

Anuário: 87% das leis julgadas pelo TJ-SP são inconstitucionais

* Esta reportagem integra o [Anuário da Justiça São Paulo 2020/2021](#), que será lançado nesta sexta-feira (15/04) às 19h, na [TV ConJur](#). O debate online terá a participação do [Corregedor-Geral de Justiça, Geraldo Pinheiro Franco](#), de seu [corregedor-geral adjunto, Paulo Wandowski](#), [Dias Toffoli](#) e [Alexandre de Moraes](#).



O Órgão Especial julgou 728 leis municipais e

estaduais em 2019. Em 87% delas, o colegiado entendeu que vereadores e prefeitos foram além, invadiram a competência estadual ou federal ou desequilibraram a harmonia que deve existir entre os poderes. Houve também muitos casos de desrespeito a princípios constitucionais, como os da razoabilidade, da igualdade e da moralidade.

A criação de cargos em comissão ou temporários, na tentativa de contornar a necessidade de abertura de concurso público, continua entre os temas mais comuns entre as leis questionadas. O Órgão Especial as tem derrubado, quando as características do cargo criado não justificam a contratação excepcional, como nos casos de procurador-geral de município. O colegiado esclareceu que os cargos de direção da advocacia pública devem ser preenchidos por servidores de carreira de procurador jurídico. Como não há controvérsia sobre o tema na corte, inadmitiu o incidente de resolução de demanda repetitiva que tratava do tema (IRDR 2095475-22.2018.8.26.0000).

INCONSTITUCIONALIDADE DE 2012 A 2020

ADIs	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Julgadas no mérito	199	468	460	610	684	730	697	728	576
Procedentes	180	383	380	534	578	624	582	631	500
Improcedentes	19	85	80	76	108	106	115	97	76

Fonte: TJ-SP em 2/2/2021

A falta de indicação da fonte de custeio para executar a lei, argumento de inconstitucionalidade muito frequente, deixou de ser aceita. Com base em precedentes do Supremo Tribunal Federal, o colegiado entende que essa situação apenas adia o cumprimento da lei, até que haja previsão orçamentária.

A maior parte das ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs) foi proposta por prefeitos contra a atuação do Legislativo em 2019. No seu papel de fiscal da lei, o Ministério Público foi o segundo maior autor de ADIs e obteve sucesso em 87,5% delas — no todo ou em parte. Sindicatos, associações e partidos políticos aparecem em seguida, com mais de 50% de êxito.

CAMPEÕES DE INCONSTITUCIONALIDADE ANO A ANO

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1º	Suzano	Catanduva	São José do Rio Preto	Ourinhos	Sorocaba	Suzano	Ribeirão Preto	Mauá	Valinhos Mauá
2º	Amparo Guarulhos	Bertioga	Guarulhos	Sorocaba	São José do Rio Preto	São José do Rio Preto	Taubaté	Sorocaba	Guarulhos
3º	Catanduva Ubatuba	Sorocaba	Catanduva	Ribeirão Preto	Guarulhos	Ribeirão Preto	Jundiaí	Ribeirão Preto	Ribeirão Preto

Fonte: TJ-SP em 2/2/2021

O Órgão Especial julgou ações contra leis do estado de São Paulo e de 221 municípios paulistas. Mauá liderou o *ranking* de inconstitucionalidade, com 13 leis revogadas pelo Tribunal de Justiça de São Paulo e outras 13 com violações à Constituição em parte de seus artigos, parágrafos ou incisos. Todas as ações foram propostas por prefeitos do município contra o Legislativo; a principal constatação foi de que houve desrespeito dos vereadores aos seus limites de atuação.

Como no caso em que eles proibiram o corte de energia, por inadimplência, aos finais de semana. De acordo com o relator, Carlos Bueno, o planejamento e a organização do município é uma atividade própria da Administração, segundo critérios de conveniência e oportunidade. O princípio da reserva da Administração também foi violado pela Lei 5.351/2018, de Mauá, que permitiu que os corredores exclusivos de ônibus pudessem ser usados por veículos do transporte escolar. O Órgão Especial observou que, sim, o tema é de interesse local e a competência da União sobre trânsito e transportes não foi invadida. Porém, a iniciativa deveria partir do Executivo, responsável pela organização administrativa, e não do Legislativo.



	Acões procedentes	Acões improcedentes	Acões julgadas
Mauá	26	2	28
2 Sorocaba	25	8	33
3 Ribeirão Preto	22	7	29
4 Jundiaí	20	5	25
5 Osasco	17	0	17
6 São José do Rio Preto	13	2	15
7 Guarulhos e Itapevi	13	0	13
9 Catanduva	12	6	18
10 Arealva e Guarujá	12	0	12
12 Martinópolis	11	2	13
13 Estado de São Paulo	9	3	12
14 Itapeçerica da Serra	9	2	11
15 Americana, Atibaia, Santo André, Sertãozinho	9	1	10
19 Nova Odessa	8	2	10
20 Lins	7	1	8
21 Caçapava	7	0	7
22 Município de São Paulo	6	3	9
23 Marília	6	1	7
24 Valinhos	5	3	8
25 Tietê	5	2	7
26 Mogi das Cruzes, Poá e São Carlos	5	1	6
29 Cananeia, Franca, Itapetininga, Rosana e Taubaté	5	0	5
34 Campinas	4	4	8
35 Andradina, Cabreúva, Ilhabela, Itu	4	1	5
39 Avaré, Cotia, Ferraz de Vasconcelos, Itapeva, Lorena, Pirassununga, Salto, Sete Barras	4	0	4

Outros 176 municípios tiveram três ou menos leis consideradas inconstitucionais.

Fonte: TJ-SP em 2/2/2021

A violação ao princípio da separação de

poderes foi motivo recorrente para a declaração parcial de inconstitucionalidade. Os vereadores atuam dentro da sua competência ao instituir eventos no calendário oficial. Mas, como decidiu o Órgão Especial, não podem estabelecer prazos para o Executivo regulamentar a lei ou impor a adoção de providências administrativas específicas. Quem decide como e quando colocar em prática a nova lei é o prefeito.

Mas há exceções. O município de Sorocaba, o segundo no *ranking* de inconstitucionalidade, viu revogada a lei que tratou da complementação de aposentadoria e pensão de servidores públicos inativos. A previsão de que o benefício seria custeado pelo Tesouro Municipal não foi suficiente. Por unanimidade, o Órgão Especial entendeu ter havido ofensa ao regime constitucional contributivo e ao princípio do equilíbrio financeiro e atuarial.

Essa ação foi uma das quatro propostas pela Procuradoria-Geral de Justiça contra normas de Sorocaba.

RANKING DE INCONSTITUCIONALIDADE				
2020				
		Acões procedentes	Acões improcedentes	Acões julgadas
1	Valinhos	15	7	22
2	Mauá	15	2	17
3	Guarulhos	12	1	13
4	Ribeirão Preto	10	3	13
5	Sorocaba	8	1	9
6	Americana e Matão	8	0	8
8	Catanduva, Mogi das Cruzes e Sertãozinho	7	1	8
11	Guarujá, Santo André e Tietê	6	0	6
14	Estado de São Paulo	5	1	6
15	Agudos, Araras, Mirassol, Pontal e São Sebastião	5	0	5
20	Itapeverica da Serra	4	6	10
21	Jundiaí	4	2	6
22	Campinas	4	1	5
23	Bebedouro, Mogi Guaçu e Santa Isabel	4	0	4
26	São Paulo (município)	3	2	5

Outros 235 municípios responderam a pelo menos três ADIs.

Fonte: TJ-SP em 2/2/2021

ntiu assistência à saúde a ex-agentes políticos e
e proibiu nas escolas municipais o uso de
ro; e, ainda que em parte, a resolução
eadores.

O incentivo à produção de cerveja artesanal em

Ribeirão Preto, terceiro colocado no *ranking* de inconstitucionalidade, levou o Órgão Especial a esclarecer, detalhadamente, à Câmara de Vereadores até onde vai sua competência. A definição do que é “produto artesanal”, “produção familiar” ou “microcervejaria” é de interesse de toda a Federação e, portanto, é papel da União tratar de conceitos gerais de produção. Nesse ponto, houve violação ao pacto federativo. Questões ligadas à concessão de alvarás e licenças devem ficar a cargo do prefeito, em respeito ao princípio da reserva de Administração e separação de poderes. Tampouco cabe ao Legislativo municipal dizer quais atividades têm baixo impacto ambiental, como dispõe a lei de incentivo a microcervejarias. O relator, Evaristo dos Santos, destacou a decisão do STF no Tema 145, que diz que o município só pode atuar em matéria ambiental quando houver interesse local e em harmonia com as regras editadas pela União. No mérito, o incentivo tributário concedido às cervejarias de pequeno porte e aos comerciantes de cervejas artesanais foi considerado razoável pela corte.



Desde 2015, 2020 foi o ano em que o Judiciário paulista menos julgou no mérito as ações de controle de constitucionalidade. Foram 576 ações apreciadas, contra 728 em 2019, e a primeira vez em que a marca das seis centenas nos últimos cinco anos não foi ultrapassada. Paradoxalmente, foi também o ano em que mais municípios tiveram leis confrontadas com a Constituição do estado. No total foram 270 municípios arguidos de inconstitucionalidade. Destes, apenas nove passaram incólumes pelo teste. Os campeões – Valinhos e Mauá – tiveram 15 ações de inconstitucionalidade julgadas procedentes. Em 2019 e 2018, os cinco primeiros colocados do *ranking* superaram essa marca.

AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE				
	2019		2020	
Julgadas no mérito	728	100%	576	100%
Procedentes e procedentes em parte	631	87%	500	87%
Improcedentes	97	13%	76	13%
Seguimento negado	57	-	66	-
Em diligência	-	-	10	-

Fonte: TJ-SP em 2/2/2021

São números estranhos de um ano estranhamente marcado pela epidemia de Covid-19, que tirou o mundo dos trilhos. No caso do controle de constitucionalidade legislativo é até compreensível que legisladores e administradores municipais tenham se empenhado em produzir leis locais para enfrentar o inimigo universal. Mas boa intenção e voluntarismo nem sempre conduzem à melhor solução.

Assim, a Procuradoria-Geral de Justiça promoveu mais de três dezenas de ações de inconstitucionalidade para barrar leis municipais que não respeitavam a Constituição. Na maioria dos casos, tratava-se de leis locais que tentavam abrandar as restrições impostas pelo governo do estado por meio do Plano São Paulo de enfrentamento à crise sanitária. Em uma dezena de outros casos eram os próprios prefeitos que se insurgiam contra iniciativas dos vereadores para domar a fera ou para aliviar a pressão dos eleitores contra a quarentena.

Os julgadores também não ficaram insensíveis diante da crise. Muitas vezes, ao proferir uma decisão que, por exemplo, iria anular a contratação de servidores que ingressaram irregularmente no serviço público, os desembargadores do Órgão Especial tomaram o cuidado de modular os efeitos da decisão, de modo a não prejudicar a prestação de serviços, já prejudicada pela crise sanitária. “Eficácia a partir de 30 de abril de 2021 (art. 27 da Lei 9.868/99), diante do cenário de pandemia mundial e ano eleitoral”, decidiu o colegiado em julgamento de ADI contra lei de Osasco, que cria cargos em comissão

embargador Evaristo dos Santos.

QUEM MOVE AS AÇÕES				
	2019		2020	
Ministério Público	331	44%	294	51%
Prefeitos	351	46%	243	42%
Associações de classe, empresariais e partidos políticos	44	6%	34	6%
Câmaras de vereadores	-	-	5	1%
Governador do estado	2	0,3%	-	-
Total	728	100%	576	100%



doentes pobres poderem se tratar em cidades vizinhas. Os desembargadores consideraram a lei inconstitucional, por vício de iniciativa, mas adiaram a aplicação de seus efeitos para não piorar uma situação que já estava ruim: “Aplicação da diretriz do artigo 27 da Lei 9.868/99 para atribuir os efeitos da declaração de inconstitucionalidade a partir de 1/1/2021, com o encerramento do decreto de calamidade pública em razão da epidemia de Covid-19, por questão de interesse social e humanitário, eis’, diz a ementa do

QUEM RESPONDE AS AÇÕES				
	2019		2020	
Prefeitos	240	33%	298	52%
Câmara dos vereadores	475	65%	272	47%
Governo do estado	9	1%	4	0,7%
Assembleia Legislativa	3	0,4	2	0,3%
Total	727*	100%	576	100%

* O Tribunal de Justiça Militar do Estado foi objeto de uma ADI julgada em 2019

Fonte: TJ-SP em 2/2/2021

No sufoco

provocado pelo novo coronavírus, houve até ADI contra medida provisória municipal, no caso editada pelo prefeito de Euclides da Cunha, no nobre propósito de impor medidas de enfrentamento à calamidade. Como explicou o relator, desembargador Alex Zilenovski, a Constituição Federal prevê a possibilidade de MP em todas as esferas da Federação, desde que esteja prevista também na Constituição do estado e na lei orgânica do município. No caso de Euclides da Cunha, faltou combinar com os constituintes estaduais.

Voltando ao normal, em 2020 o Órgão Especial analisou 652 ações de inconstitucionalidade, das quais 576 foram julgadas no mérito. Outras 66 foram extintas, na maioria dos casos por perda do objeto – ou seja, as leis contestadas foram revogadas antes mesmo de serem declaradas inconstitucionais. Aconteceu 24 vezes com leis municipais relacionadas à epidemia.

Do total julgado no mérito, 500 ações foram consideradas procedentes, ou seja, as leis nelas contestadas foram declaradas inconstitucionais. Isso significa que de cada 100 leis contestadas, apenas 13 são de boa qualidade. Em 2020, Valinhos e Mauá ficaram empatados no topo do *ranking*, com 15 ações procedentes cada uma. Valinhos chegou pela primeira vez ao pódio da inconstitucionalidade, mas Mauá repetiu o feito do ano anterior, quando também ficou em primeiro lugar, com 26 ações procedentes. Completando as cinco primeiras posições, aparecem Guarulhos (12 ações procedentes), Ribeirão Preto (dez) e Sorocaba (oito), todos municípios frequentadores das primeiras posições do *ranking* nos anos anteriores.



No caso de Valinhos, bem como no de Mauá e de todos os municípios que respondem por grande número de ações de inconstitucionalidade, a parte ativa das ADIs é o Poder Executivo municipal e a passiva, o Legislativo – todas, no caso de Valinhos; todas menos uma, no de Mauá. Da mesma forma, as principais causas de impugnação das leis são o vício de iniciativa e a ofensa ao princípio da separação dos poderes. Quase sempre as duas causas ocorrem juntas, e sempre significam a intromissão dos vereadores em assuntos que são da competência do prefeito. São um indicativo, também, de desarmonia política entre os poderes municipais.

Estes vícios, por sinal, dominam os fundamentos das condenações por inconstitucionalidade municipais. Em pelo menos 86 das ações julgadas a alegação é citada. Em 60% dos casos ela foi aceita. No quesito separação dos poderes, a alegação foi feita em 65 casos e em 74% dos casos foi levada em conta. Outra alegação em voga desde sempre em matéria de inconstitucionalidade é a de usurpação de competência da União pelos municípios. Em 67 ações analisadas, confirmou-se o vício em 83% dos casos.

A principal irregularidade combatida nas ADIs continua a ser a contratação irregular de servidores para ocupar cargos supostamente comissionados, burlando a regra constitucional do concurso público para ingresso no serviço público. Pelo menos 104 municípios fizeram leis com o intuito de emplacar este subterfúgio. Em 95% dos casos não conseguiram.

ANUÁRIO DA JUSTIÇA SÃO PAULO 2020 | 2021

Lançamento: 9 de abril (sexta-feira), às 15h

Onde: [TV ConJur](#), [no YouTube](#)

Versão digital: Acesse gratuitamente pelo app Anuário da Justiça ou pelo site anuario.conjur.com.br

Versão impressa: À venda na [Livraria ConJur](#)

Patrocínio

UNINOVE

Anunciantes desta edição

Abreu Sampaio Advocacia

Adilson Macabu & Nelson Pinto Advogados

Advocacia Ubirajara Silveira

Antonio de Pádua Soubhie Nogueira Advocacia

Apamagis

Asseff & Zonenschein Advogados

Associação Educacional Nove de Julho

Ayres Britto Consultoria Jurídica e Advocacia

Barroso Advogados

Bialski Advogados Associados

Bottini & Tamasauskas Advogados

Bradesco S.A.

Clito Fornaciari Júnior – Advocacia

Dannemann Siemsen Advogados

Décio Freire Advogados



Dias de Souza Advogados
Duarte Garcia, Serra Neto e Terra Advogados
D'Urso & Borges Advogados Associados
FCQ Advogados
Refit
Silveira Braga Advogados
Heleno Torres Advogados
HS Law
JBS S.A.
Keppler Advogados Associados
Lemos Jorge Advogados Associados
Machado Meyer Advogados
Milaré Advogados
Moraes Pitombo Advogados
Original 123 Assessoria de Imprensa
Pardo Advogados & Associados
Reis Advogados
Pinheiro Neto Advogados
Rocha, Marinho e Sales Advogados
Sergio Bermudes Advogados
Thomaz Bastos, Waisberg, Kurzweil Advogados
Villas Bôas e Salineiro Advogados
Volk e Giffoni Ferreira Sociedade de Advogados
Warde Advogados

Date Created

08/04/2021