



JAFc
Nº 70020858106
2007/CÍVEL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SANTANA DO LIVRAMENTO. LEI QUE INSTITUIU A COORDENADORIA MUNICIPAL DE TRADICIONALISMO, DANDO-LHE CONSTITUIÇÃO, COMPOSIÇÃO, FINALIDADE, DETERMINANDO SUA REGULAÇÃO POSTERIOR ATRAVÉS DE ESTATUTOS.

A autonomia municipal para legislar sobre temas de seu interesse local, como é o caso da cultura tradicionalista, não é ilimitada, a ponto de autorizar a criação, por lei, de entidade privada, em clara intervenção do poder público sobre a autonomia na formação das associações civis. Assim procedendo, a municipalidade ultrapassou os limites do poder de legislar, adentrando em matéria sobre a qual há bloqueio de competência, nos termos do art. 22, I, da Constituição Federal e dos artigos 40, 41 e 44 do Código Civil.

Inconstitucionalidade da lei em face dos artigos 8º e 19, da Constituição Estadual.

AÇÃO PROCEDENTE.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE	ÓRGÃO ESPECIAL
Nº 70020858106	COMARCA DE PORTO ALEGRE
EXMO. SR. PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	PROPONENTE
MUNICÍPIO DE SANTANA DO LIVRAMENTO	REQUERIDO
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE SANTANA DO LIVRAMENTO	REQUERIDA
PROCURADORA-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	INTERESSADA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos.



JAFc
Nº 70020858106
2007/CÍVEL

Acordam os Desembargadores integrantes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado, à unanimidade, em julgar procedente a ação.

Custas na forma da lei.

Participaram do julgamento, além do signatário, os eminentes Senhores **DES. ARMINIO JOSÉ ABREU LIMA DA ROSA (PRESIDENTE), DES. JOSÉ EUGÊNIO TEDESCO, DES. LUIZ ARI AZAMBUJA RAMOS, DES. JOÃO CARLOS BRANCO CARDOSO, DES. ROQUE MIGUEL FANK, DES. LEO LIMA, DES. MARCELO BANDEIRA PEREIRA, DES. GASPAR MARQUES BATISTA, DES. ARNO WERLANG, DES. ALFREDO FOERSTER, DES. VICENTE BARROCO DE VASCONCELLOS, DES. SYLVIO BAPTISTA NETO, DES. JORGE LUÍS DALL´AGNOL, DES. LUIZ FELIPE BRASIL SANTOS, DES.^a MARIA ISABEL DE AZEVEDO SOUZA, DES. SÉRGIO FERNANDO DE VASCONCELLOS CHAVES, DES. AYMORÉ ROQUE POTTES DE MELLO, DES. GENARO JOSÉ BARONI BORGES, DES.^a ANA MARIA NEDEL SCALZILLI, DES. ROQUE JOAQUIM VOLKWEISS, DES. SEJALMO SEBASTIÃO DE PAULA NERY, DES. LUIZ FELIPE SILVEIRA DIFINI, DES. CARLOS EDUARDO ZIETLOW DURO E DES. MARIO ROCHA LOPES FILHO.**

Porto Alegre, 18 de fevereiro de 2008.

DES. JOSÉ AQUINO FLÔRES DE CAMARGO,
Relator.

RELATÓRIO

DES. JOSÉ AQUINO FLÔRES DE CAMARGO (RELATOR)



J AFC
Nº 70020858106
2007/CÍVEL

O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL ajuizou a presente AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, acoimando de inconstitucional a Lei Municipal n. 4.913, de 02.03.2005, proveniente do Município de Santana do Livramento.

Sustentou, em síntese, que a inconstitucionalidade da lei está no fato de ter criado pessoa jurídica com natureza de associação civil, regida por estatuto, a qual não se ajusta ao facultado pela normação constitucional. Disse que o patrimônio da associação não é público, que seus filiados são CTGs, PTGs e entidades afins, e que o órgão executivo e decisório da Coordenadoria Municipal de Tradicionalismo é composto por coordenador, vice-coordenador, secretário geral e tesoureiro geral eleitos dentre os representantes dos filiados, completando-se a diretoria por membro indicado pela Brigada Militar e por outros dois membros indicados pelo Prefeito. Disse, ainda, que a lei municipal afronta o art. 19 da Constituição do Estado, e que a liberdade de conformação legislativa não é ilimitada. Afirmou, também, que houve desvio de poder e ofensa ao princípio da razoabilidade. Nesses termos, pugnou pela procedência da pretensão deduzida na inicial (fls. 02-09).

O Município de Santana do Livramento, ao prestar informações, referiu que o projeto de lei que originou a Lei Municipal acoimada de inconstitucional foi redigido visando a melhor coordenar e assessorar a Secretaria competente. Asseverou, ademais, que os municípios estão autorizados a legislar sobre questões de interesse local (fls. 51-53).

A Exma. Sra. Procuradora-Geral do Estado, por sua vez, postulou a manutenção da lei Municipal, forte no princípio da independência e harmonia entre os poderes, que presume a sua constitucionalidade (fl. 58).



JAFK
Nº 70020858106
2007/CÍVEL

Oportunizada vista ao Ministério Público, manifestou-se pela procedência do pedido deduzido na ação direta de inconstitucionalidade (fls. 60-61).

Na seqüência, vieram-me os autos conclusos para julgamento.

É o relatório.

VOTO

DES. JOSÉ AQUINO FLÔRES DE CAMARGO (RELATOR)

A origem da presente ação direta de inconstitucionalidade deve-se à circunstância de ter o Presidente da Associação Tradicionalista Santanense representado ao Ministério Público local visando o exame da regularidade no ato de instituição da Coordenadoria Municipal de Tradicionalismo, porque, segundo o reclamante, teria havido grave vício de legalidade, tanto na sua fundação, quanto na eleição da Diretoria e assembléia para elaboração do estatuto. Em suma, há denúncia de que a ata de instituição da associação teria sido fraudada.

Ao exame, o digno Promotor de Justiça local, Marcelo de Souza Gonzaga, encaminhou o expediente à Procuradoria-Geral de Justiça para fins de exame da possível inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 4.913, de 02 de março de 2005, questionando a competência da municipalidade para criar, por meio de lei, associação civil, enfim pessoa jurídica de direito privado.

O registro inicial se faz necessário, para que se tenha perfeita dimensão dos limites da pretensão deduzida perante este Órgão. Porque, a toda evidência, não se está, aqui, discutindo a eventual regularidade da ata de fundação da mencionada associação civil, tampouco a regularidade da assembléia que a instituiu. Porque a ação direta de inconstitucionalidade não



JAFC
Nº 70020858106
2007/CÍVEL

é sede adequada para o controle da validade jurídico-constitucional de atos concretos, destituídos de qualquer normatividade.

No entanto, discute-se, nesse plano, se poderia o Município de Santana do Livramento tomar a iniciativa de criar, por lei, associação civil, a ser regida, segundo a própria norma, pelos estatutos votados em assembléia geral especialmente designada para tanto.

A Lei questionada tem a seguinte redação:

“Art. 1º - Fica criada a partir desta data a Coordenadoria Municipal de Tradicionalismo, com a finalidade de congregar e coordenar as Entidades Tradicionalistas e afins, constituídas no Município.

Art. 2º - A Coordenadoria Municipal de Tradicionalismo será composta por um Presidente, um Vice-Presidente e um Tesoureiro, eleitos pelas entidades tradicionalistas filiadas a este, com prazo de gestão de 02 (dois) anos.

Art. 3º - Pela indicação dos respectivos órgãos, a coordenadoria será também constituída por um membro da Secretaria Municipal de Educação e Cultura e um membro da Secretaria Municipal de Turismo, Indústria e Comércio, e um nomeado pela Brigada Militar, 2º RPMont.

Art. 4º - O regimento interno da Coordenadoria Municipal de Tradicionalismo, será baseado nos estatutos da entidade aprovado em assembléia pelas entidades Tradicionalistas.

Art. 5º - A direção provisória, terá, até 60 (sessenta) dias a contar desta data, para efetuar eleições, de acordo com os estatutos, para a formação da diretoria definitiva.

Art. 6º - Revogadas as disposições em contrário, esta Lei entrará em vigor na data sua publicação.”

A questão a ser solvida diz com a competência do Ente Municipal para criar, por lei, associação civil a ser regida por estatuto, impondo, ali, pressupostos à sua constituição, entre eles a sua composição inicial, fazendo dela integrar, por indicação dos respectivos órgãos públicos,



J AFC
Nº 70020858106
2007/CÍVEL

um membro da Secretaria Municipal de Turismo, Indústria e Comércio, outro da Secretaria Municipal de Educação e Cultura e ainda um nomeado pela Brigada Militar, 2º RPMont.

Não obstante o esforço argumentativo da Procuradoria do Município, em suas informações, fls. 51/54, quando tenta sustentar que a lei estaria dentre os chamados assuntos de interesse local, esgrimindo com a regra dos artigos 18 e 19, da Constituição Federal, parece-me que houve, isso sim, um excesso legislativo. Porque é inequívoco que a autonomia municipal, mesmo sobre os temas de seu interesse, não é ilimitada, não sendo correto afirmar, como o fez, que, assim procedendo, a municipalidade apenas teria delegado atividades relacionadas ao tradicionalismo à coordenadoria tradicionalista criada. É que foi além, criando uma associação civil, de direito privado, tendo sobre ele definitiva ingerência, como se infere do teor da norma inquinada de inconstitucional.

A legislação infraconstitucional, editada a partir da competência privativa da União, art. 22, I, estabelece verdadeiro bloqueio desta. Assim dispondo sobre as formas de personalização pública e privada, fixando nos artigos 40, 41 e 44, do Código Civil, que as associações civis serão regidas por estatuto. Logo, não seria possível estabelecer sua criação, composição e finalidade, vinculada a órgãos públicos, dando-lhe verdadeiro caráter publicista. Certo seria, se essa fosse a pretensão, criar uma fundação, vinculada a secretaria respectiva, com tal natureza, instituída e mantida pelo poder público.

Mas, como bem pinçado pelo parecer de fls. 60/61, de autoria da ilustre Procuradora-Geral de Justiça em exercício, Drª Maria Isabel Almeida:

“O elemento distintivo das associações civis é o fato de formarem-se a partir de um conjunto de pessoas, físicas e jurídicas, vinculadas por objetivos comuns. O



JAFc
Nº 70020858106
2007/CÍVEL

que identifica uma pessoa de direito público, a seu turno, é a natureza de suas finalidades, a origem de seu patrimônio e o ato que lhe institui. E na hipótese vertente, consoante se extrai dos respectivos estatutos, o patrimônio societário não é público (art. 8º), os filiados são os CTGs, PTGs e entidades afins, bem como, outrossim, o órgão executivo e decisório da dita Coordenadoria é composto por coordenador, vice-coordenador, secretário-geral e tesoureiro geral eleitos (§ 1º do artigo 26 do estatuto) dentre os representantes dos filiados, completando-se a diretoria (§ 2º do artigo 26 do estatuto) com membro indicado pela Brigada Militar e por dois membros indicados pelo Prefeito Municipal (representantes das Secretarias de Município da Educação e do Turismo). Evidenciada, pois, a gizada inconstitucionalidade formal.

No tocante a inconstitucionalidade material, a seu turno, calha repetir que o legislador nunca é totalmente livre, ainda quando a Constituição nada tenha disposto sobre o assunto a ser regulado. Donde assistir-lhe a competência para legislar, não há liberdade para fazê-lo.

E a competência é, por natureza, um poder dirigido a finalidades estranhas ao agente, a ser destarte exercido quando e com as modalidades requeridas pelos correspondentes interesses públicos que deverão ser tutelados...”

Em suma, poderia o Município legislar sobre o tema, inequivocamente de seu interesse local, que diz diretamente com a cultura regional, mas não poderia enveredar sobre competências exclusivas da União, especialmente a que diz com a prerrogativa de legislar sobre a forma de instituição de associações civis, nitidamente de natureza privada. Ou seja, não poderia criar entidade regida pela lei civil, sob a égide dos seus estatutos, mas impondo-lhe severa ingerência pública. Estabelecendo, como o fez, inconstitucional interferência do público sobre o privado, violando o sistema constitucional, que dá plena autonomia às associações civis à sua constituição, composição e funcionamento. Não cabendo, por lei, intervir nessa esfera.



JAFC
Nº 70020858106
2007/CÍVEL

Do exposto, voto no sentido de declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 4.913, de 02 de março de 2005, do Município de Santana do Livramento, em face do disposto nos artigos 8º e 19, da Constituição Estadual.

TODOS OS DESEMBARGADORES VOTARAM DE ACORDO COM O RELATOR.

DES. ARMINIO JOSÉ ABREU LIMA DA ROSA - PRESIDENTE - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 70020858106, COMARCA DE PORTO ALEGRE: "À UNANIMIDADE, JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO."

CFSC