

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2022.0000619218

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2031974-55.2022.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ.

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), 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, LUIZ ANTONIO DE GODOY, EUVALDO CHAIB, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO E FERREIRA RODRIGUES.

São Paulo, 3 de agosto de 2022.

EVARISTO DOS SANTOS
RELATOR
Assinatura Eletrônica

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ADIn nº 2.031.974-55.2022.8.26.0000 – São Paulo

Voto nº **45.757**

Autor: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ

Réu: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

(Lei Municipal nº 10.410/21)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Lei Municipal nº 10.410/21, de iniciativa parlamentar, dispondo sobre a suspensão de medidas judiciais, extrajudiciais ou administrativas, promovidas pela Municipalidade de Santo André, que resultem em despejo, desocupações ou remoções forçadas, enquanto perdurar a pandemia e seus impactos em face da COVID-19.

Vício de iniciativa. Inocorrência. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal.

Separação dos poderes. Inconstitucionalidade. A legislação, embora estabeleça prescrição negativa, acaba por impedir, ainda que por prazo delimitado, a prática de expedientes administrativos diretamente relacionados ao Poder Executivo. Inequivoca restrição a ato de gestão e organização, com afronta à separação de poderes (primado constitucional não disponível), bem como à reserva da Administração.

Violação ao pacto federativo. Ocorrência. Inviável norma local dispor sobre direito civil e processual civil. Competência da União para legislar sobre a questão (art. 22, inciso I, da CF). Precedente, em caso idêntico.

Violação aos princípios da razoabilidade, finalidade, motivação e interesse público. Inocorrência. Norma voltada ao combate da pandemia, buscando minimizar os efeitos sanitários e econômicos dela decorrente, com proteção aos direitos fundamentais de grupos socialmente vulneráveis (como a moradia e a dignidade da pessoa humana). Não por outro razão, legislação federal (Lei Federal nº 14.216/21), de teor quase idêntico à norma municipal, foi editada e manteve-se hígida do ponto de vista constitucional.

Ação procedente.

1. Trata-se de **ação direta de inconstitucionalidade** do Prefeito do Município de Santo André tendo por objeto a **Lei Municipal nº 10.410**, de **13.09.21** (fls.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

47/48), de iniciativa parlamentar, dispondo sobre a suspensão de medidas judiciais, extrajudiciais ou administrativas, promovidas pela Municipalidade, que resultem em despejo, desocupações ou remoções forçadas, enquanto perdurar a pandemia e seus impactos em face da COVID-19.

Sustentou, em resumo, a inconstitucionalidade da norma. Não poderia a Câmara ter deflagrado processo legislativo. De iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Violado o princípio da Separação dos Poderes. Disposição legal inviabilizada a competência do Poder Executivo para promover ato administrativo relacionado às remoções de ocupações irregulares. Câmara legislou sobre matéria de direito civil de competência privativa da União. Legislação fere o interesse público quando fragiliza o direito fundamental à propriedade, permitindo a quebra de contratos e aumentando o risco da atividade imobiliária e representa incentivo à inadimplência. Houve suspensão de forma desarrazoada, sem qualquer ressalva. Manifesta ofensa aos princípios da razoabilidade, finalidade, motivação e interesse público. Daí a declaração de inconstitucionalidade (fls. 01/26).

Determinado o processamento, com deferimento de liminar (fls. 53/57), vieram informações da Câmara Municipal (fls. 73/99). Silenciou-se a Procuradoria Geral do Estado (fl. 66). Manifestou-se a Douta Procuradoria de Justiça (fls. 107/116).

É o relatório.

2. Procedente a ação.

Trata-se de **ação direta de inconstitucionalidade** do Prefeito do Município de Santo André tendo por objeto a **Lei Municipal nº 10.410, de 13.09.21** (fls. 47/48), de iniciativa parlamentar, dispondo sobre a suspensão de medidas judiciais, extrajudiciais ou administrativas, promovidas pela Municipalidade, que resultem em despejo, desocupações ou remoções forçadas, enquanto perdurar a pandemia e seus impactos em face da COVID-19.

Com o seguinte teor o dispositivo impugnado:

“Art. 1º Em conformidade com o Decreto nº 17.335/2020, que reconhece o estado de calamidade pública no município de Santo André, decorrente da pandemia do COVID-19, a presente lei suspende todas as ações da Prefeitura que visem resultar no despejo, desocupação e remoções dos andreenses.”

“Art. 2º Fica suspenso o cumprimento de medidas judiciais,

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

extrajudiciais ou administrativas promovidas pelo município de Santo André que resultem em despejos, desocupações ou remoções forçadas, em imóveis privados ou públicos, urbanos ou rurais no âmbito do Município.”

“**Parágrafo único.** Para fins do disposto neste artigo, aplica-se a suspensão nos casos promovidos pela Administração Pública, dentre eles:”

“I - execuções de decisões liminares e de sentenças, em ações de natureza possessória, petitoria e de despejo;”

“II - desocupações e remoções forçadas;”

“III - medidas extrajudiciais;”

“IV - autotutela;”

“V - remoções em imóveis públicos;”

“VI - imissão na posse que implique remoções.”

“**Art. 3º** A suspensão dos despejos ou remoções se aplica a imóveis que sirvam de moradia ou que representem área produtiva pelo trabalho individual ou familiar, e tem como objetivo evitar medidas que resultem em pessoas e famílias desabrigadas, bem como garantir a proteção do direito à moradia adequada e segura durante todo o estado de emergência e no período de recuperação econômica pós-pandemia do COVID-19, promovendo:”

“I - a garantia de habitação, visando ao cumprimento do isolamento social;”

“II - a manutenção do acesso aos serviços básicos de comunicação, energia elétrica, água potável, saneamento e coleta de lixo;”

“III - a proteção contra intempéries climáticas ou outras ameaças à saúde e à vida;”

“IV - o acesso aos meios de subsistência, inclusive o acesso à terra, fontes de renda e trabalho;”

“V - a privacidade, segurança e proteção contra qualquer tipo de violência;”

“VI - o serviço de moradia social;”

“VII - a proteção de segmentos mais impactados pela pandemia, tais como: os idosos, pessoas com deficiência, crianças e população em situação de rua, negros e negras, mulheres e LGBTQIA+.”

“**Art. 4º** A presente lei vigora durante todo o período da pandemia, enquanto perdurar o estado de emergência, se estendendo, inclusive, ao período de recuperação econômica em função da pandemia.”

“**Art. 5º** Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.” (destaquei e grifei – fls. 47/48).

Apontou o autor, em resumo: (a) vício de iniciativa; (b) violação à

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Separação dos Poderes; (c) usurpação de competência privativa da União para legislar sobre matéria de direito civil; e (d) ofensa aos princípios da razoabilidade, finalidade, motivação e interesse público.

a) Quanto ao vício de iniciativa.

Não se constata **vício** dessa natureza quanto à questionada **Lei Municipal nº 10.410/21**.

Ela cuida, em princípio, de restrição jurídico-processual relacionada ao cumprimento de medidas adstritas a despejo, desocupação ou remoção forçada, durante o período da pandemia imposta pelo COVID-19.

Não se encontra essa matéria no rol das reservadas ao Chefe do Poder Executivo. Não se trata de assunto envolvendo (a) **servidores públicos**; (b) **estrutura administrativa**; (c) **leis orçamentárias**; **geração de despesas**; e, (d) **leis tributárias benéficas** (GIOVANI DA SILVA CORRALO – “O Poder Legislativo Municipal” – Malheiros Editores – 2008 – p. 82/87).

Dispõe a **Constituição Bandeirante**, ao tratar de **iniciativa privativa do Governador do Estado**, em seu art. 24, §2º:

“§ 2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:”

“1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;”

“2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX;”

“3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;”

“4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;”

“5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;”

“6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.”

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Observe-se, ademais, recente orientação do **Colendo Supremo Tribunal Federal** no julgamento da **Repercussão Geral** (Tema nº 917) atrelada ao RE nº 878.911:

“Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.”
“Decisão: O Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. No mérito, por maioria, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria, vencido o Ministro Marco Aurélio. Não se manifestaram os Ministros Celso de Mello e Rosa Weber.” (destaquei e grifei – RE nº 878.911, Tema nº 917 – v.u. j. de 30.09.16 – DJ-e de 11.10.16 - Relator Ministro **GILMAR MENDES**).

Em suma, a matéria disciplinada pela lei local **não** se encontra no restrito rol de matérias de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, a denotar a **inexistência de vício formal** no processo legislativo.

Ausente laivo de inconstitucionalidade nesse sentido.

b) Quanto à separação dos poderes.

A **Lei Municipal nº 10.410/21 fere a independência e separação dos poderes** (“**Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.**”) e configura **inadmissível** invasão legislativa na esfera executiva.

No âmbito local, observa, com a síntese dos doutos, **HELLY LOPES MEIRELLES**:

“Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos – e convém se repita – que o Legislativo provê in genere, o Executivo in specie: a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.” (destaquei e grifei – “Direito Municipal Brasileiro” – 2021 – 19ª ed. – Ed. JusPodivum e Malheiros Editores – Cap. XI – 1.2. – p. 498).

A legislação em questão, embora estabeleça prescrição negativa – *qual seja, a suspensão do cumprimento de medidas judiciais, extrajudiciais ou administrativas, promovidas pelo município de Santo André, que resultem em despejos, desocupações ou remoções forçadas, em imóveis privados ou públicos, urbanos ou rurais no âmbito do Município* –, acaba por **impedir**, ainda que por prazo delimitado, a prática de expedientes administrativos diretamente relacionados ao Poder Executivo.

Inequívoca a **restrição** imposta a ato gestão e organização – máxime, v.g., no tocante à gestão urbanística do uso e ocupação do solo, além dos bens públicos (afetação, desafetação, cessão, entre outros) – com afronta à **separação de poderes** (primado constitucional não disponível), bem como à **reserva da Administração**.

Houve inequívoca **ingerência** em questões claramente **administrativas**. Os expedientes mencionados, dentre outros, devem ficar a cargo do Poder Executivo, cabendo-lhe deliberar a respeito das realizações materiais necessárias e adequadas. **Inadmissível** invasão do **Legislativo** na questão, restando configurada violação ao princípio da separação de poderes.

No aspecto, **invadiu-se**, inequivocamente, seara privativa do Executivo.

Haveria, em outros termos, ofensa ao **princípio constitucional da 'reserva de administração'**. Ele, segundo o **Pretório Excelso**, “... *impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo.*” (destaquei – RE nº 427.574-ED – j. de 13.12.11 – Rel. Min. **CELSO DE MELLO** – DJE de 13.02.12 e ADI nº 3.343 – j. de 01.09.11 – Plenário – Rel. p/ o Ac. Min. **LUIZ FUX** – DJE de 22.11.11), dentre as quais se enquadra a dos autos.

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Daí a **inconstitucionalidade** da legislação aqui analisada.

c) Quanto à usurpação da competência privativa da União.

Além da violação à **separação dos poderes**, a inconstitucionalidade também pode ser aventada por outro motivo – **afronta** ao **pacto federativo**.

Norma local – *ao dispor sobre a suspensão de medidas judiciais, extrajudiciais ou administrativas, promovidas pela Municipalidade, que resultem em despejo, desocupações ou remoções forçadas, enquanto perdurar a pandemia e seus impactos em face da COVID-19* – disciplinou matéria já prevista na **Lei nº 14.216**, de **07.10.21**, e de **competência privativa da União**.

Dispõe a **Constituição Federal**:

“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:”

(...)

“I – **direito civil**, comercial, penal, **processual**, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;” (destaquei e grifei)

Com isso, configurada **clara violação** à competência privativa da **União** para legislar sobre matéria civil e processo civil (**art. 22, I da CF**) – *cumprimento de medidas judiciais, extrajudiciais ou administrativas relacionadas despejos, desocupações ou remoções forçadas* – e, por conseguinte, ao **art. 144 da Constituição Estadual** (“Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição”).

Em outras palavras, somente à **União**, diante da “... *necessidade de tratamento uniforme, para todo o território nacional...*” compete legislar sobre matéria civil e processual civil, na medida em que, “... *pela sua relevância, não poderiam ser atribuídas aos Estados-membros, pois certamente a diversidade de tratamento ensejaria disparidades e conflitos normativos indesejáveis.*” (**CINTIA REGINA BÉO** comentando o inciso I do art. 22 da Constituição Federal – **in** – “Constituição Federal Interpretada Artigo por Artigo, Parágrafo por Parágrafo” – organizado por **COSTA MACHADO** – Ed. Manole – 3ª ed. – 2012 – p. 154).

Ora, a norma não tratou de **qualquer** peculiaridade local, limitando-se a

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

obstar a consecução de atos administrativos de desalojamento (sejam eles resultantes de despejo, desocupação ou remoção forçada), sem qualquer ressalva ou apontamento de situação específica relativa ao Município de Santo André.

A norma municipal, ademais – ao trazer **período de vigência abrangente** (“... enquanto perdurar o estado de emergência, se estendendo, inclusive, ao período de recuperação econômica em função da pandemia.” – art. 4º da Lei Municipal nº 10.410/21) **contrariou** o disposto na legislação federal (cuja vigência foi prevista somente até 31.12.2021 – art. 2º da Lei Federal nº 14.216/21).

Doutrina VALÊSCA BUZELATO PRESTES:

*“A suplementação de legislação estadual ou federal, no que couber, exige que o conteúdo legislado seja de atribuição municipal, não podendo o município, por exemplo, legislar sobre direito civil, cuja competência é da União. A suplementação ocorre por meio de complementação ou legislar na ausência da norma. A jurisprudência vem entendendo que, **para legislar na ausência de normas, o Município precisa ter competência constitucional sobre a matéria. Já a complementação não pode implicar regram em sentido oposto à norma geral existente.** Este foi o entendimento no Recurso Extraordinário n. 313060/SP, rel. Min. Ellen Gracie Nothfleet (Diário de Justiça de 24 de fevereiro de 2006): **‘A competência constitucional dos Municípios de legislar sobre assunto de interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição de competências, atribui à União e aos Estados’.**” (destaquei e grifei – comentando o art. 30, inciso II da Constituição Federal – *in* – “Comentários à Constituição do Brasil” – organizado por J.J. Gomes Canotilho e Outros – 2ª ed. – Ed. Saraiva – p. 848).*

À luz dessas considerações, resta patente a **violação ao pacto federativo**, dada a usurpação de competência legislativa privativa da **União** para legislar sobre a questão.

Assim, aliás, decidiu recentemente este **C. Órgão Especial**, em caso idêntico:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Arguição em face da Lei nº 14.592, de 18 de agosto de 2021, do município de Ribeirão Preto, que dispõe sobre a suspensão do cumprimento de medidas judiciais, extrajudiciais ou

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

administrativas motivadas por reintegração de posse, durante o estado de calamidade pública decorrente do novo coronavírus (covid-19). Violação ao pacto federativo. Norma impugnada que dispõe sobre matéria relacionada a direito processual. Competência privativa da União. Inteligência do art. 22, I, da CF. Além disso, a União já legislou a respeito, por meio da Lei n.º 14.216, de 07 de outubro de 2021, suspendendo o cumprimento de medida judicial, extrajudicial ou administrativa que resulte em desocupação ou remoção forçada coletiva em imóvel privado ou público, exclusivamente urbano, e a concessão de liminar em ação de despejo de que trata a Lei n.º 8.245, de 18 de outubro de 1991. E o Supremo Tribunal Federal, na ADPF 828/DF, concedeu liminar prorrogando até 30/06/2022 os efeitos da referida lei. Ação procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei n.º 14.592/2021 do município de Ribeirão Preto.” (destaquei e grifei – ADIn n.º 2.226.587-12.2021.8.26.0000 – v.u. j. de 27.04.22 – Rel. Des. **JAMES SIANO**).

Manifesta a nulidade da **Lei Municipal n.º 10.410/21**, por ofensa ao pacto federativo.

c) Quanto à violação aos princípios da razoabilidade, finalidade, motivação e interesse público.

Alega o autor haver flagrante restrição ao exercício de poder de polícia.

Tal, contudo, **não** implica afronta aos princípios por ele mencionados, senão revela matéria adstrita à vulneração da reserva administrativa, como já assentado acima.

Inexistentes os vícios de inconstitucionalidade alhures reconhecidos, a norma seria constitucional no aspecto da **razoabilidade** e do **interesse público**.

Trata-se de norma voltada ao combate da pandemia, buscando minimizar os efeitos sanitários e econômicos dela decorrente, com proteção aos direitos fundamentais de grupos socialmente vulneráveis (como a **moradia** e a **dignidade da pessoa humana**).

Não por outro razão, legislação federal (**Lei Federal n.º 14.216/21**), de teor quase idêntico à norma municipal, foi editada e se manteve hígida do ponto de vista constitucional.

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

No aspecto, **não** se afere inconstitucionalidade.

Mais não é preciso acrescentar.

Diante dos aludidos vícios de inconstitucionalidade, invalida-se a **Lei Municipal nº 10.410/21**, por afronta ao **art. 22, inciso I da Constituição Federal**, além dos **arts. 5º, 47, inciso XVI, e 144 da Constituição Estadual**.

3. Julgo procedente a ação.

EVARISTO DOS SANTOS
Relator
(assinado eletronicamente)