



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

45

ACÓRDÃO

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



03292912

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 994.09.229890-8, da Comarca de São Paulo, em que é recorrente PREFEITO MUNICIPIO DE SANTO ANDRE sendo recorrido PRESIDENTE CAMARA MUNICIPAL SANTO ANDRE.

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

O julgamento teve a participação dos Desembargadores VIANA SANTOS (Presidente), MARCO CÉSAR MÜLLER VALENTE, BARRETO FONSECA, CARLOS DE CARVALHO, LAERTE SAMPAIO, JOSÉ SANTANA, JOSÉ REYNALDO, CAUDURO PADIN, GUILHERME G. STRENGER, RUY COPPOLA, BORIS KAUFFMANN, RENATO NALINI, CAMPOS MELLO, ROBERTO MAC CRACKEN, JOSÉ ROBERTO BEDRAN, MAURÍCIO VIDIGAL, GUERRIERI REZENDE, RIBEIRO DOS SANTOS, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN e SAMUEL JÚNIOR.

São Paulo, 13 de outubro de 2010.

VIANA SANTOS
Presidente

RIBEIRO DOS SANTOS
Relator



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 994.09.229890-8

Voto nº 15.245

Requerente: PREFEITO MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Requerido: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Comarca: SÃO PAULO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. *Questionamento do § 3º, do artigo 2º da Lei Municipal nº 6.639, de 11 de junho de 1990. A norma atacada submete à Câmara Municipal as promoções dos contratos de concessão ou permissão outorgados pela Empresa Pública - CRAISA. Dispositivo aditivo de emenda aditiva, de autoria de vereador. Invasão de esfera de atuação do Prefeito, a quem compete gerir a administração pública da cidade, caracterizando-se os contratos de concessão ou permissão atos de administração ordinária do Poder Público. Lei de caráter autorizativo. Descabimento. Matéria de competência do Chefe do Executivo que dispensa 'autorização' do Legislativo. Precedentes. O Poder de fiscalização do Legislativo Municipal limita-se à análise das contas municipais, com auxílio do Tribunal de Contas do Estado. Cancelamento da Súmula 5, do STF. Vício de iniciativa que não mais pode ser considerado sanado pela sanção do Prefeito. Ofensa ao princípio constitucional da separação e independência de poderes. Violação dos artigos 5º, 47, inc. II e 144, todos da Constituição Estadual - Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do dispositivo impugnado.*

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade de lei requerida pelo **PREFEITO MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ**, tendo por objeto o § 3º, do artigo 2º da Lei Municipal nº 6.639, de 11 de junho de 1990, que "dispõe sobre a constituição da Companhia Regional de



69
50
e

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 994.09.229890-8

Voto nº 15.245

A bastecimento Integrado de Santo André - CRAISA", acrescentado pela Lei nº 9.048, de 05 de junho de 2008, cujo teor segue abaixo transcrito:

"Art. 1º. O art. 2º da Lei nº 6.639, de 11 de junho de 1990, passa a vigorar com a alteração do seu inciso III e com o acréscimo de três parágrafos, na seguinte conformidade:

"Art. 2º

III - construir, instalar, operar, administrar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os equipamentos de comércio atacadista e varejista em centrais de abastecimento e mercados destinados à comercialização de hortifrutigranjeiros e outros produtos alimentícios e similares.

.....
§ 1º - A concessão tratada no inciso III poderá ser outorgada pelo prazo de até 10 (dez) anos, prorrogável por igual ou inferior período, ressalvados os casos previstos em lei específica.

§ 2º - A permissão tratada no inciso III poderá ser outorgada pelo prazo de até 5 (cinco) anos, prorrogável por igual ou inferior período, ressalvados os casos previstos em lei específica.

§ 3º - A prorrogação prevista nos parágrafos anteriores, obrigatoriamente será autorizada pela Câmara Municipal, mediante Projeto de Lei."



70

59
e

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ORGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 994.09.229890-8

Voto nº 15.245

Art. 2º - Farão jus ao benefício previsto nos parágrafos do inciso III do artigo 1º desta lei, os concessionários e permissionários adimplentes até a data de sua publicação.

Art. 3º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicaçãoº.

O aludido dispositivo advindo de emenda aditiva, de autoria de vereador, que restou promulgado pelo Presidente da Câmara Municipal, após veto do Prefeito, violou o princípio da separação de poderes, previsto nos arts. 2º da Constituição Federal e 5º da Carta Bandeirante, porquanto imiscuiu-se na seara de atribuições do Chefe do Executivo, a quem incumbe a prática de atos de administração ordinária.

A liminar foi deferida (fls. 22/23)

O Presidente da Câmara Municipal de Santo André prestou informações defendendo a constitucionalidade da lei impugnada. Argumentou que cabe ao Poder Legislativo fiscalizar os atos do Poder Executivo, com a finalidade de obstar os abusos decorrentes de contratos abusivos, os quais ensejam prejuízos ao erário e consequentemente aos munícipes (fls. 28/31).



71
52
lu

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 994.09.229890-8

Voto nº 15.245

A Fazenda Pública do Estado deixou de oferecer a defesa do ato normativo inquinado, entendendo tratar-se de norma de interesse local (fls. 48/50).

O ilustre Procurador Geral de Justiça opinou pela procedência da ação (fls. 52/58).

É o relatório.

É de se reconhecer a inconstitucionalidade da norma impugnada, por violação ao princípio da Separação dos Poderes.

É pacífico o entendimento nesta r. Corte, que embora a Câmara Municipal, seja órgão meramente legislativo, somente lhe incumbe editar atos normativos de caráter genérico e abstrato.

Segundo 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 coercitiva 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



72

53
er

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 994.09.229890-8

Voto nº 15.245

competência e atribuição. Usurpando funções do Executivo, ou suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial" (Direito Municipal Brasileiro, Malheiros, São Paulo, 14ª ed., pp. 605/606).

Compete, portanto, com exclusividade ao Executivo o exercício dos atos que impliquem no gerir das atividades administrativas da cidade, a ele cabendo a iniciativa das leis que lhe propiciem a boa execução das tarefas que lhe são atribuídas.

Deste modo, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo avoca para si a iniciativa de leis de efeitos concretos, equivalentes na prática a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e a independência que deve existir entre os Poderes.

Neste sentido, destaca-se deste Sodalício:

"Em casos semelhantes ao ora em exame, tem o Colendo Plenário do Tribunal de Justiça, de modo reiterado, afastado a interferência do Poder Legislativo sobre atividades e providências afetas ao Chefe do Poder Executivo. Foi fixado, em recente julgado, que "Ao executivo haverá de caber sempre o exercício de atos que impliquem no gerir as atividades municipais. Terá, também, evidentemente, a iniciativa das leis que lhe propiciem a boa execução dos trabalhos que lhe são atribuídos. Quando a Câmara Municipal, o órgão meramente legislativo, pretende intervir na forma pela qual se dará esse gerenciamento, está a usurpar funções que são de incumbência do



73
59
er

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ORGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 994.09.229890-8

Voto nº 15.245

Prefeito”. (TJSP – ADINs nºs 53.583.0, rel. Des. Fonseca Tavares; 43.987.0, rel. Des. Oetterer Guedes; 38.977.0, rel. Des. Franciulli Neto; 41.091.0, rel. Des. Paulo Shintake)

No caso sob exame, o Poder Legislativo impôs “condição” ao Poder Executivo para prática de ato de sua competência exclusiva, uma vez que determina que o Governo Local submeta à apreciação do Legislativo Municipal a prorrogação ou não de contratos de concessão ou permissão outorgados pela empresa pública CRAISA, ferindo o princípio da independência dos Poderes, esculpido no art. 5º, da Constituição Estadual.

A lei atacada, ainda que de caráter autorizativo, como bem anotado pelo ilustre Procurador de Justiça, não pode sobrepor a prerrogativa de iniciativa, até porque o Chefe do Executivo não necessita de ‘autorização’ do Legislativo para executar ato de sua competência já autorizado pela Constituição.

Na lição de Sérgio Resende de Barros, “(...) a “lei” *autorizativa constitui um expediente, usado por parlamentares, para granjear o crédito político pela realização de obras ou serviços em campos materiais nos quais não têm iniciativa das leis, em geral matérias administrativas. Mediante esse tipo de “leis” passam eles, de autores do projeto de lei, a co-autores da obra ou serviço autorizada. Os constituintes consideraram tais obras e serviços como estranhos aos legisladores e, por isso,*



74
55
er

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 994.09.229890-8

Voto nº 15.245

os subtraíram da iniciativa parlamentar das leis. Para compensar essa perda, realmente exagerada, surgiu "lei" autorizativa, praticada cada vez mais exageradamente. Autorizativa é a "lei" que – por não poder determinar – limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder. O texto da "lei" começa por uma expressão que se tornou padrão: "Fica o Poder Executivo autorizado a...". O objeto da autorização – por já ser de competência constitucional do Executivo – não poderia ser "determinado", mas é apenas "autorizado" pelo Legislativo. Tais "leis", óbvio, são sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria cabimento o Executivo se autorizar a si próprio, muito menos onde já o autoriza a própria Constituição. Elas constituem um vício patente".

"(...). A ordem constitucional é que fixa as competências legislativa, executiva e judiciária. Pelo que, se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional. Não é só inócua ou rebarbativa. É inconstitucional, porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir, ferindo a Constituição por de estatuída. O fato de ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinativa, sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares. Vale dizer, a natureza teleológica da lei – o fim seja determinar, seja autorizar – não inibe o vício de iniciativa. A inocuidade da lei não lhe retira a inconstitucionalidade. A iniciativa da lei, mesmo sendo só para autorizar, invade competência constitucional privativa".

7



75
56
u

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 994.09.229890-8

Voto nº 15.245

"(...) Assim, se a "lei" pudesse "autorizar", também poderia "não autorizar" o Executivo a agir dentro de sua competência constitucional, o que seria disparate: uma absurda inconstitucionalidade".

"(...) Não é para isso que existem o Legislativo e o Executivo como Poderes do Estado, nem muito menos a lei como ato complexo cuja produção envolve a manifestação de vontade desses dois Poderes. Cumpre ao Judiciário, se requerida a sua manifestação, proscrever essa inconstitucionalidade flagrante, a dita "lei autorizativa". (grifo nosso) (cf. "Leis" Autorizativas, página do autor, site: repositorio.uspb.br)

Neste diapasão, pacífico o entendimento deste C.
Órgão Especial:

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 2.531, de 25 de novembro de 2009, do Município de Andradina, 'autorizando' o Poder Executivo Municipal a conceder a todos os alunos das escolas municipais auxílio pecuniário para aquisição de material escolar, através de vale educação no comércio local. Lei de iniciativa da edilidade, mas que versa sobre matéria reservada à iniciativa do Chefe do Executivo. Violação aos arts. 5º, 25 e 144 da Constituição do Estado. Não obstante com amiter apenas 'autorizativa', lei da espécie usurpa a competência material do Chefe do Executivo. Ação procedente". (ADIN nº 994.09.229479-7, Rel. José Santana, j. em 14.07.2010)

[Assinatura]



16

57
e

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ORGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 994.09.229890-8

Voto nº 15.245

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 2.057/09, DO MUNICÍPIO DE LOUVEIRA - AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A COMUNICAR O CONTRIBUINTE DEVEDOR DAS CONTAS VENCIDAS E NÃO PAGAS DE ÁGUA, IPTU, ALVARÁ A ISS, NO PRAZO MÁXIMO DE 60 DIAS APÓS O VENCIMENTO - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL - VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - INVASÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO - AÇÃO PROCEDENTE. "A lei inquinada originou-se de projeto de autoria de vereador e procura criar, a pretexto de ser meramente autorizativa, obrigações e deveres para a Administração Municipal, o que resulta em vício de iniciativa e usurpação de competência do Poder Executivo. Ademais, a Administração Pública não necessita de autorização para desempenhar funções das quais já está incumbida por força de mandamentos constitucionais". (ADIN nº 994.09.223993-1, Rel. Artur Marques, j. em 19.05.2010)

Outrossim, embora inerente ao Poder Legislativo a fiscalização dos atos do Poder Executivo (art. 49, IX, da CF/88) e, no âmbito municipal ele é exercido pela Câmara Municipal, a sua competência limita-se na análise das contas municipais, com auxílio do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do art. 31, § 1º, da Constituição Federal e art. 33 da Constituição Estadual.



77
58
e

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 994.09.229890-8

Voto nº 15.245

No mesmo sentir, é a jurisprudência pátria:

JULGAR PROCEDENTE O PEDIDO FORMULADO NA PRESENTE AÇÃO DIREITA DE INCONSTITUCIONALIDADE, PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 22, §§ 2º E 3º, DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL DE MOEDA. O Poder Legislativo possui função fiscalizatória relevante, sendo imprescindível sua regular atuação e a disponibilização de meios para que se realize a necessária fiscalização do Poder Executivo. No entanto, essa relevante função constitucional deverá e poderá ser exercida através de meios que não prejudique, injustificada e genericamente, a atuação administrativa afeta ao Poder Executivo. Assim sendo, tem-se a inconstitucionalidade do dispositivo de lei que determina a remessa, à Câmara Municipal, de todos e quaisquer editais de licitação, por afronta direta ao princípio constitucional da Independência entre os Poderes. (TJMG. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.0000.07.460991-8/000, rel. Des. Brandão Teixeira, j. 11.11.09)

Ainda que louvável o escopo da proposta da Edilidade, convertida no § 3º, do artigo 2º da Lei Municipal nº 6.639, de 11 de junho de 1990, seu comando extrapolou os parâmetros constitucionais, configurando clara ingerência legislativa nas prerrogativas reservadas ao Poder Executivo, o que é defeso pelo princípio constitucional da separação e independência de poderes.

Por fim, ressalta-se, que a sanção do projeto de lei pelo Prefeito, após a rejeição do veto pela Câmara Municipal, não



11

59
e

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 994.09.229890-8

Voto nº 15.245

convalida a norma objurgada, visto que o próprio STF cancelou a Súmula 5, que dispunha que vício de iniciativa poderia ser sanado pela sanção do prefeito.

Conclui-se, portanto, que a determinação contida na norma legal *sub oculis* afronta os ditames Constitucionais do Estado, estampados nos artigos 5º, 47, inc. II e 144, sendo de rigor o acolhimento da inicial.

Destarte, pelo meu voto, julgo procedente a ação, para declarar a inconstitucionalidade do § 3º, do artigo 2º da Lei Municipal nº 6.639, de 11 de junho de 1990, acrescido pela Lei 9.048, de 05 de junho de 2008, do Município de Santo André.

RIBEIRO DOS SANTOS
Relator