

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GAB. DESEMB - JOSÉ LUIZ BARRETO VIVAS
12 de julho de 2012

AÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0003472-30.2011.8.08.0000 (100110034723) -
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESPÍRITO SANTO
REQUERENTE :PREFEITO MUNICIPAL DE ALFREDO CHAVES
REQUERIDO : CAMARA MUNICIPAL DE ALFREDO CHAVES
RELATOR DES. JOSÉ LUIZ BARRETO VIVAS

RELATÓRIO

VOTOS

O SR. DESEMBARGADOR ADALTO DIAS TRISTÃO :-

*

O SR. DESEMBARGADOR MAURÍLIO ALMEIDA DE ABREU :-

*

O SR. DESEMBARGADOR MANOEL ALVES RABELO :-

*

O SR. DESEMBARGADOR SÉRGIO BIZZOTTO PESSOA DE MENDONÇA :-

*

O SR. DESEMBARGADOR ÁLVARO MANOEL ROSINDO BOURGUIGNON :-

*

O SR. DESEMBARGADOR ANNIBAL DE REZENDE LIMA :-

*

O SR. DESEMBARGADOR SÉRGIO LUIZ TEIXEIRA GAMA :-

*

O SR. DESEMBARGADOR ARNALDO SANTOS SOUZA :-

*

O SR. DESEMBARGADOR CARLOS HENRIQUE RIOS DO AMARAL :-

*

O SR. DESEMBARGADOR JOSÉ LUIZ BARRETO VIVAS (RELATOR):-

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 100.110.034.723

EMBARGANTE: CÂMARA MUNICIPAL DE ALFREDO CHAVES

EMBARGADO: PREFEITO MUNICIPAL DE ALFREDO CHAVES

RELATOR: DESEMBARGADOR JOSÉ LUIZ BARRETO VIVAS

RELATÓRIO

Cuidam os presentes autos de Embargos de Declaração opostos pela Câmara Municipal de Alfredo Chaves, em face do v. acórdão de fls. 117, que decorre do julgamento proferido pelo egrégio Tribunal Pleno - sessão do dia 26/04/12 - que decidiu, à unanimidade, declarar inconstitucional a Lei nº 354/11, do município de Alfredo Chaves, com efeitos ex-tunc.

Nas razões apresentadas às fls. 134/139, o embargante entende haver omissão no acórdão supramencionado, alegando que a matéria constante nas informações de fls. 81/92, apresentadas por ele, não fora devidamente analisada, eis que supostamente não teria se manifestado sobre a compatibilidade da lei impugnada com o princípio administrativo da autonomia executiva.

Requer, assim, que sejam os embargos opostos conhecidos e providos, para que a omissão apontada venha a ser sanada.

É o relatório.

Peço dia para julgamento.

Vitória/ES, 30 de maio de 2012.

JOSÉ LUIZ BARRETO VIVAS

Desembargador Relator

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 100.110.034.723

EMBARGANTE: CÂMARA MUNICIPAL DE ALFREDO CHAVES

EMBARGADO: PREFEITO MUNICIPAL DE ALFREDO CHAVES

RELATOR: DESEMBARGADOR JOSÉ LUIZ BARRETO VIVAS

VOTO

Conforme relatado, cuidam os presentes autos de Embargos de Declaração opostos pela Câmara Municipal de Alfredo Chaves, em face do v. acórdão de fls. 117, que decorre do julgamento proferido pelo egrégio Tribunal Pleno - sessão do dia 26/04/12 - que decidiu, à unanimidade, declarar inconstitucional a Lei nº 354/11, do município de Alfredo Chaves, com efeitos ex-tunc.

Nas razões apresentadas às fls. 134/139, o embargante entende haver omissão no acórdão supramencionado, alegando que a matéria constante nas informações de fls. 81/92, apresentadas por ele, não fora devidamente analisada, eis que supostamente não teria se manifestado sobre a compatibilidade da lei impugnada com o princípio administrativo da autonomia executiva.

Requer, assim, que sejam os embargos opostos conhecidos e providos, para que a omissão apontada venha a ser sanada.

Conforme dispõe o artigo 535 do Código de Processo Civil, dos acórdãos proferidos pelos Tribunais, poderão ser opostos embargos de declaração quando este padecer de obscuridade, contradição ou omissão.

Em detida análise do acórdão embargado, verifico que, “concessia venia”, não há qualquer omissão a ser sanada, tendo em vista que o referido aresto é fruto da melhor apreciação dos elementos trazidos para os autos e delineou toda a questão posta em exame, tanto que foi acompanhado à unanimidade por este egrégio Tribunal Pleno. Vejamos.

Ao proferir o voto que culminou no acórdão ora embargado, assim restaram delineadas minhas razões de decidir:

Conforme relatado, trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido expresso de liminar, proposta pelo PREFEITO MUNICIPAL DE ALFREDO CHAVES, por entender ser inconstitucional a Lei Municipal nº 354, de 27 de maio de 2011, que dispõe sobre a destinação pública de parte de um imóvel pertencente ao Município de Alfredo Chaves, onde se localiza o estacionamento do parque de exposições da municipalidade, com o objetivo de transformá-la em uma área de lazer e esportes.

Extrai-se dos presentes autos, que a referida Lei Municipal é oriunda do Projeto de Lei

Ordinária nº 007/2011, da Câmara Municipal de Alfredo Chaves, de autoria do Vereador Sérgio Bianchi, tendo sido a mesma aprovada na data de 13 de abril de 2011.

Na data de 02 de maio de 2011, foi o referido projeto de lei vetado pelo Sr. Prefeito Municipal de Alfredo Chaves, sob a justificativa de que o mesmo encontrava-se eivado de diversos vícios, dentre eles, o de iniciativa, por se tratar de matéria exclusiva do Chefe do Executivo.

Referido veto foi derrubado pela Câmara Municipal na data de 18 de maio de 2011.

Sustentou o requerente na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade que a norma municipal objurgada possui um vício formal na sua criação, ante violação do disposto no inciso III, parágrafo único, do artigo 63 da Constituição Federal e, de igual forma, ao parágrafo 1º, alínea “c”, do artigo 96 da Lei Orgânica do Município de Alfredo Chaves, por não ter sido respeitada a reserva privativa de iniciativa, referente a leis que venham dispor sobre matéria eminentemente administrativa, no caso em tela, dar destinação final a área pertencente ao município.

Em complemento ao seu raciocínio, afirmou que a iniciativa de lei versando sobre a destinação de bem público no âmbito municipal, somente caberia ao Chefe do Executivo, sendo inconstitucional a iniciativa firmada por componente da Câmara de Vereadores, por ferir os princípios do paralelismo, da simetria, da reserva vinculada, da autonomia e independência dos poderes.

Analisando detidamente as questões postas a julgamento, concluiu que procedem as razões colocadas na presente ação constitucional.

Pela síntese dos fatos acima colocados, tenho que a presente tese de inconstitucionalidade se funda na violação do processo de formação da lei fixado pela Constituição Federal, pois, a doutrina e jurisprudência maciça do Excelso Supremo Tribunal Federal posicionam-se no sentido de que os dispositivos da Constituição Republicana, relativos ao processo legislativo, são de observância compulsória a todos os entes federativos, sendo tal raciocínio fulcrado nos princípios da simetria e do paralelismo.

As normas constitucionais, referentes ao processo legislativo, por demarcarem relações entre os poderes e, ainda, por serem normas cogentes, de ordem pública, devem ser consideradas como limitações implícitas aos membros da federação.

A iniciativa legislativa se consubstancia no exercício de duas ações, quais sejam, o poder de estabelecer a formação do direito objetivo e ainda a escolha dos interesses a serem tutelados pela novel legislação, não podendo, desta feita, um Poder adentrar na esfera de iniciativa exclusiva do outro Poder, pois, nestas hipóteses, entendeu a Constituição da República que certas matérias são de competência exclusiva de determinado titular do poder de iniciativa.

Saliento que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal expõe serem de observância compulsória pelos Estados as regras básicas do processo legislativo, previstas na Constituição Federal - entre as quais as atinentes à reserva de iniciativa - dada a sua implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes.

Destarte, tendo a Constituição Federal previsto no seu artigo 61, inciso II, alínea “b”, a reserva de iniciativa ao Chefe do Executivo Federal, para leis que disponham sobre organização administrativa, tem-se vinculado, pela simetria, o poder constituinte dos Estados-membros e do legislador municipal.

O desrespeito a esta orientação violaria um dos basilares princípios da constituição do Estado, qual seja, a autonomia dos poderes constituídos, pois, conforme entendimento já manifestado pelo Excelso Pretrório, a iniciativa privada tem natureza

jurídica de prerrogativa política.

Sobre o tema, assim se manifesta Alexandre de Moraes na sua obra *Constituição do Brasil Interpretada*:

“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.”

Neste sentido, seguem posicionamentos deste Egrégio Tribunal de Justiça, bem como de outros Tribunais Pátrios:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Complementar municipal que exclui os imóveis construídos há mais de cinco anos da incidência de outra Lei que versa sobre a regularização de imóveis clandestinos ou irregulares existentes no Município. Iniciativa legislativa. Usurpação da competência do Chefe do Executivo, a quem compete a gestão administrativa. Vício de iniciativa. Ação julgada procedente.” (TJ-SP; ADI 0496507-12.2010.8.26.0000; Ac. 5129975; São Paulo; Órgão Especial; Rel. Des. Cauduro Padin; Julg. 20/04/2011; DJESP 21/06/2011)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI AUTORIZATIVA. PRELIMINAR DE NÃO CONHECIMENTO. REJEIÇÃO. LEI DISPONDO SOBRE ORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS. INICIATIVA RESERVADA AO EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. Ainda que se trate de Lei meramente autorizativa, não pode o Legislativo usurpar iniciativa do Executivo para legislar sobre matéria reservada à administração, pelo que se impõe rejeitar preliminar e conhecer da ADIN tendente a declarar a inconstitucionalidade de norma de tal natureza. É do Executivo a iniciativa de Lei que dispõe sobre serviços públicos ao Município, reconhecida a eiva da inconstitucionalidade de norma originária do Legislativo e que trata desta matéria. (...)” (TJ-MG; ADI 1.0000.04.410500-5/000; Governador Valadares; Corte Especial; Rel. Desig. Des. Reynaldo Ximenes Carneiro; Julg. 11/01/2006; DJMG 10/05/2006)

Com base nesta linha de pensar, vê-se que a norma ora impugnada sofre vício de eficácia, pois a matéria versada na lei que teve origem na Câmara Municipal consubstancia-se em claras normas de gestão administrativa, cuja competência para deflagração do processo legislativo é privativa do Chefe do Executivo, sendo, portanto, formatada com violação à regra de competência para iniciativa de leis estabelecida na Constituição da República, incidindo em evidente inconstitucionalidade.

In casu, está clara a invasão de competência do Poder Executivo ao aferir a conveniência e oportunidade das medidas pretendidas com a lei e com criação de obrigações à Administração Pública, revelando incompatibilidade do ato legislativo com os princípios de independência harmônica e separação dos poderes, pois a lei ora impugnada acaba por compelir o Chefe do Executivo a dar destinação a área municipal, onde hoje se encontra parte do parque de exposição de Alfredo Chaves.

Em face do princípio constitucional da independência e harmonia entre os poderes, a prática ora impugnada, qual seja, legislar a Câmara Municipal em projetos de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, é expressamente vedada pela Constituição da República, pois, implicam em destinação final de um bem público.

Sobre o tema, trago a colação ensinamento de Hely Lopes Meirelles sobre o tema:

“A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de

administração.

Não executa obras e serviços públicos, dispõe, unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura, edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais, apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município, mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito. Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato, o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.

(...)

A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória à separação institucional de suas funções (CF, art. 2º). Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias. Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais, e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração (...)

Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental" (Direito Municipal Brasileiro, 1ª Ed., São Paulo, Malheiros, 2000, p. 506-507).

Referendando o exposto:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal que excluiu o entorno da Câmara Municipal do estacionamento remunerado ("zona azul"). Iniciativa legislativa. Usurpação da competência do Chefe do Executivo, a quem compete a gestão administrativa. Vício de iniciativa. Ação julgada procedente." (TJ-SP; ADI 0418433-41.2010.8.26.0000; Ac. 5132752; São Paulo; Órgão Especial; Rel. Des. Cauduro Padin; Julg. 11/05/2011; DJESP 21/06/2011)

Em conclusão, se o "Edil" apresenta Projeto de Lei cuja iniciativa cabia ao Prefeito, evidente o vício de iniciativa, ante violação à competência privativa do Chefe do Executivo Municipal, nos termos do previsto pela Constituição da República, no seu artigo 61, inciso II, alínea "b", que restringe a iniciativa das normas que tratam de organização administrativa ao órgão autônomo do executivo (Prefeito Municipal), tendo tal afirmação, como base, os princípios da simetria e do paralelismo.

Desse modo, evidente a necessidade de acolhimento do pleito do requerente, ou seja, que seja declarada a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 354, de 27 de maio de 2011, do Município de Alfredo Chaves.

Por fim, com base na regra geral para o limite temporal da declaração de inconstitucionalidade seja a da retroatividade, fixo efeitos "ex tunc", à presente decisão.

Por todo exposto, em concordância com o parecer da douta Procuradoria de Justiça, julgo PROCEDENTE o pedido, para declarar A inconstitucionalIDADE Da Lei Municipal nº 354, de 27 de maio de 2011, do Município de Alfredo Chaves, com efeitos "ex tunc", ratificando a liminar ao seu tempo deferida.

Assim, evidente que as razões de decidir abarcaram toda a matéria manifestada, em sede de informações, pela parte ora embargante, não havendo a ocorrência do alegado vício que, acaso existente, infirmaria a validade intrínseca do acórdão embargado.

Conforme assente na jurisprudência pátria, os embargos de declaração não se prestam para impugnação dos fundamentos do acórdão, mas tão somente, para sanar omissão, dirimir contradição e afastar obscuridade, eventualmente contidas na decisão.

Neste sentido:

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. DESAPROPRIAÇÃO. JUROS COMPENSATÓRIOS. BASE DE CÁLCULO. OMISSÃO. PRESSUPOSTOS (CPC, ARTIGO 535). AUSÊNCIA. 1. Os embargos de declaração são cabíveis quando houver, na sentença ou no acórdão embargado, obscuridade, contradição ou quando for omitido ponto sobre o qual deveria pronunciar-se o juiz ou tribunal (CPC, art. 535). 2. É inadequada a utilização dos embargos de declaração, sob pena de grave disfunção jurídico-processual dessa modalidade de recurso, com o propósito de questionar a correção do julgado e obter, em consequência, a desconstituição do ato decisório. 3. Os embargos de declaração não são “meio hábil ao reexame da causa”. (...). (TRF 01ª R.; EDcl-AC 2007.01.00.006155-2; MA; 4ª Turma; Rel. Des. Fed. Mário César Ribeiro; Julg. 09/12/2008; DJF1 30/01/2009; Pág. 27)

No caso dos autos, evidente que em sua irresignação o embargante busca fazer com que este julgador reveja suas razões de decidir, afirmando para tanto, que não teria se pronunciado a respeito de matéria arguida em sede de informações.

Entretanto, conforme já asseverado, observa-se que no extenso voto proferido por este julgador, todas as matérias foram devidamente analisadas e discutidas, não havendo reparos a serem feitos no acórdão proferido.

Assim, o que constato é que a embargante busca rediscutir a matéria já decidida por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Nesse contexto, tenho como certo que as questões deduzidas nos autos foram devidamente analisadas, e não pecou a decisão embargada, como afirmado pela embargante, por omissão.

Ademais, para que não pare qualquer dúvida, destaco que o Superior Tribunal de Justiça já firmou o entendimento que o magistrado ao expor suas razões de decidir, não está obrigado a analisar e afastar todos os argumentos colacionados pelas partes, conforme incluso na jurisprudência que aqui transcrevo:

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. RECURSO ESPECIAL (CONSTITUCIONAL, PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. ALÍNEA "B". NÃO CONHECIMENTO. ICMS. RECOLHIMENTO ANTECIPADO. SUBSTITUIÇÃO TRIBUTÁRIA PARA FRENTE. NOVEL ORIENTAÇÃO DO STF (ADIN 1.851/AL). INAPLICABILIDADE AO ESTADO DE SÃO PAULO. OMISSÃO. INOCORRÊNCIA. MANIFESTO INTUITO INFRINGENTE. 1. O inconformismo que tem como real escopo a pretensão de reformar o decisum não há como prosperar, porquanto inócenas as hipóteses de omissão, contradição, obscuridade ou erro material, sendo inviável a revisão em sede de embargos de declaração, em face dos estreitos limites do artigo 535, do CPC. 2. Ademais, o magistrado não está obrigado a rebater, um a um, os argumentos trazidos pela parte, desde que os fundamentos utilizados tenham sido suficientes para embasar a decisão. (...). 4. Embargos de declaração rejeitados. (STJ; EDcl-REsp 928.097; Proc. 2007/0037758-4; SP; 1ª Turma; Rel. Min. Luiz Fux; Julg. 16/10/2008; DJE 26/02/2009)

Ante todo o exposto, impõe-se a rejeição dos embargos por ausência do vício

apontado e, também, porque as questões suscitadas, por si sós, não têm o condão de alterar a decisão que, à unanimidade, julgou procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 354/11 do município de Alfredo Chaves, com efeito “extunc”.

É como voto.

*

O SR. DESEMBARGADOR CARLOS ROBERTO MIGNONE :-

*

O SR. DESEMBARGADOR CATHARINA MARIA NOVAES BARCELLOS :-

*

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 WILLIAM COUTO GONÇALVES :-

*

O SR. DESEMBARGADOR DAIR JOSÉ BREGUNCE DE OLIVEIRA :-

*

O SR. DESEMBARGADOR TELEMACO ANTUNES DE ABREU FILHO :-

*

O SR. DESEMBARGADOR ROBERTO DA FONSECA ARAÚJO :-

*

O SR. DESEMBARGADOR WILLIAN SILVA :-

*

O SR. DESEMBARGADOR WALACE PANDOLPHO KIFFER :-

*

DECISÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, AÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0003472-30.2011.8.08.0000 (100110034723) , 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, JULGAR PROCEDENTE O PEDIDO COM EFEITO "EX TUNC", NOS TERMOS DO VOTO DO EMINENTE RELATOR.

*

