



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2023.0000089025

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2142001-08.2022.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SERRA NEGRA e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SERRA NEGRA.

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

O julgamento teve a participação dos Exmo. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), DAMIÃO COGAN, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, AROLDO VIOTTI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, COSTABILE E SOLIMENE, LUCIANA BRESCIANI, ELCIO TRUJILLO, LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, TASSO DUARTE DE MELO, VICO MAÑAS, GUILHERME G. STRENGER E FERNANDO TORRES GARCIA.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

São Paulo, 8 de fevereiro de 2023.

XAVIER DE AQUINO
RELATOR

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº
2142001-08.2022.8.26.0000**

**AUTOR: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO
DE SÃO PAULO**

**RÉUS: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SERRA NEGRA E
PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SERRA NEGRA**

COMARCA: SÃO PAULO (ÓRGÃO ESPECIAL)

VOTO Nº 33.388

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4439/2021, DO MUNICÍPIO DE SERRA NEGRA, QUE ATRIBUI À VIA PÚBLICA NOME DE PESSOA VIVA. INADMISSIBILIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. OFENSA A PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA MORALIDADE E IMPESSOALIDADE. CONFIGURADA VIOLAÇÃO AO ART. 111 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PRECEDENTES. NECESSÁRIA MODULAÇÃO PARA PROVIDÊNCIAS ADMINISTRATIVAS QUANTO A ALTERAÇÃO DE NOME, CONFECCÃO DE PLACA DE IDENTIFICAÇÃO, ENTRE OUTRAS. AÇÃO PROCEDENTE, COM MODULAÇÃO.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO em face da Lei nº



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

4.439, de 28 de setembro de 2021, do Município de Serra Negra, que atribui à via pública nome de pessoa viva.

Alega o autor que o diploma em questão contraria frontalmente o artigo 111 da Constituição Paulista, eis que, ao conferir a bem público o nome de pessoa viva, deixa de observar preceito constitucional que veda a promoção da imagem pessoal do homenageado, violando os princípios da moralidade administrativa e impessoalidade, conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e deste colendo Órgão Especial, razão pela qual requer a declaração de inconstitucionalidade da lei impugnada (fls. 01/09 e documentos de fls. 10/40).

O Prefeito do Município de Serra Negra prestou informações, alicerçando a edição do texto objurgado no artigo 347 da Lei Orgânica Municipal, vigente há mais de 18 (dezoito) anos, que autoriza a atribuição de nome de pessoa viva com mais de 65 (sessenta e cinco) anos em bens públicos, desde que tenha prestado relevantes serviços ou alcançado notório destaque em nível municipal, estadual ou nacional; outrossim, argumenta que a Carta Magna e a Constituição Bandeirante não trazem qualquer proibição expressa de que se dê o nome de pessoa viva a próprios públicos, sendo que a proibição está em favorecer indevidamente o homenageado, não em lhe prestar justas homenagens; por fim, pugna pelo reconhecimento da constitucionalidade da norma ou, acaso declarada a sua



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

inconstitucionalidade, a modulação de efeitos, visto que a inexistência de modulação traria sérios prejuízos aos cidadãos e à municipalidade, haja vista os diversos imóveis cadastrados na referida rua (fls. 56/62).

Informações prestadas pelo Presidente da Câmara Municipal de Serra Negra, atestando a regularidade de todo o processo legislativo que culminou na aprovação e edição do diploma combatido, aprovado com base no artigo 347 da Lei Orgânica Municipal (fls. 64/69).

Sem manifestação do d. Procurador Geral do Estado em defesa da norma (certidão de fls. 50).

Parecer da douta Procuradoria Geral de Justiça pela procedência da ação (fls. 112/119).

É o relatório.

Prima facie, importante ressaltar que a Constituição Estadual constitui parâmetro exclusivo do controle de constitucionalidade pela via concentrada, direta e abstrata de lei ou ato normativo municipal, o que impede a análise dos dispositivos legais invocados frente à Lei Orgânica do Município, conforme se observa nas informações prestadas pelo Prefeito e pelo Presidente da Câmara Municipal de Serra Negra.

Neste sentido, já dispôs a Suprema Corte que *“não se legitima a instauração do controle normativo abstrato, quando o juízo de constitucionalidade depende, para efeito de sua prolação, do prévio cotejo entre o ato estatal impugnado e*



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*o conteúdo de outras normas jurídicas infraconstitucionais editadas pelo Poder Público*¹.

No mérito, a ação é procedente.

A Lei nº 4.439, de 28 de setembro de 2021, do Município de Serra Negra, que “dá denominação à Via Pública”, assim estabelece:

“O PREFEITO MUNICIPAL DA ESTÂNCIA TURÍSTICA HIDROMINERAL DE SERRA NEGRA, no uso de suas atribuições legais,

FAZ SABER que a Câmara Municipal aprovou e ele sanciona e promulga a seguinte lei:

Art. 1º a Rua '01', do Loteamento Residencial Araucária, Bairro dos Francos, Serra Negra/SP, passa a denominar-se 'RUA PREFEITO DR. SIDNEY ANTONIO FERRARESSO'.

Art. 2º Fica o Poder Executivo autorizado a proceder à confecção da placa indicativa respectiva da referida denominação.

Art. 3º As despesas decorrentes com a execução da presente Lei correrão por conta de verbas próprias do orçamento vigente, suplementadas se necessário.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 5º Revogam-se as disposições em contrário.”

¹ ADI 416 AgR, Relator: Ministro CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 16/10/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-215 DIVULG 31-10-2014 PUBLIC 03-11-2014.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Alega o autor que a Lei impugnada contraria frontalmente a Constituição do Estado de São Paulo, à qual está subordinada a produção normativa municipal, por violação aos princípios da moralidade administrativa e impessoalidade, insculpidos no artigo 111 da Constituição do Estado de São Paulo, eis que atribuiu a via pública nome de pessoa viva com notória participação na vida política recente do Município de Serra Negra.

E de razão se assiste.

Ora, ao atribuir a logradouro nome de pessoa viva, sem embargo da intenção em homenagear cidadão de importância no Município, a norma fere os princípios da moralidade da impessoalidade insculpidos no artigo 111 da Constituição Paulista.

Acerca do conceito de moralidade, ensina FRANCISCO OCTAVIO DE ALMEIDA PRADO que:

“(...) Todavia, a consagração expressa da moralidade administrativa como um dos princípios fundamentais da Administração veio enfatizar e reforçar a necessidade de um exame aprofundado dos pressupostos de validade dos atos administrativos, de molde a verificar se tais atos guardam consonância com os fins legais, assentam em motivo juridicamente qualificado, observam a igualdade de tratamento entre os administrados, guardam proporcionalidade ao sacrifício que acarretam a direitos individuais e se pautam pela lealdade e boa-fé em relação a seus destinatários. Em suma, a moralidade administrativa impõe um padrão de regularidade tanto no plano formal



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

como no plano ético, que repele qualquer desvio em relação aos valores resguardados pelo sistema normativo e aos fins legalmente assinalados.

(...)

É oportuno lembrar que o princípio da moralidade convive com outros princípios constitucionais, tais como o da legalidade, da publicidade e da impessoalidade, de tal sorte que sua interpretação não pode comprometer a coexistência harmônica entre eles. (...). Por igual, não será de admitir que em nome da moralidade administrativa se adote orientação ou entendimento que possa importar qualquer comprometimento ao princípio da impessoalidade. O que se quer enfatizar é a impossibilidade de adoção, pelos agentes públicos de qualquer nível, à sombra do princípio da moralidade administrativa, de juízos subjetivos, ainda que inspirados em diretrizes éticas, que acarretem ampliação ou redução de deveres e direitos tal como assegurados pelo sistema normativo - prática que comprometeria, a um só tempo, o princípio da legalidade, o princípio da isonomia e a certeza jurídica.”²

A atribuição a logradouro do nome de pessoa viva com participação política recente no Município, consoante se verifica de fls. 73/76, abre ensejo à promoção pessoal do homenageado. Neste particular, em caso idêntico ao ora em análise, deixou assente o Relator Desembargador Evaristo dos Santos, com citação de farta jurisprudência desta Corte que, ***in verbis***:

“Evidente, por outro lado, que ao atribuir o nome de

² ALMEIDA PRADO, Francisco Octavio de. *Improbidade Administrativa*. São Paulo: Malheiros Editores, 2001, p. 52/53.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

“Prefeito Saulo Pedroso de Souza” ao Centro Integrado de Educação Municipal, incorreu o réu em afronta ao princípio da impessoalidade. Ora, o homenageado foi o próprio alcaide de Atibaia, e parece óbvio que tal medida foi utilizada com a finalidade de promoção pessoal, com o escopo de aproveitamento pessoal e político.

(...)

“Desta forma, quando o Município, por iniciativa de um de seus Poderes, resolve homenagear pessoa viva utilizando seu nome para batizar próprios municipais (ruas, logradouros, equipamentos, bens públicos, etc.) já está ínsita a intenção de favorecer aquele nome perante a opinião popular, que não raras vezes desemboca em projeto de futuras disputas eleitorais.”

“Assim, ainda que a pessoa homenageada resolva não ingressar na vida pública, alguém com o mesmo patronímico pode se beneficiar daquela homenagem, eis que a população menos instruída costuma vincular as obras de determinada pessoa de um clã familiar para todos os seus sucessores. É natural na política brasileira a exploração desse traço cultural.”

“Infelizmente essa prática viola, em primeiro lugar, o princípio da moralidade, porque a máquina pública não pode ser utilizada como instrumento de promoção pessoal, ou familiar, por aqueles que



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

estão, momentaneamente, no seu controle. E em segundo lugar é clara a afronta ao princípio da impessoalidade, porque as escolhas desses nomes deveriam recair sobre pessoas já falecidas que contribuíram, de alguma maneira, para a sociedade local e são reconhecidas por isto, e não porque eram apenas genitores, irmãos ou parentes próximos de algum político ou influencer local.” (destaquei e grifei ADIn nº 2083169-50.2020.8.26.0000 v.u. j. de 18.11.20 Rel. Des. JACOB VALENTE).

“Ação direta de inconstitucionalidade. Leis ns. 2.542/2011, 2.904/1016 e 2.925/2017, do Município de Francisco Morato, que a atribuem a próprios e logradouros públicos o nome de pessoas vivas. Afronta aos preceitos dos artigos 111 e 144 da Constituição do Estado. Precedentes. Ação julgada procedente.” (destaquei e grifei ADIn nº 2072556-68.2020.8.26.0000 v.u. j. de 27.01.21 Rel. Des. CLAUDIO GODOY).

E,

“E, com efeito, sabidamente a prática traduz indevida afronta à moralidade e impessoalidade, princípios básicos da Administração Pública, desde que expressa indevido fator de favorecimento, acaso involuntário, ao homenageado com a iniciativa.”

“Afim, os princípios referidos se tomam não do ponto de vista subjetivo, da eventual má-fé da



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

deliberação parlamentar, mas sim a partir de um padrão objetivo de conduta pública conforme a racionalidade própria do sistema, de seus pilares valorativos.” (ADIn nº 2103701-45.2020.8.26.0000 v.u. j. de 17.03.21 Rel. Des. ADEMIR BENEDITO)”.³

Daí se reconhecer, portanto, a inconstitucionalidade reclamada.

Por fim, em relação aos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, cumpre o registro de que as hipóteses de modulação de efeitos são excepcionais e, para tanto, devem ser devidamente comprovadas.

Desse modo, considerando “*as providências legislativas e administrativas necessárias para a designação de novos nomes aos próprios públicos afetados pela presente declaração de inconstitucionalidade, trocas das placas indicativas e correção dos arquivos da Administração Pública, inclusive para os concessionários de serviços públicos, razoável o prazo de 120 (cento e vinte) dias*” (ADI nº 2083169-50.2020.8.26.0000, Relator: Desembargador JACOB VALENTE – Órgão Especial, j. 18.11.2020).

Diante do exposto, **JULGO PROCEDENTE** a ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 4.439, de 28 de setembro de 2021, do Município de Serra Negra,

³ Direta de Inconstitucionalidade nº 2100851-81.2021.8.26.0000, Relator Evaristo dos Santos, j. em 16/3/2022



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

modulando os seus efeitos para 120 (cento e vinte) dias do presente julgamento.

XAVIER DE AQUINO
DESEMBARGADOR DECANO
RELATOR