

Prefeitura Municipal de Bebedouro

Praça José Stamato Sobrinho - nº 45 - CEP 14701-009 - Cx Postal 361
CNPJ - 45.709.920/0001-11 - Insc. Est. Isenta
BEBEDOURO - Estado de São Paulo
Fone: (17) 3345-9100 - www.bebedouro.sp.gov.br

Bebedouro, 17 de setembro de 2020.

VETO TOTAL AO AUTOGRÁFO DE LEI n.º 5382/2020.

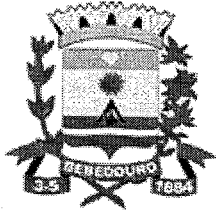
Excelentíssimo Senhor Presidente,

Cumprimentando-o cordialmente, valho-me do presente instrumento para comunicar a Vossa Senhoria que, no uso das atribuições que me são conferidas pelo artigo 64, *caput*, da Lei Orgânica do Município, decidi, de par com os motivos adiante alinhavados, **VETAR INTEGRALMENTE O AUTOGRÁFO DE LEI n.º 5382/2020**, de autoria do respeitável vereador Nasser José Delgado Abdallah (Eng. Nasser), que: *“Proíbe a inauguração e a entrega de obras públicas inacabadas, as que não atendam ao fim a que se destinam e as que não estejam em condições de atender a população”*.

Isso porque, há de ser observado que referido autógrafo de Lei está contaminado por **inconstitucionalidade**.

Observa-se objetivamente que a inconstitucionalidade do autógrafo ora analisado, se dá justamente pelo fato de possível violação ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes, e ainda, a extrapolação de competência do Poder Legislativo, consoante os ditames estabelecidos pela Carta Magna.

Ante a leitura na íntegra de referido autógrafo de Lei, verifica-se de imediato, que a norma posta em questão possui abrangência evasiva do Poder Legislativo em favor do Poder Executivo, o que não é expressamente vedado pelo Constituinte de 1988, notadamente quanto à necessária observância ao princípio da independência e harmonia entre os poderes que compõe a Réplica Federativa do Brasil.



Prefeitura Municipal de Bebedouro

Praça José Stamato Sobrinho - nº 45 - CEP 14701-009 - Cx Postal 361
CNPJ - 45.708.920/0001-11 - Insc. Est. Isenta
BEBEDOURO - Estado de São Paulo
Fone: (17) 3345-9100 - www.bebedouro.sp.gov.br

Neste contexto, a **inconstitucionalidade** encontra-se justamente nesta temática, uma vez que é de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, compreendidos dentro da função administrativa, organização e direção dos serviços públicos.

Não compete ao Poder Legislativo, vedar as atividades administrativas do Chefe do Poder Executivo. É aliás, uma regra básica que deve ser seguida.

Tanto é verdade, que cita-se como precedentes judiciais, emanados inclusive do próprio **Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**, que na oportunidade analisou praticamente a mesma Lei e tão logo, concluiu pela declaração de inconstitucionalidade.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 3.825, de 09 de dezembro de 2015, do Município de Mirassol, que dispõe sobre a proibição de inauguração de obras públicas incompletas ou que não atendam ao fim a que se destinam. Invasão de competência. Ingerência do parlamento local na administração pública. Desrespeito ao princípio constitucional da separação dos poderes. Reconhecimento da inconstitucionalidade da lei. Ação procedente.

(TJSP: Direta de Inconstitucionalidade 2005890-27.2016.8.26.0000; Relator (a): Tristão Ribeiro; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 10/08/2016; Data de Registro: 08/09/2016).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 2.326, de 12 de abril de 2019, do Município de Cananéia, de iniciativa parlamentar que "dispõe sobre a proibição de inauguração e ou entrega de obras públicas inacabadas ou que não estejam em condições de atender aos fins a que se destinam" – Matéria relativa à Administração Municipal, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo – Vício de iniciativa – Ofensa ao princípio da harmonia e independência dos Poderes – Precedentes deste Colendo Órgão Especial – Violação aos artigos 5º, 47, incisos II e XIV, e 144, da Constituição do Estado de São Paulo. Pedido procedente.

(TJSP: Direta de Inconstitucionalidade 2095695-83.2019.8.26.0000; Relator (a): Ricardo Anafe; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 04/09/2019; Data de Registro: 13/09/2019).

Ou seja, em ambos os julgados proferidos pelo Colendo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, tem-se que a inconstitucionalidade das normas analisadas (Municípios de Mirassol e Cananéia), fora reconhecida justamente pelo **vício de iniciativa**, bem como a **extrapolação de**



Prefeitura Municipal de Bebedouro

Praça José Stamato Sobrinho - nº 45 - CEP 14701-009 - Cx Postal 361
CNPJ - 45.709.920/0001-11 - Insc. Est. Isenta
BEBEDOURO - Estado de São Paulo
Fone: (17) 3345-9100 - www.bebedouro.sp.gov.br

competência da Câmara Municipal, ao editar Lei que restringe a atuação do Chefe do Poder Executivo.

Ressalta-se novamente, que a presente autografo de Lei apresentado, é praticamente uma reprodução na íntegra, das Leis municipais que foram analisadas pelo E. TJSP, acima destacadas. Informa-se outrossim, que os respectivos acórdãos igualmente seguem carreados ao presente expediente.

Em sumário desfecho, essas são as razões pelas quais, sem embargo do respeito institucional de que é credor o Legislativo Municipal, lanço o presente **VETO TOTAL** (art. 64, Lei Orgânica), ao aludido autógrafo de Lei n.º 5382/2020.

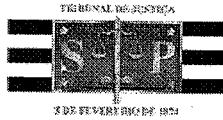
FERNANDO GALVÃO MOURA

Prefeito Municipal

Ao Excelentíssimo Senhor Presidente

Carlos Renato Serotine

Presidente da Câmara Municipal de Bebedouro.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2016.0000636712

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2005890-27.2016.8.26.0000, 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: "POR MAIORIA DE VOTOS, JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. FARÁ DECLARAÇÃO DE VOTO O EXMO. SR. DES. MÁRCIO BARTOLI.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmo. Desembargadores PAULO DIMAS MASCARETTI (Presidente), JOÃO NEGRINI FILHO, SÉRGIO RUI, SALLES ROSSI, RICARDO ANAFE, ALVARO PASSOS, AMORIM CANTUÁRIA, BERETTA DA SILVEIRA, ADEMIR BENEDITO, PEREIRA CALÇAS, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, PÉRICLES PIZA, EVARISTO DOS SANTOS, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA e ARANTES THEODORO julgando a ação procedente; E ANTONIO CARLOS MALHEIROS e MÁRCIO BARTOLI (com declaração) julgando a improcedente.

São Paulo, 10 de agosto de 2016.

Tristão Ribeiro

RELATOR

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

VOTO Nº 27.000 (O.E.)

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2005890-27.2016.8.26.0000

Requerente: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MIRASSOL

Requerido: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE MIRASSOL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 3.825, de 09 de dezembro de 2015, do Município de Mirassol, que dispõe sobre a proibição de inauguração de obras públicas incompletas ou que não atendam ao fim a que se destinam. Invasão de competência. Ingerência do parlamento local na administração pública. Desrespeito ao princípio constitucional da separação dos poderes. Reconhecimento da inconstitucionalidade da lei. Ação procedente.

Vistos.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Mirassol, visando à retirada do ordenamento jurídico da Lei Municipal nº 3.825, de 09 de dezembro de 2015, *que "dispõe sobre a proibição de inauguração de obras públicas incompletas ou que não atendam ao fim que se destinam (sic), no âmbito do Município de Mirassol."*

Aduz o autor existência de vícios de inconstitucionalidade formal e material, usurpação de competência e ingerência na administração pública, indicando infringência do órgão legislativo ao disposto nos artigos 5º, 47, incisos II e XIV, e 144, todos da Constituição Estadual.

A liminar para suspensão da eficácia da norma foi deferida (fls. 30/31).

O douto Procurador Geral do Estado manifestou desinteresse na defesa da norma impugnada (fls. 41/43).

A Câmara Municipal deixou transcorrer *in*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

albis o prazo para prestar informações (fls. 44).

A douta Procuradoria Geral de Justiça ofereceu parecer, opinando pela procedência da ação (fls. 46/55).

É o relatório.

A presente ação tem por objetivo a retirada do ordenamento jurídico de norma que, em tese, foi elaborada com infringência às disposições constitucionais, consubstanciando-se vício de iniciativa por ter como objeto matéria de competência reservada ao Poder Executivo, bem como pela ingerência na administração pública.

Assim a norma combatida:

LEI Nº 3.825, DE 09 DE DEZEMBRO DE 2015.

Dispõe sobre a proibição de inauguração de obras públicas incompletas ou que não atendam ao fim que se destinam, no âmbito do Município de Mirassol.

Art. 1º No âmbito do Município de Mirassol é vedado ao Poder Público Municipal realizar solenidade, cerimônia ou qualquer ato para inauguração de obras públicas incompletas ou que não atendam ao fim que se destinam.

Art. 2º Para os fins desta Lei, compreende-se:

- I. Obra incompleta: aquela que não tenha sido concluída todas as etapas e especificações prevista em seu projeto;*
- II. Obra que não atende ao fim que se destina: aquela que embora completa, existe algum*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

fator que impeça o seu uso.

Art. 3º *A vedação prevista nesta Lei abrange, igualmente, as obras que dependem de vistoria e liberação de uso por parte do Corpo de Bombeiros, Vigilância Sanitária e órgãos ambientais.*

Art. 4º *As despesas com a execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, consignadas no orçamento vigente, suplementadas se necessário.*

Art. 5º *Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.*

É sabido que a Câmara Municipal tem competência para legislar sobre matérias de interesse local. Contudo, não lhe compete vedar o exercício de atividades administrativas próprias do Chefe do Executivo.

São matérias de competência privativa do Prefeito Municipal, no dizer de Hely Lopes Meirelles, "(...) *os projetos de leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais*" (g.n.) ("Direito Municipal Brasileiro", 12ª ed., São Paulo, Malheiros, p.578).

A Constituição do Estado de São Paulo preceitua:



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

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

(...)

Art. 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;

Art. 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

A análise da norma combatida pelo viés das disposições constitucionais leva à conclusão da procedência do pedido do requerente, constatando-se a existência de vício de iniciativa, uma vez que competem exclusivamente ao Prefeito a direção e a organização da administração local.

Ademais, a lei guerreada desrespeita o princípio da separação dos poderes na medida em que impõe ao Chefe do Executivo a observância de determinada conduta, promovendo inaceitável ingerência na administração.

Por primeiro, parece inseguro afirmar que a norma combatida tenha conteúdo benéfico, pois, ao analisa-la, pode-se identificar certo teor de crítica.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assim, ao dispor dessa forma, o legislador poderia em decorrência de eventuais rivalidades políticas ter a intenção de fazer crer à população que é prática do Executivo a inauguração de obras inacabadas para a obtenção de resultados políticos positivos. Ora, se por um lado tal prática, infelizmente, não seja rara em nosso país, não se pode afirmar que todos os ocupantes de cargos políticos assim ajam. A criação de norma com esse teor pode levar a animosidade com relação ao Chefe do Executivo que não esteja baseada em fatos, mas em insinuações, de tal forma que o objetivo daquele que a cria não seja o de moralização da política, mas sim de uma má imagem para opositor político ocupante do Executivo. Infelizmente, o boato repetido e institucionalizado pode adotar aparência de verdade.

Por outro lado, caso tenham ocorrido de fato na municipalidade tais condutas indevidas (inaugurações oportunistas de obras inacabadas), não será com a criação de norma dessa natureza que o legislador poderá evitar sua repetição. Para que tal procedimento seja coibido, poderá o membro do parlamento local revelar ao público tais práticas, denunciar eventuais abusos ao Ministério Público, alertar o eleitorado sobre eventuais condutas inadequadas do alcaide.

O que não poderá fazer é invadir a seara de atuação do Executivo, pois ao assim agir desrespeitará os princípios constitucionais vigentes.

Deve se ressaltar que em anos de eleição a própria Justiça Eleitoral busca coibir condutas de agentes públicos que tendam a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais, conforme disposições da legislação eleitoral que ora reproduzo:

Lei 9504/1997

Art. 75. Nos três meses que antecederem as eleições, na



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

realização de inaugurações é vedada a contratação de shows artísticos pagos com recursos públicos.

(...)

Art. 77. É proibido a qualquer candidato comparecer, nos 3 (três) meses que precedem o pleito, a inaugurações de obras públicas.

INSTRUÇÃO Nº 538-50.2015.6.00.0000 TSE

Art. 64. A partir de 2 de julho de 2016, na realização de inaugurações, é vedada a contratação de shows artísticos pagos com recursos públicos (Lei nº 9.504/1997, art. 75).

Parágrafo único. Nos casos de descumprimento do disposto neste artigo, sem prejuízo da suspensão imediata da conduta, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma (Lei nº 9.504/1997, art. 75, parágrafo único).

Art. 65. É proibido a qualquer candidato comparecer, a partir de 2 de julho de 2016, a inaugurações de obras públicas (Lei nº 9.504/1997, art. 77, caput).

§ 1º A inobservância do disposto neste artigo sujeita o infrator à cassação do registro ou do diploma (Lei nº 9.504/1997, art. 77, parágrafo único).

§ 2º A realização de evento assemelhado ou que simule inauguração poderá ser apurada na forma do art. 22 da Lei Complementar nº 64/1990 ou ser verificada na ação de impugnação de mandato eletivo.

Por fim, cabe ressaltar que o conceito de “obra inacabada” também permite certo viés subjetivo, pois há situações em que, embora não tenha sido finalizada a obra, os serviços a ela concernentes já possam ser oferecidos à população com segurança.

Assim sendo, por ser patente o vício de iniciativa, a invasão de competência, bem como por ter sido vulnerado o princípio da separação dos poderes, deve ser reconhecida a inconstitucionalidade de Lei nº 3.825/2015, do Município de Mirassol.

Diante do exposto, julgo procedente a presente ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 3.825, de 09 de



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

dezembro de 2015, do Município de Mirassol, por infringência aos artigos 5º e 47, incisos II e XIV, ambos da Constituição do Estado de São Paulo, oficiando-se à Câmara Municipal para as providências cabíveis, nos termos do v. acórdão.

TRISTÃO RIBEIRO
Relator
(assinado eletronicamente)



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2019.0000731283

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2095695-83.2019.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CANANÉIA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CANANÉIA.

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. RICARDO ANAFE. FARÁ DECLARAÇÃO DE VOTO O EXMO. SR. DES. ANTONIO CARLOS MALHEIROS.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores MOACIR PERES, JOÃO CARLOS SALETTI, CARLOS BUENO, ALVARO PASSOS, BERETTA DA SILVEIRA, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, GERALDO WOHLERS, ELCIO TRUJILLO, JACOB VALENTE, JAMES SIANO E PINHEIRO FRANCO julgando a ação procedente; E PEREIRA CALÇAS (Presidente), ANTONIO CARLOS MALHEIROS (com declaração), MÁRCIO BARTOLI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, FERRAZ DE ARRUDA, CRISTINA ZUCCHI, ADEMIR BENEDITO E XAVIER DE AQUINO julgando a ação improcedente.

São Paulo, 4 de setembro de 2019

RICARDO ANAFE

RELATOR DESIGNADO

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2095695-83.2019.8.26.0000
Requerente: Prefeito do Município de Cananéia
Requerido: Presidente da Câmara Municipal de Cananéia
TJSP – (Voto nº 30.824)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 2.326, de 12 de abril de 2019, do Município de Cananéia, de iniciativa parlamentar que “dispõe sobre a proibição de inauguração e ou entrega de obras públicas inacabadas ou que não estejam em condições de atender aos fins a que se destinam” – Matéria relativa à Administração Municipal, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo – Vício de iniciativa – Ofensa ao princípio da harmonia e independência dos Poderes – Precedentes deste Colendo Órgão Especial – Violação aos artigos 5º, 47, incisos II e XIV, e 144, da Constituição do Estado de São Paulo.

Pedido procedente.

1. *Ex ante*, cumpre destacar a adoção do relatório elaborado, bem como a razoabilidade do voto do eminente Relator Desembargador Antonio Carlos Malheiros, mas por convencimento, ousou divergir.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade^o proposta pelo Prefeito do Município de Cananéia visando ao reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei nº 2.326, de 12 de abril de 2019, do Município de Cananéia, que “dispõe sobre a proibição de inauguração e ou entrega de obras



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

públicas inacabadas ou que não estejam em condições de atender aos fins a que se destinam”, porque, segundo ele, viola o disposto nos artigos 5º, 47 e 144, da Constituição do Estado de São Paulo. Sustenta que a norma combatida padece de vício de iniciativa, por versar sobre matéria da reserva da Administração, invadindo competência do Poder Executivo. Diz que estão presentes os requisitos para a concessão da liminar e, ao final, requer seja declarada a inconstitucionalidade da norma impugnada.

Dispõe a Lei nº 2.326, de 12 de abril de 2019, do Município de Cananéia, que:

“Art. 1º - Ficam proibidas todas e quaisquer inaugurações e ou entrega de obras públicas inacabadas ou que não estejam em condições de atender aos fins a que se destinam.

Art. 2º - Para os fins desta Lei consideram-se:

I – obras públicas: todas as construções, reformas, recuperações ou ampliações custeadas pelo Poder Público que servem ao uso direto ou indireto da população tais como: hospitais, unidades de pronto atendimento, centros de saúde municipais, escolas municipais, unidades de educação infantil, creches e estabelecimentos similares, praças, ruas, vias públicas, acessos, pontes, trevos, viadutos e similares, jardins públicos, academia, parque infantil e equipamentos públicos, unidades e prédios públicos.

II – obras públicas inacabadas: aquelas que não



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

estão aptas a entrar em funcionamento por não preencherem as exigências da Lei Complementar nº 073 de 06 de junho de 2012 – Código de Obras do Município da Estância de Cananéia – SP.

Art. 3º - Somente estão aptas à inauguração e ou entrega, as obras públicas cujas estruturas estejam finalizadas e apresentem as seguintes condições mínimas de funcionamento:

I – número mínimo de profissionais que possam prestar o serviço;

II – materiais de uso rotineiro necessários à finalidade do estabelecimento;

III – equipamentos imprescindíveis ao funcionamento da unidade.

Art. 4º - As obras públicas municipais que, embora não estejam concluídas totalmente, mas que possam ser usufruídas parcialmente pelos cidadãos poderão ser entregues a população, vido qualquer ato solene ou cerimonial para a entrega.

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

Embora louvável a intenção do legislador local, a lei impugnada transborda o poder do Legislativo, pois revela verdadeira ingerência no Executivo Municipal, com interferência em área exclusiva da Administração, privativa do Executivo inclusive quanto à iniciativa do projeto de lei.

De um modo geral, pode a Câmara, por deliberação do



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Plenário, indicar medidas administrativas ao Prefeito *adjuvandi causa*, isto é, a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo. A propósito ensina Hely Lopes Meirelles:

“A atribuição típica e predominante da Câmara é 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 (...). De um modo geral, pode a Câmara, por deliberação do plenário, indicar medidas administrativas ao prefeito *adjuvandi causa*, isto é, a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo; o que não pode é prover situações concretas por seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de sua exclusiva competência e atribuição. Usurpando funções do Executivo, ou suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial” (*in* “Direito Municipal Brasileiro”, Malheiros Editores, São Paulo, 15ª ed., pp. 605/606).

E, ainda, sobre o processo legislativo, destaca-se trecho da obra de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *in verbis*: “... as regras de fixação de competência para a iniciativa do processo legislativo têm como corolário o princípio da separação dos poderes, que nada mais é do que o mecanismo jurídico que serve à organização do Estado, definindo órgãos,



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

estabelecendo competências e marcando relações recíprocas entre esses mesmos órgãos” (Cf. “Do Processo Legislativo”, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Ed. Saraiva, p. 111/112).

O princípio da separação e interdependência dos órgãos de soberania tem uma função de garantia da Constituição, pois os esquemas de responsabilidade e controle entre os vários órgãos transformam-se em relevantes fatores de observância da Constituição (J.J. Gomes Canotilho, *in* Direito Constitucional, ed. 1991, p. 321 e 695).

Sobre o tema, esclarece Dalmo Dallari que **“o sistema de separação dos poderes, consagrado nas Constituições de quase todo o mundo, foi associado à ideia de Estado Democrático e deu origem a uma engenhosa construção doutrinária, conhecida como sistema de freios e contrapesos”** (*in* Elementos de Teoria Geral do Estado, p. 193).

E, segundo o princípio tradicional de balança de *poderes e contrapesos constitucionais*, cada um dos Poderes serve de limitação do arbítrio dos outros simplesmente por exercer sua ação constitucional dentro dos limites intransponíveis de sua *própria competência* (Eusébio de Queiroz Lima, *in* Teoria do Estado, p. 307). E, na prática de atos, **“se houver exorbitância de qualquer dos Poderes surge a ação fiscalizadora do Poder Judiciário, obrigando a cada um a permanecer nos limites de sua respectiva esfera de competência”** (Dalmo Dallari, *in* ob. cit., p. 193).

Na hipótese, a norma local dispõe sobre a atividade administrativa consubstanciada na proibição de inauguração de obras públicas inacabadas ou que não estejam em condições de atender aos fins a que se



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

destinam __ isto é, matéria relacionada à Administração Pública, espaço conferido com exclusividade ao Chefe do Poder Executivo no âmbito de seu poder normativo imune a interferências do Poder Legislativo, e que se radica na gestão ordinária dos negócios públicos, como se infere dos artigos 5º e 47, incisos II e XIV, da Constituição do Estado, aplicável na esfera municipal por força de seu artigo 144.

Nesse contexto, “Ives Gandra Martins, referindo-se aos atos típicos de administração, ensina que **'sobre tais matérias tem o Poder Executivo melhor visão do que o Legislativo, por as estar gerindo. A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este Poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade'** (‘Comentários à Constituição do Brasil’, 4º vol. Tomo I, 3ª ed., atualizada, São Paulo, Saraiva, 2002).”¹

O Poder Legislativo Municipal, a seu turno, é o que elabora, modifica, altera e emenda as leis, em caráter geral, abstrato e impessoal, que regula o comportamento dos munícipes. A Câmara do Município não administra, mas apenas fixa regras de administração, reguladoras da atuação administrativa do Prefeito. Por isso, por deliberação do Plenário, pode indicar medidas administrativas ao Chefe do Poder Executivo Municipal, a título de colaboração e sem qualquer obrigatoriedade; todavia, não pode prover situações concretas por seus próprios atos e impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de exclusiva atribuição e competência.

¹ ADI nº 2047125-42.2014.8.26.0000, Rel. Des. Ferreira Rodrigues, j. 22/10/2014.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Em casos semelhantes este Colendo Órgão Especial já decidiu:

“EMENTA - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 2.856, de 23 de outubro de 2017, do Município de Itirapina (que proíbe a inauguração e a entrega de obras públicas incompletas ou, completas, que não atendem ao fim ao qual se destinam, bem como ao prever que seu descumprimento configuraria crime de responsabilidade) - Inconstitucionalidade por afronta ao art. 25 da Carta Estadual não configurada - Violação aos artigos 5º, 24, §2º, 2, 47, II, XIV e XIX cumulados com o art. 144, todos da Constituição Estadual - Lei de iniciativa parlamentar que invadiu a competência legislativa do Chefe do Poder Executivo, ofendendo o princípio da separação dos poderes e, bem assim, a esfera da gestão administrativa - PREVISÃO DO CRIME DE RESPONSABILIDADE EM CASO DE DESCUMPRIMENTO - Hipótese de usurpação de competência privativa da União para legislar sobre a definição dos crimes de responsabilidade e as respectivas normas sobre processo e julgamento - Ofensa ao art. 144 da Constituição Estadual e art. 22, I, da Constituição Federal Princípio federativo - Questão pacificada pelo C. STF, com a edição da Súmula 722, convertida na Súmula Vinculante n. 46 (São de



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

competência legislativa da União a definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento) Existência de ato normativo federal (Decreto-lei 201/67, recepcionado pela Constituição Federal) que define e regula o processo atinente aos crimes de responsabilidade cometidos por Prefeitos Municipais, cujos dispositivos devem ser observados pelos Municípios Precedentes deste C. Órgão Especial - Ação procedente.” (ADI nº 2000276-70.2018.8.26.0000, Rel. Des. Salles Rossi, j. 13/06/2018).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 2.762, de 02 de julho de 2015, do Município de Arujá, de autoria parlamentar, que “proíbe, no âmbito do Município de Arujá, inaugurações e entregas de obras públicas incompletas ou que, ainda que concluídas, não estejam em atendimento ao fim a que se destinam”.

PRELIMINAR suscitada pelo Presidente da Câmara Municipal de que a decisão concessiva de liminar, ao suspender a eficácia da lei por inteiro, e não apenas o impugnado art. 2º, desrespeitou o “princípio da congruência” e “a certeza estabelecida no pedido”, devendo ser anulada (arts. 286 e 460 CPC) - Improcedência - Em regra, a declaração de inconstitucionalidade deve se ater



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ao pedido e, excepcionalmente (como no caso dos autos), é permitido estender a inconstitucionalidade a dispositivos não impugnados inicialmente, quando estes guardem conexão e dependência entre eles, por arrastamento, conforme já decidido pelo C. STF - Preliminar afastada - INCONSTITUCIONALIDADE - Afirmação - Diploma legal que nitidamente dispõe sobre a atividade administrativa, importando manifesta invasão da esfera constitucional de iniciativa e atuação do Poder Executivo - Ofensa aos arts. 5º, caput, §§ 1º e 2º, 24, § 2º, “2”, 47, II, XI, XIV, e XIX, “a”, e 144 da Constituição Estadual - Inconstitucionalidade da lei por inteiro - Pedido inicial que se refere expressamente apenas ao art. 2º da lei, mas desenvolve razões e pretensão também quanto ao art. 1º do mesmo diploma, embora não o refira de expresso - Declaração de inconstitucionalidade que deve atingir também esse dispositivo - Além disso, nenhum sentido terá conservar o art. 3º, que resultará inútil por limitar-se a determinar que a lei será regulamentada - Declaração de inconstitucionalidade a atingir a totalidade da Lei nº 2.762, de 2 de julho de 2015, do Município de Arujá. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.” (ADI nº 2259360-23.2015.8.26.0000, Rel. Des. João Carlos Saletti, j. 10/08/2016).

CMB 40527/2020 21/09/2020 15:16



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 4.491, de 24 de fevereiro de 2016, do Município de Pereira Barreto – Iniciativa parlamentar que 'Proíbe a inauguração de obras públicas incompletas ou que não atendam ao fim a que se destinam, e dá outras providências' – Usurpação de competência – Ocorrência. Competência legislativa privativa do Chefe do Executivo para dispor sobre gestão administrativa – Vício de iniciativa – A matéria regulamentada pela norma impugnada insere-se no âmbito da competência legislativa atribuída pela Constituição ao Chefe do Poder Executivo Municipal – Violação aos arts. 5º, 47, II, XIV E XIX, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo – Inconstitucionalidade reconhecida – Ação procedente." (ADI nº 2084431-74.2016.8.26.0000, Rel. Des. Carlos Bueno, j. 10/08/2016).

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 7.406, de 11 de agosto de 2015, do Município de Guarulhos, que “proíbe a inauguração e a entrega de obras públicas incompletas ou que, embora concluídas, não atendam ao fim a que se destinam”. Vício de iniciativa reconhecido. Quebra do princípio da independência dos poderes. Cabe ao Executivo o juízo de conveniência e



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

oportunidade sobre estar determinada obra a merecer e em condições de ser inaugurada. Violação dos artigos 5º, 47 incisos II e XIV da Constituição do Estado de São Paulo. Ação procedente.” (ADI nº 2202591-92.2015.8.26.0000, Rel. Des. Arantes Theodoro, j. 30/03/2016).

Desta feita, evidente a invasão pela Câmara Municipal de Cananéia na esfera de competência privativa do Executivo Municipal, em afronta ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes previsto no artigo 5º da Constituição do Estado de São Paulo, cuja observância é obrigatória, *ex vi* do artigo 144 da mesma Carta.

Por epítome, flagrante a inconstitucionalidade da legislação impugnada, por afronta aos artigos 5º, 47, incisos II e XIV, e 144, da Constituição do Estado de São Paulo.

3. À vista do exposto, pelo meu voto, julgo procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 2.326, de 12 de abril de 2019, do Município de Cananéia.

Ricardo Anafe
Relator Designado