEMAIS, AFASTAM O CARÁTER DE EXCEPCIONALIDADE, A DEMONSTRAR QUE A ATIVIDADE É PERMANENTE, CONTRARIANDO A NORMA DO ART. 19, IV DA CARTA ESTADUAL, QUE ESTATUI, COMO REGRA, A EXCEPCIONALIDADE DAS CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS. ART. 27 DA LEI Nº 9868/99. EFICÁCIA DA DECLARAÇÃO POSTERGADA PARA 30.12.08, PARA SE ASSEGURAREM OS SERVIÇOS E PODER O MUNICÍPIO SE



AJALR
Nº 70042619148
2011/CÍVEL

AJUSTAR AO COMANDO CONSTITUCIONAL. LEI DE Nº 3447/07, CUJO PRAZO AUTORIZADO JÁ SE VENCEU, NÃO PODE SER OBJETO DE ADIN, POR PERDA DE INTERESSE, PREJUDICADA, NESTE PONTO, SUA APRECIÇÃO. EFICÁCIA DIFERIDA. ADIN JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70024126872, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vasco Della Giustina, Julgado em 25/08/2008)

No ponto, permito-me reproduzir trecho da fundamentação constante do voto do Relator, *in litteris*:

“Observo, em segundo lugar, que todas as demais leis, objeto de apreciação, de nºs 3665/08, 3674/08, 3677/08, 3676/08, 3678/09 e 3659/07, que autorizam o poder executivo municipal a promover a contratação temporária de excepcional interesse público, ainda com vigência e eficácia, são todas autorizativas.

E sendo leis meramente autorizativas, são inconstitucionais.

A propósito já discorri:

Outra discussão que se trava a nível jurisprudencial é relativamente às leis meramente autorizativas.

Tais “leis”, óbvio, são sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria cabimento o Executivo se autorizar a si próprio, muito menos onde já o autoriza a própria Constituição. Elas constituem um vício patente. É o que sustenta o jurista Sérgio Rezende de Barros:

“Inconstitucionalidade da “lei” autorizativa. Como ocorre na federação para os entes federativos, igualmente na separação de poderes a competência básica de cada Poder é fixada pela ordem constitucional, integrada pelas constituições federal e estaduais e leis orgânicas municipais. Aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, compete o que a ordem constitucional lhes determina ou autoriza. Fixar competência dos Poderes constituídos, determinando-os ou autorizando-os, cabe ao Poder Constituinte no texto da constituição por ele elaborada. Vale dizer, a natureza teleológica da lei - o fim: seja determinar, seja autorizar - não inibe o vício de iniciativa. A inocuidade da lei não lhe retira a inconstitucionalidade. A iniciativa da lei, mesmo sendo só para autorizar, invade competência constitucional privativa.”

Uma corrente jurisprudencial sustenta que a lei que autoriza não é lei que impõe. Ficaria a critério do Executivo cumpri-la ou não, e, por conseqüência, sujeitar-se ao ônus político de tal atitude, não podendo ser considerada inconstitucional, não obstante marcada pelo vício da iniciativa.



AJALR

Nº 70042619148

2011/CÍVEL

A outra corrente argumenta que não se pode interpretar a autorização como mero sinônimo de opção para cumprir ou não a lei, eis que tal substantivo tem o sentido e alcance de uma determinação ou imposição, para que a lei seja cumprida, não se podendo falar de lei inócua ou decorativa, ainda que dela não decorram ônus para o Executivo.

E no caso, padecendo ela de vício de iniciativa, deve ser declarada inconstitucional.

Tem prevalecido no Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul esta orientação.

A respeito de seus fundamentos, no julgamento de caso concreto, discorreu com grande propriedade a Desembargadora Maria Berenice Dias, "verbis": "Ainda que a norma disponha que fica o Executivo "autorizado" a prestar o serviço, é evidente que se trata de uma determinação para a prestação do serviço, e, gratuitamente.

"Assim já tive oportunidade de sustentar no julgamento da ADIN nº 70000063602, tendo a escassa maioria entendido que normas desse jaez não passam de mera autorização, não padecendo de inconstitucionalidade.

"No entanto, a competência dos Três Poderes, nas diversas esferas que existem na Federação, é fixada pela ordem constitucional. Portanto, a 'norma agendi' que determina ou autoriza o Poder Executivo a agir no âmbito de sua competência é a própria norma constitucional. Trata-se de competência legislativa constituinte e não competência ordinária, pois é a Constituição que fixa o que compete ao Poder Executivo, seja autorizando, seja determinando sua atuação. Assim, não cabe à lei invadir essa competência constituinte para autorizar o Poder Executivo a agir, pois é a Constituição que o autoriza a agir, dando-lhe competência própria, excludente dos demais Poderes. Ora, se o Poder Legislativo intenta autorizá-lo, ainda que inócua ou rebarbativamente, age inconstitucionalmente, porque está invadindo a competência constituinte que fixa a competência de ação, determinando ou autorizando a conduta para os Três Poderes.

"A circunstância de ser a lei meramente "autorizativa", e não "determinativa" não elide, não suprime, não elimina o fato de estar ela dispondo - ainda que de forma meramente "autorizativa" - sobre matéria que é reservada à iniciativa privativa do Chefe do Executivo pela Lei Orgânica municipal, a molde do que fazem o art. 82 da Constituição do Estado e o art. 61, §1º da Constituição da República. Em suma, a natureza teleológica da lei, seja ela para 'autorizar' ou para 'determinar' não elide a inconstitucionalidade por vício de iniciativa. Trata-se de lei que mesmo quando para só autorização, invade competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

"De outro lado, não se pode reconhecer o direito de autorizar se não se puder reconhecer o direito de proibir, e deste, com certeza, não dispõe o legislador municipal. Quem não pode restringir também não pode conceder. Cabe alertar que, se for chancelado dito proceder, não mais se poderá obstar que proceda o Legislativo a toda e qualquer recomendação ao Executivo sobre a forma de administrar, mesmo na hipótese de a recomendação implicar aumento de despesa.

"A expressão "fica o Poder Executivo autorizado a prestar..." não significa concessão de mera faculdade ao prefeito para que proceda à prestação do serviço, tendo nítido caráter autoritativo para que assim proceda. Na linguagem legislativa autorizar tem o sentido de ordenar, e eventual desatendimento a essa quase imposição poderia, inclusive, ensejar o



AJALR
Nº 70042619148
2011/CÍVEL

reconhecimento de uma postura omissiva do administrador por não praticar o ato autorizado.

“Tal ingerência na administração ordinária invade a atividade privativa da função executiva, pois a prestação de serviços a particulares mediante a cessão de bens públicos é de iniciativa exclusiva do prefeito municipal, tanto é que o próprio Legislativo se limitou a ‘autorizar’, reconhecendo, de forma implícita, a falta de legitimidade para tanto.

“Assim, de todo descabida a simples tentativa de autorizar o exercício de um direito, momento quando implica aumento de despesa.” (Apud “Controle de Constitucionalidade das Leis”, Vasco Della Giustina, fls.168/171, Livraria do Advogado, 2ª. Ed., 2006.

Acrescento, ainda, outro julgado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 10/2007, DO MUNICÍPIO DE GUAPORÉ, QUE AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A INSTITUIR O PROGRAMA DE INCENTIVO ÀS INDÚSTRIAS CASEIRAS. INICIATIVA PARLAMENTAR. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. É do prefeito municipal o dever de adotar providências que o vinculam gerando despesa pública, à margem de sua iniciativa. O fato de a norma ser autorizativa não modifica o juízo de invalidez por falta de legítima iniciativa. Reconhecida a afronta aos artigos 8º, 10, 60, II, d, 61, I, 82, II e VII, 149 e 154, I, da Constituição Estadual. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70022341739, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alzir Felipe Schmitz, Julgado em 04/08/2008)

Depois, o artigo 1.º do diploma legal atacado, ao garantir a prestação dos serviços de terraplanagem e aterramento pelo Município, por meio da Secretaria competente, termina por ofender o artigo 60, II, d, CE, a par de implicar aumento de despesa, flagrada, agora, inconstitucionalidade material, violados os artigos 61, I, 149 e 154, I, CE.

Dito isso, **defiro a liminar**, para suspender os efeitos da Lei Municipal n.º 1.598, de 07 de outubro de 2010, do Município de Estância Velha.



AJALR
Nº 70042619148
2011/CÍVEL

Notifique-se o Sr. Presidente da Câmara de Vereadores de Estância Velha, para que, em 30 dias, preste informações, nos termos dos artigos 6.º, *caput* e parágrafo único, Lei n.º 9.868/99 e 213, § 2.º, Regimento Interno do Tribunal de Justiça.

Cite-se, no prazo de 40 dias, o ilustre Procurador-Geral do Estado, forte nos artigos 95, § 4.º, da Constituição Estadual e, mais uma vez, 213, § 2.º, Regimento Interno do Tribunal de Justiça.

Após, vista ao digno Dr. Procurador-Geral de Justiça, nos termos do artigo 95, § 3.º, da Constituição Estadual.

Intimar.

Porto Alegre, 05 de maio de 2011

DES. ARMINIO JOSÉ ABREU LIMA DA ROSA,
Relator.

	<p>Este é um documento eletrônico assinado digitalmente por: Signatário: ARMINIO JOSE ABREU LIMA DA ROSA Nº de Série do certificado: 1F4AA61D58AD9191 Data e hora da assinatura: 06/05/2011 14:48:51</p> <p>Para conferência do conteúdo deste documento, acesse, na internet, o endereço http://www.tjrs.jus.br/site_php/assinatura e digite o seguinte número verificador: 700426191482011749951</p>
--	---