



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

219
4

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

11

82

ACÓRDÃO



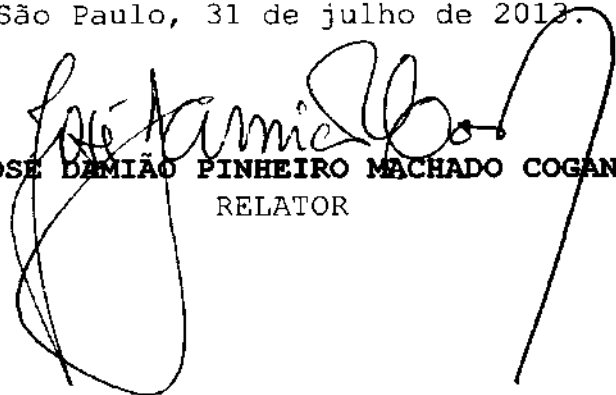
03891620

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 0238346-22.2012.8.26.0000, 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, GUERRIERI REZENDE, ELLIOT AKEL, ANTONIO LUIZ PIRES NETO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, ANTONIO VILENILSON, FERREIRA RODRIGUES, PÉRICLES PIZA, CAUDURO PADIN, RENATO NALINI, ROBERTO MAC CRACKEN, KIOITSI CHICUTA, ENIO ZULIANI, LUIS SOARES DE MELLO, GRAVA BRAZIL, PAULO DIMAS MASCARETTI, LUIS GANZERLA, ITAMAR GAINO, VANDERCI ÁLVARES, LUIZ ANTONIO DE GODOY e MÁRCIO BÁRTOLI.

São Paulo, 31 de julho de 2013.


JOSE DAMIANO PINHEIRO MACHADO COGAN
RELATOR



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

VOTO Nº 21.787

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0238346-22.2012.8.26.0000

COMARCA : São Paulo

RECORRENTE : Prefeito do Município de Campinas

RECORRIDO : Presidente da Câmara Municipal de Campinas

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei do Município de Campinas que dispõe sobre atos de administração privativos do Chefe do Poder Executivo Municipal. Lei Complementar nº 14.197/2012 que torna exclusivos da EMDEC S/A os poderes e serviços referentes à elaboração da planilha de custos e sistema de compensação de receitas do serviço de transporte coletivo de Campinas. Ofensa ao princípio da separação dos poderes. Procedência.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS, em face da Lei Complementar Municipal nº 14.197, de 14 de fevereiro de 2012, de autoria de Vereador Municipal, posteriormente vetada em sua totalidade pelo Prefeito com fundamento no artigo 50, letra "c", da Lei Orgânica Municipal, sendo então promulgada pelo órgão legislativo.

Aduz que a lei municipal impugnada, de iniciativa parlamentar, trata de atribuições de órgão (EMDEC S/A) que integra a administração indireta do Município de Campinas, invadindo a esfera de competência legislativa exclusiva do Chefe



do Executivo, configurando vício formal de inconstitucionalidade (vício de iniciativa).

Sustenta ainda que referida lei diz respeito a serviços públicos prestados sob o regime de concessão, nos termos do artigo 75, inciso XVIII, da Lei Orgânica do Município.

Alega também que a usurpação da competência legislativa do Executivo configura ofensa ao princípio constitucional da independência dos poderes, implicando ainda em aumento da despesa pública, sem a indicação dos recursos disponíveis para tanto.

Pleiteia seja declarada a inconstitucionalidade total da Lei Municipal nº 14.197, de 14 de fevereiro de 2012, do Município de Campinas.

As informações requisitadas à Câmara Municipal de Campinas foram prestadas a fls. 192/199, e citada a Procuradoria Geral do Estado, manifestou-se a fls. 183/184, afirmando não haver interesse na defesa do ato impugnado, por se tratar de matéria exclusivamente local.



A Douta Procuradoria Geral de Justiça pugnou pela procedência da ação.

É o relatório.

A Lei Complementar nº 14.197, de 14 de fevereiro de 2012, que torna “exclusivos da EMDEC S/A os poderes e serviços referentes à elaboração da planilha de custos e sistema de compensação de receitas do serviço de transporte coletivo de Campinas, através de acréscimo de parágrafos aos artigos 22 e 23 da Lei nº 11.263/02, que dispõe sobre a organização dos serviços de transporte público coletivo de passageiros do Município de Campinas e dá outras providências”, nos seguintes termos:

“Lei nº 14.197, de 14 de fevereiro de 2012

A Câmara Municipal aprovou e eu, seu Presidente, Thiago Ferrari, promulgo nos termos do §5º do Art. 51 da Lei Orgânica do Município a seguinte Lei:

Art. 1º. Fica acrescido o parágrafo único ao art.22 da Lei nº 11.263/02, com a seguinte redação:

“Parágrafo único – São de realização exclusiva da EMDEC S/A os serviços descritos no “caput” deste artigo, não podendo tal empresa delegar, manter convênio, nem utilizar-se de serviços ou dados elaborados por qualquer



outra entidade estranha à Administração Pública, na realização da competência que lhe foi conferida por este artigo."

Art. 2º. Fica acrescido o §3º ao art. 23 da Lei nº 11.263/02, com a seguinte redação:

"§3º - São de realização exclusiva da EMDEC S/A os serviços descritos no "caput" deste artigo, não podendo tal empresa delegar, manter convênio, nem utilizar-se de serviços ou dados elaborados por qualquer outra entidade estranha à Administração Pública, na realização da competência que lhe foi conferida por este artigo."

Art. 3º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário."

Referida lei é derivada de projeto de vereador, de iniciativa parlamentar, determinando que os serviços ali referidos sejam realizados com exclusividade por empresa pública municipal, relativamente à Administração Indireta Municipal, na medida em que altera atribuições na gestão de assuntos afetos exclusivamente à Administração Municipal, violando de maneira veemente o princípio da separação dos poderes.

Com efeito, o dispositivo acima mencionado, de iniciativa parlamentar, segundo as regras constitucionais que disciplinam a matéria, é da competência privativa do Executivo, posto que ao Poder Legislativo incumbe a produção de normas abstratas e genéricas.



Quando o Poder Legislativo edita um ato normativo estabelecendo verdadeiros atos de administração, ofende o Princípio da Separação dos Poderes, que nada mais é do que o mecanismo jurídico que serve à organização do Estado e está estabelecido no art. 2º, que foi ainda erigido como cláusula pétrea no art. 60, parágrafo 4º, inciso III, ambos da Carta Magna.

In verbis:

Art 2º - São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

(...)

Art. 60, § 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

(...)

III - a separação dos Poderes;

Ademais disso, "a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal assentou-se no sentido de que os Estados-membros estavam obrigados a seguir as regras básicas do processo legislativo. O raciocínio adotado está exposto na ADI 97/RO pelo



relator, o Ministro Moreira Alves. Argumentou-se que entre os princípios fundamentais do Estado de Direito Democrático (Título I, da CF) está o da tripartição dos poderes (art. 2º da CF), indissociável do regime democrático. Este, por seu turno, configura princípio constitucional sensível (art. 34, VII, a, da CF) e, portanto, se impõe aos Estados-membros. Sendo a regra de reserva de iniciativa de lei aspecto relevante do desenho da tripartição de poderes, os Estados-membros não podem dela apartar-se” (*Curso de Direito Constitucional*, Gilmar Ferreira Mendes, Inocência Mártires Coelho, Paulo Gustavo Gonet Branco, 2ª ed. rev. e atual, São Paulo: Saraiva, 2008, p. 811).

Assim, se cabe ao Poder Legislativo a elaboração de normas abstratas, gerais e obrigatórias, os atos concretos da administração são de atribuição do Poder Executivo.

Isto porque, se de um lado os Parlamentares possuem poder para iniciativa de projetos de lei, de outro, ao constituinte se impõe algumas limitações que devem ser fielmente observadas, sob pena de inconstitucionalidade.



Assim, quando a Constituição Federal cria algumas limitações ao exercício legislativo, o faz como forma de proteger interesses institucionais dos demais Poderes e órgãos dotados de autonomia constitucional, como é o caso do Poder Executivo.

O gerenciamento de matérias relativas a disciplina da prestação de serviços públicos executados direta ou indiretamente pelo Poder Público Municipal é de competência exclusiva do Poder Executivo, o qual, por sua vez, avaliará a conveniência e a oportunidade da administração pública para tanto.

Não se nega à Câmara Municipal a função precípua de editar normas atinentes ao peculiar interesse do Município, mas no exercício dessa atividade, não pode editar regras concretas de administração, intervindo na organização dos serviços reservados com exclusividade ao Chefe do Poder Executivo, a quem compete a prática de atos concretos na administração do Município.

Assim, nota-se nitidamente a violação do princípio da separação dos poderes consubstanciado nos artigos 5º (independência dos poderes), artigo 47 (competência privativa do



Chefe do Poder Executivo exercer direção superior da administração), e artigo 144 (Poder de autoadministração dos municípios), da Constituição Estadual.

A Lei Orgânica do Município de Campinas, em seu artigo 45, inciso II, dispõe que compete, exclusivamente, ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre a criação, estruturação, e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública direta, indireta e fundações.

Anote-se que o Município se organiza por meio de sua Lei Orgânica, que é lei no sentido material e formal, dela não participando o Executivo.

Nos termos da Constituição Federal, o Município é autônomo, porém essa autonomia não significa ter liberdade ilimitada para dispor normativa e organizacionalmente sobre os poderes municipais, pois todo seu conteúdo deve passar pelo crivo da Carta Magna.

Ensina **Hely Lopes Meirelles** que "se a Câmara, desatendendo a privatividade do Executivo para esses projetos,



votar e aprovar leis sobre tais matérias, caberá ao Prefeito vetá-las, por inconstitucionais. Sancionadas e promulgadas que sejam, nem por isso se nos afigura que convesçam de vício inicial, porque o Executivo não pode renunciar prerrogativas institucionais inerentes às suas funções, como não pode delegá-las e aquiescer em que o Legislativo as exerça" (*Direito Municipal Brasileiro*, 7ª ed., 1990, p. 544/545).

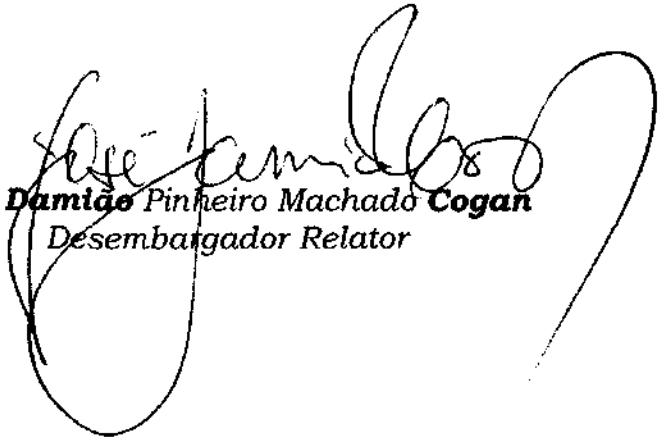
O C. Supremo Tribunal Federal já firmou entendimento de que é de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo a elaboração de leis que disponham sobre o regime jurídico e provimento de cargos dos servidores públicos.

"RECURSO EXTRAORDINÁRIO - EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO RECURSO DE AGRAVO - DECISÃO QUE SE AJUSTA À JURISPRUDÊNCIA PREVALECENTE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - CONSEQÜENTE INVIABILIDADE DO RECURSO QUE A IMPUGNA - SUBSISTÊNCIA DOS FUNDAMENTOS QUE DÃO SUPORTE À DECISÃO RECORRIDA - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. - O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação



“ultra vires” do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.” (RE 427574 ED, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 13/12/2011, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-030 DIVULG 10-02-2012 PUBLIC 13-02-2012 RT v. 101, n. 922, 2012, p. 736-741)

Isso posto, **julgo procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 14.197, de 14 de fevereiro de 2012, do Município de Campinas, com efeito retroativo (extunc).**


José **Damiano** Pinheiro Machado **Cogan**
Desembargador Relator