

INTEIRO TEOR

Porto Velho - Consulta Processual 2º GRAU

DADOS DO PROCESSO

Número do Processo: **0002860-63.2015.822.0000**

Classe: (513) Direta de Inconstitucionalidade

Órgão Julgador: Tribunal Pleno

Área: Cível

Destino dos autos: Remetido ao Departamento Pleno

Segredo de Justiça: Não

Baixado: Sim

Distribuição em: 31/03/2015

Tipo de distribuição: Sorteio

Relator: Relator: Des. Oudivanil de Marins

Revisor:

CONTEÚDO DO ACÓRDÃO

PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE RONDÔNIA
Tribunal de Justiça
Tribunal Pleno

Data de distribuição :16/05/2017
Data de julgamento :21/10/2019

0002860-63.2015.8.22.0000 Direta de Inconstitucionalidade
Requerente : Procurador-Geral de Justiça do Estado de Rondônia
Requerido : Prefeito do Município de Porto Velho - RO
Interessado (Parte Passiva): Município de Porto Velho - RO

EMENTA

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal. Criação de distritos. Ato de vereador. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Ato do prefeito. Consulta plebiscitária. Supressão. Dispensa. Previsão constitucional. Inconstitucionalidade material. Procedência.

1. É formalmente inconstitucional a emenda à Lei Orgânica Municipal de iniciativa de vereador que tenha por objeto a criação de distritos municipais, haja vista de tratar de matéria de organização político administrativa, portanto de iniciativa do chefe do poder executivo. E também é materialmente inconstitucional quando tal extrapolação legislativa vem atrelada à supressão de consulta plebiscitária à população diretamente interessada.

2. Ação direta de inconstitucionalidade procedente.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os desembargadores do Tribunal Pleno do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, em, **POR UNANIMIDADE, JULGAR PROCEDENTE AÇÃO COM EFEITOS EX TUNC NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR.**

Os desembargadores Isaias Fonseca Moraes, Valdeci Castellar Citon, Hiram Souza Marques, José Jorge Ribeiro da Luz, José Antonio Robles, Eurico Montenegro Júnior, Roosevelt Queiroz Costa, Rowilson Teixeira, Sansão Saldanha, Kiyochi Mori, Marcos Alaor Diniz Grangeia, Raduan Miguel Filho, Daniel Ribeiro Lagos, Gilberto Barbosa, Walter Walternberg Silva Junior e o Juiz Enio Salvador Vaz acompanharam o voto do relator.

Ausentes os desembargadores Renato Martins Mimessi, Miguel Monico Neto e Marialva Henriques Daldegan Bueno.

O desembargador Alexandre Miguel não votou.

Porto Velho, 21 de outubro de 2019.

DESEMBARGADOR OUDIVANIL DE MARINS
RELATOR



Data de distribuição :16/05/2017

Data de julgamento :21/10/2019

0002860-63.2015.8.22.0000 Direta de Inconstitucionalidade

Requerente : Procurador-Geral de Justiça do Estado de Rondônia

Requerido : Prefeito do Município de Porto Velho - RO

Interessado (Parte Passiva): Município de Porto Velho - RO

Procuradores: José Luiz Storer Júnior (OAB/RO 761),

Salatiel Lemos Valverde (OAB/RO 1998) e outros

Relator : Desembargador Oudivanil de Marins

RELATÓRIO

A presente ADIN retornou à conclusão desta relatoria em 07.05.2018 após o procedimento de restauração de autos em razão de seu extravio - DESPACHO N. 30078/2017/GABPRE/PRESI/TJRO - proc. n. 0801203-37.2017.822.0000, f. 5.

O Ministério Público do Estado de Rondônia, por meio de sua Procuradoria-Geral de Justiça, propõe ação direta de inconstitucionalidade, em virtude de alegada inconstitucionalidade da Emenda à Lei Orgânica de Porto Velho n. 64, de 05 de junho de 2013, composta de 04 (quatro) artigos, alterando substancialmente dispositivos da lei orgânica municipal concernentes à criação de distritos art. 42, caput e § 2º e art. 44, § 5º, trazendo em seu bojo a extinção da consulta plebiscitária à população diretamente interessada quando da criação de novos distritos municipais.

O autor alega a presença de inconstitucionalidade formal e material ante a suposta extrapolação da competência legislativa suplementar da Câmara Municipal de Porto Velho na edição de emenda à Lei Orgânica do Município de Porto Velho que prevê a abolição da consulta prévia à população diretamente interessada (plebiscito) na criação de distritos, advindo da Constituição Estadual (arts. 8º, 109, 110, 122, 123, 125 e 126), bem como previsão da Constituição Federal (art. 18, § 4º, art. 30). Assim, em virtude do alegado descumprimento de preceitos constitucionais, em clara afronta ao Princípio da Simetria (art. 1º, caput e art. 107, ambos da Constituição de Rondônia), razão pela qual propôs a ADIN.

Instados à manifestação no sentido de prestar informações acerca do ato legislativo impugnado, O Município de Porto Velho - por meio de sua Procuradoria Geral, alega que o processo legislativo seguiu os trâmites e permissivos constitucionais sem qualquer afronta aos dispositivos apontados e estão no exercício de sua autonomia assegurada na Constituição Federal. Alega, ainda, que a referida norma é protegida pelo princípio da presunção de constitucionalidade, razões pelas quais pugna pela improcedência total do pedido (fls. 107-113). A Câmara dos Vereadores ficou inerte (fl. 117).

A Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia também presta suas informações aduzindo não ser a matéria de sua competência e interesse por não se tratar de casos de transformação de distritos em municípios (fls. 119-120). O Estado de Rondônia também seguiu na mesma linha do desinteresse (fl. 122).

A seu tempo, a Procuradoria-Geral de Justiça, em parecer de lavra do e. procurador Cláudio José de Barros Silveira, opinou pela procedência do pedido para que seja declarada a inconstitucionalidade formal da Lei Municipal n. 820/2011.

É o relatório.



DESEMBARGADOR ODIVÂNIO DE MARINS

I. Admissibilidade

Em se tratando de ação de competência deste Tribunal de Justiça e não havendo óbices que impeça seu processamento, conheço da presente ação direta de inconstitucionalidade, passando à análise de seu mérito.

II. Mérito

Para melhor elucidação, colaciono o teor da referida lei em sua inteireza:

Município de Porto Velho

Emenda à Lei Orgânica n. 064/2013

Art. 1º - O art. 42 da Lei Orgânica do Município de Porto Velho passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 42 O Município poderá dividir-se, para fins administrativos, em Distritos a serem criados, organizados, suprimidos ou fundidos, por lei, após consulta plebiscitária, quando obrigatória, à população diretamente interessada, observada a legislação estadual e o atendimento aos requisitos estabelecidos no artigo seguinte.

Art. 2º - O art. 42 da Lei Orgânica do Município de Porto Velho passa a vigorar, acrescidos no §5º na seguinte forma legal.

Art. 42 -

(...)

§1ª.....

§2º....

§3º....

§4º....

§5º - A criação de um Distrito desde que não implique em fusão de dois ou mais Distritos, observará os requisitos dispostos no art. 43, não sendo obrigatória a consulta plebiscitária que trata o caput. (g.n.)

Art. 3º O § 2º do art. 44 da lei Orgânica do Município de Porto Velho passa a vigorar na seguinte forma legal:

Art. 44 -

(...)

Art. 4º - Esta Emenda à Lei Orgânica entrará em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário. (g.n.)

Sem maiores digressões, a ação direta merece procedência, pois a Emenda à Lei Orgânica n. 064, de 05 de junho de 2013 padece de vício de inconstitucionalidade formal e material. Formal: pois a matéria referente à criação de distritos não pode se dar por ato de iniciativa de vereador, mas sim do prefeito municipal, haja vista se tratar de alteração substancial na estrutura político-administrativa municipal; Material: por tratar de matéria atinente à supressão da consulta plebiscitária na criação de distritos municipais, instituto esse previsto nas constituições estadual e federal.

A inconstitucionalidade é formal por ser patente a infringência ao dispositivo constitucional que preceitua ser o ato de criação de distritos municipais de iniciativa privativa do chefe do executivo. As hipóteses de iniciativa privativa do Poder Executivo, que limitam o poder de iniciativa dos Vereadores, estão expressamente previstas na Constituição Federal, aplicadas por simetria aos Estados e Municípios. Portanto, segue transcrição, com destaques, das regras estabelecidas nos artigos das constituições federal e estadual, veja-se:

Constituição Federal

[...]

CAPÍTULO IV Dos Municípios

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

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

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional,

[Nova Consulta](#)[Primeiro Grau](#)[Página PJe](#)[Voltar](#)[Imprimir](#)[Enviar E-mail](#)[Sistema Push](#)

São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

Para os fins do direito municipal, mais relevante ainda é a observância das normas previstas na Constituição Estadual no que diz respeito à iniciativa para o processo legislativo, uma vez que, em caso de eventual controle de constitucionalidade, o parâmetro para a análise da conformidade vertical se dá em relação ao disposto na Constituição do Estado de Rondônia, conforme preveem o artigo 125, § 2º, da CF/88. Nesse caso, refere o artigo 39 da Constituição Estadual:

¿Constituição Federal

Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

[...]§ 2º Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão.¿

¿Constituição do Estado de Rondônia

[...]

CAPÍTULO II

Da Competência do Estado

Art. 8º Ao Estado compete exercer, em seu território, todos os poderes que, implícita ou explicitamente, não lhe sejam vedados pela Constituição Federal, especialmente:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

[...]

TÍTULO II

DOS PODERES DO ESTADO

CAPÍTULO I

[...]

DO PODER LEGISLATIVO

SEÇÃO VI

[...]
SUBSEÇÃO II

DAS LEIS

Art. 39. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e aos cidadãos, na forma prevista nesta Constituição. (NR dada pela EC nº 43, de 14/06/2006 D.O.E. nº 562, de 25/07/2006)

§ 1º São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

I - fixem, organizem ou alterem os efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, observadas as diretrizes estabelecidas na Legislação Federal. (NR dada pela EC nº 112, de 13/10/2016 DO-e-ALE nº 174, de 13/10/2016)

II - disponham sobre:

- a) ...
- b) ...
- c) ...
- d) criação, estruturação e atribuição das Secretarias de Estado e Órgãos do Poder Executivo.

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Assembleia Legislativa de projeto de lei subscrito por, no mínimo, três por cento do eleitorado do Estado, distribuído, no mínimo, em vinte e cinco por cento dos Municípios.

Art. 40. Não é admitido aumento de despesa prevista:

I - em projetos de iniciativa exclusiva do Governador do Estado, ressalvado o disposto no art. 166, §§ 3º e 4º da Constituição Federal;

II - em projetos sobre organização dos serviços administrativos da Assembleia Legislativa, dos Tribunais, do

Ministério Público e da Defensoria Pública. (NR dada pela EC nº 43, de 14/06/2006 D.O.E. nº 562, de 25/07/2006)

TÍTULO III

DA ORGANIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

CAPÍTULO I

Do Município

SEÇÃO II

Da Competência dos Municípios

Art. 109. Os Municípios são unidades territoriais administrativas, com autonomia política, administrativa e financeira e podem dividir-se em distritos e estes em subdistritos.

[Nova Consulta](#)[Primeiro Grau](#)[Página PJe](#)[Voltar](#)[Imprimir](#)[Enviar E-mail](#)[Sistema Push](#)

que a promulgara, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

[...]

SEÇÃO IV

Da Autonomia dos Municípios

[...]

Art. 122. Os Municípios legislarão sobre assuntos de interesse local, observado o disposto no art. 30, incisos I a IX da Constituição Federal.

Art. 123. Quando a matéria for comum ao Estado e aos Municípios, o Estado expedirá a legislação de normas gerais, e o Município, a legislação suplementar, para compatibilizar aquelas normas às peculiaridades locais.

[...]

Art. 125. Na elaboração e na execução da política de desenvolvimento urbano e seus instrumentos legais, o Município observará o disposto nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, de modo a promover e assegurar condições de vida urbana digna, além de gestão democrática e participativa.

Art. 126. A Lei Orgânica do Município garantirá a participação da comunidade, através de sugestões de entidades de classe, no planejamento municipal, bem como assegurará a todos o direito à informação e audiência com os Poderes competentes.¿

Dessa forma, não havendo dúvidas de que a Câmara Legislativa do Município de Porto Velho violou regra de iniciativa no processo legislativo, é imperativo o reconhecimento da sua inconstitucionalidade formal, pois tal iniciativa (criação de distritos municipais) afeta diretamente na organização administrativa do ente estatal, atraindo assim a competência privativa ao Chefe do Poder Executivo Municipal - Prefeito, para a emanção do ato, de acordo com as previsões constitucionais supratranscritas, em total observância e respeito ao princípio da simetria.

Nesse sentido:

¿DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI ESTADUAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÃO PARA ÓRGÃO DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO RECONHECIDO NA ORIGEM. CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA CRISTALIZADA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO QUE NÃO MERECE TRÂNSITO. SÚMULA Nº 280/STF. PROCEDIMENTO VEDADO NA INSTÂNCIA EXTRAORDINÁRIA. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 16.4.2012. 1. O entendimento adotado pela Corte de origem, nos moldes do assinalado na decisão agravada, não diverge da jurisprudência firmada no âmbito deste Supremo Tribunal Federal. Padece de inconstitucionalidade formal lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública. Entender de modo diverso demandaria análise da legislação infraconstitucional local apontada no apelo extremo, o que torna oblíqua e reflexa eventual ofensa, insuscetível, portanto, de viabilizar o conhecimento do recurso extraordinário 2. As razões do agravo regimental não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada. 3. Agravo regimental conhecido e não provido. (ARE 826.671-AgR/RJ, Rel. Min. Rosa Weber)¿

Em relação à alegação de inconstitucionalidade material, inclino-me também à procedência, haja vista a supressão de instituto sensível da carta de direitos, consubstanciado na participação do principal interessado na criação de distritos, a população diretamente interessada por meio de consulta plebiscitária.

Tal previsão se encontra no caput do artigo 107 da Constituição do Estado de Rondônia, veja-se:

Constituição Estadual
TÍTULO III

SEÇÃO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

¿Art. 107. Lei complementar estadual estabelecerá as normas e requisitos para a criação, alteração, desmembramento, fusão, incorporação e extinção de Municípios, nos termos do § 4º do art. 18 da Constituição Federal, bem como as condições essenciais à criação de distritos e subdistritos.¿

¿Constituição Federal

TÍTULO III

DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO

CAPÍTULO I

DA ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

[...]

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.¿

Verifica-se, portanto, que na criação de distritos também teremos como requisito a formalização de plebiscito, ou seja, além dos demais requisitos previstos (número de habitantes, eleitores, residências, limites, etc.) a consulta à população diretamente interessada é essencial para o surgimento legal de subdivisão administrativa do município em ¿distritos¿. Isso se dá em total consonância ao princípio da simetria, como bem destacou o Procurador-Geral de Justiça, ¿A Constituição Federal prevê no art. 1º, parágrafo único que todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente. E o plebiscito nada mais é que uma das formas deste exercício - direto da soberania popular, como prevê o art. 14, I, também da Lei Maior.¿.

Ante o exposto, em virtude do descumprimento de preceitos constitucionais, em clara afronta ao Princípio da Simetria, julgo procedente a presente ação direta para declarar a inconstitucionalidade formal e material da Emenda à Lei Orgânica n. 064/2013 aprovada pela Câmara Municipal de Porto Velho.

Confiro seu regular efeito.

É o voto.