



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

170141

SPS
CÍVEL/2000



Des. 70557

EMENDA À LEI ORGÂNICA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO.

Alegação de vício formal, porque os dispositivos impugnados estabelecem restrições às nomeações para cargos em comissão da Administração Direta e Indireta e de indicações para os Conselhos Administrativos e Fiscais de autarquias, empresas de economia mista e fundações controladas pelo Poder Público Municipal.

Acolhimento parcial da ação, relativamente aos §§ 5º e 7º da Emenda n.º 02/12 L/2000, a Lei Orgânica Municipal.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE TRIBUNAL PLENO

N.º 70001933654

PORTO ALEGRE

PREFEITO MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

PROPONENTE

CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE NOVO HAMBURGO

REQUERIDA

PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RS

INTERESSADO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos.

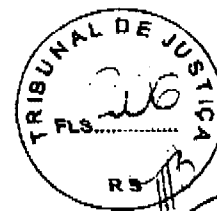
Acordam, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça deste Estado, por unanimidade, em rejeitar a preliminar de incompetência; no mérito, por maioria, em julgar procedente em parte a ação para declarar a inconstitucionalidade dos §§ 5º e 7º da emenda à Lei Orgânica do Município de Novo Hamburgo. Votaram vencidos o Des. Antonio Janyr Dall'Agnol Junior, que limitava a declaração de inconstitucionalidade ao § 7º,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

SPS

ADIN Nº 70001933654



e os Des. Elvio Schuch Pinto e Osvaldo Stefanello, que a estendiam também ao § 6º. Votaram vencidos totalmente os Des. Maria Berenice Dias, João Pedro Freire, Danúbio Edon Franco e Antonio Guilherme Tanger Jardim, que julgavam improcedente a ação.

Custas na forma da lei.

Participaram do julgamento, além do signatário, os Excelentíssimos Senhores Desembargadores Tael João Selistre (Presidente, com voto), Cacildo de Andrade Xavier, Alfredo Guilherme Englert, Clarindo Favretto, Elvio Schuch Pinto, Antonio Carlos Netto Mangabeira, José Eugênio Tedesco, Osvaldo Stefanello, Antonio Carlos Stangler Pereira, Paulo Augusto Monte Lopes, Aristides P. de Albuquerque Neto, Raulofo Vieira, Vladimir Giacomuzzi, Araken de Assis, Délio Spalding de Almeida Wedy, Paulo Moacir Aguiar Vieira, Vasco Della Giustina, Antonio Janyr Dall'Agnol Junior, Maria Berenice Dias, João Pedro Freire, Danúbio Edon Franco, Antonio Guilherme Tanger Jardim e João Carlos Branco Cardoso.

Porto Alegre, 06 de agosto de 2001.


DES. SÉRGIO PILLA DA SILVA,
RELATOR.

RELATÓRIO

DES. SERGIO PILLA DA SILVA (RELATOR) - O PREFEITO MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO ingressa com Ação Direta de Inconstitucionalidade objetivando a declaração de inconstitucionalidade da



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

SPS

ADIN Nº 70001933654



Emenda à Lei Orgânica do Município n.º 02/12L/2000, que dispõe sobre a forma de provimento de cargos e empregos públicos, bem como de cargos em comissão por parentes ou afins, até o 2º grau, ascendentes, descendentes, cônjuge, companheiro ou companheira do Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários Municipais e Vereadores do Município.

Alega o proponente que houve vício de iniciativa, ocorrendo invasão na área de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, por se tratar de matéria referente a estrutura e funcionamento de serviços públicos e de entidades da administração direta e indireta, violando os arts. 8º, 10, 60, II, "a", "b" e "d", 61, I, e 82, III e VII, todos da Constituição Estadual.

Colaciona doutrina e jurisprudência que entende pertinente.

Requer a suspensão liminar, e no mérito a procedência da ação para ver declarada a inconstitucionalidade da Emenda à LOM n.º 02/12L/2000.

Foi concedida a liminar.

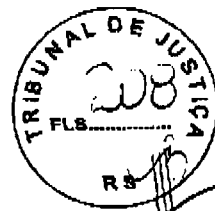
O Presidente da Câmara Municipal de Novo Hamburgo prestou informações.

Suscita preliminar de incompetência do Tribunal de Justiça do Estado, sendo da esfera do STF julgar a presente ação, conforme o art. 102, I, "a", da Constituição Federal, pois os artigos da Carta Estadual elencados pelo proponente são reproduções dessa, mantendo a sua essência, tornando o pedido juridicamente impossível.

No mérito, diz que a emenda *sub judice* está de acordo com o que prevê o art. 20 da Constituição do Estado.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA



SPS

ADIN Nº 70001933654

Requer, acolhida a preliminar, seja o autor declarado carecedor da ação, ou, no mérito, a improcedência da ação.

A Procuradoria-Geral do Estado, juntamente com o douto Procurador do Estado pugnam pela improcedência da ação.

O Doutor Procurador-Geral de Justiça, em seu parecer, manifesta-se pelo afastamento da preliminar argüida e, no mérito, pela improcedência da ação.

É o relatório.

VOTO

DES. SERGIO PILLA DA SILVA (RELATOR) - A preliminar trazida nas informações do Senhor Presidente da Câmara Municipal de Novo Hamburgo, sobre não haver competência para o Tribunal de Justiça julgar ação direta de inconstitucionalidade de Lei Municipal frente a Constituição Federal, não tem a mínima consistência. Ocorre que o confronto objetivado na inicial não é de lei municipal com a Carta Federal, sim com a Constituição Estadual, o que se verifica da simples leitura daquela peça, que em momento algum cogita daquela hipótese.

Ainda quando, em observância ao princípio da simetria, a Constituição Estadual adota preceitos da Carta Federal, e ditos preceitos possam ser violados pela legislação municipal, competente é esta Corte para a apreciação e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade conseqüente.

Daí que rejeito a prefacial.

Relativamente ao mérito, tenho que a razão está com o proponente, ao menos no que diz com os parágrafos 5º e 7º do

[Assinatura]



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA



SPS

ADIN Nº 70001933654

artigo acrescentado ao Capítulo I, Título da Lei Orgânica do Município de Novo Hamburgo, pela Emenda n.º 02/12 L/2000, de 17.11.2000.

Veja-se que a inserção dos dispositivos em pauta se deu no seio da Lei Orgânica Municipal, portanto, sem que do processo legislativo houvesse participado o Chefe do Poder Executivo, o que de resto o rito inadmitte, seja na proposição da matéria, seja na faculdade de sanção ou de veto do texto aprovado pela Câmara Municipal.

Apropriada, por isso, a via da impugnação eleita, qual a da ação direta de inconstitucionalidade, como proposta, fincada que está na afronta aos artigos 82, incisos III e VII, 60, inciso II, alíneas "a", "b" e "d", e 8º da Constituição Estadual.

Com efeito, no que interessa ser aqui examinado, a Emenda em causa está assim redigida:

"Art. - A investidura em cargo ou emprego público, assim como a admissão de empregados na administração indireta e empresas subsidiárias, dependerão de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargos de provimento em comissão, declarados em lei de livre nomeação e exoneração.

§ 1º - As provas deverão aferir com caráter eliminatório, os conhecimentos específicos exigidos para o exercício do cargo.

§ 2º - Os pontos correspondentes aos títulos não poderão somar mais de vinte e cinco por cento do total dos pontos do concurso.

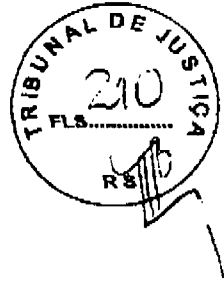
§ 3º - A não observância do disposto neste artigo acarretará a nulidade do ato e a punição da autoridade responsável.

§ 4º - Os cargos em comissão destinam-se à transmissão das diretrizes políticas para a execução administrativa e ao assessoramento.

§ 5º - É vedado ao Poder Executivo a nomeação como cargos em comissão, na Administração Pública Municipal, autarquias, empresas de economia mista e fundações controladas pelo Poder Público Municipal,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA



SPS

ADIN Nº 70001933654

ascendentes, descendentes, cônjuge, companheiro ou parentes consangüíneos ou afim, até 2º grau do Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários Municipais e Vereadores do Município, sem a devida aprovação em concurso público.

§ 6º - *As mesmas disposições do parágrafo anterior são aplicáveis às nomeações de servidores por parte do Poder Legislativo Municipal.*

§ 7º - *É vedada a nomeação para os Conselhos Administrativos e Fiscais das autarquias, empresas de economia mista e fundações controladas pelo Poder Público Municipal, de quaisquer detentores de função de confiança ou cargo de comissão, da administração direta do Municipal."*

Afora o alto significado moralizador dos dispositivos em comento, que a custo se vai enraizando na cultura política, insta não se subverter a ordem dos princípios maiores que a Constituição consagra pela só visão do eventual lado meritório da norma. Dentre eles estão o da independência e o da harmonia dos Poderes, também nos Municípios, em que avulta o imprescindível respeito à reserva de iniciativa das leis, sob pena de se tornarem letra morta referidos princípios.

Ou, sob outra forma de dizer: sendo boa a proposição, desimporta a origem da iniciativa ou que se atrepele o ritual legislativo.

O caso presente exemplifica a hipótese, na medida que, em virtude da alteração de seu texto, introduzida pela Emenda n.º 02/12L/2000, a Lei Orgânica Municipal (também chamada de Constituição do Município), passou a disciplinar matérias que, por sua natureza, estão reservadas à iniciativa privativa do Prefeito, como Chefe do Poder Executivo, como são as que disponham sobre *os requisitos para investidura ou provimento de cargos ou empregos públicos, tanto na administração direta, como na indireta, ou sobre a composição dos Conselhos Administrativos e Fiscais das autarquias empresas de economia mista e fundações controladas*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

SPS

ADIN Nº 70001933654



pelo Poder Público Municipal, como deflui dos termos claros do artigo 60, II, letras "a" e "b", e do artigo 82, VII, da Constituição Estadual.

Abrangentes que possam ser os princípios constitucionais da moralidade, da impessoalidade e da economicidade, não podem ser homenageados em detrimento das competências tópicas de cada um dos Poderes, quaisquer que sejam seus níveis. Se a Constituição Federal *tudo pode*, fonte que é da ordem jurídica nacional, não menos axiomático que a legislação inferior, também as Cartas Estaduais e as normas municipais lhe devem submissão e plena conformidade.

Ainda que se possam encontrar na Carta Maior Gaúcha dispositivos semelhantes aos aqui contestados, como os contidos no § 5º, do seu artigo 20, (que a meu juízo pessoal incorreram em vício formal), no que não se surpreenderia inconstitucionalidade material, subsiste a mácula formal pela introdução daqueles na Lei Orgânica do Município. Ocorre que a matéria atine, fundamentalmente, com questões de ordem estatutária ao estabelecer requisitos para a investidura em cargos, empregos e funções públicas. Requisitos que cabem estabelecidos na legislação ordinária, de iniciativa do Poder sobre cujos servidores deverá incidir. Que a própria Constituição Federal estabeleceu que assim deveria ser, consoante se infere do que dispôs nos artigos 37, incisos I e II, 51, inciso IV, e 61, § 1º, inciso II, letras "a", "c" e "e".

Iterativa é a jurisprudência deste Órgão Especial sobre estarem as Leis Orgânicas Municipais submetidas à observância da reserva de iniciativa exigida para deflagrar o processo legislativo de leis ordinárias, como já se apontou quando do julgamento da ADIN 599 027 82.

Nesta linha de considerações, e à vista do elenco de disposições contidas na Emenda sob enfoque, entendo que estão a salvo da



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

SPS

ADIN Nº 70001933654



eiva da inconstitucionalidade formal o "caput" do Artigo (sem numeração) e seus parágrafos 1º, 2º, 3º, 4º e 6º. Os quatro primeiros enunciados porque se limitam a reproduzir os textos contidos no artigo 20 e seus quatro primeiros parágrafos da Constituição Estadual, que a seu turno incorpora preceitos semelhantes da Carta Federal (artigo 37, II). Trata-se de norma de seguimento cogente por todos os entes públicos, em razão do que sua reprodução em texto legal municipal nada acrescenta às obrigações da administração do Município de Novo Hamburgo.

No que atine com o § 6º, a disciplina que se estende aos servidores do Poder Legislativo não diz com a iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, assim não interferindo em sua esfera de administração. É assunto sobre o qual só ao Poder Legislativo cabe dispor.

Destarte, meu voto é no sentido de acolher parcialmente o pedido do senhor Prefeito Municipal de Novo Hamburgo, para declarar a inconstitucionalidade formal dos §§ 5º e 7º do já mencionado artigo introduzido no texto da Lei Orgânica Municipal, pela Emenda n.º 02/12L/2000;

À guisa de informação, cabe registrar que tramita neste Órgão Especial, sob a relatoria do em. Des. Cacildo de Andrade Xavier, a ADIN n.º 70 000 980 250, também proposta pelo Senhor Prefeito Municipal de Novo Hamburgo, relativa a Lei Municipal 321/2000, sobre assunto análogo.

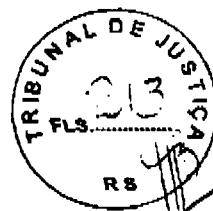
DES. CACILDO DE ANDRADE XAVIER – Com o Relator.

DES. ALFREDO GUILHERME ENGLERT – Com o Des. Pilla.

Assinatura



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA



SP5

ADIN Nº 70001933654

DES. CLARINDO FAVRETTO – Com o eminente Relator.

DES. ÉLVIO SCHUCH PINTO – Eminentes colegas.

Nos primeiros anos da década de 90, foram propostas muitas ações diretas de inconstitucionalidade, tendo por objeto dispositivos de leis orgânicas municipais relativos a servidores públicos, regime jurídico, vantagens, etc. Matérias essas, cuja iniciativa do processo legislativo estaria reservada ao Prefeito. Por isso, a orientação majoritária no Tribunal era no sentido da inconstitucionalidade formal.

Nos primeiros desses julgamentos de que participei no Órgão Especial, eu sustentava não se poder cogitar de iniciativa reservada ao Prefeito, na elaboração da respectiva lei orgânica municipal. Isso porque o Poder Legislativo municipal, recebeu diretamente da CF/88 (ADCT, art. 11, parágrafo único) - sem limitações outras que não o respeito ao "*disposto na Constituição Federal e na Constituição Estadual*" -, a incumbência de votar a Lei Orgânica respectiva. Obviamente, ficava vencido.

Passado algum tempo, terminei por aderir àquela posição majoritária, cedendo à argumentação de que - não se tratando da Lei Orgânica original, mas de uma adequação da anteriormente existente à nova ordem constitucional - ditas disposições desbordariam dos limites do poder reorganizador outorgado pelo constituinte às Câmaras de Vereadores, e importariam em afronta ao princípio da independência e harmonia entre os poderes locais. Especialmente quando, como no caso dos autos, editadas ditas normas por meio de emendas à Lei Orgânica.

Temos aqui uma Emenda à Lei Orgânica, editada em 02.12.2000, quando de há muito esgotado o poder originário da Câmara Municipal de - na conformidade do art. 11, parágrafo único do ADCT -,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA



SPS

ADIN Nº 70001933654

dispor sobre a reorganização do Município de Novo Hamburgo, de modo a ver respeitadas as disposições da CF de 1988 e da Constituição Sul-Rio-Grandense de 1989.

Assim, na esteira do posicionamento tradicional neste Colegiado, tratar-se-ia de matéria reservada à iniciativa do chefe do poder executivo, a teor do disposto 60, II, letra **b)**, combinado com os artigos 8º e 10, da Constituição do Estado, com vistas a preservar o princípio da independência e harmonia entre os poderes municipais. E assim, estaria correta a sustentação do eminente Relator.

Entretanto, o caso tem suas peculiaridades e dificuldades, a partir da edição da Emenda nº12/95, à Carta Estadual e do julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, do pedido de sua suspensão cautelar, na ADIN nº1521-4, que tem por objeto a referida Emenda, a qual estabeleceu regramento a propósito dos cargos em comissão e vedou o respectivo acesso a determinados parentes de autoridades, no âmbito dos 3 (três) Poderes, M. Público e TCE.

No pedido inicial, sustentou o proponente – com base na fundamentação desenvolvida pelo Tribunal de Justiça do Estado – que a referida Emenda, promulgada pela Assembléia Legislativa, afrontaria os artigos 2º, 25 caput, 60 § 4º, inc. III; 61, § 1º, I, letra **a**; 96, inc. I, letra **b**; e 37, inc. II, *in fine*, todos da Constituição Federal. Ou seja, violaria o princípio da independência e harmonia entre os Poderes e a autonomia do Estado para elaborar sua própria Constituição; dita emenda não poderia ser objeto de deliberação, por violar o princípio da separação dos poderes; tratar-se-ia de matéria legislativa de iniciativa reservada; invadiria competência do Tribunal para organizar sua secretaria e serviços auxiliares;



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA



SPS

ADIN Nº 70001933654

e conflitaria com as disposições da Carta Magna relativas aos cargos em comissão.

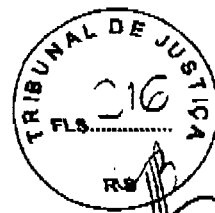
Com relação ao *vício de forma*, ou iniciativa reservada, a arguição resultou rejeitada pelo Ministro Relator, sob a sustentação de que *"...está-se diante de preceitos jungidos à atividade normativa ordinária, não alcançando o campo constitucional, porquanto envolvidos aqui interesses do Estado de envergadura maior e, acima de tudo, da necessidade de se ter, no tocante a certas matérias, trato abrangente a alcançar, indistintamente, os três poderes..."*. Os demais ministros implicitamente admitiram dita premissa, que indica entendimento do Pretório Excelso, no sentido de que a reserva de iniciativa do processo legislativo limitar-se-ia à atividade normativa ordinária, não se estendendo pois a emendas constitucionais.

É preciso salientar, também, que a Constituição Federal, no artigo 61, § 1º, II, letra *c* (e não letra *b*, como equivocadamente referido na representação) contém dispositivo semelhante àquele inscrito no art. 60, II, letra *b*, da Carta Estadual. Entretanto, nela não se contém regramento a respeito dos cargos em comissão e de condições ou restrições a respeito de seu provimento, a exemplo daquelas introduzidas na Carta Estadual pela Emenda n.º 12/95 e, semelhantemente, na Legislação Municipal de Novo Hamburgo pela Emenda cujas disposições constituem objeto da presente ação direta de inconstitucionalidade.

Assim sendo, e como os Municípios constituem unidades integrantes da Federação, as quais tem sua autonomia assegurada e eventualmente limitada tão-só pela Constituição Federal, **podem os mesmos dispor na respectiva legislação a respeito da criação, transformação e extinção de seus cargos, inclusive cargos em**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA



SPS

ADIN Nº 70001933654

comissão e funções públicas, do regime jurídico dos servidores, etc; mas devem - por força do princípio da simetria (art. 29 da CF, art. 11, par. único do ADCT, e art. 8º da CE), e da independência e harmonia entre os Poderes -, **respeitar os preceitos relativos à iniciativa reservada ao Poder Executivo, a respeito de leis que disponham sobre tais matérias.**

Penso que na **legislação municipal** de Novo Hamburgo, lato senso, restou reservada ao Prefeito a iniciativa de projetos que disponham sobre a matéria de que aqui se cuida - **matéria estatutária e aquelas relativas às condições ou requisitos para provimento dos cargos do Poder Executivo** -, seja pela via especial da lei complementar, seja ainda sob a moldura de emenda à própria Lei Orgânica do Município.

Ademais, e a propósito do que decidido pelo Pretório Excelso (provisoriamente) na ADIN nº1.521-4, não se pode pretender erigir a lei orgânica municipal ao *status* constitucional, nem suas alterações subseqüentes ao *status* de emenda constitucional.

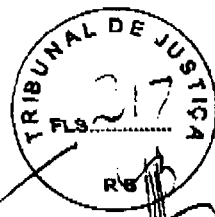
Alinhando razões semelhantes, assim votei no julgamento da ADIn 70001240481, que tinha por objeto Emenda à Lei Orgânica do Município de Farroupilha, receptiva das disposições estabelecidas na Emenda nº12/95 à Constituição Estadual.

Estará assim, em acompanhar o eminente Relator, quando - por vício de iniciativa - declara a inconstitucionalidade dos §§ 5º e 7º, da Emenda ora em discussão.

Confesso, no entanto, dificuldade em não declarar a insubsistência do § 6º. Não por vício de inconstitucionalidade, mas porque - retirado do texto da LOM o § 5º - restaria sem qualquer eficácia disposição normativa subseqüente que afirma aplicáveis **as mesmas disposições do**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA



SPS

ADIN Nº 70001933654

parágrafo anterior às nomeações de servidores por parte do Poder Legislativo Municipal.

É como voto.

DES. ANTONIO CARLOS NETTO MANGABEIRA – Com o eminente Relator.

DES. JOSÉ EUGÊNIO TEDESCO – Com o eminente Relator.

DES. OSVALDO STEFANELLO – Peço vista.

DES. ANTÔNIO CARLOS STANGLER PEREIRA – Com o Relator.

DES. PAULO A. MONTE LOPES – Com o eminente Relator.

DES. ARISTIDES P. DE ALBUQUERQUE NETO – Com o eminente Relator.

DES. RANOLFO VIEIRA – Com o Relator.

DES. VLADIMIR GIACOMUZZI – Com o Relator.

DES. ARAKEN DE ASSIS – Matéria estatutária não pode constar de Lei Orgânica ou de emenda a Lei Orgânica.

Com o Relator.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA



SPS

ADIN Nº 70001933654

DES. TAEI JOÃO SELISTRE (PRESIDENTE) – Acompanho o eminente Relator.

DES. DÉLIO SPALDING DE ALMEIDA WEDY – Com o Relator.

DES. PAULO MOACIR AGUIAR VIEIRA – Com o Relator.

DES. VASCO DELLA GIUSTINA – Com o Relator.

DES. ANTONIO J. DALL'AGNOL JUNIOR – Eminentes Colegas. Vou acompanhar o Eminente Relator tão-somente no que respeita ao parágrafo 7º, porquanto, relativamente a ele, não encontro o mesmo sustento que, a meu juízo, parece existir quanto ao parágrafo 5º, com a devida vênia.

Trata-se, relativamente a este parágrafo, de matéria que tem sido examinada nesta Corte, há já algum tempo; e mesmo depois da Emenda Constitucional de n.º 12, que inseriu na Constituição Estadual restrições à contratação de parentes, majoritariamente se tem repellido a pecha de inconstitucionalidade a leis municipais que disponham de modo semelhante.

Vou permanecer com o entendimento, minoritário embora, que expressei na ADIn n.º 597015221, de 15.5.97, relator o ~~instituto~~ Des. TESHEINER, na oportunidade acompanhado pelos eminentes Desembargadores BERENICE, ELISEU e GISHKOW PEREIRA (e que, mais tarde, vim a repetir nas ADIn de ns. 598503704 e 599027828, entre outras).

Tenho para mim que, mesmo na denominada inconstitucionalidade formal, não pode o tribunal ater-se à letra da lei, esquecido do sistema em que inserida.

TS



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA



SPS

ADIN Nº 70001933654

No caso, ninguém põe em dúvida, a vedação da lei municipal mais não faz do que repetir a regra constitucional estadual já definitivamente assentada – e construída, aliás, a partir de iniciativa (ainda que informal) deste Tribunal de Justiça (E formalmente, como lembra o Ilustre Procurador-Geral de Justiça do Poder Legislativo, sem questionamentos).

Esta é regra, se não de concretização do princípio da moralidade, seguramente o da impessoalidade e da profissionalidade (este implícito no da eficiência, segundo a versão atual do art. 37, *caput*, da CF, que aplicação tem, de imediato, nos diferentes municípios do Estado, por força do disposto no art. 8º, da CE).

Ora, em se cuidando de princípios, quanto o mais quando explicitamente adotados, não há por que transigir. A reserva de iniciativa, em casos tais, com a mais respeitosa vênica, deve ceder, sob pena de fazermos absolutamente inútil o preceito constitucional estadual. Como bem expressou o Ilustrado Desembargador ELISEU, no julgamento que vim de referir, *"seria inconcebível que tivéssemos de esperar pela iniciativa de um Prefeito para criar uma norma infraconstitucional que limita seus próprios poderes"*.

E, com efeito, assim é – e conclusões que conduzem ao inócuo, em Direito, devem ser, por isso mesmo, repelidas.

Com a mais respeitosa vênica, voto, assim, pela **parcial procedência** desta ação, para apenas reconhecer a integral ineficácia do disposto pelo parágrafo sétimo do questionado artigo de lei, desconstituindo-o.

DESA. MARIA BERENICE DIAS – Sr. Presidente, peço vênica para divergir.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA



SP5

ADIN Nº 70001933654

Não enxergo a alegada inconstitucionalidade formal do dispositivo acrescentado à Lei Orgânica Municipal de Novo Hamburgo.

Há uma evidência da qual não é possível se distanciar: a Lei Orgânica Municipal, mesmo que não se chame "Constituição", é o estatuto jurídico-político constitutivo do Município, o qual hoje é reconhecido como ente federativo, ao lado da União, dos Estados e do Distrito Federal, por força do art. 1º da CF.

Como diz o Prof. Sérgio Resende de Barros, hoje vigora no Brasil o **constitucionalismo trino**. Há três níveis constitucionais padronizados: o federal, o estadual e o municipal. Em cada nível, há um estatuto jurídico básico, que aí constitui o ente federativo, independentemente da denominação que tenha sido outorgada. Quer se chamem Constituição, quer se chamem Lei Orgânica Municipal, todos esses estatutos dispõem de procedimento próprio e diferenciado para sua edição e emenda. Ou seja, tanto a Constituição Federal como as Constituições Estaduais e também as Leis Orgânicas Municipais exigem quorum qualificado e procedimentos especiais, mais rígidos e dificultosos, para serem emendadas, a evidenciar a adoção do princípio da rigidez, que é próprio de todo o federalismo brasileiro.

Em qualquer nível, a emenda ou a reforma tanto das Constituições (Federal e Estaduais) como das Leis Orgânicas Municipais e do Distrito Federal requerem procedimento e quorum especiais, mais rígidos, que não se confundem com os exigidos para a edição das leis complementares e ordinárias.

Assim, o fato de as Leis Orgânicas serem nominadas de "leis" não permite que se identifiquem ou que se confundam com as leis no sentido ordinário ou complementar, pois – ainda que não sejam



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA



SP5

ADIN Nº 70001933654

chamadas de "constituição" – constituem o estatuto jurídico-político que rege o município.

Em síntese, ainda que a Lei Orgânica do Município se chame "lei", ela não é uma lei. Lei, como o próprio texto constitucional define (CF, art. 60, *caput*), é a lei complementar e a ordinária, sendo que para esta última se admite ser feita por delegação legislativa (lei delegada).

Realmente, a Lei Orgânica municipal é o estatuto jurídico-político de um ente federativo, guardando simetria com o estatuto jurídico-político da União e dos Estados membros, chamados de Constituição.

E não se diga que o fato de haver balizamento na Constituição Federal para serem editadas subtraia a autonomia política municipal, pois as cartas constitucionais estaduais também estão sujeitas às mesmas limitações, não podendo inovar o ordenamento jurídico tanto no que tange aos limites impostos pela Lei Maior como em relação aos princípios por ela adotados.

Ora, o art. 60 da Constituição do Estado do RS, tal como o art. 61, § 1º, da CF, reserva iniciativa ao chefe do Poder Executivo apenas para a propositura de **leis** (ordinárias ou complementares), e não para a proposição de emendas à Constituição. Neste último caso, os parlamentares estão a exercer verdadeiramente poder constituinte derivado. Por consequência, a faculdade dos parlamentares para o exercício do poder constituinte não se confunde com o poder legislativo e não se sujeita às restrições que o afetam, sujeitando-se tão-só a requisitos formais próprios, tal como a exigência da iniciativa coletiva (um terço da casa, conforme CF, art. 60, inc. I).



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA



SPS

ADIN Nº 70001933654

Essas mesmas regras se aplicam à Lei Orgânica Municipal como estatuto jurídico-político, ainda que não se chame Constituição.

Assim, ainda que o art. 60, letras *a* e *b*, da Constituição Estadual fixe a competência privativa do Governador do Estado para iniciar leis que disponham sobre os empregos públicos da administração direta, inquestionável a possibilidade de os membros do órgão legislativo, exercendo a função constituinte do estatuto jurídico-básico, limitarem a nomeação para cargos em comissão, alcançando todos os servidores municipais, abrangendo tanto os do Executivo como os do próprio Legislativo.

Portanto, totalmente pertinente é a lembrança do ilustre Procurador-Geral do Estado quanto à Emenda Constitucional n.º 12/95 à Constituição gaúcha, também de origem parlamentar, cuja inconstitucionalidade foi afastada pelo STF (ADIn n.º 1.521-4).

Verdadeiramente, no caso **sub judice**, tem-se uma emenda à Lei Orgânica Municipal, e não a edição de uma simples lei ordinária ou complementar sujeita à indigita limitação quanto à iniciativa.

Admitir o contrário equivale ou a transformar a Lei Orgânica Municipal em estatuto jurídico-político flexível – tal como a lei ordinária e a complementar – ou, na pior das hipóteses, a subtrair a possibilidade de serem as Leis Orgânicas emendadas por iniciativa legislativa.

Ainda como diz o ilustre professor paulista, o Poder Legislativo e o Poder Constituinte estão investidos, por economia de procedimento, no mesmo corpo de representantes do povo. Os órgãos que fazem leis também fazem emendas ou reformas constitucionais, o que não quer dizer que se deve confundir essas duas espécies de atividade



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA



SP5

ADIN Nº 70001933654

legiferante. *Verdadeiramente, são dois Poderes distintos na essência e, por isso mesmo, inconfundíveis no exercício* (Uma Iniciativa sem Vício, Tribuna da Magistratura, Caderno de Doutrina, set. 1998, p. 359).

A emenda proposta limitou-se a impor restrições à nomeação para cargos em comissão extensivas a ambos os poderes municipais, não ferindo a harmonia e a independência dos poderes, pois não houve intromissão dos edis de Novo Hamburgo em matéria de competência exclusiva do Executivo, não se podendo falar em vício de iniciativa.

Assim, não visualizando vício formal, não vejo como declarar inconstitucionalidade dos §§ 5º e 7º do artigo introduzido na Lei Orgânica Municipal de Novo Hamburgo, o que me leva a desacomodar a ação.

DES. JOÃO PEDRO FREIRE – Sr. Presidente, estou acolhendo a legalidade da emenda, negando a inconstitucionalidade, até porque há uma outra ADIn que vou julgar hoje (n.º 45 na pauta) e que é nesse sentido.

Estou julgando improcedente.

DES. DANÚBIO EDON FRANCO – Julgo improcedente.

DES. ANTONIO GUILHERME TANGER JARDIM – Também julgo improcedente, nos termos do parecer do Ministério Público.

DES. JOÃO CARLOS BRANCO CARDOSO – Com o eminente Relator.

DES. TAEI JOÃO SELISTRE (PRESIDENTE) – Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 70001933654, de Porto Alegre – Rejeitaram, por unanimidade, a preliminar de incompetência deste Tribunal.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA



SPS

ADIN Nº 70001933654

Após os votos dos Des. Relator, Revisor, Englert, Favretto, Elvino, Mangabeira, Tedesco, Stangler, Monte Lopes, Aristides, Ranolfo, Giacomuzzi, Araken, Tael, Wedy, Paulo Moacir, Vasco e Branco Cardoso, julgando procedente em parte a ação para declarar a inconstitucionalidade dos §§ 5º e 7º, e dos votos do Des. Elvino, estendendo a inconstitucionalidade para o § 6º, do Des. Dall'Agnol, para limitá-la ao seu § 7º, e dos Des. Maria Berenice, Freire, Danúbio e Jardim, julgando improcedente a ação, pediu vista o Des. Stefanello. Julgamento suspenso.

CONTINUAÇÃO DO JULGAMENTO

DES. OSVALDO STEFANELLO - Eminentes Juizes deste Colendo Órgão Especial. Meu voto é no sentido de declarar a inconstitucionalidade dos parágrafos 5º, 6º e 7º da Emenda n.º 02/12 L/2000 do Município de Novo Hamburgo, eis que normas eivadas não apenas de inconstitucionalidade formal, de inconstitucionalidade material. E assim o faço porque tais disposições ferem frontalmente um dos basilares, dentre outros - exemplificativamente, os do ***direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada***, inc. XXXVI do art. 5º - princípios consagrado na Constituição da República - como o é em qualquer Estado Democrático de Direito - que é o da isonomia, axioma dessa forma sintetizado: ***Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza*** (art. 5º, caput), assim complementado: ***Homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição*** (Inc. I do art. 5º). Princípios basilares, por incluídos dentre ***os direitos e garantias fundamentais*** de todo e qualquer cidadão, ***não passíveis de serem***



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA



SPS

ADIN Nº 70001933654

objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a aboli-los -
art. 60, § 4º, inc. IV.

No que diz com a investidura em cargo, emprego ou função pública, observado há que ser o disposto no inciso I do art. 37, segundo o qual **os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis a todos os brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei**, sendo, o ingresso, mediante concurso público, ressalvadas **as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração** - inc. II.

Normas estas que não estabelecem nenhuma restrição quanto à contratação, para os cargos em comissão, de parentes dos agentes políticos ou agentes de quadros dos Poderes da República.

E dúvida não há que os dispositivos ora em discussão e julgamento estabelecem restrição de direitos constitucionalmente consagrados, a parentes dos agentes políticos do Município de Novo Hamburgo, sem que a Constituição Federal, Lei Maior do País, portanto, de estrita observância e obediência, o autorize.

São os fundamentos, singelos, mas para mim suficientes, que me levam a, devida vênica, julgar procedente a ação e declarar a inconstitucionalidade desses dispositivos da Lei Orgânica do Município de Novo Hamburgo.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N.º
70001933654, DE PORTO ALEGRE: "PROSSEGUINDO NO
JULGAMENTO, VOTOU O DES. STEFANELLO PELA
PROCEDÊNCIA TOTAL DA AÇÃO PARA DECLARAR A



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA



SPS

ADIN Nº 70001933654

INCONSTITUCIONALIDADE DOS §§ 5º, 6º E 7º DA EMENDA À LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO N.º 02/12L/2000. O RESULTADO, POIS, É O SEGUINTE: REJEITARAM, POR UNANIMIDADE, A PRELIMINAR DE INCOMPETÊNCIA. NO MÉRITO, POR MAIORIA, JULGARAM PROCEDENTE EM PARTE A AÇÃO PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DOS §§ 5º E 7º DA EMENDA À LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. VOTARAM VENCIDOS O DES. DALL'AGNOL, QUE LIMITAVA A DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE AO § 7º, E OS DES. ÉLVIO E STEFANELLO, QUE A ESTENDIAM TAMBÉM AO § 6º. VOTARAM VENCIDOS TOTALMENTE OS DES. MARIA BERENICE, FREIRE, DANÚBIO E JARDIM, QUE JULGAVAM PROCEDENTE A AÇÃO."

Handwritten signature

S.B.D.S.