



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
TRIBUNAL PLENO  
28/6/2012

AÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº  
0003471-45.2011.8.08.0000 (100110034715)

REQTE.: O SR. PREFEITO MUNICIPAL DE ALFREDO CHAVES  
REQDO.: A CÂMARA MUNICIPAL DE ALFREDO CHAVES  
RELATOR: O SR. DESEMBARGADOR MAURÍLIO ALMEIDA DE ABREU

R E L A T Ó R I O

O SR. DESEMBARGADOR MAURÍLIO ALMEIDA DE ABREU (RELATOR):-

Trata-se o presente, de **Ação de inconstitucionalidade**, com pedido liminar, proposta pelo **PREFEITO MUNICIPAL DE ALFREDO CHAVES**, em face da Lei Municipal nº 312/2010, que dispõe sobre o comércio ambulante ou eventual, tendo a mesma sido editada e promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal, ante o veto integral da mesma pelo Excelentíssimo Senhor Prefeito.

Em síntese, defende o requerente que a lei em questão seria inconstitucional vez que a mesma incorreu em vício formal de iniciativa, ante o entendimento de que no presente caso, a propositura seria privativa do Chefe do Poder Executivo, porém, a mesma teve a iniciativa de membro do legislativo.

Em face de tais considerações, requereu fosse determinado, liminarmente, a suspensão da execução e eficácia da aludida espécie normativa.

A teor do que dispõe o art. 10 da Lei nº 9.868/1999, foi oportunizado à Câmara Municipal a manifestação acerca do pleito liminar.

A Casa de Leis do Município, através de sua Procuradoria, apresentou informações, aduzindo que o pedido de suspensão da citada lei não estaria fundado em elementos suficientes, o que implicaria em indeferimento do pleito liminar, tendo arguido ainda, que não houve invasão da competência legislativa.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
TRIBUNAL PLENO  
28/6/2012

AÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº  
0003471-45.2011.8.08.0000 (100110034715)

Não vislumbrando a presença dos elementos necessários à concessão do pedido liminar, acabei por indeferir-lo.

Parecer da douta Procuradoria de Justiça no sentido de que seja declarada a inconstitucionalidade da Lei em comento, ante o vício de iniciativa.

É o breve relatório.

\*

V O T O

De início, é oportuno salientar que o controle direto de constitucionalidade de leis municipais cabe ao Tribunal local e está devidamente positivado na Constituição do Estado do Espírito Santo, em seu artigo 109, inciso I, alínea "e", cujo procedimento está previsto nos artigos 168 e seguintes do Regimento Interno deste Egrégio Tribunal.

Ao que se vê, o Prefeito Municipal de Alfredo Chaves ajuizou a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 312/2010, oriunda daquele Município, por entender que esta somente poderia ser de iniciativa do Chefe do Executivo, sendo que a mesma originou-se no Parlamento Municipal, assim, padece esta do vício formal de iniciativa.

Sem delongas, vislumbro que *in casu*, há de ser aplicado o Princípio da Simetria, ou seja, mesmo que preservada a separação dos Poderes na organização dos Estados e dos Municípios, necessário se faz a obediência à Constituição Federal.

Isto porque, a competência estabelecida para a União acaba por vincular de forma vital os demais Estados da República Federativa do Brasil. Neste contexto,



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
TRIBUNAL PLENO  
28/6/2012

AÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº  
0003471-45.2011.8.08.0000 (100110034715)

as regras do processo legislativo federal aplicam-se ao processo legislativo estadual e municipal, de sorte que a Constituição Estadual e a Lei Orgânica dos Municípios devem manter sua estrutura em consonância com a Constituição pátria.

Nesta toada, para o deslinde da presente questão, *mister* análise sobre o enfoque da invasão de competências e ofensa ao princípio da separação e independência entre os poderes.

Sem delongas, vislumbro que razão assiste ao Excelentíssimo Prefeito Municipal, vez que a norma em questão acabou por impor obrigações para que o Executivo cumprisse e fiscalizasse o comércio ambulante.

Isto pois, tenho que tal ato constitui típica atividade administrativa que, a teor de nosso ordenamento jurídico, fica a cargo do Chefe do Poder Executivo Municipal que possui, também, a atribuição de conceder ou negar licenças especiais para referido comércio, além de aplicar multas no caso de eventuais descumprimentos.

Assim, vislumbra-se que houve a invasão de competência, o que é vedado pela Constituição Estadual, conforme se vê do que dispõe o art. 17, *in verbis*.

São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Parágrafo único - É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições de sua competência exclusiva. Quem for investido na função de um deles não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.

Conforme se vê, do citado artigo, os poderes Executivo e Legislativo são independentes e harmônicos entre si gozando estes de autonomia, restando assente a independência do Executivo em relação à Câmara Municipal, porém, esta independência, na presente deman-



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
TRIBUNAL PLENO  
28/6/2012

AÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº  
0003471-45.2011.8.08.0000 (100110034715)

da, acabou por ser violada quando da elaboração da normatização do Comércio Ambulante, vez que teve a mesma o condão de impingir ao Prefeito o que fazer ou deixar de fazer.

Isto pois, extrai-se do texto impugnado, que o mesmo trata-se de ato normativo que dispõe sobre a organização dos serviços da Municipalidade, atividade tipicamente administrativa, cujo exercício e controle cabem ao Chefe do Poder Executivo e, com a lei em comento, *data vênia*, pretendeu a Câmara Municipal, a pretexto de disciplinar assunto de interesse local, impor ao Prefeito a obrigação de adotar medidas específicas relativas à execução do Comércio a ser exercido pelos ambulantes daquela municipalidade, o que, acabou por comprometer as funções do Chefe do Executivo de organizar, superintender e dirigir os serviços públicos.

O douto Procurador de Justiça com muita propriedade enfrentou a questão, conforme se vê no trecho extraído de seu parecer:

"Desta forma, essa lei, porém, malgrado os elevados propósitos que nortearam a sua edição, não reúne a mínima condição de subsistir na ordem jurídica vigente, uma vez que, a pretexto de disciplinar assunto de interesse local, a Câmara Municipal de Alfredo Chaves usurpou a esfera de competência do Chefe do Executivo local, acarretando, tal iniciativa, o desequilíbrio no delicado sistema de relacionamento entre os poderes."

Enfim, embora seja certo a competência que detém os membros do legislativo municipal para legislar sobre os assuntos de interesse local, esta competência encontra limites na Constituição Federal, que pelo princípio da simetria há de ser observado também nos Municípios,



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
TRIBUNAL PLENO  
28/6/2012

AÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº  
0003471-45.2011.8.08.0000 (100110034715)

além do mais, é de sabença geral, que os Prefeitos Municipais são incumbidos de gerir a Administração Municipal, definindo suas prioridades e as políticas públicas que serão implementadas a fim de prestar o melhor serviço à população.

Nesta senda, não se vislumbra a competência das Câmaras Municipais para impor ao Prefeito Municipal a forma de gerir suas preferências ou fixar regras determinando ao Chefe do Executivo para que faça isso ou deixe de fazer aquilo.

Ademais, é de sabença geral que os municípios constituem unidades integrantes da federação e que têm suas autonomias asseguradas pela Constituição Federal e somente esta poderá limitá-la. Assim, os municípios devem respeitar os preceitos relativos à iniciativa reservada ao Poder Executivo de leis tipicamente administrativas, que vislumbro ser a hipótese dos autos, pois a norma de iniciativa do legislativo municipal acabou por violar o Princípio de Separação dos Poderes.

O entendimento supra, perfilha o mesmo posicionamento do constitucionalista Alexandre de Moraes, *in verbis*:

"As matérias enumeradas no artigo 61, § 1º da Constituição Federal, cuja discussão legislativa depende da iniciativa do Presidente da República, são de observância obrigatória pelos Estado-membros que, ao disciplinar o processo administrativo no âmbito das respectivas Constituições estaduais, não poderão afastar-se da disciplina constitucional federal."

**In Constituição do Brasil Interpretada. Ed. Atlas. São Paulo. 2002. pp. 1096/1097**



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
TRIBUNAL PLENO  
28/6/2012

AÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº  
0003471-45.2011.8.08.0000 (100110034715)

No mesmo sentido a majoritária jurisprudência deste sodalício, conforme se vê nas ementas que ora trago à baila:

100.060.041.108 - Classe: Ação de Inconstitucionalidade Relator: JOSÉ LUIZ BARRETO VIVAS Órgão Julgador: TRIBUNAL PLENO Data do Julgamento: 23/06/2008

**E M E N T A : AÇÃO DIREITA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL DE VITÓRIA Nº 6.491/05 - CONCESSÃO AOS IDOSOS E DEFICIENTES FÍSICOS DE LIVRE ACESSO AOS ASSENTOS DISPONÍVEIS NO TRANSPORTE COLETIVO MUNICIPAL - VIOLAÇÃO À COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO MUNICIPAL - INCONSTITUCIONALIDADE - LEI QUE VERSA SOBRE SERVIÇO PÚBLICO - PROJETO DE LEI APRESENTADO POR VEREADOR - VÍCIO DE INICIATIVA - DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 6.491/05 - EFEITO EX-NUNC.**

1 - O artigo 61, §1º, inciso II, alínea b, da Constituição Federal, reserva ao Chefe do Executivo Federal, a iniciativa de lei que disponham sobre serviços públicos. Em razão dos Princípios da Simetria e do Paralelismo, os dispositivos da Constituição Federal relativos ao processo legislativo são de observância obrigatória pelos demais entes da Federação. Tendo o Projeto de Lei, que resultou na Lei Municipal de Vitória nº 6.491/05, versado sobre serviço público de transporte coletivo, e, sido de iniciativa de membro da Câmara de Vereadores, resta patente a inconstitucionalidade, ante vício de iniciativa. Lei declarada inconstitucional com efeitos ex nunc.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
TRIBUNAL PLENO  
28/6/2012

AÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº  
0003471-45.2011.8.08.0000 (100110034715)

Proc. Nº 100.050.043.122 - Classe: Ação de Inconstitucionalidade Relator: CATHARINA MARIA NOVAES BARCELLOS Órgão Julgador: TRIBUNAL PLENO Data do Julgamento: 19/07/2007

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 5.792/2005. PASSE LIVRE NO TRANSPORTE PÚBLICO MUNICIPAL PARA ESTUDANTES. NOVOS FUNDAMENTOS TRAZIDOS PELO AMICUS CURIAE. PROCESSO OBJETIVO. CAUSA DE PEDIR ABERTA. POSSIBILIDADE DE ENFRENTAMENTO. SERVIÇOS PÚBLICOS. PROJETO DE LEI APRESENTADO POR VEREADOR. DESCABIMENTO. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. VÍCIO DE INICIATIVA. LIMINAR CONCEDIDA COM EFEITOS PROSPECTIVOS.**

(...)

**VII.** A partir do momento em que o § 1º do art. 61 da Constituição Federal, em seu inc. II, alínea b, estabelece a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para as leis que disponham sobre serviços públicos, vincula-se automaticamente - por simetria - o poder constituinte decorrente dos Estados-membros e também o legislador municipal.

**VIII.** Se um Edil apresenta Projeto de Lei cuja iniciativa cabia ao Chefe do Poder Executivo Municipal - ou seja, ao Prefeito - está patente o vício de iniciativa, que consubstancia inconstitucionalidade formal subjetiva.

Constata-se, desta forma, que a lei questionada padece do vício de eficácia, eis que a matéria nela versada é afeta a forma de administração do Prefeito Mu-



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
TRIBUNAL PLENO  
28/6/2012

AÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº  
0003471-45.2011.8.08.0000 (100110034715)

nicipal, cuja competência para deflagração do processo legislativo, *data vênia* é privativa do Chefe do Executivo.

Isto porque, repito, o processo legislativo foi deflagrado pelo Poder Legislativo Municipal, violando desta forma, a regra de competência para iniciativa de leis estabelecida na Constituição da República, ensejando assim, o entendimento de que a mesma apresenta-se em evidente inconstitucionalidade.

E como resta pacífico, em obediência ao Princípio Constitucional da Independência dos poderes, a prática de elaboração de projetos de lei, cuja iniciativa seja exclusiva do Chefe do Executivo, é expressamente vedada pela Constituição pátria.

Assim, na concretude do caso, evocando o princípio da simetria, bem como em adstringência à regra inserta no artigo 61, §1º, III, da Constituição da República, é de se reconhecer a inconstitucionalidade formal da norma em questão, haja vista que a mesma seria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

A corroborar com todo o entendimento supracitado, colaciono o posicionamento firmado pelo Tribunal Paulista, quando do enfrentamento de situações análogas:

"A o executivo haverá de caber sempre o exercício de atos que impliquem no gerir as atividades municipais. Terá, também, evidentemente, a iniciativa das leis que lhe propiciem a boa execução dos trabalhos que lhe são atribuídos. Quando a Câmara Municipal, o órgão meramente legislativo, pretende intervir na forma pela qual se dará esse gerenciamento, está a usurpar funções que são de incumbência do Prefeito"



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
TRIBUNAL PLENO  
28/6/2012

AÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº  
0003471-45.2011.8.08.0000 (100110034715)

(ADIn nº 53 583-0, Rei Fonseca Tavares, no mesmo senüdo, ADIn nº 43 987, Rei Oetterer Guedes, ADIn nº 38 977, Rei Des Franciulli Netto, ADIn nº 41 091, Rei Des Paulo Shintate).

Ainda do Estado de São Paulo, extrai-se o seguinte julgado:

Relator(a): Ruy Coppola Comarca: São Paulo  
Órgão julgador: Órgão Especial Data do julgamento: 16/03/2011 Data de registro: 30/03/2011 Outros números: 990103686330  
Ementa: ... dispondo sobre o comércio ambulante. Afronta ao princípio da separação dos poderes. Invasão de competência exclusiva do Executivo. Ação procedente para declarar a inconstitucionalidade das leis, salvo a Lei 2.351/03, já declarada anteriormente e a Lei 3.260/09, objeto de outra ação em trâmite.  
Ementa: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Leis Municipais de Ubatuba, de iniciativa parlamentar, dispondo sobre o comércio ambulante. Afronta ao princípio da separação dos poderes. Invasão de competência exclusiva do Executivo. Ação procedente para declarar a inconstitucionalidade das leis, salvo a Lei 2.351/03, já declarada anteriormente e a Lei 3.260/09, objeto de outra ação em trâmite.

Por último, em observância à regra geral para o limite temporal da declaração de inconstitucionalidade, confiro à presente norma efeitos *ex tunc*.

Em face do exposto, conheço da presente Representação de Inconstitucionalidade e, no mérito, declaro



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
TRIBUNAL PLENO  
28/6/2012

AÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº  
0003471-45.2011.8.08.0000 (100110034715)

a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 312/2010 do Município de Alfredo Chaves, atribuindo-lhe efeito *ex tunc*.

A teor do que dispõe o art. 170 do RITJES, remeta-se cópia desta aos eminentes colegas.

É como voto.

\*

V O T O S

O SR. DESEMBARGADOR ADALTO DIAS TRISTÃO:-  
Acompanho o voto do Eminentíssimo Relator.

\*

PROFERIRAM IDÊNTICO VOTO OS EMINENTÍSSIMOS DESEMBARGADORES:-

MANOEL ALVES RABELO;  
ÁLVARO MANOEL ROSINDO BOURGUIGNON;  
ANNIBAL DE REZENDE LIMA;  
SÉRGIO LUIZ TEIXEIRA GAMA;  
ARNALDO SANTOS SOUZA;  
CARLOS ROBERTO MIGNONE;  
RONALDO GONÇALVES DE SOUSA;  
SAMUEL MEIRA BRASIL JÚNIOR;  
NEY BATISTA COUTINHO;  
JOSÉ PAULO CALMON NOGUEIRA DA GAMA;  
CARLOS SIMÕES FONSECA;  
NAMYR CARLOS DE SOUZA FILHO;  
WILLIAM COUTO GONÇALVES;  
DAIR JOSÉ BREGUNCE DE OLIVEIRA;  
TELEMÁCO ANTUNES DE ABREU FILHO;  
ROBERTO DA FONSECA ARAÚJO;  
WILLIAN SILVA;  
ELIANA JUNQUEIRA MUNHÓS FERREIRA.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
TRIBUNAL PLENO  
28/6/2012

AÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº  
0003471-45.2011.8.08.0000 (100110034715)

\*

D E C I S ã O

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: à unanimidade, julgar procedente o pedido, nos termos do voto do Eminentíssimo Relator.

\*

\*

\*

*jsk\**