



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Número do 1.0000.08.480944-1/000 **Númeração** 4809441-
Relator: Des.(a) Roney Oliveira
Relator do Acordão: Des.(a) Roney Oliveira
Data do Julgamento: 10/06/2009
Data da Publicação: 17/07/2009

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADI) - LEI MUNICIPAL N. 11.045/2005 - MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA - VÍCIO DE INICIATIVA NO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO - INGERÊNCIA INDEVIDA DO PODER LEGISLATIVO EM MATÉRIA DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - AUMENTO DE DESPESAS SEM PREVISÃO DE RECEITA - OFENSA À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - REPRESENTAÇÃO ACOLHIDA.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N° 1.0000.08.480944-1/000 - COMARCA DE JUIZ DE FORA - REQUERENTE(S): FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS - FIEMG REPRESENTADO(A)(S) POR ROBSON BRAGA DE ANDRADE - REQUERIDO(A)(S): CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA REPRESENTADO(A)(S) POR FRANCISCO CARLOS CANALLI - RELATOR: EXMO. SR. DES. RONEY OLIVEIRA

ACÓRDÃO

Vistos etc., acorda a CORTE SUPERIOR do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, incorporando neste o relatório de fls., na conformidade da ata dos julgamentos e das notas taquigráficas, à unanimidade de votos, EM ACOLHER A REPRESENTAÇÃO.

Belo Horizonte, 10 de junho de 2009.

DES. RONEY OLIVEIRA - Relator

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

Assistiu ao julgamento, pela Requerente, a Dr.^a Maria de Lourdes



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Flecha de Lima Xavier Cançado.

O SR. DES. RONEY OLIVEIRA:

VOTO

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade (fls. 02/26-TJ, com documentos de fls. 27/191-TJ), com pedido de liminar, manejada pela Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais - FIEMG, representada por seu Presidente, Robson Braga de Andrade, visando à declaração da inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 11.045, de 26 de dezembro de 2005, em contrariedade ao disposto nos artigos 66, inciso III, alíneas "a" e "f", 90, incisos V, XIV e XXVII, 165, caput e §1º, 169, 173, caput e §1º, 170, inciso V e 171, inciso I, alínea "f", todos da Constituição do Estado de Minas Gerais.

Pleiteia a concessão de liminar para a suspensão, in limine, da Lei Municipal nº 11.045/2005 e, ao final, a declaração de sua inconstitucionalidade.

Este Relator, por questão de prudência, postergou a apreciação do pedido de liminar, para após as informações do Órgão Legislativo de Juiz de Fora (fls. 213/214-TJ).

Os informes foram prestados pelo Presidente da Câmara Municipal de Juiz de Fora (fls. 220/228-TJ), com posterior exame e indeferimento da liminar (fls. 230/231-TJ).

A d. Procuradoria-Geral de Justiça opinou, às fls. 236/254-TJ, pela procedência do pedido.

É o relatório.

Inexistindo preliminares a serem apreciadas, passo ao mérito.

"(...) se subsistem dúvidas sobre a constitucionalidade de uma lei ou de um ato normativo estadual ou municipal frente a uma Constituição



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

estadual, caberá ao Tribunal de Justiça a solução da controvérsia. (...)" (MOTTA FILHO, Sylvio Clemente da. Controle de constitucionalidade: uma abordagem jurisprudencial. Rio de Janeiro: Impetus, 2002, p. 77).

Alega o requerente que a Lei Municipal nº 11.045/2005 apresenta vício de iniciativa, já que o projeto de lei foi apresentado à tramitação na Câmara de Vereadores pelos próprios parlamentares, quando por sua natureza e matéria caberia ao Executivo, e aprovado (pelo Legislativo), com posterior veto do Executivo, o referido ato foi rejeitado pela Câmara, ocasionando a promulgação da lei.

Salienta-se, na inicial, que referida Lei Municipal nº 11.045/2005, acoimada de inconstitucional, atrita com o art. 66, inciso III, alíneas 'e' e 'f', art. 90, incisos V, XIV, XXVII, art. 165, caput e §1º, art. 169, art. 170, inciso V e art. 171, inciso I, alínea 'f', art. 173, caput e §1º, todos da Constituição Estadual de 1989 (CEMG/89):

"Art. 66 - São matérias de iniciativa privativa, além de outras previstas nesta Constituição: (...) III - do Governador do Estado: (...) e) a criação, estruturação e extinção de Secretaria de Estado, órgão autônomo e entidade da administração indireta; f) a organização da Advocacia do Estado, da Defensoria Pública, da Polícia Civil, da Polícia Militar e dos demais órgãos da Administração Pública, respeitada a competência normativa da União; (...)"

"Art. 90 - Compete privativamente ao Governador do Estado: (...) V - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição; (...) XIV - dispor, na forma da lei, sobre a organização e a atividade do Poder Executivo; (...) XXVII - exercer outras atribuições previstas nesta Constituição. (...)"

"Art. 165 - Os Municípios do Estado de Minas Gerais integram a República Federativa do Brasil. §1º - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, organiza-se e rege-se por sua Lei Orgânica e demais leis que adotar, observados os princípios da Constituição da República e os desta Constituição. (...)"



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

"Art. 169 - O Município exerce, em seu território, competência privativa e comum ou suplementar, a ele atribuída pela Constituição da República e por esta Constituição."

"Art. 170 - A autonomia do Município se configura no exercício de competência privativa, especialmente: (...) V - promoção do ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, ficando dispensada a exigência de alvará ou de qualquer outro tipo de licenciamento para o funcionamento de templo religioso e proibida limitação de caráter geográfico à sua instalação; (...).

"Art. 171 - Ao Município compete legislar: I - sobre assuntos de interesse local, notadamente: (...) f) a organização dos serviços administrativos; (...)"

"Art. 173 - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo. §1º - Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições, e, a quem for investido na função de um deles, exercer a de outro. (...)"

De fato, o art. 66, inciso III, alíneas 'e' e 'f', art. 90, incisos V, XIV, XXVII, art. 165, caput e §1º, art. 169, art. 170, inciso V e art. 171, inciso I, alínea 'f', art. 173, caput e §1º, todos da Constituição Estadual de 1989, interpretados em conjunto, vedam ao Legislativo a iniciativa de projetos de leis que versem sobre matérias inseridas no âmbito de competência privativa do Executivo, como é o caso da questionada Lei Municipal n. 11.045/2005, que dispõe sobre a criação, a organização e a estruturação dos órgãos e entidades do Executivo e suas respectivas atribuições, bem como sobre serviços administrativos, conforme dispõem os arts. 2º, 70, inciso III e 89, inciso XXIII da Lei Orgânica de Juiz de Fora.

O Poder Legislativo, através de ato de sua iniciativa (fls. 57/70-TJ), ao "traçar normas gerais para a instalação de Estações de Telecomunicações de transmissão de rádio, televisão, telefonia,



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

telecomunicação em geral e outros equipamentos, estabelece obrigações e deveres à estrutura administrativa municipal, além de pretender criar novo órgão administrativo" (fl. 238-TJ), invade, assim, esfera de competência executiva, em flagrante desrespeito aos princípios constitucionais do devido processo legislativo e da separação dos poderes.

Em seu lúcido parecer, o Procurador de Justiça, João Batista da Silva, salienta, ao opinar pela acolhida da representação:

"(...) Após análise detida dos autos, não resta qualquer dúvida quanto à inconstitucionalidade formal que macula o diploma legal objeto da presente ADI. Como se pode depreender de seu teor, o texto normativo em pauta, constante às fls. 72/83 destes autos, ao traçar normas gerais para a instalação de Estações de Telecomunicações de transmissão de rádio, televisão, telefonia, telecomunicação em geral e outros equipamentos, estabelece obrigações e deveres à estrutura administrativa municipal, além de pretender criar novo órgão administrativo, como se depreende da leitura do art. 27 e dos §§2º e 3º do art. 37, ambos da Lei n. 11.045/2005. (...) Da leitura do dispositivo constitucional supra [CEMG, art. 66, inciso III, alíneas 'e' e 'f'], extrai-se que é da competência privativa do Chefe do Poder Executivo os projetos de lei que tratem de matérias que se refiram à organizações e estruturação administrativa, ai incluindo-se, sem sombra de dúvida, a criação de atribuições e obrigações a órgãos públicos já existentes e a criação de novos. Quanto à observância da norma constitucional pelos Municípios, é a mesma inconteste, face ao princípio da simetria com o centro. De efeito, constitui preceito expresso na Constituição Estadual (art. 165, §1º CE/89) que as entidades federadas de segundo grau - os Municípios - deverão obedecer aos princípios e normas plasmados nas Constituições da República e do Estado, dentre os quais, o da separação e independência entre os Poderes. (...) Via de consequência, não é conferido à Câmara dos Vereadores mitigar a independência que deverá existir entre os Poderes Municipais, sob pena de, como na presente hipótese, incorrer em inconstitucionalidade. (...) Mister reconhecer, entretanto, que a regra que confere funções estranhas a



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

determinado Poder do Estado, que não as naturais e preponderantemente suas, deverá vir expressamente prevista no texto constitucional, por encerrar, indubitavelmente, exceção à regra estabelecida (art. 2º CR/88). Impende ressaltar, ainda, que tal exceção deverá ser obra do Legislador Constituinte Originário, na medida em que só este tem poderes efetivos de excepcionar princípio que traduz, também pela sua vontade, cláusula pétrea. Ao estabelecer o constituinte que as leis que tratem da criação, estruturação, organização e extinção de Secretaria de Estado, órgão autônomo e entidade da administração indireta são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, teve como objetivo resguardar a independência deste Poder, e sua conseqüente não submissão a qualquer dos outros Poderes do Estado. (...) No mesmo sentido é a jurisprudência desta Colenda Corte Superior, que, em reiteradas oportunidades, vem julgando formalmente inconstitucionais as leis que tratem de matéria cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo cuja iniciativa tenha sido do Poder Legislativo, por desrespeito não só a disposição expressa da Constituição Estadual, como também ao princípio da separação dos poderes. (...) Destarte, não resta dúvida que a Lei n. 11.045/2005, do Município de Juiz de Fora padece de inconstitucionalidade formal em virtude do vício de iniciativa, ferindo, assim, o princípio da separação e independência entre os Poderes. (...)" (fls. 238/247-TJ).

Lado outro, a lei, acoimada de inconstitucional, além de tratar de matéria não afeita a iniciativa do Legislativo, cria deveres para a Administração Municipal que implicam aumento de gastos públicos, sem indicar, entretanto, a correspondente fonte de custeio.

Somente o Executivo pode decidir acerca da conveniência e oportunidade do encaminhamento de projetos que redundem em aumento de despesas públicas a serem custeadas pela municipalidade, a fim de não causar desequilíbrio nas contas públicas e não ultrapassar os limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Soma-se aos apontados vícios o fato de que a matéria tratada na



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

questionada lei refere-se a telecomunicações, em que a competência legislativa é privativa da União, conforme art. 22, inciso IV da Constituição de 1988:

"Art. 22. CR/88. Compete privativamente à União legislar sobre: (...) IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão; (...)"

Bem elucidou a douta Procuradoria (PGJ), nesta senda:

"(...) Além de padecer do vício de inconstitucionalidade formal por haver o Poder Legislativo se imiscuído nas funções do Chefe do Poder Executivo, iniciando processo legislativo cuja origem é reservada constitucionalmente a esse último, revela-se nulo o diploma legal em pauta por traduzir, ainda, invasão da competência legislativa privativa da União delimitada no art. 22, IV, da Constituição da República. Primeiramente, torna-se mister consignar, para fins de registro, que o sistema constitucional vigente, desde a Carta de 1891, na técnica organizatória do poder político, conquanto informado por um processo próprio de agir, preferiu descentralizá-lo entre diversos entes, o que pressupõe pessoas que o partilhem, todas autônomas nos termos da Lei fundamental (CR/88, art. 18), atributo característico das unidades componentes do Estado federal. (...) Sob essa perspectiva - de formação da vontade coletiva do Estado Federal - , o legislador constituinte de 1988 procedeu à distribuição esquemática do poder, onde a União, ainda, exerce certa hegemonia na atividade legislativa (CR, art. 22) e não-legislativa (CR, art. 21) em relação aos Estados, Distrito Federal e Municípios, realçando, em certo sentido, a observação institucional de Themístocles Cavalcanti: 'O sistema federal antecipou-se às soluções técnicas hoje aconselhadas, criando uma estrutura política que permite a distribuição da competência, através das unidades políticas e administrativas que compõe o todo.' (A Federação no Sistema Constitucional: estudos sobre a Constituição de 1967 e sua Emenda n. 1, FGV-Editora da Fundação Getúlio Vargas, Rio, 1977, p. 36). No sistema constitucional brasileiro atual, a Carta de 88 conferiu poderes a fim de que cada ente pudesse desempenhar seus objetivos institucionais, cuidando de trazer, como inovação, os Municípios para a Federação (CR, arts. 1º e 18), aumentando-lhes a



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

competência (CR, art. 30), mediante a discriminação de matérias que lhe são privativas, com a possibilidade de legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal no que couber (CR, art. 30, I e II). A autonomia municipal, entretanto, detém-se diante de princípios básicos, cabendo, nesse passo, salientar a norma posta no direito estadual (Constituição do Estado), onde seus preceitos limitadores estão contidos, encontrando o poder de auto-organização local freios nas Constituições da República e do Estado. O diploma trazido à atenção, apodado de inconstitucional, transfere para si competência privativa da União, estabelecida na Constituição da República e reiterada pela Constituição do Estado de Minas Gerais, às quais nenhuma lei hierarquicamente inferior pode se furtar a adequar-se, sob pena de não serem estar conformadas pelas Cartas Maiores. Explícita a competência privativa da União, preceptivo este sobre o qual não há discricionariedade na adequação do município. Quaisquer disposições contrárias à Carta Magna não serão por ela conformadas e terão a nulidade como consequência. (...) Evidente se mostra a vedação ao Município para legislar sobre matéria relacionada às telecomunicações. Tal competência é privativa na União, que não a delegou a Estado ou Municípios, mantendo consigo tal titularidade. (...) Nota-se a clara distinção entre a União e os municípios, o que faz restrita a ela sua competência privativa constitucional. (...) Fica evidenciado, por tudo isso, que o Município de Juiz de Fora, ao dispor sobre normas gerais para a instalação de Estações de Telecomunicações trata de matéria que lhe é defeso legislar, e que compete, privativamente, à União. Torna-se, clara, assim, a afronta às balizas postas na Constituição do Estado de Minas Gerais, expressamente constantes de seu art. 165, §1º, sendo, por isso claramente inconstitucional. Que não se venha argumentar, para a defesa da validade da Lei Municipal, trata-se de assunto de interesse local (CR, art. 30, I; CEMG, art. 170, I), pois, como esclarece Celso Ribeiro Bastos, "os interesses locais dos Municípios são os que entendem imediatamente com as suas necessidades imediatas, e, indiretamente, em maior ou menor repercussão, com as necessidades gerais.' Portanto, ao invadir competência legislativa privativa da União, corroborada pela Constituição do Estado, a Lei Municipal inyectivada malfere dispositivo de reprodução obrigatória constante da



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Constituição da República, ressaltando-se sua manifesta nulidade. (...)" (fls. 247/253-TJ).

Em caso similar, já decidiu o Excelso Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o art. 22, inciso IV da CR/88:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IMPUGNAÇÃO DA LEI DISTRITAL N. 3.596. IMPOSIÇÃO, ÀS EMPRESAS DE TELEFONIA FIXA QUE OPERAM NO DISTRITO FEDERAL, DE INSTALAÇÃO DE CONTADORES DE PULSO EM CADA PONTO DE CONSUMO. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 22, IV, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. A Lei distrital n. 3.596 é inconstitucional, visto que dispõe sobre matéria de competência da União, criando obrigação não prevista nos respectivos contratos de concessão do serviço público, a serem cumpridas pelas concessionárias de telefonia fixa - artigo 22, inciso IV, da Constituição do Brasil. 2. Pedido julgado procedente para declarar inconstitucional a Lei distrital n. 3.596/05." (STF - ADI n. 3533 - Rel. Min. Eros Grau - Tribunal Pleno - Julg. em 02/08/2006 - Publ. 'DJ' 06/10/2006, p. 32 - Ementário n. 02250-02/00216 - RTJ 00200-01/00084),

e a Corte Superior deste Eg. Tribunal (TJMG):

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - PRELIMINAR - ALEGAÇÃO DE INVOCAÇÃO DE NORMAS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL QUE SOMENTE CONDUZEM À APLICAÇÃO DE REGRAS DA CARTA FUNDAMENTAL - IMPROCEDÊNCIA - LEI MUNICIPAL - REGULAMENTAÇÃO DE RADIODIFUSÃO - INCONSTITUCIONALIDADE - MATÉRIA DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO - PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. - O fato de uma norma da Constituição Estadual meramente se reportar a dispositivo da Constituição da Federal não impede o exame de inconstitucionalidade de lei municipal por parte dos Tribunais de Justiça, uma vez que, de qualquer forma, uma norma da Constituição Estadual também está sendo violada, e não apenas um dispositivo da Constituição da República. - Não possui o Município competência legislativa para editar lei regulamentando serviço de radiodifusão." (TJMG - ADI n. 1.0000.05.422404-3/000 - Rel. Des. José Antonino Baía Borges -



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Corte Superior - Julg. 08/02/2006 - Publ. 15/03/2006).

Assim, resta fartamente demonstrada a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 11.045/2005, por haver vício de iniciativa no que pertine ao devido processo legislativo e ao princípio de separação dos poderes.

CONCLUSÃO

Frente ao exposto, acatando os fundamentos do parecer da Procuradoria-Geral de Justiça, acolho a representação, para julgar inconstitucional a Lei Municipal nº 11.045/2005, no Município de Juiz de Fora.

Faça-se, oportunamente, a comunicação determinada pelo art. 285 do Regimento Interno deste Tribunal.

Custas, na forma da lei.

O SR. DES. HERCULANO RODRIGUES:

VOTO

De acordo.

O SR. DES. CARREIRA MACHADO:

VOTO

De acordo.

O SR. DES. ALMEIDA MELO:

VOTO

De acordo.



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

O SR. DES. JOSÉ ANTONINO BAÍA BORGES:

VOTO

De acordo.

O SR. DES. JOSÉ FRANCISCO BUENO:

VOTO

De acordo.

O SR. DES. CÉLIO CÉSAR PADUANI:

VOTO

De acordo.

O SR. DES. KILDARE CARVALHO:

VOTO

De acordo.

O SR. DES. JARBAS LADEIRA:

VOTO

De acordo.

O SR. DES. BRANDÃO TEIXEIRA:

VOTO

De acordo.

O SR. DES. ANTÔNIO CARLOS CRUVINEL:



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

VOTO

De acordo.

O SR. DES. EDIVALDO GEORGE DOS SANTOS:

VOTO

De acordo.

O SR. DES. WANDER MAROTTA:

VOTO

De acordo.

O SR. DES. GERALDO AUGUSTO:

VOTO

De acordo.

O SR. DES. CAETANO LEVI LOPES:

VOTO

De acordo.

O SR. DES. AUDEBERT DELAGE:

VOTO

De acordo.

O SR. DES. ERNANE FIDÉLIS:



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

VOTO

De acordo.

O SR. DES. NEPOMUCENO SILVA:

VOTO

De acordo.

O SR. DES. REYNALDO XIMENES CARNEIRO:

VOTO

De acordo.

O SR. DES. EDUARDO ANDRADE:

VOTO

De acordo.

O SR. DES. SILAS VIEIRA:

VOTO

De acordo.

O SR. DES. MOREIRA DINIZ:

VOTO

De acordo.

O SR. DES. SALDANHA DA FONSECA:

VOTO



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

De acordo.

A SR^a. DES^a. SELMA MARQUES:

VOTO

De acordo.

SÚMULA : ACOLHERAM A REPRESENTAÇÃO.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.0000.08.480944-1/000