



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2022.0000301177

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2206531-55.2021.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MAUÁ, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE MAUÁ.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "POR MAIORIA DE VOTOS, JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. ACÓRDÃO COM O EXMO. SR. DES. EVARISTO DOS SANTOS. VENCIDOS OS EXMOS. SRS. DES. ELCIO TRUJILLO (COM DECLARAÇÃO), GUILHERME STRENGER, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, ADEMIR BENEDITO, VIANNA COTRIM, MATHEUS FONTES, JAMES SIANO, COSTABILE E SOLIMENE, LUCIANA BRESCIANI E FIGUEIREDO GONÇALVES.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores EVARISTO DOS SANTOS, vencedor, ELCIO TRUJILLO, vencido, RICARDO ANAFE (Presidente), LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, FIGUEIREDO GONÇALVES, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, MATHEUS FONTES, AROLDO VIOTTI, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, COSTABILE E SOLIMENE, TORRES DE CARVALHO E LUCIANA BRESCIANI.

São Paulo, 20 de abril de 2022.

Evaristo dos Santos
RELATOR DESIGNADO
Assinatura Eletrônica



ADIn nº 2.206.531-55.2021.8.26.0000 – Mauá

Voto nº **45.573**

Autor: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MAUÁ

Réu: PRESIDENTE DA CÂMARA DO MUNICÍPIO DE MAUÁ

(Lei Municipal nº 5.683/21)

Rel. Des. **ELCIO TRUJILLO** – Voto nº **42.010**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Lei nº 5.683/21, de iniciativa parlamentar, que "... dispõe sobre a obrigatoriedade das concessionárias de serviço público que atuam no município de Mauá de efetuarem reparos e consertos nas vias públicas no prazo de 05 (cinco) dias úteis ...".

Violação à Separação dos Poderes. Ocorrência. Cabe ao Executivo a gestão administrativa. Desrespeito ao princípio constitucional da 'reserva de administração' e separação dos poderes. Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 47, inciso XIV e 144 da Constituição Estadual).

Princípio do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. Inconstitucionalidade. Imposição de obrigação onerosa às concessionárias do serviço público, afetando o necessário equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos, em clara violação a preceito constitucional (art. 117 da Constituição Estadual). Precedentes. Afronta aos arts. 5º, 47, inciso XIV, 117 e 144 da Constituição Bandeirante.

Ação procedente.

1. Relatório já nos autos.
2. **Entendo ser caso de procedência da ação.**

Trata-se de **ação direta de inconstitucionalidade** do Prefeito do Município de Mauá, tendo por objeto a **Lei Municipal nº 5.683**, de **31.05.21** (fl. 25), que "... dispõe sobre a obrigatoriedade das concessionárias de serviço público que atuam no município de Mauá de efetuarem reparos e consertos nas vias públicas no prazo de 05 (cinco) dias úteis ...".

Assim dispõe a lei impugnada:

"Art. 1º - As concessionárias de serviço público têm o prazo de 05 (cinco) dias úteis para efetuar reparos e consertos nas vias públicas que ocasionem prejuízo no deslocamento de pessoas ou veículos no município de Mauá."

"Art. 2º - Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação." (fl. 25).

O Exmo. Relator **julgou procedente, em parte**, a ação, para declarar a "... inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do artigo 1º da Lei Municipal



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

nº 5.683, de 31 de maio de 2021, conferindo-lhe interpretação conforme a fim de que o prazo nele previsto obrigue apenas os contratos de concessão celebrados ou renovados pelo Município após a entrada em vigor da lei em análise."

Todavia, *data maxima venia*, entendo ser o caso de reconhecer a inconstitucionalidade da **totalidade** da norma.

A Lei nº 5.683/21, como posta, 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.**" – Constituição Bandeirante) e configura **inadmissível** invasão do Legislativo na esfera Executiva.

No âmbito local, observa, com a síntese dos doutos, **HELY 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 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. JusPodivm e Malheiros Editores – Cap. XI – 1.2. – p. 498).

A legislação municipal questionada – *ao impor às concessionárias de serviço público (atuantes no município de Mauá) a obrigação de efetuarem reparos e consertos nas vias públicas, no prazo de 05 (cinco) dias úteis* – acarretou inequívoca **ingerência** em questão claramente **administrativa**.

A prestação de serviço público deve ficar a cargo do Poder Executivo, cabendo-lhe deliberar a respeito das **realizações materiais necessárias** e adequadas ao atendimento das demandas da população local. **Inadmissível** invasão do **Legislativo** dessa natureza, restando configurada violação ao **princípio da separação de poderes**.

A fixação de prazo para o término de serviço público contratado pelo executivo com terceiro – concessionárias, encontra-se, *data maxima venia*, inteira e exclusivamente do âmbito das atividades próprias à Administração.

Em complemento a esse ponto, concluiu **HELY LOPES MEIRELLES**:

*"... a Câmara (...) **não pode é prover situações concretas**, por seus*

próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas específica de suas exclusivas competências e atribuições." (destaquei e grifei – op. cit. idem. ibidem.).

Trata-se, inequivocamente, de matéria **não** circunscrita a **poder de polícia** ou **ordenação urbana**. Lei impugnada é **especificamente destinada** às concessionárias de serviço público, caracterizando **regulação do serviço público**.

Norma, máxime por não limitar a conclusão dos reparos e consertos em via pública aos causados pelas respectivas concessionárias (qualquer concessionária pode ser compelida a esses procedimentos), e sem flexibilização desse prazo quando, por exemplo, maior a área prejudicada no caso (v.g. obras de reparo na queda de um viaduto), **onera** concessionários, afetando o necessário **equilíbrio econômico-financeiro**, a ser observado nos contratos administrativos, em clara violação a preceito constitucional ("**Artigo 117** - *Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações*" – Constituição Bandeirante).

Em casos semelhantes, o **Egrégio Órgão Especial** deste **Tribunal de Justiça** acolheu pretensão de reconhecimento de inconstitucionalidade por interferir no **equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos**, implicando desrespeito ao **princípio da separação dos poderes**:

*"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 1.788/2018, do Município de Taquarituba e de iniciativa parlamentar, que **'dispõe sobre a obrigatoriedade do conserto dos buracos e valas abertos nas vias e passeios públicos pelas empresas concessionárias de serviços públicos e dá outras providências'**. Ingerência do Poder Legislativo local na regulamentação de serviços públicos concedidos à iniciativa privada, que interfere no equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão respectivos. Atribuição, também, de encargo adicional a órgão da Administração Pública. Vício de iniciativa configurado. Matéria privativa do Senhor Prefeito municipal, nos termos do artigo 47, incisos II, XIV e XVIII, da Constituição estadual. **Ofensa ao princípio da separação de poderes** (artigo 5º, da Carta Constitucional estadual). Ação procedente." (destaquei e grifei – ADIn nº 2.149.920-87.2018.8.26.0000 – v.u. j. de 24.10.18 – Rel. Des. GERALDO WOHLERS).*

*"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL Nº 5.741, DE 16 DE MARÇO DE 2016 - MUNICÍPIO DE CATANDUVA - INICIATIVA PARLAMENTAR – LEI QUE DISPÕE SOBRE **PRAZO E CONDIÇÕES DE RESTAURAÇÃO DA PAVIMENTAÇÃO DANIFICADA POR SERVIÇOS REALIZADOS PELAS PRESTADORAS DE SERVIÇOS***

PÚBLICOS E PRIVADOS, CONTRATADAS, PERMISSONÁRIAS E CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS E PRIVADOS - INVASÃO DA COMPETÊNCIA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - INGERÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO DO MUNICÍPIO - VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES – AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 47, II, XIV E XIX E 144, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO – OCORRÊNCIA, ADEMAIS, DE VÍCIO MATERIAL, POIS COMPETE PRIVATIVAMENTE À UNIÃO LEGISLAR SOBRE NORMAS GERAIS DE LICITAÇÃO, NOS TERMOS PREVISTOS PELO INCISO XXVII DO ARTIGO 22 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA – AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE, PARA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE SEM REDUÇÃO DE TEXTO DO ART. 1º, CAPUT, DA NORMA, A QUAL DEVE SER APLICADA APENAS AOS PRESTADORES DE SERVIÇOS PRIVADOS DO MUNICÍPIO." (destaquei e grifei – ADIn nº 2.109.268-96.2016.8.26.0000 – v.u. j. de 15.03.17 – Rel. Des. **JOÃO NEGRINI FILHO**).

"Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 12.272, de 07 de março de 2016, do Município de Sorocaba, que '**Dispõe sobre a proibição, por parte das empresas concessionárias prestadoras de serviços públicos e seus terceiros contratados, da execução de atos de deformação viária neste município, sem prévia autorização da municipalidade, e dá outras providências**'. Vício de iniciativa por desvio de poder legislativo. **Proibição imposta a empresas concessionárias prestadoras de serviços públicos e seus terceiros contratados da execução de deformação viária**. Se a competência que disciplina a gestão administrativa é privativa do Chefe do Poder Executivo, a iniciativa do Legislativo imporia em **violação frontal ao texto constitucional que consagra a separação dos poderes estatais**. Ofensa aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV e XIX, 'a', e 144 da Constituição Paulista. Inconstitucionalidade configurada. - Ação procedente." (destaquei e grifei – ADIn nº 2.121.217-20.2016.8.26.0000 – v.u. j. de 09.11.16 – Rel. Des. **PÉRICLES PIZA**).

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).

Nesses termos, à luz desses entendimentos, impõe-se a invalidação da **Lei nº 5.683/21**, por afronta aos **arts. 5º, 47, inciso XIV, 117 e 144 da Constituição Estadual**.

Diante do aludido vício de inconstitucionalidade, **invalida-se**



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

integralmente a Lei nº 5.683/21, por afronta aos arts. 5º, 47, inciso XIV, 117 e 144 da Constituição Estadual.

3. Julgo procedente a ação.

EVARISTO DOS SANTOS
Relator Designado
(assinado eletronicamente)



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2206531-55.2021.8.26.0000

REQUERENTE: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MAUÁ

REQUERIDA: CÂMARA DO MUNICÍPIO DE MAUÁ

DECLARAÇÃO DE VOTO VENCIDO Nº 42.010

Peço vênia para, vencido, não obstante respeitando a posição majoritária, trazer, para fins de registro e inclusão junto aos autos, o meu voto como proposto e que, em final, indicava a procedência parcial da demanda.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, proposta pelo SR. **PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MAUÁ**, em face da **Lei nº 5.683, de 31 de maio de 2021**, do município de Mauá, que “*dispõe sobre a obrigatoriedade das concessionárias de serviço público que atuam no município de Mauá de efetuarem reparos e consertos nas vias públicas no prazo de 05 (cinco) dias úteis*” tendo, para tanto, apontado violação aos artigos 5º, 47º, incisos II, XI e XIV, 111, 117 e 144 da Constituição do Estado de São Paulo (fls. 1/19).

Aduz que a lei supra indicada, decorrente de projeto de iniciativa parlamentar, viola a exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a estrutura administrativa do município, afrontando, em decorrência, o princípio da separação de poderes. Alega, ainda, que a referida lei acarreta desequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão dos serviços, que sofrerão oneração decorrente



da alteração contratual importa e anteriormente não prevista, além de ferir os princípios da legalidade e o da eficiência na gestão da coisa pública tendo, inclusive, requerido a suspensão da eficácia da lei.

A liminar resultou deferida (fls. 29/32).

A requerida, Câmara do Município de Mauá prestou, no regular prazo, informações onde sustentou a constitucionalidade da norma questionada. Apontou para a inexistência de vício de iniciativa, com fundamento no Tema 917 de repercussão geral, vez que os parlamentares detêm competência para motivar o processo legislativo que trate de matérias não elencadas no artigo 24, § 2º, da Constituição do Estado. Negou, ademais, ocorrência de impacto no equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão em curso e que o argumento de violação de princípios é genérico cumprindo, em decorrência, a rejeição (fls. 38/41).

A Procuradoria-Geral do Estado, citada (fls. 45), inerte quedou-se (fls. 46).

A douta Procuradoria-Geral de Justiça, em manifestação constante de fls. 51/56, opinou pela *“parcial procedência do pedido para que seja conferida interpretação conforme a Constituição ao art. 1º da Lei nº 5.683, de 31 de maio de 2021, do Município de Mauá, a fim de que seja aplicado apenas aos contratos de concessão celebrados ou renovados após sua entrada em vigor”*.

Esse o breve relatório.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Busca o Município de Mauá, através do Chefe do Executivo, a declaração da inconstitucionalidade da Lei nº 5.683, de 31 de maio de 2021, cuja iniciativa do projeto é toda ela do parlamento municipal, por violação aos artigos 5º, 47º, incisos II e XIV, 111, 117 e 144 da Constituição do Estado (fls. 01/19).

A ação é parcialmente procedente.

A lei questionada do Município de Mauá, assim dispõe:

LEI Nº 5.683, DE 31 DE MAIO DE 2021.

Dispõe sobre a obrigatoriedade das concessionárias de serviço público que atuam no município de Mauá efetuarem reparos e consertos nas vias públicas no prazo de 05 (cinco) dias úteis.

*Vereador JOSÉ CARLOS DA SILVA MARTINS,
Presidente da Câmara Municipal de Mauá.*

Art. 1º - As concessionárias de serviço público têm o prazo de 05 (cinco) dias úteis para efetuar reparos e consertos nas vias públicas que ocasionem prejuízo no deslocamento de pessoas ou veículos no município de Mauá.

Art. 2º - Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.



*Câmara Municipal de Mauá, 31 de maio de 2021,
66ª da emancipação político-administrativa do
Município.*

*Vereador JOSÉ CARLOS DA SILVA MARTINS
Presidente*

Alega o autor que a lei contrariada ofende o princípio da separação dos poderes, inscrito nos artigos 2º da Constituição Federal e 5º da Constituição Estadual.

No entanto, como cediço, o controle concentrado de constitucionalidade é realizado por meio de um processo objetivo, “cuja finalidade reside unicamente na defesa do texto constitucional. Por conseguinte, não existem partes interessadas com objetivos concretos, o que o faz singular em relação aos processos gerados pelas demais ações, de nítido colorido subjetivo.” (Luiz Alberto David Araújo; Vidal Serrano Nunes Júnior. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Verbatim, 2012. p. 76).

Por isso, “o Judiciário não pode ampliar o objeto da ação, mas não está adstrito à sua fundamentação” (Ibid, p. 76).

Portanto, o magistrado está adstrito à análise dos atos normativos combatidos pelo autor da ação, mas sua apreciação não se limita aos dispositivos constitucionais por esse invocados.

Nesse sentido tem entendido este Colendo Órgão Especial:

“De se ter presente, desde já, que a ação direta de inconstitucionalidade é procedimento em que se admite a causa de pedir aberta, permitindo ao magistrado, apreciar a (in)constitucionalidade de determinada norma ou dispositivo, não apenas sob o prisma da causa de pedir veiculada na inicial, mas à luz da afronta de qualquer dispositivo constitucional pertinente.

Com esse entendimento, v. julgados desta Corte:

'PROCESSUAL CIVIL - PROCESSO OBJETIVO - CAUSA DE PEDIR ABERTA - POSSIBILIDADE DE RECONHECIMENTO DA INCONSTITUCIONALIDADE POR FUNDAMENTOS E DISPOSITIVOS NÃO IMPUGNADOS EXPRESSAMENTE NA INICIAL COGNIÇÃO AMPLA. DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE EXPRESSÃO 'SOB SEU CONTROLE ACIONÁRIO' CONSTANTE NA PARTE FINAL DO §2º, DO ART. 203, DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE CONCHAL SERVIÇO PÚBLICO DE SANEAMENTO BÁSICO A SER PRESTADO DIRETAMENTE PELO MUNICÍPIO OU POR CONCESSIONÁRIA SOB SEU CONTROLE ACIONÁRIO EXPRESSÃO CONTIDA NO DISPOSITIVO MUNICIPAL IMPUGNADO QUE REPETE A REDAÇÃO DO §2º, DO ARTIGO 216, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL AUSÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE AÇÃO IMPROCEDENTE” (ADI nº 2086161-23.2016.8.26.0000, Rel.

Des. Ferraz de Arruda, j. em 24.08.2016);

'Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei 9.444, de 12 de dezembro de 2012) do Município de Santo André. Norma que insere a optometria no quadro dos serviços de saúde, assistência médica e congêneres tributados pelo ISS - Imposto sobre serviços. Projeto de lei de autoria de Vereador. Causa de pedir aberta. Possibilidade de reconhecimento da inconstitucionalidade por fundamento não apontado na petição inicial. Inconstitucionalidade material. Usurpação de competência privativa da União (art. 156, III da Constituição da República). Afronta ao princípio federativo. Ofensa aos artigos 1º e 144 da Constituição Estadual. Procedência da ação” (ADI nº 0065039- 90.2013.8.26.0000, Rel. Des. Kiostsi Chicuta, j. em 14.08.2013).

De se apreciar, portanto, a validade da legislação ora contrariada também à luz dos seguintes dispositivos constitucionais, aplicáveis aos Municípios por força do princípio da simetria (artigo 144 da Constituição Estadual) e que foram também referendados pela douta Procuradoria Geral de Justiça:

Constituição Federal

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros

residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;

[...]

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

[...]

LX - a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem;

[...]

Art. 21. Compete à União:

[...]

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

[...]

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;

[...]



Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

V - produção e consumo;

[...]

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

[...]

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

[...]

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

[...]

Constituição Estadual

Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

I - representar o Estado nas suas relações jurídicas, políticas e administrativas;

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

III - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como, no prazo nelas estabelecido, não inferior a trinta nem superior a cento e oitenta dias, expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução, ressalvados os casos em que, nesse prazo, houver



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

interposição de ação direta de inconstitucionalidade contra a lei publicada; (NR)

IV - vetar projetos de lei, total ou parcialmente;

V - prover os cargos públicos do Estado, com as restrições da Constituição Federal e desta Constituição, na forma pela qual a lei estabelecer;

VI - nomear e exonerar livremente os Secretários de Estado;

VII - nomear e exonerar os dirigentes de autarquias, observadas as condições estabelecidas nesta Constituição;

VIII - decretar e fazer executar intervenção nos Municípios, na forma da Constituição Federal e desta Constituição;

IX - prestar contas da administração do Estado à Assembleia Legislativa, na forma desta Constituição;

X - apresentar à Assembleia Legislativa, na sua sessão inaugural, mensagem sobre a situação do Estado, solicitando medidas de interesse do Governo;

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

XII - fixar ou alterar, por decreto, os quadros, vencimentos e vantagens do pessoal das fundações instituídas ou mantidas pelo Estado, nos termos da lei;

XIII - indicar diretores de sociedade de economia mista e empresas públicas;

XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

XV - subscrever ou adquirir ações, realizar ou aumentar capital, desde que haja recursos hábeis, de sociedade de economia mista ou de empresa pública, bem como dispor, a qualquer título, no todo ou em parte, de ações ou capital que tenha subscrito, adquirido,



realizado ou aumentado, mediante autorização da Assembleia Legislativa;

XVI - delegar, por decreto, a autoridade do Executivo, funções administrativas que não sejam de sua exclusiva competência;

XVII - enviar à Assembleia Legislativa projetos de lei relativos ao plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, dívida pública e operações de crédito;

XVIII - enviar à Assembleia Legislativa projeto de lei sobre o regime de concessão ou permissão de serviços públicos;

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)

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos.

Parágrafo único - A representação a que se refere o inciso I poderá ser delegada por lei, de iniciativa do Governador, a outra autoridade.

Artigo 117 - Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública, que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Parágrafo único - É vedada à administração pública direta e indireta, inclusive fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, a contratação de serviços e obras de empresas que não



atendam às normas relativas à saúde e segurança no trabalho.

Observe-se, de início, que o Município tem mesmo competência legislativa para dispor sobre aspectos ligados à ordenação urbana, como a segurança das vias e logradouros públicos. Assim, poderia mesmo lei local dispor sobre a reparação de danos que possam causar risco a pessoas e a veículos.

Ademais, a lei atacada, ao criar a obrigação de reparação dos danos causados pelas empresas concessionárias responsáveis pelos serviços objetos da contratação em virtude da execução de obra ou de serviço, não dispôs sobre a estrutura ou a atribuição de órgãos públicos nem sobre o regime jurídico de servidores públicos, matérias efetivamente de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

De fato, a lei trata da criação de restrições a liberdades individuais e ao exercício de atividade econômica destinadas a todos os que se enquadrarem nas circunstâncias por ela definidas. Verifica-se, na hipótese, regramento de situação ligada ao poder de polícia administrativa.

Conforme define o artigo 78, do Código Tributário Nacional, *“considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos*



direitos individuais ou coletivos.”

Portanto é importante realçar, que não se trata, no caso em análise, de imposição pela Câmara dos Vereadores de política pública a ser implementada pelo Chefe do Poder Executivo, mas de questão de política administrativa estabelecida no interesse de todos.

E não há previsão constitucional de iniciativa privativa do Chefe do Executivo para a hipótese em apreço.

Como é cediço, *“em algumas hipóteses, a Constituição reserva a possibilidade de dar início ao processo legislativo a apenas algumas autoridades ou órgãos. Fala-se, então, em iniciativa reservada ou privativa. Como figuram hipóteses de exceção, os casos de iniciativa reservada não devem ser ampliados por via interpretativa.”* (Gilmar Mendes; Paulo Gustavo Gonet Branco. Curso de Direito Constitucional. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 902).

Ademais, o Supremo Tribunal Federal, em julgado **submetido ao rito de Repercussão Geral pelo Tema 917**, reconheceu que as hipóteses de limitação de iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição Federal, de modo que não se admite interpretação ampliativa das suas disposições:

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 (ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016)

Dessa forma, adotando-se o modelo constitucional, em respeito ao princípio da simetria, não afronta a competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, lei que não cuide especificamente de sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos, ou do regime jurídico de servidores públicos, como é o caso dos autos. A única exceção, todavia, é a imposição dos efeitos da legislação questionada a todos os contratados e desde logo, ferindo, por consequência, o ato jurídico perfeito gerador de segurança para todas as partes envolvidas.

E isto porque, conforme disposto pelo artigo 117, da Constituição do Estado, cumpre a observância do equilíbrio econômico-financeiro de contratos administrativos.

E como bem assinalado pela douta **Procuradoria Geral de Justiça**, “O prazo para que as concessionárias de serviço publico



efetuem reparos e consertos nas vias públicas, estabelecido em cinco dias úteis, integra equação cujos custos são planejados e compõem a cláusula econômica do contrato administrativo como corolário da proposta vencedora na licitação. A prevalecer o citado preceito, essa equação restará rompida” (fls. 57).

Em caso análogo, a abranger legislação assemelhada de outro município, este Colendo Órgão Especial, por unânime votação, fixou:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – **OBRIGAÇÃO DE REPARAR LOGRADOUROS E VIAS PÚBLICAS, BEM COMO PROPRIEDADES PRIVADAS, QUE TENHAM SOFRIDO DANO EM VIRTUDE DA REALIZAÇÃO DE OBRAS OU SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO POR EMPRESA DELEGADA – AUSÊNCIA DE VÍCIOS DE INICIATIVA E DE USURPAÇÃO DE MATÉRIA RESERVADA À ADMINISTRAÇÃO – Matéria ligada à polícia administrativa** – Exceção quanto à fixação de prazo para regulamentação, que disciplina atribuição do Chefe do Poder Executivo (artigo 6º da Lei nº 5.913/17 – IMPOSSIBILIDADE DE IMPOSIÇÃO DE REPARAR PROPRIEDADE PARTICULAR – Matéria afeta ao direito consumerista e às normas gerais sobre contratos administrativos, de competência da União – Inconstitucionalidade da expressão 'ou em

propriedade particular', constante do artigo 1º da Lei n. 5.913/17 – **OBRIGAÇÕES QUE INTERFEREM NO EQUILIBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO – Ofensa ao artigo 117 da CE – Interpretação conforme do artigo 2º da Lei nº 5.913/17, a fim de que a lei impugnada somente se aplique a contratos celebrados ou renovados após a entrada em vigor dessa lei – Ação julgada parcialmente procedente, revogada a liminar” (ADI nº 2238083-72.2020.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Des. Moacir Peres, j. 24.11.2021, DJe 30.11.2021) (destaquei)**

Cumpre, em decorrência, a declaração da inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do artigo 1º da Lei Municipal nº 5.683, de 31 de maio de 2021, conferindo-lhe interpretação conforme a fim de que o prazo nele previsto obrigue apenas os contratos de concessão celebrados ou renovados pelo Município após a entrada em vigor da lei em análise.

Ante o exposto e para esse específico fim, **JULGA-SE PARCIALMENTE PROCEDENTE** a ação, para declarar a a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, para dar interpretação conforme à Constituição ao artigo 1º da Lei nº 5.683, de 31 de maio de 2021, do Município de Mauá, a fim de que somente seja aplicável aos contratos celebrados ou renovados após sua entrada em vigor.

Minha proposta de voto que, embora não acolhida, resulta



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

apresentada para fins de registro e inclusão junto aos autos

ELCIO TRUJILLO

Relator vencido



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Este documento é cópia do original que recebeu as seguintes assinaturas digitais:

Pg. inicial	Pg. final	Categoria	Nome do assinante	Confirmação
1	6	Acórdãos Eletrônicos	GETULIO EVARISTO DOS SANTOS NETO	19BD068E
7	22	Declarações de Votos	ELCIO TRUJILLO	19C9805F

Para conferir o original acesse o site:

<https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do>, informando o processo 2206531-55.2021.8.26.0000 e o código de confirmação da tabela acima.