



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2021.0000520560

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2027050-69.2020.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MIRASSOL, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE MIRASSOL.

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 nº 2027050-69.2020.8.26.0000

Autor: Prefeito do Município de Mirassol

Réus: Presidente da Câmara Municipal de Mirassol

Voto 39.195

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE DISPÕE SOBRE AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DE OBRAS NAS VIAS PÚBLICAS – VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – OFENSA AOS ARTIGOS 5º E 47, II, XIV E XIX, “a”, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI 4.262/2019, DO MUNICÍPIO DE MIRASSOL – AÇÃO PROCEDENTE.

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito Municipal de Mirassol contra a Lei Municipal nº 4.262, de 23 de dezembro de 2019, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre manutenção de obras nas vias principais do perímetro urbano do Município de Mirassol.

O autor alega, em apertada síntese, que a iniciativa parlamentar fere o princípio da Separação dos Poderes, haja vista que a matéria em tela é de competência privativa do Chefe do Executivo.

Foi concedida a liminar para suspensão do ato impugnado.

A Câmara Municipal não prestou informações e a Procuradora do



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Estado, embora cientificada, igualmente não se manifestou nos autos (págs. 39 e 41).

A Procuradoria Geral de Justiça opinou pela parcial procedência da ação (págs. 44/48).

É o relatório.

Eis a norma impugnada:

Lei nº 4.262, de 23 de dezembro de 2019, do Município de Mirassol:

Art. 1º - Fica proibido a realização de obras de manutenção de rotina e extraordinárias das vias principais no período compreendido entre as 06 (seis) horas às 20 (vinte) horas.

§1º. São consideradas obras de manutenção de rotina aquelas que envolvem a manutenção e a sinalização das vias.

§2º. São consideradas obras de manutenção extraordinárias as que necessitam de reparo imediato .

Art. 2º - Fica definido como vias principais:

I – As rodovias que passam dentro do perímetro urbano do município, sendo federal ou estadual, bem assim as estradas municipais pavimentadas;

II – As avenidas: Djair José Marques, Tarraf, Modesto José Moreira Junior, Coronel Victor Cândido de Souza, João



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Nasser Dalul, Eng. Newton Flávio Silva Pinto; Pino Vendramini, José Emígdio de Faria, Eliezer Magalhães, Fernando Antônio Vendramini, Lions, Miguel Pinheiro de Azevedo, Luiz Fernando Moreira, dos Expedicionários, Santos Dumont, Prof. Lauro Luchesi, Antônio Brandão Junior, Cypriano José Moreira; Hilda Sumariva Dalul, Modesto José Moreira, Fernando Costa, Luiz Carlos Donegá e Antonino Zimmermann.

III - As ruas: Prudente de Moraes; Santo Antônio, São Sebastião, 9 de Julho, São Pedro, Sete de Setembro, Rui Barbosa, São José, Osvaldo Cruz, Gislei Antonio Merloti, Emílio Cosseti, Quintino Bocaiuva, São Bento, 13 de Maio, Nércio Benedito Leal, D. Pedro II, Barão do Rio Branco, XV de Novembro, José Bonifácio, Armando Sales de Oliveira, Benjamin Constant, Marechal Deodoro, Campos Sales, Capitão Neves, Floriano Peixoto, Ruilândia; José Navarrete e João Gil de Freitas.

Art. 3º. Não se aplicará o artigo 1º nos locais previstos nas proximidades de hospitais, escolas, asilos e casas residenciais.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Art. 4º. As obras de manutenção deverão ser sinalizadas nos dois sentidos da via, claramente visível de dia e luminosa à noite.

§1º. As obras de manutenção de rotina deverão ser sinalizadas com um prazo de antecedência mínima de 30 (trinta) dias.

§ 2º As obras de manutenção extraordinária deverão ser sinalizadas com um prazo de antecedência mínima de 24 (vinte e quatro) horas.

Art. 5º. No descumprimento da presente Lei fica sujeito ao responsável uma multa de R\$ 1.000,00 (um mil reais) diária até o cumprimento da exigência.

Art. 6º. A fiscalização para o cumprimento desta Lei e a aplicação da penalidade referida no artigo anterior competem ao Diretor de Obras do Município.

Art. 7º. A presente Lei não se aplica para as obras ordinárias



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

que já tenham previsão na Lei Orçamentária Anual e apresentem o processo licitatório finalizado até a sua publicação.

Art. 8º. Esta Lei entrará em vigor 90 (noventa) dias após sua publicação:

(sic)

De iniciativa parlamentar, a lei dispõe, em apertada síntese, sobre os horários e autorização para realização de obras nas vias públicas do Município.

Pois bem.

Em que pese não se vislumbre vício formal de iniciativa na norma impugnada, uma vez que a matéria tratada não se insere no rol taxativo do artigo 24, §2º, da Constituição Estadual, é evidente o vício material por afronta ao princípio da Separação dos Poderes.

E isto porque a leitura da norma permite entrever, de maneira clara, 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*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

políticas de conveniência e oportunidade na sua realização e, por isso mesmo, 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).

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).

A função precípua da Câmara Municipal é a legislativa, de modo que estabelecer normas de administração e dispor sobre a execução de serviços públicos, de forma genérica e abstrata, constituem atividades genuínas do Poder Legislativo Municipal. A Edilidade não administra o Município. Nesse sentido, cita-se novamente o escólio do insigne administrativista:



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

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. 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



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

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 prove '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 providões 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.

(in “Direito Municipal Brasileiro”, 14ª ed., Ed. Malheiros, 2006, p. 605/606).

Nesse sentido, o artigo 47, da CE estabelece as competências



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

privativas do Chefe do Executivo (no que nos interessa):

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: (NR)

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

(...)

Como mencionado, a competência legislativa da Câmara Municipal se limita à edição de normas gerais e abstratas, ficando a cargo do Chefe do Poder Executivo o exercício da função típica de administrar, regulamentando situações concretas e adotando medidas específicas de planejamento, organização e funcionamento da Administração, como no caso em tela.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Oportuna a menção ao julgado, sob o regime de Repercussão Geral, do STF (Recurso Extraordinário em Agravo nº 878.911, da Relatoria do Ministro Gilmar Mendes), em que se discutiu a constitucionalidade da Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro que tratava da instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias (Tema 917). Naquele julgamento, reafirmou-se a jurisprudência daquela Corte no sentido de que *as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em 'numerus clausus', no artigo 61 da Constituição do Brasil - matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo*. Reforçou, ainda, o Relator que *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 (art. 61, § 1º, II, 'a', 'c' e 'e', da Constituição Federal)*.

A norma ainda atribui função a servidor do Executivo (Diretor de Obras) e impõe prazo e obrigação de fiscalização ao Executivo.

Vislumbra-se, pois, clara afronta ao princípio da Separação dos Poderes, insculpido no artigo 5º, da Carta Estadual, por violação aos incisos II e XIV, do artigo 47 supra transcrito. Todos dispositivos aplicáveis aos Municípios por força do disposto no art. 144 da Constituição Estadual, reputando-se, pois, cristalino, o vício da norma justamente porque, como dito alhures, a matéria nela versada é de atribuição do Chefe do Poder Executivo Municipal.

Por todo o exposto, julgo procedente a ação para declarar



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

inconstitucional a Lei nº 4.262, de 23 de dezembro de 2019, do Município de Mirassol.

FERRAZ DE ARRUDA
Desembargador Relator