

Câmara Municipal
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
da Estância Jurídica de Ibitinga - SP
São Paulo
- Capital Nacional do Bordado -

Registro: 2019.0000046328

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2162722-20.2018.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CRAVINHOS, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CRAVINHOS.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "AFASTARAM A PRELIMINAR E JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PEREIRA CALÇAS (Presidente), FERRAZ DE ARRUDA, SALLES ROSSI, RICARDO ANAFE, ALVARO PASSOS, BERETTA DA SILVEIRA, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, GERALDO WOHLERS, ELCIO TRUJILLO, CRISTINA ZUCCHI, ADEMIR BENEDITO, ARTUR MARQUES, PINHEIRO FRANCO, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, PÉRICLES PIZA, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI E FRANCISCO CASCONI.

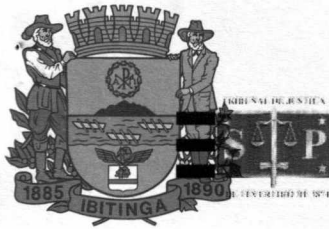
São Paulo, 30 de janeiro de 2019.

CARLOS BUENO

RELATOR

Assinatura Eletrônica





Câmara Municipal
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
da Estância Jurídica de Ibitinga - SP
São Paulo
- Capital Nacional do Bordado -

Direta de Inconstitucionalidade nº 2162722-20.2018.8.26.0000

Autor: Prefeito do Município de Cravinhos

Réu: Presidente da Câmara Municipal de Cravinhos

Comarca: São Paulo

Voto nº 50.236OE

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 2.270, de 15-6-2018, do Município de Cravinhos, que 'dispõe sobre a criação do Programa de Travessia Preferencial para Pedestres nas vias públicas do Município de Cravinhos, e dá outras providências' - Iniciativa parlamentar - Violação ao princípio da separação de poderes.

Preliminar.

Análise de ofensa a dispositivos da Lei Orgânica do Município. Inadmissibilidade. Ausência de parametricidade.

Mérito.

Vício de iniciativa. Política relacionada à atuação administrativa. Criação de atribuições a órgãos públicos. Competência do Executivo. A matéria regulamentada pela norma impugnada insere-se no âmbito da competência legislativa atribuída pela Constituição ao Chefe do Poder Executivo Municipal, por ser inerente ao planejamento e organização do Município. Aplicação do Tema de Repercussão Geral nº 917.

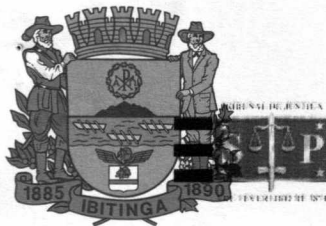
Inconstitucionalidade reconhecida. Violação aos arts. 5º, 25, 47, II, XIV e XIX, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144, todos da CE/89.

Ação procedente.”

O Prefeito do Município de Cravinhos propõe ação direta objetivando a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 2.270, de 15-6-2018, promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal de Cravinhos após rejeição do veto integral ao Projeto de Lei nº 2.157/2017 pelo requerente. Referida norma “dispõe sobre a criação do Programa de Travessia Preferencial para Pedestres nas vias públicas do Município de Cravinhos, e dá outras providências.”.

Argumenta o autor que o ato é formalmente incompatível com a Constituição do Estado de São Paulo porque cabe privativamente ao Chefe do Poder Executivo a regulamentação dos serviços públicos e programas de governo e também porque cria despesas sem previsão de dotação orçamentária. Na ótica do





Câmara Municipal
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
da Estância Jurídica de Ibitinga - SP
São Paulo
- Capital Nacional do Bordado -

requerente, o ato viola os arts. 5º, 25, 47, II e XIV, 144 e 176 da CE/89. Além disso, alega incompatibilidade com o art. 65, VII, IX e X da Lei Orgânica do Município.

Inicial aditada, fls. 88/89.

Liminar deferida, fls. 91/92.

Regularmente citada, a Câmara Municipal de Cravinhos, representada por seu Presidente, por Procurador Jurídico Legislativo, prestou informações e ainda defendeu a constitucionalidade da norma, fls. 101/116.

Citado o Procurador Geral do Estado, manifestou-se declarando faltar-lhe interesse na defesa do ato impugnado por tratar-se de matéria de cunho exclusivamente local, fls. 122/123.

A Procuradoria-Geral de Justiça opinou pela procedência da ação, para declarar inconstitucional a Lei nº 2.270, de 15-6-2018, do Município de Cravinhos, fls. 126/137.

É o relatório.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito Municipal de Cravinhos em face de ato normativo editado pela Câmara Municipal de Cravinhos que "Dispõe sobre a criação do Programa de Travessia Preferencial para Pedestres nas vias públicas do Município de Cravinhos, e dá outras providências", editado na forma da Lei nº 2.270, de 15-6-2018, argumentando o requerente violação aos arts. 5º, 25, 47, II e XIV, 144 e 176 da CE/89 e art. 65, VII, IX e X da Lei Orgânica do Município, já que compete privativamente ao Prefeito Municipal a regulamentação dos serviços públicos e programas de governo e também porque





Câmara Municipal
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
da Estância Jurídica de Ibitinga - SP
São Paulo
- Capital Nacional do Bordado -

houve criação de despesas sem previsão de dotação orçamentária.

O texto da Lei nº 2.270, de 15-6-2018, ora impugnada pelo Chefe do Poder Executivo do Município de Cravinhos, tem a seguinte redação:

“Art. 1º-Fica instituído o Programa de Travessia Preferencial para Pedestre nas vias públicas do município de Cravinhos, cujo objetivo é estimular uma mudança de comportamento, tanto de pedestres quanto de condutores.

“Art. 2º-A efetivação da preferência de que trata o presente programa ocorrerá através da utilização pelos pedestres, do gesto de sinalizar com o braço antes de entrar na faixa de pedestre e a parada obrigatória por parte dos condutores e veículos automotores.

“Art. 3º-O órgão responsável pelo trânsito do Município deverá elaborar campanhas periódicas com finalidade de orientar os pedestres e os condutores de veículos a cerca do cumprimento da regra objetivo do presente programa, além de promover a sinalização vertical, horizontal e, se necessário, também aérea em referidos locais.

“Art. 4º-O Programa de Travessia Preferencial para o Pedestre nas vias públicas de Cravinhos, na sua regulamentação, estabelecerá as condições e medidas de curto, médio e longo prazo, com vistas à sua implantação na maioria das ruas e avenidas do Município que permitam a sua inserção, iniciando-se nas proximidades de escolas, hospitais, estendendo-se posteriormente próximo de estabelecimentos públicos ou privados com grande fluxo de pedestres, que permitam a sua implantação.

“Art. 5º-Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.”.





Câmara Municipal

TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
da Estância Jurídica de Ibitinga - SP
- Capital Nacional do Bordado -

De início, afasta-se análise de violação à Lei Orgânica do Município e a dispositivos da Constituição Federal que não sejam de observância obrigatória pelos Estados e Municípios ou que não foram reproduzidos pela Constituição Estadual, pois apenas a Constituição Estadual deve ser parâmetro de controle abstrato de normas, art. 125, § 2º, CF/88. Também a contrariedade reflexa ou indireta ao texto da constituição não podem ser aferidas por via principal.

No mais, a ação procede. A ementa do parecer da Procuradoria-Geral de Justiça, da lavra do eminente Subprocurador-Geral de Justiça Jurídico, dr. Wallace Paiva Martins Júnior, resume a questão da seguinte forma:

“Constitucional. Administrativo. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei n. 2.270, de 15 de junho de 2018, do Município de Cravinhos, que 'Dispõe sobre a criação do Programa de Travessia Preferencial para Pedestres nas vias públicas do Município de Cravinhos, e dá outras providências'. Separação de poderes. Lei de iniciativa parlamentar que cria programa de governo. Vício. Competência privativa do Chefe do Poder Executivo para a ignição do processo legislativo relacionado à sua estrutura e atribuições de seus órgãos. Aplicabilidade do Tema de Repercussão Geral n. 917. Inconstitucionalidade. Procedência. 1. Lei local, de iniciativa parlamentar, por conferir atribuição ao órgão responsável pelo trânsito do Município a elaboração de campanhas com a finalidade de orientar os pedestres e os condutores de veículos acerca do cumprimento do programa instituído, viola o princípio de separação de poderes (arts. 5º, 24, §2º, 2, e 47, II, XIV e XIX, 'a', CE/89). 2. Aplicabilidade, contrario sensu, da tese firmada no Tema de Repercussão Geral nº 917, segundo a qual 'não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata de sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 3. Parecer pela procedência da ação.”

Sobre a iniciativa de leis reservadas ao Poder Legislativo, o Supremo Tribunal Federal decidiu em sede de





Câmara Municipal

TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
da Estância Jurídica de Ibitinga - SP
São Paulo
- Capital Nacional do Bordado -

repercussão geral, ao julgar o Recurso Especial nº 878.911/RJ, relativo ao Tema 917, que “Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal).”

Seguindo o entendimento reafirmado com o julgamento do Recurso Especial nº 878.911/RJ, há vício de iniciativa do Poder Legislativo porque a lei municipal criou atribuições a órgãos da Prefeitura de Cravinhos, violando a reserva de iniciativa legislativa em matéria de gestão administrativa do Chefe do Poder Executivo.

A norma impugnada, de autoria de vereador, veicula tema relacionado à organização, funcionamento e direção superior da administração, cuja competência para regulamentação é afeta ao Poder Executivo, vedado, portanto, ao Poder Legislativo editar o referido ato normativo, por ser ele, à evidência, ato de gestão, inserido na esfera do poder discricionário do Prefeito Municipal.

A matéria regulamentada pela norma de iniciativa parlamentar insere-se no âmbito da competência atribuída pela Constituição ao Chefe do Poder Executivo Municipal, existindo pois vício de iniciativa a violar o princípio da separação dos poderes, nos termos dos 5º, 47, II, XIV e XIX, 'a', aplicáveis aos Municípios por força do art. 144, da CE/89.

Por decorrência dos citados dispositivos constitucionais, a competência para implementação de políticas relacionadas à atuação administrativa, área em que está inserido o objeto do ato normativo impugnado, cuja natureza é evidentemente administrativa, pertence ao Poder Executivo, já que é atividade própria da Administração Pública, amparada por critério de conveniência e oportunidade do prefeito.





TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

É pacífico na doutrina e na jurisprudência que cabe privativamente ao Poder Executivo a função administrativa, a envolver atos de planejamento, organização, direção e execução de políticas e de serviços públicos. Em outras palavras, os atos de concretude cabem ao Poder Executivo, enquanto ao Poder Legislativo estão deferidas as funções de editar atos normativos dotados de generalidade e abstração.

Conforme anota Hely Lopes Meirelles, “O sistema de separação de funções – executivas e legislativas – impede que o órgão de um Poder exerça atribuições do outro. Assim sendo, a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regras para a Administração; a Prefeitura as executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante”. Dando continuidade ao raciocínio diz que “O prefeito atua sempre por meio de atos concretos e específicos, de governo (atos políticos) ou de administração (atos administrativos); ao passo que a Câmara desempenha suas atribuições típicas editando normas abstratas e gerais de conduta (leis). Nisso se distinguem fundamentalmente suas atividades. O ato executivo do prefeito é dirigido a um objetivo imediato, concreto e especial; o ato legislativo da Câmara é mediato, abstrato e genérico. Só excepcionalmente o prefeito edita normas através de decreto regulamentar e a Câmara pratica atos administrativos, de efeitos internos ou externos, consubstanciados em resolução ou em decreto legislativo. O prefeito provê in concreto, em razão de seu poder de administrar; a Câmara provê in abstracto, em virtude do seu poder de regular. Todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário” (Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed. Atualizada por Adilson Abreu Dallari, São Paulo, Malheiros, 2014, p. 735/736 e 739).



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Nesse sentido já decidiu o Órgão Especial:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 6.180, de 26 de novembro de 2014, do município de Ourinhos, que 'institui o programa municipal de apoio à pessoa com deficiência física e mobilidade reduzida'. Vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação e independência dos poderes. Reconhecimento. A lei impugnada, de autoria parlamentar, ao instituir o mencionado programa social interferiu diretamente na área de administração municipal, criando obrigações para o Poder Executivo, em evidente ofensa ao princípio da separação dos poderes, já que impôs à Secretaria Municipal de Saúde e à Secretaria Municipal de Assistência Social, a coordenação de todas as atividades relacionadas ao respectivo projeto (art. 4º), atribuindo-lhes, por exemplo, a responsabilidade pelo recebimento, aquisição e distribuição de equipamentos (art. 3º), bem como por eventuais reparos necessários (artigo 5º), realização de cadastros (art. 4º, I), realização de convênios (art. 6º) e pela divulgação do programa (art. 7º). Como já decidiu o Supremo Tribunal Federal, 'não se pode compreender que o Poder Legislativo, sem iniciativa do Poder Executivo, possa alterar atribuições de órgãos da Administração Pública, quando a este último cabe a iniciativa de Lei para criá-los e extingui-los. De que adiantaria ao Poder Executivo a iniciativa de Lei sobre órgãos da administração pública, se, ao depois, sem sua iniciativa, outra Lei pudesse alterar todas as suas atribuições e até suprimi-las ou desvirtuá-las. Não há dúvida de que interessa sempre ao Poder Executivo a iniciativa de Lei que diga respeito a sua própria organização, como ocorre, também, por exemplo, com o Poder Judiciário' (ADIN nº 2.372, Rel. Min. Sydney Sanches, j. 21/08/2002). Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente” (ADI nº 2008524-30.2015.8.26.0000, rel. Des. Ferreira Rodrigues, j. em 29-7-2015).

“Direito Constitucional - Ação Direta de Inconstitucionalidade - Lei de iniciativa parlamentar - Criação do programa social de incentivo à criação de empresas familiares com finalidade social - Vício - Existência - Separação de poderes - Violação - Inconstitucionalidade verificada - É inconstitucional a Lei Municipal que institui o programa social de incentivo à criação de empresas



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

familiares com finalidade social, pois compete privativamente ao Prefeito deflagrar lei que atribua novas tarefas aos órgãos do Poder Executivo, sob pena de afronta ao princípio da separação dos poderes - Ademais, a referida Lei Municipal cria despesa sem indicação de fonte de receita - Violação dos artigos 5º, 24, § 2º, número '4', 25, 47, incisos II e XIV, e 144, da Constituição Estadual. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente." (ADI nº 2007229-89.2014.8.26.0000, rel. Des. Xavier de Aquino, j. em 23-4-2014).

Portanto, a iniciativa da Câmara Municipal está a invadir a área de atuação privativa do Poder Executivo, violando princípio constitucionalmente protegido da separação dos poderes, sendo, pois, de rigor o reconhecimento da procedência da ação para declarar inconstitucional a Lei nº 2.270, de 15-6-2018, do Município de Cravinhos, e determinar sua retirada do ordenamento jurídico.

Diante desse quadro, **julga-se procedente a ação, para declarar inconstitucional a Lei nº 2.270, de 15-6-2018, do Município de Cravinhos.**

Carlos Bueno
relator