



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO
ACÓRDÃO/DECISÃO MONOCRÁTICA
REGISTRADO(A) SOB Nº



"03884468"

13

71

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 0026427-83.2013.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE GUARULHOS.

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

O julgamento teve a participação dos Desembargadores IVAN SARTORI (Presidente), GONZAGA FRANCESCHINI, ALVES BEVILACQUA, WALTER DE ALMEIDA GUILHERME, ELLIOT AKEL, CASTILHO BARBOSA, ANTONIO LUIZ PIRES NETO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, ANTONIO VILENILSON, FERREIRA RODRIGUES, CAUDURO PADIN, RENATO NALINI, ROBERTO MAC CRACKEN, KIOITSI CHICUTA, ENIO ZULIANI, LUIS SOARES DE MELLO, GRAVA BRAZIL, LUIS GANZERLA, ITAMAR GAINO, VANDERCI ÁLVARES e EVARISTO DOS SANTOS.

São Paulo, 26 de junho de 2013.

PAULO DIMAS MASCARETTI
RELATOR



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

1

VOTO 17.081

Comarca: São Paulo

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0026427-83.2013.8.26.0000

Autor: Prefeito do Município de Guarulhos.

Réu: Presidente da Câmara Municipal de Guarulhos.

Ementa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 7.083, de 14 de dezembro de 2012, do Município de Guarulhos, editada a partir de proposta parlamentar, que impôs a geração de protocolo de atendimento no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta – Legislação que versa questão atinente ao planejamento, à organização, à direção e à execução dos serviços públicos, atos de governo afetos à competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo local – Inobservância da iniciativa reservada conferida ao Prefeito que acabou por implicar em afronta ao princípio da separação dos poderes – Previsão legal, ademais, que acarreta o aumento de despesas do Município, para a aquisição e implantação do sistema ali especificado, sem que se tivesse declinado a respectiva fonte de custeio – Vícios de inconstitucionalidade aduzidos na exordial que, destarte, ficaram evidenciados na espécie, por afronta aos preceitos contidos nos artigos 5º, 25 e 47, incisos II e XIV, todos da Constituição do Estado de São Paulo – Precedentes desta Corte – Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Guarulhos

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0026427-83.2013.8.26.0000



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

em face da Lei nº 7.083, de 14 de dezembro de 2012, de iniciativa parlamentar, promulgada pela Presidência da Câmara dos Vereadores após a rejeição do veto integral aposto pelo Chefe do Poder Executivo, que impõe a emissão de protocolo de atendimento no âmbito da Administração Municipal Direta e Indireta.

Alega o autor, em essência, que: a legislação questionada impõe uma obrigação a cargo dos órgãos da Administração Pública direta e indireta do Município e disciplina sobre a criação, estrutura, atribuições, funcionamento, planejamento, regulamentação e gerenciamento de órgãos e serviços públicos, invadindo a esfera da gestão administrativa, que envolve o planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo, cuja iniciativa legislativa, privativa e indelegável, pertence ao Chefe do Poder Executivo; ao delegar-lhe atribuições, acabou por afrontar a liberdade do alcaide de decidir sobre questões relativas à administração pública, especialmente a regulamentação de prestação de serviços públicos, que é de sua exclusiva competência; resta patente, portanto, que a lei municipal questionada imiscui-se em matéria sujeita a iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, desconsiderando o princípio da separação dos Poderes e violando a literalidade do art. 24, § 2º, “1” e “2”, e art. 47, incisos II e XIV, da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios conforme art. 144 da mesma Carta; apenas ao Prefeito incumbe a administração municipal, cabendo-lhe definir as prioridades da sua gestão, sob pena de ser transformado em mero cumpridor de determinações do Poder Legislativo; além disso, a execução daquele ato normativo implicará no aumento das despesas



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

públicas, sem que se tivesse indicado a fonte de custeio, não bastando a mera alusão genérica a dotações orçamentárias próprias, que não atende às exigências do art. 17, §§ 1º, 2º, 4º e 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal, arts. 25, 47, inciso XVII, 167, inciso I, 174 e 176, inciso I, da Constituição Estadual, igualmente aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta, bem como art. 63, inciso IV, da Lei Orgânica do Município de Guarulhos.

Deferida a medida liminar postulada (v. fls. 40/41), a Procuradoria Geral do Estado foi citada para a demanda, afirmando seu desinteresse em realizar a defesa da lei (v. fls. 50 e 52/53).

A Presidência da Câmara Municipal de Guarulhos prestou as informações requisitadas, defendendo a constitucionalidade da legislação impugnada (v. fls. 55/61).

A Procuradoria Geral de Justiça opinou pela procedência da demanda (v. fls. 64/72).

É o relatório.

A ação merece acolhida.

A Lei nº 7.083, de 14 de dezembro de 2012, do Município de Guarulhos, objeto da demanda em causa, dispõe, *in verbis*:

“Art. 1º. Fica determinada a emissão de protocolo de atendimento no âmbito de toda a Administração Pública Municipal Direta e Indireta, independentemente do canal de comunicação.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Parágrafo único. No caso de contato telefônico, atendimento pessoal ou eletrônico o protocolo referido no caput deste artigo será fornecido ao término do atendimento.

Art. 2º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação”.

Como se vê, a matéria tratada na legislação aqui impugnada está realmente inserida dentre aquelas sujeitas à iniciativa reservada do Prefeito Municipal, em relação às quais não é dado ao Poder Legislativo local imiscuir-se.

Segundo o sempre irreprochável escólio de Hely Lopes Meirelles:

“No sistema brasileiro o governo municipal é de funções divididas, cabendo as executivas à Prefeitura e as legislativas à Câmara de Vereadores. Esses dois Poderes, entrosando suas atividades específicas, realizam com independência e harmonia o governo local, nas condições expressas na lei orgânica do Município.

O sistema de separação de funções – executivas e legislativas – impede que o órgão de um Poder exerça atribuições do outro. Assim sendo, a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regras para a Administração; a Prefeitura as executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou da Câmara,



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

realizada com usurpação de funções é nula e inoperante” (v. “Direito Municipal Brasileiro”, 15ª edição, São Paulo, Malheiros Editores, 2006, p. 708).

Nesse contexto, o exercício da função legislativa pela Câmara dos Vereadores deve ser de caráter genérico e abstrato, não podendo inserir-se pela prática de atos concretos da administração, de competência exclusiva do Prefeito.

Ora, o planejamento, a organização, a direção e a execução dos serviços públicos são evidentemente atribuições do Chefe do Poder Executivo, haja vista que a ele compete o exercício da direção superior da administração e a prática dos atos necessários a esse fim, na forma do artigo 47, incisos II e XIV, da Constituição do Estado de São Paulo, aplicável aos Municípios por expressa imposição da norma do artigo 144 da mesma Carta.

Oportuno, ainda uma vez, citar o escólio de Hely Lopes Meirelles, segundo o qual:

“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, 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” (obra citada, p. 711).

No caso vertente, a lei local impugnada dispõe sobre a obrigação de todos os órgãos da Administração



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Municipal, direta ou indireta, fornecerem protocolo de atendimento aos usuários, independentemente do meio utilizado para esse contato, matéria de cunho estritamente administrativo, afeta ao Poder Executivo, porquanto constitui atividade relacionada à gestão municipal; tal previsão legal disciplinou questão relativa à implantação de meio de controle do serviço prestado à população, retirando eventual opção do Administrador na adoção desta providência, segundo critérios de oportunidade e conveniência; ou seja, a imposição legal acaba por envolver ato de governo, que seria privativo do Prefeito, razão pela qual não poderia mesmo decorrer de iniciativa parlamentar, por implicar em violação ao princípio da separação dos poderes.

Por outro lado, forçoso reconhecer que a previsão legal contestada nos autos implica também no indevido aumento de despesas do ente público local, sem a respectiva indicação da fonte de custeio, em violação ao comando contido no artigo 25 da Constituição Bandeirante.

Com efeito, é evidente que a execução da lei em causa ensejará no empenho de certa quantia por parte do Município, voltada à aquisição e implantação do sistema de controle do atendimento à população, mediante a emissão de números de protocolos, ali previsto; no entanto, não se observou a exigência legal de apontar a existência de recursos orçamentários específicos para esse fim, na forma imposta no art. 25 da Constituição Paulista, evidenciando a presença de nova mácula no ato normativo questionado.

A inconstitucionalidade da Lei nº 7.083, de 14 de dezembro de 2012, do Município de Guarulhos, restou bem



delimitada no parecer da douta Procuradoria Geral de Justiça, ao assentar, precisamente, que:

“Como desdobramento particularizado do princípio da separação dos poderes (art. 5º, Constituição Estadual), a Constituição do Estado de São Paulo prevê no art. 24, § 2º, 2, iniciativa legislativa reservada do Chefe do Poder Executivo (aplicável na órbita municipal por obra de seu art. 144) para ‘a criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 47, XIX’, o que compreende a fixação ou alteração das atribuições dos órgãos da Administração Pública direta ou indireta, consoante emerge do art. 47, XI, da Constituição Estadual.

Ao regram o funcionamento de órgãos e entidades da Administração Pública, a lei local objurgada violou a reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo.

Também como decorrência do princípio da divisão funcional do poder, a disciplina da prestação dos serviços públicos, executados direta ou indiretamente, pelo poder público situa-se no domínio da reserva da Administração, espaço conferido com exclusividade ao Chefe do Poder Executivo no âmbito de seu poder normativo imune a interferências do Poder Legislativo, porque se radica na gestão ordinária dos negócios públicos, como se infere dos arts. 5º e 47, II, XIV e XIX, a, da Constituição Estadual, aplicáveis na esfera municipal por força de seu art. 144 e do art. 29, *caput* da Constituição Federal.

O art. 47 da Constituição Estadual é dispositivo que consagra a atribuição de governo do Chefe do Poder Executivo, traçando suas competências próprias de administração e gestão que compõem a denominada reserva de



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

administração, pois veiculam matérias de sua alçada exclusiva, imunes à interferência do Poder Legislativo...

(...)

A alínea *a* do inciso XIX desse art. 47 fornece ao Chefe do Poder Executivo a prerrogativa de dispor, mediante decreto, sobre 'organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos', em preceito semelhante ao art. 84, VI, a, da Constituição Federal. Por sua vez, os incisos II e XIV, estabelecem competir-lhe o exercício da direção superior da administração e a prática dos demais de atos de administração, nos limites da competência do Poder Executivo.

(...)

Argumenta-se, ainda, violação dos arts. 24, § 2º, 1, 25, 37, 47, XVII, 167, I, 174 e 176, I, da Constituição Estadual.

O art. 167, I, trata da repartição das receitas tributárias, sendo inadequada sua invocação no caso, assim como a do número 1 do § 2º do art. 24, referente à criação de cargos e empregos públicos, e do art. 37, atinente à Chefia do Poder Executivo.

Os arts. 47, XVII, e 174 estabelecem a reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo para as leis orçamentárias e também são inaplicáveis na espécie.

O art. 176, I, que proíbe o início de programas, projetos e atividades não incluídos na lei orçamentária anual, demandaria o exame desta, o que não foi trazido à baila e, além disso, seria controverso por ter a potencialidade de exibir crise de legalidade. De fato, não se patenteia o contencioso de constitucionalidade quando a afronta



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

constitucional é indireta por exigir o exame do conteúdo de outras normas infraconstitucionais (RTJ 205/1107).

Remanesce o art. 25. Essa regra condiciona a sanção de projeto de lei que implicar criação ou aumento de despesa pública à indicação dos recursos disponíveis, próprios para atendimento dos novos encargos.

Tenho dispensado interpretação restritiva à regra por demandar amíúde discussão de matéria de fato insuscetível na estreita via do contencioso de constitucionalidade, salvo quando emerge notoriamente da lei a geração de despesa pública nova.

É notório que a execução da lei [impugnada nos autos] demanda recursos, apresentando-se novidade no plano da despesa pública, sem indicação da fonte ou origem dos recursos suficientes para atendê-la.

Nesse contexto, houve afronta ao art. 25 da Constituição Paulista" (v. fls. 66/71).

E, nesse mesmo sentido, precedentes deste Colendo Órgão Especial realçam, na justa medida, que:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 4.968, de 14 de abril de 2010, do Município de Catanduva, editada a partir de proposta parlamentar, que autorizou a implantação do serviço "Disque Idoso" no âmbito daquele Município – Legislação que versa questão atinente ao planejamento, à organização, à direção e à execução dos serviços públicos, atos de governo afetos à competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo local – Inobservância da iniciativa reservada conferida ao Prefeito que acabou por implicar em afronta ao princípio da separação dos poderes – Fato da legislação questionada conferir simples



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

autorização ao Poder Executivo para a prática do ato nela previsto que não afasta a mácula atinente à invasão de competência, visto que o prefeito não necessita de autorização para o exercício de competência que lhe foi constitucionalmente atribuída – Previsão legal, ademais, que acarreta o aumento de despesas do Município, sem que se tivesse declinado a respectiva fonte de custeio – Vícios de inconstitucionalidade aduzidos na exordial que, destarte, ficaram evidenciados na espécie, por afronta aos preceitos contidos nos artigos 5º, 25 e 47, incisos II e XIV, todos da Constituição do Estado de São Paulo – Precedentes desta Corte – Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente” (v. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0269410-50.2012.8.26.0000, relator Desembargador PAULO DIMAS MASCARETTI, j. 8/05/2013);

**“AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE – Município de Taubaté – Lei Municipal nº 4.705/2012 que institui o Programa Permanente de Prevenção e Intervenção Postural na rede pública de ensino – Liminar concedida – Ato de gestão, competência privativa do Poder Executivo – Vício de iniciativa – Princípio de separação dos poderes – Violação aos arts. 5º, 25, 47, II e XIV, todos da Constituição Estadual – Inconstitucionalidade decretada” (v. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0252421-66.2012.8.26.0000, relator Desembargador SAMUEL JÚNIOR, j. 8/05/2013);**

**“AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 12.345/05, do Município de Campinas, que determina que os responsáveis por**



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

estabelecimentos públicos e privados de grande concentração de Campinas adquiram e disponibilizem desfibrilador cardíaco automático, bem como disponham de pessoal treinado em 'suporte básico de vida' – Norma originada de projeto de Vereador – Vício de iniciativa – Disposições de cunho administrativo, com interferência nas atribuições dos órgãos do Executivo e imposição de obrigações ao Prefeito – Ausência de previsão dos recursos necessários à execução da lei – Inconstitucionalidade material – Ausência de interesse local – Violação da repartição constitucional de competências legislativas – Precedentes do Órgão Especial – Ação procedente. 1. A norma em comento se originou de projeto de lei de autoria de vereador, quando é certo que somente poderia ser iniciada pelo Prefeito do Município, uma vez que versa sobre atos de administração da Municipalidade e chega mesmo a impor obrigações ao Poder Executivo, como por exemplo, de supervisionar, avaliar e acompanhar o cumprimento da norma (art. 7º), ou ainda de promover treinamento de brigada de funcionários (art. 3º). 2. A lei também padece de inconstitucionalidade material, em razão da violação dos princípios da independência e separação entre os poderes. Caberia tão somente ao Chefe do Poder Executivo avaliar a conveniência e oportunidade de implantar política pública como a versada na norma, obrigando a aquisição de desfibrilador automático e o treinamento de brigada de funcionários, tanto por estabelecimentos públicos quanto por estabelecimentos privados. 3. Há também violação do art. 25 da Constituição do Estado de São Paulo, porque a norma inegavelmente gera aumento da despesa pública, seja com a aquisição dos aparelhos, com o treinamento de pessoal ou, ainda, com a fiscalização do cumprimento da lei. E tudo sem indicar a origem dos recursos necessários à sua execução. 4. A



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

norma também padece de inconstitucionalidade material em virtude da violação da sistemática de repartição constitucional das competências legislativas, uma vez que editada sobre matéria sem predominância de interesse local. 5. Ação procedente” (v. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0247915-47.2012.8.26.0000, relator Desembargador ARTUR MARQUES, j. 17/04/2013).

Em suma, restou mesmo evidenciada a alardeada inconstitucionalidade da legislação municipal impugnada nos autos, por violação aos artigos 5º, 25 e 47, incisos II e XIV, todos da Constituição do Estado de São Paulo.

Ante o exposto, julga-se procedente a presente ação, para o fim de declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 7.083, de 14 de dezembro de 2012, do Município de Guarulhos.

PAULO DIMAS MASCARETTI
Relator