



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

74

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



ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 0027336-62.2012.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPINAS.

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

O julgamento teve a participação dos Desembargadores IVAN SARTORI (Presidente), GONZAGA FRANCESCHINI, ALVES BEVILACQUA, DE SANTI RIBEIRO, WALTER DE ALMEIDA GUILHERME, XAVIER DE AQUINO, CASTILHO BARBOSA, ANTONIO LUIZ PIRES NETO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, ARTUR MARQUES, CAUDURO PADIN, RENATO NALINI, ROBERTO MAC CRACKEN, ENIO ZULIANI, GRAVA BRAZIL, PAULO DIMAS MASCARETTI, LUIS GANZERLA, ITAMAR GAINO, SAMUEL JÚNIOR, FERRAZ DE ARRUDA e SILVEIRA PAULILO.

São Paulo, 3 de outubro de 2012.

MÁRIO DEVIENNE FERRAZ
RELATOR



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
Órgão Especial

Direta de Inconstitucionalidade nº 0027336-62.2012.8.26.0000 - Comarca de São Paulo.

Autor: Prefeito do Município de Campinas.

Réu: Presidente da Câmara Municipal de Campinas.

Voto nº 19.405.

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 13.584, de 14 de maio de 2009, que dispõe "sobre aplicação de multas e recolhimento de veículos em áreas privadas que especifica e dá outras providências". Imposição de obrigações ao Executivo. Vício de iniciativa configurado. Criação, ademais, de despesas sem previsão de recursos. Inadmissibilidade. Ofensa ao princípio constitucional da separação e independência de poderes. Precedentes desta Corte. Violação dos artigos 5º, 47, II e XIV, e 144, todos da Carta Política Estadual. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da lei impugnada.

Vistos.

1. O Prefeito do Município de Campinas ajuizou esta ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida liminar, pretendendo desde logo a suspensão dos efeitos e, a final, a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 13.584, de 14 de maio de 2009, que dispõe "sobre aplicação de multas e recolhimento de veículos em áreas privadas que especifica e dá outras providências", norma essa de autoria parlamentar e promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal depois de derrubado o veto apostado pelo autor (fls. 2/18).



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
Órgão Especial

Sustenta, em apertada síntese, que a lei ora combatida contém vício de origem, afrontando o princípio constitucional da independência e harmonia dos poderes, de tal modo que a norma vergastada teria invadido esfera de atuação reservada ao Prefeito Municipal, a quem caberia com exclusividade a organização administrativa e imposição de atribuições aos órgãos da administração, conforme, aliás, previsto no artigo 45, II, da Lei Orgânica do Município de Campinas. Aduz ainda que o legislativo municipal usurpou competência exclusiva da União, a quem compete legislar sobre trânsito e transporte, como estatuído no Código de Trânsito Brasileiro. Alega que a norma em questão gera aumento de despesas sem a respectiva indicação da fonte de custeio.

Por tais razões, os dispositivos em tela teriam violado os artigos 5º, 25, 37, 47, II, XIV e XVII, 174, II e III, e 176, I, todos da Constituição Estadual, os artigos 1º, 2º, 45, II, 48, e 248, todos da Lei Orgânica do Município de Campinas, e os artigos 2º, e 37, ambos da Constituição Federal.

A medida liminar foi concedida por este Relator, suspendendo, com efeito "*ex nunc*", a vigência e eficácia da lei atacada, até julgamento desta ação (fls. 164/165).

O Procurador-Geral do Estado foi citado e declarou faltar-lhe interesse na defesa da norma impugnada (fls. 172/174).

Notificada, a Câmara Municipal deixou de se prestar informações (fl. 178).

A douta Procuradoria-Geral de Justiça opina pela procedência do pedido (fls. 180/187).



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
Órgão Especial

É a síntese do necessário.

2. A Presidência da Câmara Municipal de Campinas, ante a rejeição do veto do chefe do Executivo, promulgou a Lei Municipal nº 13.584, de 14 de maio de 2009, de iniciativa parlamentar, que dispõe *“sobre aplicação de multas e recolhimento de veículos em áreas privadas que especifica e dá outras providências”*.

Como bem anotado na inicial e no parecer da douta Procuradoria-Geral de Justiça, ao editar, por iniciativa de um de seus Vereadores, ato normativo impondo *“à Administração Pública celebrar convênios, contratos de parcerias ou outros instrumentos, para fiscalizar, multar e recolher veículos estacionados ou conduzidos irregularmente em áreas privadas (Shopping Centers, Hiper e Supermercados, Estabelecimentos de Ensino, Órgãos Públicos, Estádios e Condomínios)”*, além de determinar a estipulação do preço público e fixar regras para o seu cumprimento, a Câmara Municipal de Campinas invadiu esfera de atribuição reservada ao Prefeito.

Ao alcaide compete dispor privativamente sobre a criação, estruturação e atribuições dos órgãos e serviços da Administração Pública Municipal. Nelas se insere inegavelmente a atividade típica de administração consubstanciada na fiscalização de veículos em áreas privadas.

Nesse ponto, como bem observou o douto Procurador-Geral de Justiça, *“a lei de iniciativa parlamentar configura verdadeiro ato administrativo, sendo apenas “formalmente” ato legislativo. Não é necessário que a lei determine o Poder Executivo a fazer aquilo que, naturalmente, encontra-se dentro de sua esfera de decisão e ação. Em outras palavras, se a lei, fora das hipóteses constitucionalmente previstas, dispõe sobre atividade tipicamente inserida na esfera da administração*



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
Órgão Especial

(ou seja, ato administrativo), isso significa invasão da esfera de competências do Executivo por ato do Legislativo, configurando clara violação do princípio da separação de poderes” (fl. 184).

Assim, a Lei Municipal nº 13.584, de 14 de maio de 2009, do Município de Campinas que dispõe “sobre aplicação de multas e recolhimento de veículos em áreas privadas que específica e dá outras providências” avança sobre tema de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo local, por disposição do artigo 47, II e XIV, da Constituição do Estado de São Paulo, de obrigatório atendimento pelos Municípios, a teor do previsto no artigo 144 da Carta Estadual. A usurpação da exclusividade da iniciativa do Chefe do Poder Executivo importa, ainda, desatender ao princípio da independência e separação dos Poderes, inserido no artigo 5º da Constituição Paulista, refletindo o teor do artigo 2º da Constituição Federal.

Demais disso, tira-se desse quadro que o cumprimento da obrigação imposta pelo referido texto de lei, além de invadir as atribuições do Poder Executivo, por implicar criação de despesa pública, violou ainda o artigo 25 da Constituição do Estado de São Paulo, pois deveria trazer indicação dos recursos disponíveis aos novos encargos decorrentes da fiscalização da irregularidade dos veículos estacionados em áreas privadas, e não o fez.

Nessa conformidade, a Câmara Municipal de Campinas, ao editar a lei em apreço, contrariou normas constitucionais, não respeitou a independência e separação de poderes e criou despesas sem previsão de recursos. Bem por isso, a lei objurgada nesta ação direta padece de clara e evidente inconstitucionalidade, por afronta ao princípio da independência e harmonia dos Poderes, previsto nos artigos 2º da Constituição Federal e 5º da Carta Política do Estado de São Paulo.



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
Órgão Especial

Não se nega à Câmara Municipal o direito de editar normas atinentes ao peculiar interesse do Município, mas no exercício desse mister ela não pode editar regras concretas de administração, intervindo nas atividades e providências reservadas com exclusividade ao Chefe do Poder Executivo, a quem compete gerir a administração pública municipal.

Como 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” (“Direito Municipal Brasileiro”, Malheiros Editores, São Paulo, 15ª ed., pp. 605/606).

Ao Executivo caberá sempre o exercício dos atos que impliquem no gerir as atividades municipais, a ele cabendo a iniciativa das leis que lhe propiciem a boa execução dos trabalhos que são atribuídos. De outro lado, à Câmara Municipal, órgão meramente legislativo, incumbe editar normas regulatórias de caráter genérico e abstrato. Porém, se ela edita lei dispondo sobre a criação de serviços municipais, está a usurpar função que é atribuída ao Prefeito, pois ela não administra o Município.

Nesse sentido é firme a jurisprudência desta Corte (**ADIns n.ºs. 53.583-0; relator Des. Fonseca Tavares, 43.987-0, relator Des. Oetterer Guedes; 38.977, relator Des.**



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
Órgão Especial

Franciulli Neto e 41.091, relator Des. Paulo Shintate, dentre inúmeros outros precedentes).

Adverte MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO que o aspecto fundamental da iniciativa reservada está em resguardar a seu titular a decisão de propor direito novo em matérias confiadas à sua especial atenção, ou de seu interesse preponderante (**"Do Processo Legislativo", Saraiva, São Paulo, 5ª ed., p. 128**).

A cláusula de reserva atinente ao poder de instauração do processo legislativo é de observância compulsória, sob pena de desrespeito ao postulado da separação de poderes, como reiteradamente afirmado pela Suprema Corte (**Pleno, ADIn 3.061/AP, relator Ministro Carlos Britto, DJU de 9.6.2006, p. 84; Pleno, ADIn 2.721/ES, relator Ministro Maurício Corrêa, DJU de 5.12.2003, p. 1.099; Pleno, ADIn 2.364/AL, relator Ministro Celso de Mello, DJU de 13.12.2001, p. 551, entre outros precedentes**).

Em consequência, cumpre reconhecer que, no caso, a Câmara Municipal de Campinas contrariou os artigos 5º, 25, 47, II e XIV, e 144, todos da Carta Política Estadual, estando patente a inconstitucionalidade da lei em apreço. A edição da lei ora em comento implicou em evidente ingerência nas prerrogativas reservadas ao Poder Executivo e na criação de despesas sem indicação das fontes de custeio, tudo de forma contrária às normas constitucionais, em desrespeito à independência e separação dos poderes.

Diante disso, a procedência do pedido é a medida que se impõe adotar.

3. Destarte, por meu voto, julgo



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
Órgão Especial

procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 13.584, de 14 de maio de 2009, do Município de Campinas, com efeito retroativo (*ex tunc*).

Assinatura manuscrita de Mário Devienne Ferraz, realizada em tinta preta sobre uma linha horizontal.

MÁRIO DEVIENNE FERRAZ

- Relator -