

02/04/2002

SEGUNDA TURMA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 218.110-6 - SÃO PAULO.


RELATOR : MIN. NÉRI DA SILVEIRA  
RECORRENTE: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO  
ADVOGADOS: RENATO MANAIA MOREIRA E OUTROS  
RECORRIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO  
ADVOGADOS: MARCELO VIEIRA RAMOS E OUTROS

EMENTA:- Recurso extraordinário. Ação direta de inconstitucionalidade contra lei municipal, dispondo sobre matéria tida como tema contemplado no art. 30, VIII, da Constituição Federal, da competência dos Municípios. 2. Inexiste norma que confira a Chefe do Poder Executivo municipal a exclusividade de iniciativa relativamente à matéria objeto do diploma legal impugnado. Matéria de competência concorrente. Inexistência de invasão da esfera de atribuições do Executivo municipal. 3. Recurso extraordinário não conhecido.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por unanimidade, não conhecer do recurso extraordinário.

Brasília, 02 de abril de 2002.

  
MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA - PRESIDENTE E RELATOR



RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 218.110-6 - SÃO PAULO.

RELATOR : MIN. NÉRI DA SILVEIRA  
RECORRENTE: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO  
ADVOGADOS: RENATO MANAIA MOREIRA E OUTROS  
RECORRIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO  
ADVOGADOS: MARCELO VIEIRA RAMOS E OUTROS

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA - (Relator):

Ao deferir em parte o processamento do recurso extraordinário, assim se manifestou o ilustre Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em síntese:

"1. Trata-se de recurso extraordinário interposto com fundamento no artigo 102, inciso III, alínea "a" e § 1º, da Constituição Federal, e na Lei nº 8.038/90, contra o acórdão proferido pelo Colendo Órgão Especial do Tribunal de Justiça, que julgou ação direta de inconstitucionalidade, movida pelo recorrente no tocante à inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 323/94, do Município de Ribeirão Preto, alegando ofensa ao artigo 30, inciso VIII, da Constituição Federal, e ao artigo 144 da Constituição Paulista, além de outros dispositivos desta. A ação foi julgada improcedente, indeferido o pedido de afastamento do Procurador-Geral do Estado.

Insurge-se o recorrente, sustentando que, assim decidindo, o V. acórdão violou os artigos 30, inciso VIII, da Constituição Federal, e 144 da Constituição Estadual.

2. Estão presentes, em parte, os requisitos de admissibilidade do recurso extraordinário.

De início, é evidente ser descabida a utilização do recurso extraordinário para combater-se pretensa violação à Constituição Estadual, em face do disposto na Súmula nº 280, do Egrégio Supremo Tribunal Federal, que reza: "Por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário".

*J. Néri*

A causa foi decidida, nesse ponto, com a aplicação de norma estadual, o que faz incidir a referida Súmula, a obstar o deferimento do recurso. Acresce que até mesmo dispositivos da Constituição Estadual são considerados norma de direito local, para fins de recurso (AG. 133.570-0-SP, Rel. Min. Celso de Mello, DJU 18.12.89, PÁG. 18.429).

Contudo, não obstante fundamentada a conclusão da E. Turma Julgadora, configuram-se os pressupostos de admissão, devendo ser processado o apelo para que o E. Supremo Tribunal Federal possa pronunciar-se a respeito.

A matéria legal controvertida, referente a aplicação dos artigos 30, inciso VIII, da Constituição Federal, foi satisfatoriamente exposta na petição de interposição e devidamente examinada pelo acórdão, estando atendido, portanto, o requisito do prequestionamento."

A Procuradoria-Geral da República, ao exarar parecer de fls. 205/208, opinou pelo não conhecimento do recurso, aduzindo, em síntese, que:

"Não merece prosperar, pois o presente apelo extraordinário, posto que ao contrário do que sustenta o recorrente inexiste norma que confira a Chefe do Poder Executivo municipal a exclusividade de iniciativa relativamente à matéria objeto do diploma legal impugnado.

Com efeito, a apresentação de projeto de lei versando sobre essa matéria é de competência concorrente, visto não estar reservada privativamente ao Poder Executivo, nada obstante, pois, a iniciativa de um vereador, como no caso aqui examinado.

Não houve, portanto, invasão da esfera de atribuições do Executivo municipal, já que a função da Câmara Municipal, conforme ensinamento do saudoso Hely Lopes Meirelles, estende-se a todos os assuntos da competência do Município, e mais:

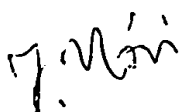
"...Leis de iniciativa da Câmara, ou mais propriamente, de seus vereadores, são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas

municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como Chefe do Executivo local, os projetos de lei que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública municipal; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autarquia e fundacional do Município; o regime jurídico único e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os critérios suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental." (Direito Municipal Brasileiro, Malheiros Editores, 6ª ed., 1993, p. 440/441)."

Com efeito, as competências dos órgãos políticos municipais estão pautadas em sua Lei Orgânica Municipal que é o instrumento normativo legítimo para explicitação a sua harmônica distribuição.

De todo o exposto não se vislumbra no acórdão recorrido qualquer contrariedade à Lei Maior, posto que do próprio sistema constitucional decorre a inexistência de reserva legal sobre a matéria, sendo certo que a Lei Complementar Municipal nº 323/94, ao avesso de inconstitucional, exprime a manifestação de vontade dos munícipes, não ferindo a independência dos poderes."

É o relatório.



## V O T O

O SENHOR MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA (RELATOR):

Cuida-se de recurso extraordinário interposto de acórdão de Tribunal local em ação direta de inconstitucionalidade contra lei municipal, dispondo sobre loteamento, uso de lote, ocupação máxima e altura das edificações, uso e ocupação do solo urbano, zoneamento, que, destacados no aresto, foram, por esse, tidos como temas contemplados no art. 30, VIII, da Constituição Federal, da competência dos Municípios. Depois de examinar aspectos normativos da Lei impugnada, anota o acórdão local, às fls. 163:

"Não houve usurpação de atribuições do Poder Executivo pelo Legislativo, consoante, nota-se que sequer o espelho da iniciativa do processo legislativo, que aquelas Constituições atribuem ao Chefe do Poder executivo respectivo, (Presidente da República e Governador), presta-se para determinar igual atribuição ao Prefeito, dada a matéria de estrito interesse urbano local, não objeto das preocupações dos Executivos do Estado e da União (cf, arts. 61 e 165 da Constituição Federal e 47, XVII e XVIII da Constituição Estadual). Espelho apropriado seria encontrado na Lei Orgânica do Município (cf., art. 71, VI)."

Examinando a espécie, o ilustre Desembargador Álvaro Lazzarini, em seu voto, observou (fls. 170/171):

"4. No mérito, a questão constitucional versa sobre a inconstitucionalidade da Lei Complementar Municipal nº 323, de 09 de março de 1994, a qual, dando nova redação ao inciso VIII do art. 11 da Lei Municipal nº 3.346, de 1977, relativamente ao uso e ocupação do solo urbano, violaria o art. 30, inciso VIII, da Constituição Federal e art. 4º, inciso XVI, da Lei Orgânica do Município, tudo em consonância com o art. 144 da Constituição do Estado, certo, também, que o "princípio da supremacia do interesse público

*J. Néri*

sobre o particular", como previsto no art. 173, incisos III, V e VI, e o "princípio da legalidade", previsto no art. 5º, inciso II, e art. 37 da Constituição Federal e o "princípio da independência e harmonia dos poderes" (art. 5º, da Constituição Paulista), igualmente, estariam violados.

O voto do eminente Desembargador Relator, porém, demonstrou à saciedade não haver referida inconstitucionalidade, certo que, em termos de expectativa e "de lege ferenda", é relevante observar que o vereador, para a matéria que acrescentou à Lei nº 346, de 1977, mediante a que é tida por inconstitucional (Lei Complementar nº 323, de 1994), por certo não precisa de profissional habilitado e das equipes especializadas de que falou Hely Lopes Meirelles, conforme bem demonstra o parecer do douto Procurador-Geral de Justiça, que adoto nesse ponto.

Daí julgar improcedente esta ação, acompanhando, assim, o voto do eminente relator."

O apelo extremo, de fls. 184/187, sustenta ofensa ao art. 30, VIII, da Constituição Federal, que reza:

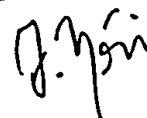
"Art. Compete aos Municípios:

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso do parcelamento e da ocupação de solo urbano."

Bem anotou o parecer do ilustre Subprocurador-Geral da República, Dr. Fávila Ribeiro, na linha dos doutos votos da Corte paulista, às fls. 207/208, verbis:

"Salienta José Afonso da Silva (Curso de Direito Constitucional Positivo), 14ª Edição, Malheiros Editores, 1997, p. 590) que:

"A autonomia municipal é assegurada pelos arts. 18 e 29, e garantida contra os Estados no art. 34, VII, e, da Constituição. Autonomia significa 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 (já vimos isso). As constituições até agora outorgavam aos Municípios só governo próprio e a



competência exclusiva, que correspondem ao mínimo para que uma entidade territorial tenha autonomia constitucional.

Agora foi-lhes reconhecido o poder de auto-organização, ao lado do governo próprio e de competências exclusivas, e ainda com ampliação destas de sorte que a Constituição criou verdadeiramente uma nova instituição municipal do Brasil."

E prossegue adiante:

"A autonomia municipal, assim, assenta em quatro capacidades:

(a) capacidade de auto-organização, mediante a elaboração de lei orgânica própria; (b) capacidade de autogoverno, pela eletividade do Prefeito e dos Vereadores às respectivas Câmaras Municipais; (c) capacidade normativa própria, ou capacidade de autolegislação, mediante a competência de elaboração de leis municipais sobre áreas que são reservadas à sua competência exclusiva e suplementar; (d) capacidade de autoadministração (administração própria, para manter e prestar os serviços de interesse local (grifos nossos).

Não merece prosperar, pois, o presente apelo extraordinário, posto que, ao contrário do que sustenta o recorrente, inexiste norma que confira a Chefe do Poder Executivo municipal a exclusividade de iniciativa relativamente à matéria objeto do diploma legal impugnado.

Com efeito, a apresentação de projeto de lei versando sobre essa matéria é de competência concorrente, visto não estar reservada privativamente ao Poder Executivo, nada obstante, pois, a iniciativa de um vereador, como no caso aqui examinado.

Não houve, portanto, invasão da esfera de atribuições do Executivo municipal, já que a função da Câmara Municipal, conforme ensinamento do saudoso Hely Lopes Meirelles, estende-se a todos os assuntos da competência do Município, e mais:

"...Leis de iniciativa da Câmara, ou mais propriamente, de seus vereadores, são todas as

que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como Chefe do Executivo local, os projetos de lei que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública municipal; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autarquia e fundacional do Município; o regime jurídico único e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os critérios suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental." (Direito Municipal Brasileiro, Malheiros Editores, 6ª ed., 1993, p. 440/441).

Com efeito, as competências dos órgãos políticos municipais estão pautadas em sua Lei Orgânica Municipal que é o instrumento normativo legítimo para explicitar a sua harmônica distribuição.

De todo o exposto, não se vislumbra no acórdão recorrido qualquer contrariedade à Lei Maior, posto que do próprio sistema constitucional decorre a inexistência de reserva legal sobre a matéria, sendo certo que a Lei Complementar Municipal nº 323/94, ao avesso de inconstitucional, exprime a manifestação de vontade dos municípios, não ferindo a independência dos poderes."

Do exposto, não vendo, também, ofensa pelo acórdão ao dispositivo maior indicado, não conheço do recurso extraordinário.



SEGUNDA TURMA

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 218.110-6  
PROCED. : SÃO PAULO  
RELATOR : MIN. NÉRI DA SILVEIRA  
RECTE. : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO  
ADVDS. : RENATO MANAIA MOREIRA E OUTROS  
RECDA. : CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO  
ADVDS. : MARCELO VIEIRA RAMOS E OUTROS

Decisão: Por unanimidade, a Turma não conheceu do recurso extraordinário. Ausentes, justificadamente, neste julgamento, os Senhores Ministros Celso de Mello e Nelson Jobim. 2ª Turma, 02.04.2002.

Presidência do Senhor Ministro Néri da Silveira. Presentes à sessão os Senhores Ministros Carlos Velloso e Maurício Corrêa. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Celso de Mello e Nelson Jobim.

Subprocurador-Geral da República, Dr. João Batista de Almeida.

Antonio Neto Brasil  
Coordenador

