

Nº de ordem do processo na sessão de julgamento Não informado

Registro: 2022.0000619301

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2054322-67.2022.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ITAPECERICA DA SERRA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPECERICA DA SERRA.

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), 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, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, AROLDO VIOTTI, JACOB VALENTE E JAMES SIANO.

São Paulo, 3 de agosto de 2022.

COSTABILE E SOLIMENE
RELATOR
Assinatura Eletrônica

Data: 24/6/2022

Órgão Especial

Ação Direta de Inconstitucionalidade

Autos n. 2054322-67.2022.8.26.0000

Autor: Prefeito de Itapecerica da Serra

Interessada: Câmara Municipal local

Voto n. 53.953

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Itapecerica da Serra. Lei n. 2.921, de 16/2/2022, de iniciativa parlamentar, que, no que diz respeito à gestão do fundo municipal de ações em prol de pessoas portadoras de deficiência, modificou a distribuição administrativa das secretarias. Fundo vinculado anteriormente à Secretaria das Finanças e, a partir da vigência da lei ora impugnada, acabou repassado para a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Relações do Trabalho. Norma que implicou reorganização da Administração. Abstraídos outros temas não diretamente tratados na lei impugnada, é certo que a mesma, ao cambiar entre secretarias o órgão portador do fundo, interferiu em atos de gestão administrativa e tratou da estrutura e das atribuições dos órgãos da administração municipal, matérias cuja iniciativa legislativa é reservada exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo, sendo, pois, inconstitucional por violação dos artigos 5º e 47, incisos II, XI, XIV e XIX, alínea “a”, c.c. art. 144 da Constituição Estadual. Ação procedente.

Cuida-se de ação direta em que o Prefeito de Itapecerica da Serra afirma violação do disposto nos artigos 5º, 47, incisos II e XIV, 111 e 144 da Constituição Estadual, reclamando, pois, seja afirmada a inconstitucionalidade da lei municipal n. 2.921, de

16/2/2022, de iniciativa parlamentar, que alterou o artigo 2º da lei municipal n. 2.546, de 23/8/2016, por tabela promovendo a modificação na gestão do fundo municipal de ações para a pessoa portadora de deficiência.

A Edilidade, consoante exposto na exordial, não apenas invadiu a esfera de gestão administrativa do Prefeito como ainda criou obrigações de cunho administrativo para órgão que integra a Administração local.

Vale dizer, alega que *“(...) alterar a vinculação e subordinação do Conselho Municipal a outra secretaria que não aquela primitiva, que respeitou o regramento, inclusive, Federal no seu nascedouro, é praticar o ato de administração, de sorte a malferir aquela separação dos poderes, pois cabe ao Executivo fazê-lo. Além disso, determinar o que é seu conteúdo, com ato de gestão, é deliberar em caráter administrativo, extrapolando a função legiferante”* (verbis, fl. 4).

Sem prejuízo, agitou que *“(...) o dispositivo*

impugnado na presente ação, nitidamente (a) violou o necessário equilíbrio e harmonia que devem existir entre os Poderes Legislativo e Executivo; (b) criou sistemática de controle não prevista na nossa ordem constitucional; [e] (c) desrespeitou, dessa forma, o modelo traçado pelo constituinte para o exercício do sistema de freios e contrapesos” (verbis, fls. 6/7).

Em 17/3/2022 suspendemos a eficácia do texto impugnado (fls. 36/38).

A Câmara Municipal respondeu (fls. 42/49).

A Procuradoria-Geral do Estado permaneceu silente (fls. 51/54).

E a Subprocuradoria-Geral de Justiça opinou pela procedência (fls. 59/61).

É o resumo do necessário.

Voto n. 53.953

A ação procede.

Justifico.

De início, transcrevo o texto da lei impugnada, confira-se a fls. 2, 60 e 61:

“Art. 1º Fica alterado o art. 2º da Lei nº 2.546, de 23 de agosto de 2016, com a seguinte redação:

'Art. 2º - O Fundo Municipal de Ações para Pessoa com Deficiência é vinculado e subordinado ao Conselho Municipal de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência de Itapeverica da Serra, cabendo à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Relações do Trabalho a gestão do Fundo em comento'.

Art. 2º As despesas decorrentes da aplicação desta Lei correrão por conta de dotações próprias do orçamento vigente.

Art. 3º Esta Lei entrará em vigor na data da sua publicação”.

Os autos permitiram concluir que o presente fundo anteriormente estava vinculado a outra Secretaria do Município, consoante assim extraído do diploma originário, com observação de que o texto daquela lei antecedente (n. 2.546/2016) fora sim apresentado pelo Poder Executivo, confira-se a seguir:

“Lei nº 2546, de 23 de agosto de 2016 – Dispõe sobre a criação do fundo municipal de ações para a pessoa com deficiência, e dá outras providências (**Projeto de Lei nº 1.658/16 de autoria do Executivo**)

Art. 1º Fica criado o Fundo Municipal de Ações para a Pessoa

com Deficiência, que tem por objetivo administrar os recursos destinados ao desenvolvimento das ações de atendimento à pessoa com deficiência e que compreendem, genericamente, aquelas deliberadas pelo Conselho Municipal de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência, sendo suas atividades realizadas no Complexo Administrativo Norberto José da Costa, localizado na Avenida Eduardo Roberto Daher, 1.135- Centro- CEP 06850-040- Itapecerica da Serra - SP.

§ 1º As ações de que trata o caput deste artigo referem-se prioritariamente aos programas de proteção à pessoa com deficiência, cuja necessidade de atenção extrapola o âmbito da atuação das políticas sociais básicas.

§ 2º Eventualmente, os recursos do Fundo poderão destinar-se à pesquisa, ao estudo, à aquisição de equipamentos necessários ao desenvolvimento dos trabalhos do Conselho Municipal de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência de Itapecerica da Serra e à capacitação de recursos humanos, previamente deliberados pelo referido Conselho.

§ 3º Dependerá de deliberação expressa do Conselho Municipal de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência de Itapecerica da Serra a autorização para aplicação de recursos do Fundo em outros tipos de programas, desde que haja aplicação necessária para o atendimento à pessoa com deficiência.

Art. 2º O Fundo Municipal de Ações para a Pessoa com Deficiência é vinculado e subordinado ao Conselho Municipal de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência de Itapecerica da Serra, cabendo à Secretaria Municipal de Finanças a gestão do Fundo em comento (...)."

Acerca da mudança do órgão gestor, antes a Secretaria das Finanças e agora, com a lei impugnada, passando o controle do fundo para a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Relações do

Trabalho, nestes autos, assim se pronunciou a Edilidade, confira-se a fls. 42/49:

*“(...) o objeto é materialmente compatível com a Lei Orgânica Municipal, art. 24, estabelecendo que:
'Art. 24. Cabe à Câmara Municipal com a sanção do Prefeito, especialmente sobre:
(...)
VII - planos e programas municipais de desenvolvimento'
(...)”.*

Sem prejuízo, a questão em discussão estaria supostamente afeta à autonomia municipal por dizer respeito a interesses estritamente locais:

“(...) a proposta também atende à competência do Município para legislar sobre os assuntos de interesse local (artigo 30, I, CF), bem como à iniciativa para vinculação de secretarias” (verbis).

Vale dizer, no modo de ver da Presidência da Câmara Municipal:

“(...) O fundo especial que se pretende vincular à outra Secretaria se insere, efetivamente, na definição de interesse local. Isso porque, além de veicular matéria de competência material do Município (artigo 23, II, CF), não atrelada às competências legislativas privativas da União (CF, art. 22), o Projeto de Lei estabelece uma nova forma de alocação de receitas, para destiná-las às políticas de inserção das pessoas portadoras de deficiência” (verbis).

No mesmo sentido, concluiu:

“(...) não se observa a existência de qualquer dispositivo que invada a competência exclusiva do Chefe do Executivo, não havendo, portanto, qualquer mácula ao objeto, nos termos do TEMA 917, pois apenas altera a Lei 2.456/2016. Não cria ou extingue cargos, apenas tem como objetivo a melhor administração e aplicação do dinheiro público, cabendo à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Relações do Trabalho a gestão do Fundo em comento (...)” (verbis).

Duas observações iniciais se impõem.

O parâmetro de controle abstrato de normas é a Constituição Estadual, a teor do art. 125, § 2º, da CF, não servindo para esse fim lei orgânica municipal.

Feito o destaque, em sua manifestação, a

Edilidade invocou a Lei Orgânica Municipal. Entretanto, como acima destacado, em sede de ADI, não é possível o cotejo da hipótese em discussão com norma infraconstitucional. Confira-se os precedentes:

“Qualquer alegação fundada em norma infraconstitucional não merece cognição, tendo em vista que é “inviável a análise de outra norma municipal para aferição da alegada inconstitucionalidade da lei” (STF, AgR-RE 290.549-RJ, 1ª Turma, Rel. Min. Dias Toffoli, 28-02-2012, m.v., DJe 29-03-2012).

E mais:

“a pretensão de cotejo entre o ato estatal impugnado e o conteúdo de outra norma infraconstitucional não enseja ação direta de inconstitucionalidade” (STF, AgRADI 3.790-PR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Menezes Direito, 29-11-2007, v.u., DJe 01-02-2008).

Outrossim, há normas constitucionais de inserção obrigatória, de cima abaixo, por dizerem respeito ao desenho do Estado. Nestes termos, é igualmente inviável reduzir atribuições dos

administradores municipais. As reservas de iniciativa legislativa postas para as instâncias federal e estadual também incidem no âmbito das cidades, quais forem, por força da simetria decorrente do artigo 144 da Constituição Estadual.

De sorte que, em relação ao pleno exercício do governo municipal, destacadamente a organização das repartições, não se há falar em assunto de interesse local. Cabe, privativamente, ao Executivo a iniciativa legislativa de projetos que interfiram na gestão administrativa. A conclusão acima decorre do quanto posto nos incisos II, XI, XIV e XIX, letra *a*, do artigo 47 da Constituição Estadual:

“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;

(...)

XI - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

(...)

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 (...).”.

Resumindo, então, abstraídos outros temas não diretamente tratados na lei impugnada, pese discutidos pela Vereança e pelo Prefeito, é certo que a Edilidade, ao cambiar a gestão do fundo entre secretarias, **interferiu em atos de gestão administrativa e tratou da estrutura e das atribuições dos órgãos da administração municipal, matérias cuja iniciativa legislativa é reservada exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo**, sendo, pois, inconstitucional por violação dos artigos 5º e 47, incisos II, XIV e XIX, alínea “a”, c.c. art. 144 da Constituição Estadual e por aplicação do que definiu o Supremo Tribunal Federal em regime de repercussão geral no Tema 917.

Pelas mesmas razões, a fl. 61, assim igualmente predicou o Doutor Wallace Paiva Martins Junior: *“a lei impugnada disciplina fundo municipal, o que se inclui na reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 176, IX, da Constituição Estadual, regra*

que enuncia essa iniciativa reservada para instituição de fundos e que, em atenção ao princípio da simetria das formas, se aplica nos casos de alteração ou extinção”.

Meu voto, pois, propõe a procedência da ação para afirmar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 2.921 de 16 de fevereiro de 2022, de Itapeverica da Serra, desnecessária qualquer modulação por conta de que sua eficácia, desde a edição da interlocutória de fls. 36/38, em 17/3/2022, estava suspensa.

Comunique-se e após o trânsito, arquivem-se.

COSTABILE-E-SOLIMENE, o relator