

Nº de ordem do processo na sessão de julgamento Não informado

Registro: 2022.0000795236

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2155246-86.2022.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO MUNICÍPIO DE CATANDUVA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CATANDUVA.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "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 RICARDO ANAFE (Presidente), LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, TASSO DUARTE DE MELO, MELO BUENO, CAMILO LÉLLIS, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, AROLDO VIOTTI E JAMES SIANO.

São Paulo, 28 de setembro de 2022.

COSTABILE E SOLIMENE
RELATOR

Assinatura Eletrônica

Data: 10/9/2022

Órgão Especial - Ação Direta de Inconstitucionalidade

Autos n. 2155246-86.2022.8.26.0000

Autor: Prefeito do Município de Catanduva

Interessado: Câmara Municipal de Catanduva

Voto n. 54.370

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Catanduva, lei local n. 6.279, de 7/6/2022, que estabelece introdução do Programa “Cinema na Praça”. Regramento que contém a imposição de diversas obrigações para o Executivo, como preparar próprios públicos para as exibições em massa, consultas populares para escolha das obras veiculadas, fixando prazos para tal mister, além das correspondentes despesas para sua concretização e autorização para subscrição de convênios. Inconstitucionalidade configurada. O exercício da direção, organização e funcionamento da Administração Pública compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo, não estando inseridas dentre as atribuições do Poder Legislativo as medidas consignadas no diploma em exame. Violação dos arts. 47, II, XIV e XIX e 144 da Constituição Estadual. Ofensa também ao princípio da separação dos poderes. Procedência.

Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito Municipal de Catanduva em face da lei local n. 6.279, de 07 de junho de 2022, que criou o Programa “Cinema na Praça”, texto aquele de iniciativa parlamentar. Anoto ter havido veto, derrubado pela edilidade. Alegou-se na exordial a violação do preceito de separação dos poderes, afronta ao artigo 67 da lei orgânica municipal, vício de iniciativa e colisão contra o texto do artigo 25 da Constituição Estadual, porque não declinou origem dos recursos para sua efetivação.

Abaixo segue seu texto, extraído de fls. 2/3:

“Art. 1º Fica criado o Programa "Cinema na Praça", com exibição de filmes sempre em locais públicos, preferencialmente em praças, bairros e parques do Município.

Art. 2º O acesso às projeções cinematográficas será gratuito e divulgado com antecedência mínima de 10 (dez) dias, inclusive no site oficial de internet do Município.

§ 1º Durante o período de 15 (quinze) dias, anteriores ao prazo estabelecido no artigo 2º, será feita uma pesquisa, na comunidade local da exibição, para a escolha do filme a ser exibido, dentro os 05 (cinco) apresentados.

§ 2º Os filmes devem ser preferencialmente nacionais e com censura livre.

Art. 3º O Poder Executivo **poderá** firmar parcerias com empresas privadas, ONG's, associações

de bairros e sociedade civil organizada, com o intuito de incentivar e divulgar o programa.

§ 1º Será permitido às parceiras mencionadas no caput do art. 3º, a patrocinarem o evento através de distribuição de doces, pipocas e bebidas não alcoólicas.

§ 2º Fica vedada a distribuição de materiais e produtos de consumo proibidos a menores de idade.

Art. 4º As despesas com a execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, podendo ser suplementadas, se necessário.

Art. 5º Esta lei poderá ser regulamentada no que couber, baixando-se as normas que se fizerem necessárias, no prazo de 30 (trinta) dias, contados da data de sua publicação.

Art. 6º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação”.

Em sede de antecipação de tutela suspendemos a eficácia dos artigos 2º, e seus parágrafos, e 5º, consoante deliberação reproduzida a fls. 47/52, em 8/7/2022.

A Edilidade prestou informações (fls. 61/63) e, citada, a Procuradoria-Geral do Estado deixou fluir *in albis* o prazo para resposta (fl. 85).

E a Subprocuradoria-Geral de Justiça opinou pela procedência, destacando que “*o ato normativo impugnado, de iniciativa parlamentar, é inconstitucional, pois disciplina verdadeiro ato de gestão administrativa, consistente na criação de programa a ser instituído pelo Poder Executivo para exibição de filmes em locais públicos do Município, com indicação dos locais em que o programa terá lugar (praças, bairros e parques - art. 1º), imposição de divulgação antecipada e realização de consulta popular (art. 2º), estabelecimento de hipótese para a celebração de convênios e parcerias (art. 3º) e fixação de prazo para regulamentação (art. 5º), inserindo-se na reserva da Administração, e não se acomoda, pois, com o princípio da divisão funcional do poder (arts. 5º e 47, II e XIV, da Carta Estadual)”*. (fls. 86/93).

É o relatório.

Voto n. 54.370

Uma vez encerrada a instrução e melhor examinando o rol de alegações contidas nestes autos, realmente, concluímos que o texto em discussão é inconstitucional por completo, na medida em que, através dele, ficaram estabelecidas diversas obrigações para o Poder Executivo local, rol aquele que avança não apenas por sobre a *separação constitucional dos poderes*, como ainda afronta a *reserva de iniciativa* posta em mãos do Administrador.

O conteúdo daquela lei **não se limita a prestigiar uma política pública** (cultura popular), porque impõe balizas muito fechadas para a sua respectiva operacionalidade, tudo sob os auspícios de uma suposta *autorização* (artigo 3º): vale dizer, escolhe próprios públicos para a exibição dos filmes, o que demanda preparativos, dentre eles a segurança da assistência, com evidentes despesas a respeito. Não para por aí: a eleição das obras transmitidas se fará através consulta popular e com prazo exíguo para tal mister (dez dias), o que igualmente não será simples de fazer, envolvendo meios administrativos, especialmente a óbvia readequação

do quadro de servidores. Nem se olvide da compra de equipamentos, do pagamento dos direitos autorais etc, repito, tudo **a partir da iniciativa de um honrado membro da Edilidade**, o que as informações do Poder Legislativo não contestaram.

Realmente, então, nesses termos, tem razão o Ministério Público quando, a fl. 91, literalmente predica que *“(...) a matéria veiculada no dispositivo impugnado, no tocante à criação de programa cultural de exibição de filmes em locais públicos, pertence exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo, pois lhe cabe a administração dos serviços e bens municipais; são atos ordinários de administração, para os quais é dispensada qualquer autorização da Câmara”*.

Vale dizer, a lei em questão esbarra no disposto no artigo 47, incisos II, XIV e XIX, letra A, da Constituição Estadual, cuja aplicabilidade na dimensão municipal é obrigatória, por conta do teor do artigo 144 do mesmo diploma legal, confira-se a seguir:

Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

II - Exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

XIX - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos;

Reconheço que o texto foi editado com a melhor das intenções, contudo, a norma discutida configura evidente interferência na gestão administrativa, em manifesto vício de iniciativa. Também viola o princípio da separação dos poderes, tratando-se de invasão das atribuições exclusivas do Chefe do Poder Executivo de dispor sobre a organização da Administração Pública. Se mantida, perpetrará descabida intromissão da Câmara Municipal na esfera de atuação do Chefe do Poder Executivo, sobretudo pelo fato de a medida imposta ensejar mais do que o planejamento, mas também a direção, organização e sua execução, configurando típico ato de governo. Projetos de lei como este, que tratam a respeito de programas de governo, consistem em matéria inserida na denominada reserva de administração, manifestação peculiar ao princípio da separação e harmonia de poderes.

Sabidamente, para garantir o funcionamento qualificado da democracia, *“em algumas hipóteses, a Constituição reserva a possibilidade de dar início ao processo legislativo a apenas algumas autoridades ou órgãos. Fala-se, então, em iniciativa reservada ou privativa. Como figuram hipóteses de exceção, os casos de iniciativa reservada não devem ser ampliados por via interpretativa”* (Gilmar Mendes; Paulo Gustavo Gonet Branco. Curso de Direito Constitucional. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 902). Nesses termos, pois, como adotado por simetria o modelo da

Constituição Federal, a nosso modesto sentir, afronta a competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal lei que cuida diretamente da estrutura e da atribuição de órgãos e servidores públicos, caso dos autos, porque a realização do quanto foi posto na lei n. 6.279/2022 importaria adaptação da máquina governamental.

Outrossim, mais uma vez estamos diante de uma *norma autorizativa*, quando em verdade ela vai muito além, porque, como já destacado, estabelece deveres para o administrador. De sorte que, a esta altura, rememoro, porque absolutamente oportuno, lição posta no recente voto do Desembargador Décio Notarangeli, deste Órgão Especial, exarado na sessão de 20/4/2022, na ADI n. 2226355-97.2021.8.26.0000:

“(…) fosse apenas autorização, a lei de iniciativa parlamentar já padeceria de vício, nada obstante o seu nobre e louvável propósito (…) como já decidiu esta Corte, 'se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional, não só inócua ou rebarbativa, porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir. O poder de autorizar implica o de não autorizar, sendo, ambos, frente e verso da mesma competência' (ADI nº 0012675-88.2006.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Des. Mohamed Amaro, j. 15/08/07)”.

A observação acima diz respeito ao emprego da literal expressão *poderá firmar parcerias com empresas privadas, ONG's, associações de bairros e sociedade civil organizada, com o intuito de incentivar e divulgar o programa*, encontrável no bojo de seu artigo 3º. Através dela quis o legislador indicar como a Prefeitura poderá cooptar recursos para realização do programa, olvidando-se, de todo o modo, que no seu artigo 5º fixou prazo exíguo para aquele desiderato, trinta dias.

Por fim, é bom que se observe que esta Corte, em 18/8/2021, em caso assemelhado, voto já alertado neste processo, da lavra do Desembargador James Alberto Siano, sobre tema afim predicou expressamente:

“(…) descabe ao Poder Legislativo, impor, ou mesmo 'autorizar', o Poder Executivo a celebrar convênios e/ou parceria público-privadas. Trata-se de atos de gestão, atribuição do próprio Executivo. A iniciativa parlamentar invade a reserva da Administração, vulnerando a separação dos poderes e o pacto federativo” (ADI n. 2297375-85.2020.8.26.0000).

Ante o exposto, porque violados os preceitos da separação constitucional dos poderes e da reserva de iniciativa posta em prol do Prefeito, este relator propõe a procedência desta ação, para afirmar a inconstitucionalidade da lei n. 6.279, de 7/6/2022, de Catanduva, com aplicabilidade a partir da data do julgamento em plenário.

O relator, Costabile-e-Solimene