



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2021.0000520562

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2300300-54.2020.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITA DO MUNICÍPIO DE ANDRADINA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ANDRADINA.

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 PINHEIRO FRANCO (Presidente), ADEMIR BENEDITO, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, CLAUDIO GODOY, SOARES LEVADA, MOREIRA VIEGAS, COSTABILE E SOLIMENE, TORRES DE CARVALHO, LUIZ ANTONIO DE GODOY, CAMPOS MELLO, EUVALDO CHAIB, LUIS SOARES DE MELLO, RICARDO ANAFE, DAMIÃO COGAN, FERREIRA RODRIGUES, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI E CARLOS BUENO.

São Paulo, 30 de junho de 2021

FERRAZ DE ARRUDA

RELATOR

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Direta de Inconstitucionalidade: 2300300-54.2020.8.26.0000

Autor: Prefeita Municipal de Andradina

Réu: Presidente da Câmara Municipal de Andradina

VOTO Nº 40.284

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 3.650, DE 03 DE MARÇO DE 2020, DO MUNICÍPIO DE ANDRADINA QUE INSTITUIU O FESTIVAL DE MÚSICA DO MUNICÍPIO A SE REALIZAR ANUALMENTE, NO MÊS DE JULHO - NORMA DE INICIATIVA PARLAMENTAR – VÍCIO DE CONSTITUCIONALIDADE – USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA AFETA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL PARA DISPOR SOBRE PLANEJAMENTO, ORGANIZAÇÃO, DIREÇÃO E EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS – VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – AÇÃO PROCEDENTE PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI 3.650/2020 DO MUNICÍPIO DE ANDRADINA.

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela Prefeita Municipal de Andradina contra a Lei Municipal nº 3.650, de 03 de março de 2020, de iniciativa parlamentar, que instituiu o Festival de Música no Município de Andradina, SP.

Alega a autora, em apertada síntese, que a norma viola a Separação dos Poderes e usurpa a iniciativa legislativa do Chefe do Executivo, porquanto impõe a forma de organização do festival.

A liminar foi concedida (pág. 38).

A Câmara Municipal prestou informações (págs. 43/45) e a Procuradora Geral do Estado não se manifestou nos autos (pág. 77).



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

A Procuradoria Geral de Justiça opinou pela procedência da ação (págs. 80/82).

É o relatório.

Trata-se de ação em que se objetiva a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 3.650 de 03 de março de 2020, do Município de Andradina que, de iniciativa parlamentar, *institui o Festival de Música, a ser realizado anualmente, no mês de julho, no Município de Andradina, SP.*

Eis a norma impugnada:

Art. 1º Fica instituído o Festival de Música no Município de Andradina, SP, a ser realizado anualmente, no mês de julho, quando é comemorado o aniversário de Andradina.

Art. 2º O Festival de Música tem como objetivos fortalecer, apoiar e incentivar a arte e a cultura através da música, por artistas do Município e região.

Art. 3º O Festival de Música deverá ser realizado pela Prefeitura Municipal de Andradina em parcerias com outras entidades e ou órgãos interessados.

Art. 4º A comemoração alusiva ao Festival de Música de que trata esta lei passa a integrar o calendário oficial de eventos realizados pelo Município de Andradina.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Embora não se negue a competência do Município para reger o tema, é de rigor a observância do princípio constitucional da Separação dos Poderes, insculpido no artigo 2º, da Constituição Federal e repetido no artigo 5º, da Constituição Estadual:

Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Para que não se viole referido princípio constitucional é que as competências do Executivo e do Legislativo vêm também definidas na Carta Constitucional (aplicável aos Municípios por força do contido no artigo 144, da Constituição do Estado).

Com efeito, clara na hipótese a violação ao princípio da separação de poderes na medida em que a Edilidade legislou sobre matéria afeta à conveniência e oportunidade do Executivo Municipal, consistente em ato de típica gestão da coisa pública.

Como bem leciona o saudoso Hely Lopes Meirelles, (...) *as atribuições do prefeito são de natureza governamental e administrativa: governamentais são todas aquelas de condução dos negócios públicos, de opções políticas de conveniência e oportunidade na sua realização – e, por isso mesmo,*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

insuscetíveis de controle por qualquer outro agente, órgão ou Poder; administrativas são as que visam à concretização das atividades executivas do Município, por meio de atos jurídicos sempre controláveis pelo Poder Judiciário e, em certos casos, pelo Legislativo local (“Direito Municipal Brasileiro”, São Paulo: Malheiros Editores, 2006, 14ª. edição, p. 711).

Por sua vez, a função legislativa da Câmara Municipal deve ser de caráter genérico e abstrato. A Edilidade não administra o Município. Nesse sentido, cita-se novamente o escólio do insigne administrativista:

A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.

(...) a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.

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 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



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

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'.

(...)

Usurpando funções do Executivo, ou suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial. (ob. cit, p. 605/606).

Nesse passo, observado o princípio da simetria versado no art. 61, §1º da Constituição Federal, a Constituição Estadual prevê:

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;



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

(...)

Ao Poder Legislativo será consentido estabelecer o que (o Poder Executivo) pode ou deve fazer, mas não como fazê-lo, porque, salvo competências constitucionalmente vinculadas, remanesce ao Poder Executivo, como órgão de governo, a escolha dos meios de cumprimento das obrigações fixadas pelo Parlamento, e que se rende ao âmbito de sua discricionariedade (escolhas, opções, alternativas) - simples ou técnica - à luz da realidade e da possibilidade da medida dos recursos (humanos, materiais) disponíveis, da influência da técnica, da ciência e da tecnologia, das condicionantes do ordenamento jurídico inteiro, e dos aspectos econômicos, financeiros e orçamentários.

No caso em tela, o Legislativo nitidamente imiscuiu-se em atribuição administrativa que se encontra na esfera de discricionariedade do Chefe do Executivo, maculando de inconstitucionalidade a norma impugnada.

Afasta-se, no entanto, a alegação de ofensa ao disposto no artigo 25, da Carta Estadual, uma vez que ainda que a legislação crie despesas à Administração Pública, isso não implicaria em sua inconstitucionalidade, mas apenas sua ineficácia no exercício financeiro respectivo à sua vigência. Esse é o entendimento do STF. Confira-se:

1. Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Leis federais nº 11.169/2005 e 11.170/2005, que alteram a remuneração



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

dos servidores públicos integrantes dos Quadros de Pessoal da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. 3. Alegações de vício de iniciativa legislativa (arts. 2º 37, X, e 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal); desrespeito ao princípio da isonomia (art. 5º, caput, da Carta Magna); e inobservância da exigência de prévia dotação orçamentária (art. 169, § 1º, da CF). 4. Não configurada a alegada usurpação de iniciativa privativa do Presidente da República, tendo em vista que as normas impugnadas não pretenderam a revisão geral anual de remuneração dos servidores públicos. 5. Distinção entre reajuste setorial de servidores públicos e revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos: necessidade de lei específica para ambas as situações. 6. Ausência de violação ao princípio da isonomia, porquanto normas que concedem aumentos para determinados grupos, desde que tais reajustes sejam devidamente compensados, se for o caso, não afrontam o princípio da isonomia. 7. A ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

8. *Ação direta não conhecida pelo argumento da violação do art. 169, § 1º, da Carta Magna. Precedentes: ADI 1585-DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, unânime, DJ 3.4.98; ADI 2339-SC, Rel. Min. Ilmar Galvão, unânime, DJ 1.6.2001; ADI 2343-SC, Rel. Min. Nelson Jobim, maioria, DJ 13.6.2003.* 9. *Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, na parte conhecida, julgada improcedente. (grifei – ADI 3599/DF – DJ-e de 14.09.07 – Rel. Min. GILMAR MENDES).*

Por todo o exposto, julgo procedente a ação para declarar inconstitucional a Lei nº 3.650/2020, do Município de Andradina.

FERRAZ DE ARRUDA

Desembargador Relator