

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GAB. DESEMB - TELEMAGO ANTUNES DE ABREU FILHO
24 de maio de 2018

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0013171-35.2017.8.08.0000 - TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESPÍRITO SANTO
REQUERENTE :PREFEITO MUNICIPAL DE ALFREDO CHAVES
REQUERIDO : CAMARA MUNICIPAL DE ALFREDO CHAVES
RELATOR DES. TELEMAGO ANTUNES DE ABREU FILHO

RELATÓRIO

VOTOS

O SR. DESEMBARGADOR TELEMAGO ANTUNES DE ABREU FILHO (RELATOR):-

VOTO

Conforme relatado, cuidam os autos de AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, com pedido de liminar, proposta pelo PREFEITO MUNICIPAL DE ALFREDO CHAVES em face da Lei Municipal nº 606/2017, de 17 de abril de 2017, promulgada pela CÂMARA MUNICIPAL DE ALFREDO CHAVES, que “dispõe sobre o programa de transformação de terrenos público e particulares, baldios e abandonados por seus proprietários legais, localizados no âmbito do Município de Alfredo Chaves, em terrenos sustentáveis, por meio do cultivo de hortas urbanas comunitárias e familiares”.

A norma impugnada possui o seguinte teor:

“Art. 1º – Esta Lei dispõe sobre o programa de transformação de terrenos públicos e particulares, baldios e abandonados por seus proprietários legais, localizados no âmbito do Município de Alfredo Chaves, em terrenos sustentáveis, por meio de cultivo de hortas urbanas comunitárias e familiares.

Art. 2º. A Prefeitura Municipal de Alfredo Chaves, por meio da Secretaria Municipal de Agricultura, será considerada o organismo gerenciador do programa.

Art. 3º. Caberá à Prefeitura Municipal mapear as áreas que serão destinadas a este programa, nas quais serão implantadas hortas urbanas comunitárias e familiares.

Art. 4º. O presente programa tem como principais objetivos:

I – geração de emprego e renda;

II – oportunizar o empreendedorismo familiar;

III – proporcionar terapias ocupacionais para crianças e jovens com deficiências físicas e mentais, dependentes químicos ou da terceira idade;

IV – geração de renda para associações de moradores;

V – aproveitamento de áreas devolutas;

VI – manter terrenos limpos e utilizáveis por meio de programa, coibindo-se a proliferação de doenças causadas pelos mosquito aedes aegyptis.

Art. 5º. A implantação de hortas urbanas comunitárias e familiares poderá se dar:

I – hortas comunitárias:

a) em áreas públicas e ociosas, assim entendidas como terrenos ou áreas públicas abandonadas e sem utilização ou perspectivas e projetos de construção de espaços públicos, que possam ser transformadas em terrenos sustentáveis, bem como áreas consideradas de utilidade pública há mais de três anos sem utilização;

b) em terrenos de associações de moradores, caso haja espaço físico de área aberta apropriada para o programa;

c) em terrenos baldios particulares, completamente abandonados, sem cuidado e limpeza alguma, considerados zona de risco para população, por serem criadouros do mosquito aede aegyptis e outros insetos, bem como roedores.

II – hortas familiares:

a) em terrenos particulares para consumo próprio ou abastecimento básico por meio de pequenas vendas;

b) glebas particulares para comercialização.

Art. 6º. Nos terrenos particulares mencionadas na alínea “c”, do artigo 5º, desta Lei, predominará o interesse familiar ou de grupos familiares, mediante um simples manifesto no ato do cadastro, a ser feito pela pessoa proprietário do imóvel que se pretende utilizar e, em casos de utilização por terceiros, a pessoa interessada deverá ser portadora da anuência formal do proprietário titular do imóvel.

Art. 7º. Ficará a cargo da Secretaria Municipal da Agricultura, a implantação de cadastramento das pessoas ou associações interessadas no cultivo de horta, bem como fará a distribuição das áreas destinadas para fins deste programa, respeitando-se a igualdade do espaço para o cultivo.

Parágrafo único. Cada área poderá ser trabalhada por uma pessoa ou por um grupo de pessoas, que se cadastrarão individualmente ou coletivamente no órgão encarregado pelo programa.

Art. 8º. O processo de implantação de uma horta seguirá os seguintes passos:

I – localização, por parte dos cadastros, da área a ser trabalhada;

II – apresentação ao proprietário, em caso de terreno particulares, do programa de terrenos sustentáveis, por meio de hortas comunitárias ou familiares;

III – oficialização da área junto ao órgão gerenciador, depois de formalizada a permissão do uso para o fim determinado por lei.

Art. 9º. A Secretaria Municipal de Agricultura poderá disponibilizar a todos integrantes do programa, assessoria técnica para a realização do plantio, por meio de orientações de seus técnicos, bem como, criará mecanismos para disponibilizar sementes para as pessoas cadastradas, podendo formalizar parceria com o Poder Público ou com a iniciativa privada.

Art. 10. Quando utilizado como terapia ocupacional, o programa de terrenos sustentáveis oferecerá apoio por meio de acompanhamento a ser efetivado pelos órgão de saúde do Município de Alfredo Chaves.

Art. 11. O produto das hortas comunitárias e familiares poderá ser comercializado livremente pelos produtores, obedecendo-se as regras impostas na legislação vigente.

Art. 12. Caso haja a necessidade de ligação de água, deverá a Prefeitura Municipal acionar o órgão competente para tanto, a fim de que seja efetuada a ligação apropriada.

Art. 13. Para a realização do programa dos terrenos sustentáveis, a Prefeitura Municipal poderá celebrar convênios com órgãos do ramo para orientação dos trabalhos e fornecimento de sementes.

Art. 14. A prefeitura Municipal de Alfredo Chaves deverá dar ampla publicidade ao programa instituído por esta Lei, mediante a fixação de cartazes explicativos em todos os setores público municipais.

Art. 15. O Poder Executivo Municipal poderá regulamentar a presente Lei, para sua execução, no prazo de sessenta dias, contados da data de sua publicação.

Art. 16. Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário.”

O requerente, sustenta, em suma, que (i) a matéria abordada na norma questionada, padece de vício de iniciativa, denominada inconstitucionalidade formal; (ii) o referido diploma legal acaba por afrontar o disposto nos art. 17, 20, caput, e 28, inciso I, da

Constituição Estadual, que possui regramento idêntico na Carta Magna; (iii) é da competência privativa do chefe do Poder Executivo deflagrar processo legislativo para edição de lei que afeta a organização e as atribuições dos órgãos públicos; e (iv) a norma usurpa competência criando indevida ingerência de um ente federativo sobre o outro, em descompasso com o preconizado no art. 2º da Carta da República, de reprodução obrigatória na Constituição Estadual, em específico no art. 17.

Na sessão de julgamento realizada em 21 de setembro de 2017, o egrégio Tribunal Pleno deferiu o pedido liminar para determinar a suspensão da eficácia da norma impugnada (fls. 111/138).

A CÂMARA MUNICIPAL DE ALFREDO CHAVES, embora intimada do teor da decisão liminar e, ainda, para prestar informações, permaneceu inerte.

O Ministério Público Estadual, através de parecer subscrito pelo Subprocurador-Geral da Justiça Judicial, opina pela procedência do pedido (fls. 146/150-verso).

Pois bem.

De acordo com a doutrina, o controle de constitucionalidade visa: garantir a supremacia e a defesa das normas constitucionais (explícitas ou implícitas) frente a possíveis usurpações, devendo ser entendido como a verificação de compatibilidade (ou adequação) de leis ou atos normativos em relação a uma Constituição, no que tange ao preenchimento de requisitos formais e materiais que as leis ou atos normativos devem necessariamente observar. (FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 4. ed. Salvador: JusPodvim, 2012. p. 1095/1096)

E na seara estadual, considerando a autonomia de cada ente federado para se auto legislar e administrar dentro da organização do Estado Brasileiro delineada pela Carta Magna, bem como a teor do previsto no pacto federativo do artigo 1º, caput, da CF, relevante se ponderar a manutenção da mesma ideia de supremacia da Constituição Estadual sobre as demais legislações locais.

Por oportuno, trago ensinamentos do “Curso de Direito Constitucional”, da lavra de renomados juristas, como o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Gilmar Mendes Ferreira, in verbis:

“O conflito de leis com a Constituição encontrará solução na prevalência desta, justamente por ser a Carta Magna produto do poder constituinte originário, ela própria elevando-se à condição de obra suprema, que inicia o ordenamento jurídico, impondo-se, por isso, ao diploma inferior com ela inconciliável. De acordo com a doutrina clássica, por isso mesmo, o ato contrário à Constituição sofre de nulidade absoluta.”

(MENDES, Gilmar Ferreira. COELHO, Inocêncio Mártires. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 2ª Edição. Saraiva. 2008. p. 202/203)

No caso vertente, o requerente afirma que a lei municipal mencionada teria infringido dispositivos constitucionais de ordem formal (subjéctiva), ao se editar norma legal em desacordo com a competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal para se iniciar a respectiva tramitação do projeto perante a Câmara de Vereadores.

A Constituição Estadual, em seus artigos 1º e 17, define a adoção dos Princípios Fundamentais da Constituição Federal pelo Estado do Espírito Santo, bem como a independência e harmonia entre os Poderes.

Neste sentido:

Art. 1º O Estado do Espírito Santo e seus Municípios integram a República Federativa do Brasil e adotam os princípios fundamentais da Constituição Federal.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição Federal e desta Constituição.

Art. 17. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Tais dispositivos legais, também decorrentes de regra prevista na Constituição Federal (artigo 18, caput), devem ser observados pela municipalidade em razão da aplicação do princípio do paralelismo ou simetria, com vistas a fortalecer a organização do Estado Brasileiro e a supremacia constitucional, nos termos dos artigos 25 e 29 da Lei Maior.

De um exame da lei impugnada, cuja cópia encontra-se às fls. 48/50, verifica-se que ela dispõe sobre diversas obrigações ao Poder Executivo, entre as quais a de mapear as áreas para a implementação do programa (art. 3º), acionar órgão competente para a ligação de água (art. 12), celebrar convênios (art. 13) e dar publicidade a tais disposições (art. 14).

Com efeito, conforme bem lançado no parecer da d. Procuradoria de Justiça, “a Lei Municipal sub examine chega até mesmo a fixar expressamente atribuições de Secretarias do Poder Executivo. É o caso da Secretaria de Agricultura, incumbida de gerenciar o programa, cadastrar interessados e disponibilizar assessoria técnica (arts. 2º e 7º), e da Secretaria de Saúde, que deverá apoiar e acompanhar os terrenos utilizados para terapia ocupacional (art. 10).” (fl. 148-verso).

Além disso, impende mencionar que a norma teve iniciativa na casa legislativa municipal, conforme se observa às fls. 53/57, de autoria do Vereador Jonas Nunes Simões.

Nesse passo, as obrigações que foram atribuídas ao Poder Executivo violam a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar processo legislativo sobre tais matérias.

Acerca do tema, cito os ensinamentos de Hely Lopes Meirelles:

A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e quantitativamente o poder de emenda, para que não se desfigure nem se amplie o projeto original; só o autor pode oferecer modificações substanciais, através de mensagem aditiva. No mais, sujeita-se a tramitação regimental em situação idêntica a

dos outros projetos, advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto. (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 16 ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 676.)

Em outras palavras, a lei em apreço, não obstante a boa intenção contida na iniciativa parlamentar, invadiu esfera de competência reservada ao chefe do Poder Executivo, ao qual cabe a iniciativa de projeto de lei que disponha sobre organização e atribuições dos órgãos públicos, além de adentrar a questão que interessa à gestão administrativa.

A propósito, cito precedentes deste Egrégio Tribunal, vejamos:

[...] 1) A promulgação de Lei pela Câmara Municipal oriunda de projeto apresentado por vereador, impondo que as Unidades de Saúde destinem um espaço para posto de coleta de medicamentos e que o Executivo realize palestras para alertar sobre os riscos de se manter medicamentos vencidos, inutilizáveis e deteriorados nas residências, cujas despesas correrão por conta da Secretaria Municipal de Saúde, viola a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar processo legislativo sobre organização administrativa, serviços públicos e estruturação das Secretarias e órgãos públicos, incorrendo em inconstitucionalidade por vício formal de iniciativa. Precedentes. 2) Ao extrapolar sua competência legiferante, a Câmara Municipal afronta o princípio da separação entre os Poderes, sedimentado no art. 17 da Constituição deste Estado. 3) A implantação da obrigação prevista na Lei impugnada desacompanhada da indicação dos recursos disponíveis, carecendo de previsão no plano orçamentário municipal, gera indevida despesa ao erário. 4) Pedido julgado procedente.

(TJES; ADI 0021037-65.2015.8.08.0000; Tribunal Pleno; Rel. Des. José Paulo Calmon Nogueira da Gama; Julg. 12/11/2015; DJES 18/11/2015)

[...] 4. A conduta do poder legiferante afrontou o princípio da Separação de Poderes, uma vez que invadiu indevidamente as atribuições de dispor sobre organização e pessoal, bem como os serviços que devem ser prestados, de forma exclusiva, do Poder Executivo. 5. As atribuições da Lei criada pelo Poder Legislativo aumentarão, sem sombra de dúvidas, os gastos municipais, em decorrência da criação de despesas em projeto de iniciativa privativa do Chefe do Executivo Municipal, afrontando disposto na Lei Orgânica Municipal, na Constituição Estadual e na Constituição Federal, incorrendo em vício de inconstitucionalidade material (ou nomoestática). Precedentes. 6. Procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 8.428/2013, atribuindo-lhe efeito ex tunc.

(TJES; ADI 0015901-24.2014.8.08.0000; Tribunal Pleno; Rel. Des. Carlos Simões Fonseca; Julg. 26/02/2015; DJES 03/03/2015)

[...] Contudo, o art. 63, III e VI da Constituição Estadual, aplicável por simetria no âmbito municipal, consigna que são de iniciativa privativa do Prefeito (chefe do executivo) tanto os projetos de Lei relativos à organização administrativa e pessoal da Administração quanto aqueles destinados à criação, estruturação e estabelecimento de atribuições das Secretarias e órgãos do Poder Executivo 3) A Lei nº 8.484/2013 trata de matérias afetas a Secretaria de Educação (sua estruturação e atribuições) e traça as funções do agente comunitário - Vinculado à mencionada Secretaria. Na

hipótese vertente, a citada legislação seria de iniciativa do Chefe do Poder Executivo Municipal e não de membro da Câmara de Vereadores. 4) O Egrégio Tribunal Pleno do TJ/ES já teve a oportunidade de se manifestar por várias vezes acerca da aplicação do princípio da simetria das regras que regem o processo legislativo estadual pela Câmara Municipal, bem como no sentido de que as matérias do caráter da abordada na Lei questionada só podem ser objeto de deliberação legiferante em sede de norma municipal de iniciativa do chefe do executivo. 5) [...]. (TJES; ADI 0011423-36.2015.8.08.0000; Tribunal Pleno; Rel. Des. Ronaldo Gonçalves de Sousa; Julg. 10/03/2016; DJES 28/03/2016)

Assim sendo, evidente a inconstitucionalidade da norma impugnada, já que compete de forma exclusiva ao Prefeito Municipal a iniciativa de lei que afete a organização e as atribuições dos órgãos públicos.

Ante o exposto, na esteira do parecer da d. Procuradoria de Justiça, JULGO PROCEDENTE o pedido e, por conseguinte, DECLARO A INCONSTITUCIONALIDADE da Lei Municipal n.º 606/2017, atribuindo-lhe efeito extunc, ratificando, por fim, a medida liminar ao seu tempo deferida.

Intime-se o requerido, nos termos do art. 112, § 2º, da Constituição Estadual, do art. 25, da Lei nº 9.868/99 e do art. 172 do RITJES.

Ainda em observância ao conteúdo do art. 28, da Lei nº 9.868/99, publique-se dentro dos 10 (dez) dias regulamentares – a parte dispositiva do Acórdão no Diário da Justiça, no Diário Oficial do Estado e do Município de Alfredo Chaves.

Após, dê-se cumprimento, ainda, ao parágrafo único, do art. 172, do RITJES.

É como voto.

*

O SR. DESEMBARGADOR ADALTO DIAS TRISTÃO :-

*

O SR. DESEMBARGADOR MANOEL ALVES RABELO :-

*

O SR. DESEMBARGADOR PEDRO VALLS FEU ROSA :-

*

O SR. DESEMBARGADOR SÉRGIO BIZZOTTO PESSOA DE MENDONÇA :-

*

O SR. DESEMBARGADOR RONALDO GONÇALVES DE SOUSA :-

*

O SR. DESEMBARGADOR FABIO CLEM DE OLIVEIRA :-

*

O SR. DESEMBARGADOR SAMUEL MEIRA BRASIL JUNIOR :-

*

O SR. DESEMBARGADOR NEY BATISTA COUTINHO :-

*

O SR. DESEMBARGADOR JOSÉ PAULO CALMON NOGUEIRA DA GAMA :-

*

O SR. DESEMBARGADOR CARLOS SIMÕES FONSECA :-

*

O SR. DESEMBARGADOR NAMYR CARLOS DE SOUZA FILHO :-

*

O SR. DESEMBARGADOR DAIR JOSÉ BREGUNCE DE OLIVEIRA :-

*

O SR. DESEMBARGADOR ELIANA JUNQUEIRA MUNHOS FERREIRA :-

*

O SR. DESEMBARGADOR JANETE VARGAS SIMÕES :-

*

O SR. DESEMBARGADOR ROBSON LUIZ ALBANEZ :-

*

O SR. DESEMBARGADOR WALACE PANDOLPHO KIFFER :-

*

O SR. DESEMBARGADOR JORGE DO NASCIMENTO VIANA :-

*

O SR. DESEMBARGADOR FERNANDO ESTEVAM BRAVIN RUY :-

*

O SR. DESEMBARGADOR EWERTON SCHWAB PINTO JUNIOR :-

*

O SR. DESEMBARGADOR FERNANDO ZARDINI ANTONIO :-

*

O SR. DESEMBARGADOR ARTHUR JOSÉ NEIVA DE ALMEIDA :-

*

O SR. DESEMBARGADOR JORGE HENRIQUE VALLE DOS SANTOS :-

*

DECISÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0013171-35.2017.8.08.0000 , em que são as partes as acima indicadas, ACORDA o Egrégio Tribunal de Justiça do Espírito Santo (Tribunal Pleno), na conformidade da ata e notas taquigráficas da sessão, que integram este julgado, em, À unanimidade: Conhecido o recurso de PREFEITO MUNICIPAL DE ALFREDO CHAVES e provido.

*

*

*