

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

EMENDA À LOM nº 06, de
19/09/1991

742

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI nº 12.981-0/9,
da Comarca de SÃO PAULO, em que é requerente o PROCURADOR
GERAL DE JUSTIÇA e requerida a CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPINAS:

ACORDAM, em Sessão Plenária do Tribunal de
Justiça de São Paulo, por votação unânime, adotado o
relatório lançado nos autos, julgar procedente a ação, para
reconhecer a inconstitucionalidade do art. 82 e seus
parágrafos e do art. 39 das Disposições Transitórias da Lei
Orgânica do Município de Campinas.

Procurando fazer valer o comando do art. 39
das Disposições Transitórias da Lei Orgânica do Município,
o Sr. Presidente da Câmara impetrou mandado de injunção
contra o Sr. Prefeito Municipal. Entre os argumentos inau-
gurais do "remedium juris" constitucional está o de que,
com a conceituação do art. 29 da Constituição da Repúbli-
ca, a lei orgânica de cada Município extravasa a qualifi-
cação de simples "lei regulamentadora de constituição",
para se constituir "em verdadeira continuação da Consti-
tuição Federal ao nível de cada Município" (fls. 39).

Mas essa hierarquia sofre temperamentos, em
primeiro lugar pela própria dicção da norma constitucional,
que após dispor sobre auto-regência do município pela lei
orgânica e sobre o "quorum" qualificado para sua aprovação,
manda que atendidos sejam os princípios estabelecidos pela
própria Constituição. pela Constituição da República Feder-



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

2

/

e pelos preceitos dos doze incisos do mesmo artigo.

Atendidos esses princípios, aí sim, a Lei Orgânica de cada Município alcança a sobrançeria a que se arroga a cidadãnia campineira.

A Constituição Federal adotou o sistema das denominadas "Cartas Próprias", que, como pôs em destaque o insigne publicista Hely Lopes Meirelles, foi buscar sua inspiração nos "Home Rule Charter" norte-americanos, agasalhado pela primeira vez, em nosso País, no Rio Grande do Sul; mas seja no sistema das "Cartas Próprias, seja na disciplina das "Leis Orgânicas", "é sempre o Estado-membro que dita, em primeiro lugar, os princípios gerais da organização municipal"; e, invocando o magistério de Castro Nunes: "num ou noutro sistema o Município não se organiza por si; recebe do Estado a organização que este lhe dá; a faculdade conferida ao Município para elaborar e adotar a sua própria carta, de acordo com as prescrições constitucionais, não lhe atribui o poder político de organização, uma vez que o Estado limita o exercício dessa faculdade a pontos secundários e traça as linhas gerais da organização que o Município terá de observar"; e, prossegue Hely Lopes Meirelles: "em última análise, as Leis Orgânicas ou as Cartas Próprias constituem o regulamento das disposições constitucionais relativas aos Municípios, razão pela qual não podem criar direitos, nem conceder poderes, nem restringir prerrogativas contra o texto das Constituições Federal e Estadual. Seu conteúdo é meramente discrimina-



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

3

(Direito Municipal Brasileiro, 5ª ed., págs. 52/53).

Essa a primeira ressalva, que diz com a inicial do mandado de injunção, que foi oferecida à guisa de informações.

A segunda ressalva diz com a própria ação direta de inconstitucionalidade; a ilustrada Procuradoria Geral de Justiça pretende o confronto das normas municipais com dispositivos da Constituição da República e com a Carta Paulista.

O primeiro aspecto desse confronto não é permitido pelo nosso sistema constitucional, sem embargo da permissão do art. 74, inciso XI, da Constituição de São Paulo, que admite "a representação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal, contestados em face da Constituição Federal".

O Colendo Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 347, intentada pelo Procurador-Geral da República contra a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, suspendeu a vigência da expressão "federal", constante desse inciso, como se lê no ementário do Diário da Justiça da União, de 26 de outubro de 1990 (Ementa nº 1.600-1).

No venerando acórdão, que deferiu a medida liminar requerida, o eminente Ministro Moreira Alves, Relator, pôs em destaque:

"Na vigência da Emenda Constitucional nº 1/69, esta corte teve a oportunidade de decla.

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTICA DO ESTADO DE SÃO PAULO

4

de que poderia o constituinte estadual dar competência a Tribunal de Justiça para processar e julgar representação de inconstitucionalidade contra lei municipal em face da Constituição Federal. Prevaleceu, então, a tese, por mim sustentada, de que, se aquela Emenda não havia atribuído tal competência ao Supremo Tribunal Federal, isso decorreria do propósito do constituinte federal de excluir do âmbito da representação de inconstitucionalidade as leis municipais, e não de lacuna inconsciente, a permitir o seu preenchimento pelos constituintes estaduais em favor dos Tribunais de Justiça, até porque, decorrendo da natureza mesma da decisão dessa representação sua eficácia *erga omnes*, ficaria o Supremo Tribunal Federal, que a ela, assim, estaria sujeito, impedido de exercer o seu papel incontrastável de guardião da Constituição Federal. A Constituição atual declara que ao Supremo Tribunal compete, precipuamente, a guarda da Constituição Federal (art. 102, *caput*), mas não lhe atribuiu competência para o processamento e julgamento de ação direta de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos municipais em face dessa mesma Constituição; e, quanto aos Estados, se limitou a preceituar, no parágrafo seguinte de



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

5

art. 125, que lhe cabe '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'. Persistiu, portanto, a omissão anterior quanto às leis ou atos normativos municipais em face da Constituição Federal... E, sem dúvida, é conveniente a suspensão liminar requerida, tendo em vista que está em causa a questão concernente à competência precípua desta Corte que, nos termos da própria Constituição Federal, é a de guardá-la"

Além de outras r. manifestações proferidas, o ilustre Ministro Carlos Velloso, sustentando a mesma tese, pôs em realce a situação paradoxal que se criaria, se se permitisse esse confronto:

"Se não há recurso da decisão do Tribunal de Justiça que, no controle concentrado, examina a constitucionalidade da lei municipal em face da Constituição Federal, poderíamos ter situações anômalas: se diversos Estados da Federação consagrassem esse tipo de controle concentrado, cada Estado teria, sob certos aspectos, uma Constituição Federal diferente, porque o Supremo Tribunal Federal não exerceria o controle das decisões dos Tribunais estaduais. dadas as características do controle



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

6

le concentrado".

Inviável, então, o cotejo pretendido entre as disposições municipais e as normas invocadas da Constituição da República.

Essa impossibilidade, no entanto, não prejudica a ação, pois em mais de um lance, a matéria foi disciplinada pela Constituição Paulista, e subsiste, então, a legitimação para agir.

A inconstitucionalidade argüida desponta com muita nitidez. A inicial expôs, com segurança e proficiência, os princípios vulnerados pelos artigos questionados da Lei orgânica, e pouco se poderia acrescentar.

Observe-se que, a rigor, a Edilidade requeria sequer defendeu a constitucionalidade daquelas normas; apenas de passagem em lance breve mencionou a autonomia municipal como informadora da legitimidade do autogoverno irrestrito da Administração Municipal em seu todo, emprestando à Lei Orgânica eficácia de "verdadeira continuação da Constituição Federal"; mas, como já acentuado, essa sobraçeria sofre ressalvas e muitas, advindas da Constituição Federal e da Carta Paulista; excluídas disposições esparsas, a Constituição Federal fixou doze parâmetros para a Lei Orgânica de cada Município (art. 29); e a Constituição de São Paulo, como não poderia deixar de ocorrer, agasalhou-os todos, como se lê no art. 144; essa menção é feita, para demonstrar que o confronto é examinado não à luz da Constituição Federal, mas sob os ditames da Carta de São Paulo.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

7

O art. 144 da Constituição Paulista condiciona a auto-organização de cada Município à Lei Orgânica, "atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na própria Constituição do Estado".

A instituição de cargo de Subprefeito dos Distritos e de um Conselho Distrital desborda da organização político-administrativa traçada para as entidades integrantes da Federação, como se disse na inicial.

O inciso I do art. 29 da Constituição da República só possibilita à Lei Orgânica Municipal a "eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, para mandato de quatro anos"; não autoriza a eleição para órgãos administrativos dos distritos. Essa omissão não resultou de inadvertência; resultou, isso sim, da análise da natureza dos distritos e subdistritos: "a divisão em distritos e subdistritos", lembra Hely Lopes Meirelles, "é de natureza meramente administrativa. Essas circunscrições não se erigem em pessoas jurídicas, nem adquirem autonomia política ou financeira.

Continuam sob administração do Município e não têm representação própria. O distrito é uma simples área administrativa com alguns serviços estaduais ou municipais, destinados ao melhor atendimento aos usuários. Sendo, como é, uma circunscrição administrativa dependente do Município, o distrito não tem capacidade processual para postular em Juízo; todas as suas pretensões deverão ser manifestadas pelo Município a que pertence" (Direito Municí



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

8

A Lei Orgânica do Município de Campinas, nesse particular, pretendeu romper com essa velha tradição do Direito Brasileiro, emprestando conotação política e representatividade aos Distritos. Não o poderia fazer validamente, pois ampliou o governo municipal sem respaldo constitucional e em detrimento do governo municipal, governo bi-orgânico, constituído pelo Prefeito e pela Câmara de Vereadores.

Após lembrar que a autonomia municipal advém de cânone constitucional, o ilustre jurista José Afonso da Silva define a autonomia como "a capacidade ou poder de gerir os próprios negócios, dentro de um círculo prefixado por entidade superior. E é a Constituição Federal que se apresenta como poder distribuidor de competências exclusivas entre as três esferas de governo" (O Prefeito e o Município).

No caso, a Constituição Federal só admitiu como integrantes do governo próprio do Município o Prefeito, o Vice-Prefeito e os Vereadores (art. 29, inciso I); nenhuma lei orgânica poderia extravasar dessa permissão; e, muito menos, extravasar recomendando eleições diretas, matéria que jamais poderia inserir-se na competência do Município.

Nosso direito constitucional é infenso à instituição de agentes políticos e administrativos a nível de distritos ou subdistritos, pois não lhes dedicou nenhuma provisão a respeito.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

9

Para realçar o caráter restrito das funções políticas e administrativas, no âmbito dos Municípios, a Constituição Federal as repete com insistência digna de nota, como se lê nos incisos I, II, III, IV, V, VI, do art. 29, em que se mencionam o Prefeito, o Vice-Prefeito e os Vereadores, ou só ao Prefeito ou aos Vereadores.

Demais disso, por projeção do art. 24, par. 2º, nº 1 da Constituição Paulista, compete ao Chefe do Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre "criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração"; conseqüentemente, não podia a Câmara Municipal de Campinas, sponte propria criar funções de Subprefeitos distritais e o Conselho Distrital. É verdade que a Lei Orgânica não se valeu do verbo "criar", mas está insito no art. 82 e seus parágrafos que de outra providência não se cuidava, senão da criação dessas funções. E criação em detrimento das funções dos agentes políticos legítimos do Município.

Mencionado dispositivo viola o princípio da iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo para o processo legislativo dessa natureza.

Violados os princípios enunciados, agasalhados todos pela Constituição do Estado, não podem prevalecer os dispositivos questionados, da Lei Orgânica do Município de Campinas.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

10

Posto isto, julgam inconstitucionais o art. 82 e seus parágrafos e o art. 39 das Disposições Transitórias da Lei Orgânica do Município de Campinas, promulgada em 30 de março de 1990.

Suficiente a comunicação do resultado do julgamento ao Sr. Presidente da Câmara Municipal de Campinas, para as providências pertinentes no âmbito da Edilidade, descabe o pedido original de intervenção estadual (fls. 13), sequer sufragado pelo Sr. Procurador Geral de Justiça, na inicial; essa a orientação da Lei nº 4.337, de 19 de junho de 1964, de aplicação analógica à espécie.

Custas pela Requerida.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores ODIR PORTO (Presidente), SYLVIO DO AMARAL, DÍNIO GARCIA, ONEI RAPHAEL, TORRES DE CARVALHO, SABINO NETO, LAIR LOUREIRO, CUNHA CAMARGO, GARRIGÓS VINHAES, WEISS DE ANDRADE, OLIVEIRA COSTA, MARINO FALCÃO, CARLOS ORTIZ, SILVA LEME, BOURROUL RIBEIRO, MARIZ DE OLIVEIRA, REBOUÇAS DE CARVALHO, NEY ALMADA, MÁRCIO BONILHA, ÁLVARO CURY e VILLA DA COSTA, com votos vencedores.

São Paulo, 4 de setembro de 1991.


CESAR DE MORAES

Relator