



DEPARTAMENTO DE
ADMINISTRAÇÃO

PREFEITURA DE ASSIS

Paço Municipal "Profª Judith de Oliveira Garcez"
Secretaria Municipal de Governo e Administração

Ofício DA nº 75/2017

Assis, 03 de fevereiro de 2017.

Ao Excelentíssimo Senhor
VEREADOR VALMIR DIONÍZIO
DD. Presidente da Câmara Municipal
Assis – SP

Assunto: Encaminha cópia do Acórdão da ADIN nº 2116670-34.2016.8.26.0000


Senhor Presidente,

Vimos pelo presente, encaminhar para ciência de Vossa Excelência, cópia do Acórdão da ADIN nº 2116670-34.2016.8.26.0000 através do qual o Tribunal de Justiça de São Paulo julgou inconstitucional a Lei Municipal nº 5.807/2013, de iniciativa Parlamentar, que dispõe sobre a retirada de veículos abandonados nas vias públicas do Município de Assis.

Na oportunidade, reafirmamos à Vossa Excelência e aos Senhores Vereadores protestos de alta consideração.

Atenciosamente,


LUCIANO SOARES BERGONSO
Secretário Municipal de Governo e Administração

Assis, 07 de fevereiro de 2017

PRESIDENTE

PROT. 000317 CÂMARA M. ASSIS 07/FEV/2017 09:31 710745



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Registro: 2016.0000938461

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2116670-34.2016.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ASSIS, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ASSIS.

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 Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PAULO DIMAS MASCARETTI (Presidente), SÉRGIO RUI, SALLES ROSSI, RICARDO ANAFE, ALVARO PASSOS, BERETTA DA SILVEIRA, SILVEIRA PAULO, FRANÇA CARVALHO, MOREIRA VIEGAS, ADEMIR BENEDITO, PEREIRA CALÇAS, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, PÉRICLES PIZA, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, ARANTES THEODORO, TRISTÃO RIBEIRO E BORELLI THOMAZ.

São Paulo, 14 de dezembro de 2016.

JOÃO NEGRINI FILHO

RELATOR

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Direta de Inconstitucionalidade nº 2116670-34.2016.8.26.0000

Autor: Prefeito do Município de Assis

Réu: Presidente da Câmara Municipal de Assis

Comarca: São Paulo

Voto nº 19.207

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE –
 LEI MUNICIPAL Nº 5.807/2013 - MUNICÍPIO DE
 ASSIS - INICIATIVA PARLAMENTAR – LEI QUE
 DISPÕE SOBRE A RETIRADA DE VEÍCULOS
 ABANDONADOS NAS VIAS PÚBLICAS DO
 MUNICÍPIO DE ASSIS E DÁ OUTRAS
 PROVIDÊNCIAS - 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 -
 INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA –
 AÇÃO PROCEDENTE.**

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade promovida pelo Prefeito do Município de Assis, tendo como objeto a Lei Municipal nº 5.807, de 29 de novembro de 2013, que dispõe sobre a retirada de veículos abandonados nas vias públicas do Município de Assis e dá outras providências.

Entende o autor que a matéria tratada no diploma legal em debate é de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo, havendo ofensa ao princípio da separação de poderes, pois não cabe à Câmara Municipal criar atribuições específicas para o alcaide, nem substituí-lo na administração. Acrescenta que referida lei cria condutas a serem



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

cumpridas pela Administração Pública, indicando a forma do procedimento para o cumprimento da previsão legal que culmina com o recolhimento de veículos abandonados nas vias públicas do Município. Assim, afirma que a Lei Municipal nº 5.807/2013 afronta o disposto nos art. 5º, §1º e 24, §2º, “1” da Constituição Estadual.

O pedido liminar foi indeferido (fls. 121/123).

A Procuradoria Geral do Estado manifestou falta de interesse na defesa do ato impugnado (fls. 131/132).

A Câmara Municipal de Assis prestou informações, aduzindo que a matéria da qual trata a Lei 5.807/2013 não se enquadra naquelas reservadas ao Executivo, tal como estabelece o art. 54, II da Lei Orgânica do Município, uma vez que este dispositivo, em sua atual redação prevê a regra para a aprovação de leis complementares. Aduz que o dispositivo em vigência que trata das atribuições privativas do Prefeito é o art. 84 que, por sua vez, em nenhum de seus incisos prevê norma equivalente à invocada na inicial, estando a pretensão calcada em norma revogada que, de qualquer modo, não prospera, pois não há interferência da Câmara na atividade executiva. Alega que o texto normativo autoriza o Município a remover os veículos abandonados na via pública, sem criar, estruturar ou conferir atribuições às secretarias ou quaisquer outros órgãos ligados ao Poder Executivo, sendo o objeto da lei assunto de interesse local. Aponta, ainda, a sanção do Prefeito o que, conforme a Súmula 5 do STF, supriria o alegado vício de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

iniciativa. Por fim, diz que a resposta positiva, quando inquirido se cumpriria as determinações da lei, demonstra que não há inconstitucionalidade. Pede que a ação seja julgada improcedente (fls. 138/142).

A D. Procuradoria de Justiça opinou pela procedência da ação no parecer de fls. 244/251.

É o relatório.

Preliminarmente, consigne-se que a análise a ser aqui realizada deve ficar limitada ao exame da existência de incompatibilidade entre a norma impugnada e a Constituição do Estado de São Paulo e sob este aspecto a ação é procedente.

A norma impugnada, Lei nº 5.807 de 29 de novembro de 2013 possui o seguinte teor:

“LEI Nº 5.807, DE 29 DE NOVEMBRO DE 2013.

Proj. Lei nº 82/13 – Autoria: Vereador Valmir Dionízio

Dispõe sobre a retirada de veículos abandonados nas vias públicas do Município de Assis e dá outras providências.

O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ASSIS:

Faz saber que a Câmara Municipal de Assis aprova e ele sanciona a seguinte Lei:



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Art. 1º- Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a retirar os veículos abandonados nas vias públicas do Município de Assis, nos termos desta Lei.

§ 1º- Para fins da presente Lei, o termo veículo compreende, de acordo com o Código de Trânsito Brasileiro:

I- VEÍCULO AUTOMOTOR – todo veículo a motor de propulsão que circule por seus próprios meios, e que serve normalmente para o transporte viário de pessoas e coisas, ou para a tração viária de veículos utilizados para o transporte de pessoas e coisas. O termo compreende os veículos conectados a uma linha elétrica e que não circulam sobre trilhos (ônibus elétrico), incluindo os UTILITÁRIOS, VEÍCULOS ARTICULADOS, VEÍCULOS DE CARGA, VEÍCULOS DE COLEÇÃO, VEÍCULOS CONJUGADOS, VEÍCULOS DE GRANDE PORTE, VEÍCULOS DE PASSAGEIROS E VEÍCULOS MISTOS;

II- VEÍCULO DE TRACÇÃO ANIMAL.

§ 2º- Quando for possível a identificação do proprietário, será expedida uma notificação por escrito concedendo-lhe um prazo de dez dias para retirá-lo da via pública, sob pena de remoção, leilão e demais penalidades cabíveis.

§ 3º- Caso o proprietário não seja identificado, os setores competentes – Polícia Militar e Agentes Municipais de Trânsito – ao tomarem conhecimento da existência de veículo automotor de qualquer natureza, que se encontra abandonado em via pública, afixará uma notificação no veículo abandonado, convocando o respectivo proprietário ou responsável a removê-lo do local, lhe concedendo um prazo de dez dias para retirá-lo da via pública, sob pena de remoção, leilão e demais penalidades cabíveis de acordo com esta Lei (Vide Anexo I).

§ 4º- Considera-se veículo abandonado nas vias públicas todo aquele que está:

I- em evidente estado de abandono e manifesto estado de decomposição de sua carroceria e de suas partes removíveis, em qualquer circunstância ou situação, estando impossibilitado de locomoção pelos próprios meios;

II- sem condições de verificar sua identificação obrigatória, por meio das placas – sem identificação de número de chassi, sem



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

identificação de número de motor, com registro de comunicação de venda, no sistema informatizado do DETRAN;

III- em visível e flagrante mau estado de conservação, com sinal de colisão ou objeto de vandalismo ou ainda de depreciação voluntária, ainda que coberto com qualquer tipo de material;

IV- que estiver com vidro quebrado ou com avaria nas portas, que permita acesso de pessoas, sem obstrução.

Art. 2º- *O veículo retirado da via pública nos termos do art. 1º, caput, será removido e encaminhado para o pátio designado pelo Município.*

§ 1º- *Na remoção, o veículo poderá ser fotografado ou filmado na situação em que se encontra, para servir como prova de abandono, do seu estado geral e consequente infração a esta Lei.*

§ 2º- *Na remoção será elaborado ainda um documento denominado Auto de Remoção de Veículo Abandonado (A.R.V.A.) devidamente numerado e onde constarem entre outros, os dados do veículo, inclusive do seu estado e dos equipamentos obrigatórios existentes e faltantes, bem como da existência e do estado dos possíveis acessórios (Vide Anexo II).*

§ 3º- *A remoção será efetivada pela Prefeitura Municipal de Assis ou através de convênio firmado entre a Administração Pública Municipal com empresa especializada.*

Art. 3º- *Após o mínimo de 30 (trinta) dias da realização da recolha ao pátio, sem a devida retirada pelo interessado, mediante pagamento do que for devido ao Município e a outros órgãos competentes, o veículo será encaminhado a leilão público, a preção eletrônico ou equivalente.*

Parágrafo Único. *O valor arrecadado no leilão ou nos eventos citados no caput será destinado:*

I- para ressarcimento das despesas decorrentes;

II- o valor excedente, atendido ao Inciso I deste parágrafo, será recolhido aos cofres públicos do município.

Art. 4º. *Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.*

Art. 5º. *Revogam-se as disposições em contrário.*

Prefeitura Municipal de Assis, em 29 de novembro de 2013.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

RICARDO PINHEIRO SANTANA
Prefeito Municipal

FERNANDO SPINOSA MOSSINI
Secretário Municipal de Governo e Administração
Publicada no Departamento de Administração, em 29 de novembro
de 2013.”

Embora louvável a proposta que se destina à retirada de veículos abandonados nas vias públicas do Município de Assis, é imperiosa a observância de determinados requisitos na produção legislativa.

A Constituição Estadual, em seus artigos 5º e 47, II, XIV e XIX, *a*, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144, dispõem que:

“(…).

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

(…)

Artigo 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;

(…)

XIX - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos;

(...)

Artigo 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.”

Extrai-se de referidos artigos, que os atos de gestão e administração competem ao Prefeito, com auxílio dos Secretários Municipais.

Sendo assim, a retirada de veículos abandonados nas vias públicas é matéria relacionada à Administração Pública, a cargo do Chefe do Executivo. No caso em tela, resta evidenciada a invasão da esfera de atribuições do Poder Executivo pelo Poder Legislativo.

Como bem observou o D. Procurador-Geral de Justiça:

“(..).

A lei, de iniciativa parlamentar, cria obrigações e estabelece condutas a serem cumpridas pela Administração Pública, indicando a forma de procedimento para o cumprimento da previsão legal que culmina com o recolhimento de veículos abandonados nas vias públicas do Município.

Em diversos dispositivos da lei foram expressamente estabelecidas obrigações a serem cumpridas ao Poder Executivos Municipal, como se percebe pela leitura do caput do art. 1º (“Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a retirar os veículos



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

abandonados nas vias públicas do Município de Assis”) e pelo §3º do art. 2º, que prevê que “A remoção será efetivada pela Prefeitura Municipal de Assis ou através de convênio firmado entre a Administração Pública Municipal com empresa especializada”.

A título de exemplo, ao longo da lei outros deveres de agir são fixados ao Poder Executivo local: expedição de notificação ao proprietário do veículo (§2º do art. 1º), afixação de notificação no veículo pela Polícia Militar e pelos Agentes Municipais de Trânsito (§3º do art. 1º), elaboração de Auto de Remoção de Veículo Abandonado (§2º do art. 2º), dentre outros.

Não há dúvida de que a iniciativa parlamentar, ainda que revestida de boas intenções, invadiu a esfera da gestão administrativa, e como tal, é inconstitucional, por violar o disposto no art. 5º e no art. 47, incs. II e XIV, da Constituição Paulista.

(...)” (fl. 246).

Citamos a lição de Hely Lopes Meirelles, que sobre o assunto diz:

“A atribuição típica e predominante da Câmara é a 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. Não executa obras e serviços públicos, dispõe, unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura, edita, tão-somente, preceitos para sua



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais, apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município, mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito. Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato, o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração. (...) A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória à separação institucional de suas funções (CF, art. 2º). Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias. 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 (...) 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” (Direito Municipal Brasileiro, 1ª ed, São Paulo, Malheiros.2000. p. 506-507 –



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

ADIN 152220-0/9-00).

Em casos análogos, já se pronunciou o Órgão Especial deste Tribunal de Justiça:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Artigo 1º da Lei nº 10.731, de 26 de fevereiro de 2014, decorrente de emenda parlamentar, que dispõe que a retirada de veículos abandonados nas vias públicas do Município de Sorocaba deve ser efetuada "através de rodízio alternado entre as empresas, sob controle do órgão gestor responsável". Projeto de lei original (do Poder Executivo), entretanto, que previa a execução dessa remoção pelo setor competente da Prefeitura Municipal, ou por entidade integrante da Administração indireta, mediante estrutura própria.

OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. Reconhecimento. Versando o dispositivo impugnado sobre execução de serviços públicos, não poderia o Legislativo interferir nessa área, com significativa mudança no texto original da lei, nem mesmo por meio de emenda, uma vez que esse poder de apresentar emendas, embora decorra do legítimo exercício da atividade legiferante, própria do Poder Legislativo, encontra óbice em algumas limitações constitucionais destinadas a evitar exatamente o aumento de despesas não previstas inicialmente e a descaracterização do projeto de lei original.

Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente.”

(Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2100514-39.2014.8.26.0000 – Relator (a): Ferreira Rodrigues; Comarca: São Paulo; Órgão julgador: Órgão Especial; Data do julgamento: 28/01/2015; Data de registro: 05/02/2015)

“I - Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal de Ourinhos n. 6.097, de 10 de junho de 2014, que 'dispõe sobre a retirada de veículos abandonados nas vias públicas do município de Ourinhos e dá outras providências'.

II - Vício formal de inconstitucionalidade, por desvio de poder legislativo. Matéria atinente à polícia administrativa e ao uso de espaços públicos. Se a competência que disciplina a gestão administrativa é privativa do Chefe do Poder Executivo, a iniciativa do Legislativo importa em violação frontal ao texto constitucional que consagra a separação dos poderes estatais. Ofensa aos artigos 5º,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

24, § 2º, item 4, 47, incisos II e XIV e 144 da Constituição Paulista.
 III - Inconstitucionalidade configurada. Ação procedente."

(Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2158201-71.2014.8.26.0000
 - Relator(a): Guerrieri Rezende; Comarca: São Paulo; Órgão julgador: Órgão Especial; Data do julgamento: 10/12/2014; Data de registro: 12/12/2014)

Em suma, a afronta aos artigos 5º, 47, incisos II e XIV e XIX e 144 da Constituição do Estado de São Paulo é patente e não resta dúvida de que no caso específico houve violação ao princípio da separação de poderes, invadindo o Poder Legislativo a esfera de competência exclusiva do Poder Executivo.

Nem se diga que a sanção do Prefeito convalida o vício de iniciativa, pois tal entendimento encontra-se superado, inclusive pelo próprio STF, ainda que esteja vigente a Súmula 5, veja-se especialmente os trechos que destacamos:

“EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS QUE REGEM O PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS. APLICABILIDADE AOS ESTADOS-MEMBROS E AOS MUNICÍPIOS. REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS (RTJ 187/97, REL. MIN. CELSO DE MELLO). MATÉRIA SUJEITA À RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PROCESSO LEGISLATIVO. INSTAURAÇÃO DEPENDENTE DE INICIATIVA CONSTITUCIONALMENTE RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. DIPLOMA LEGISLATIVO MUNICIPAL QUE RESULTOU DE INICIATIVA PARLAMENTAR. USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA. SANÇÃO DO PROJETO DE LEI. IRRELEVÂNCIA. INSUBSISTÊNCIA DA SÚMULA Nº 5/STF. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. DOUTRINA. PRECEDENTES. RECURSO IMPROVIDO.

DECISÃO: O recurso extraordinário a que se refere o presente agravo de instrumento foi interposto contra decisão, que, proferida em sede de fiscalização abstrata de constitucionalidade (CF, art. 125, § 2º),



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

pelo Órgão Especial do E. Tribunal de Justiça local, acha-se consubstanciada em acórdão assim ementado (fls. 21):

'AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.

- Norma pertinente à admissão de deficiente, originária de proposta de membros do legislativo municipal ' Inadmissibilidade ' Estatutos referentes ao provimento de cargos e empregos públicos a constituírem-se em matéria de atribuição exclusiva do órgão executivo do Município ' Ação procedente.' (grifei)

A análise dos autos evidencia que o acórdão questionado em sede recursal extraordinária ajusta-se à diretriz jurisprudencial que esta Suprema Corte firmou na apreciação da controvérsia em causa.

Com efeito, o tema suscitado na presente sede recursal concerne à cláusula de reserva constitucional de iniciativa em matéria de instauração do processo legislativo.

O Supremo Tribunal Federal tem advertido, em orientação jurisprudencial consolidada, que as diretrizes inscritas na Constituição da República - que regem, em seus aspectos essenciais, o processo de formação das leis - impõem-se à compulsória observância dos Estados-membros e dos Municípios, inclusive no que se refere à cláusula de iniciativa, consideradas, para tanto, as hipóteses taxativamente definidas, em 'numerus clausus', no art. 61, § 1º, da Carta Política (RTJ 174/75, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA ' RTJ 178/621, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE - RTJ 185/408-409, Rel. Min. ELLEN GRACIE ' ADI 1.060-MC/RS, Rel. Min. CARLOS VELLOSO ' ADI 1.729-MC/RN, Rel. Min. NELSON JOBIM ' ADI 2.569/CE, Rel. Min. CARLOS VELLOSO ' ADI 2.731/ES, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, v.g.):

'AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ' POLICIAL MILITAR REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS ' PROCESSO LEGISLATIVO ' INSTAURAÇÃO DEPENDENTE DE INICIATIVA CONSTITUCIONALMENTE RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - DIPLOMA LEGISLATIVO ESTADUAL QUE RESULTOU DE INICIATIVA PARLAMENTAR ' INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL ' MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. OS PRINCÍPIOS QUE REGEM O PROCESSO LEGISLATIVO IMPÕEM-SE À OBSERVÂNCIA DOS ESTADOS-MEMBROS.

- O modelo estruturador do processo legislativo, tal como delineado em seus aspectos fundamentais pela Carta da República, impõe-se, enquanto padrão normativo de compulsório atendimento, à observância incondicional dos Estados-membros. Precedentes.

- O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

ato legislativo eventualmente editado.

Nem mesmo a ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical. Insubsistência da Súmula nº 5/STF, motivada pela superveniente promulgação da Constituição Federal de 1988. Doutrina. Precedentes. SIGNIFICAÇÃO CONSTITUCIONAL DO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS (CIVIS E MILITARES).

- A locução constitucional 'regime jurídico dos servidores públicos' corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes.'

(RTJ 187/97, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

A natureza especial que assume a cláusula referente à iniciativa reservada das leis caracteriza, em nosso sistema de direito, derrogação que excepciona o princípio geral da legitimação concorrente para a instauração do processo de formação das espécies legislativas. Disso decorre, portanto, que não se deve presumir a incidência da cláusula de reserva, que deve resultar, necessariamente, de explícita previsão constitucional.

Dentro do quadro normativo delineado pela Lei Fundamental da República, a ação legislativa do Estado vê-se condicionar pela necessidade de fiel observância e submissão da instituição parlamentar ao postulado da reserva de iniciativa, quando ocorrentes as hipóteses taxativas constantes do texto constitucional.

O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, mediante usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo assim editado, que não se convalida, juridicamente, nem mesmo com a sanção manifestada pelo Chefe do Poder Executivo.

A matéria versada nos diplomas legislativos questionados em sede recursal extraordinária subsume-se, claramente, ao conceito de regime jurídico dos servidores públicos, cuja definição 'tal como assinalado por esta Suprema Corte (ADI 1.381-MC/AL, Rel. Min. CELSO DE MELLO) - 'corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes' (RTJ 157/460, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

No caso, como já enfatizado, o acórdão ora recorrido observou a diretriz jurisprudencial que o Supremo Tribunal Federal firmou na matéria ora em exame, adequando-se, por isso mesmo, por inteiro, à orientação prevalecente no âmbito desta Corte Suprema.

Devo observar, ainda, que a sanção do projeto de lei, de que



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

resultou a Lei municipal nº 2.642/95, não assume qualquer relevo jurídico-constitucional nem afasta o vício de inconstitucionalidade que a infirma.

A sanção, pelo Prefeito Municipal, do projeto de lei em que se converteu a Lei nº 2.642/95 não tem o condão de validar a inconstitucionalidade formal desse diploma legislativo, cuja elaboração resultou da usurpação do poder de iniciativa, reservado, com exclusividade, ao Chefe do Executivo.

Cabe referir, neste ponto, que a jurisprudência que o Supremo Tribunal Federal firmou na matéria em questão orienta-se no sentido de que a sanção (expressa ou tácita) não supre o vício resultante da usurpação de iniciativa, não mais subsistindo, em consequência, ante a sua manifesta incompatibilidade com o modelo positivado na vigente Constituição da República, a Súmula 5 enunciada por esta Corte (RTJ 174/75, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA ' RTJ 180/91, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA ' ADI 2.192-MC/ES, Rel. Min. MARCO AURÉLIO):

'(...) USURPAÇÃO DE INICIATIVA E SANÇÃO EXECUTIVA: A sanção a projeto de lei que veicule norma resultante de emenda parlamentar aprovada com transgressão à cláusula inscrita no art. 63, I, da Carta Federal não tem o condão de sanar o vício de inconstitucionalidade formal, eis que a só vontade do Chefe do Executivo - ainda que deste seja a prerrogativa institucional usurpada - revela-se juridicamente insuficiente para convalidar o defeito radical oriundo do descumprimento da Constituição da República. Precedente. (...).' (RTJ 168/87, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Vale destacar, neste ponto, o que observou o eminente Ministro MARCO AURÉLIO, Relator da já mencionada ADI 2.192-MC/ES, a respeito do tema ora em análise:

'Surge, assim, a relevância do que articulado na inicial, valendo notar que a sanção do Governador não implica o afastamento do vício. O processo legislativo encerra atos complexos e cada qual deve estar afinado com os ditames constitucionais.' (grifei) Cumpre assinalar que esse entendimento foi reafirmado em julgamento efetuado pelo Plenário desta Corte (ADI 2.840/ES, Rel. Min. ELLEN GRACIE), quando o Supremo Tribunal Federal, acolhendo o douto voto da eminente Ministra ELLEN GRACIE, enfatizou, a propósito da questão em exame, que 'nem a sanção do projeto de lei pelo Governador tem o condão de convalidar o defeito radical de iniciativa proveniente do descumprimento da Carta Magna' (grifei).

Impende enfatizar, ainda, quanto ao tema ora em análise, que essa orientação ' que adverte que o vício de iniciativa não pode ser suprido, validamente, pela sanção do Chefe do Executivo ' tem o beneplácito de expressivo magistério doutrinário (ALEXANDRE DE MORAES, 'Constituição do Brasil Interpretada e Legislação



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Constitucional', p. 1.126, item n. 61.2, 7ª ed., 2007, Atlas; CAIO TÁCITO, 'Parecer', 'in' Revista de Direito Administrativo, vol. 68/351; FRANCISCO CAMPOS, 'Parecer', 'in' Revista de Direito Administrativo, vol. 73/390).

Igual percepção do tema é revelada por MARCELLO CAETANO ('Direito Constitucional', item n. 116, vol. II/332, 1978, Forense), cuja lição enfatiza que a sanção governamental 'tratando-se de hipótese de usurpação do poder de iniciativa ' não faz desaparecer a inconstitucionalidade originária:

'Um projeto resultante de iniciativa inconstitucional sofre de pecado original, que a sanção não tem a virtude de apagar, até porque, a par das razões jurídicas, militam os fortes motivos políticos que determinaram a exclusividade da iniciativa presidencial, cujo afastamento poderia conduzir a situações de intolerável pressão sobre o Executivo.' (grifei)

Registre-se, por oportuno, que o entendimento ora exposto na presente decisão vem de ser reafirmado em recentíssimo julgamento plenário desta Corte, realizado em 16/09/2009 (ADI 3.930/RO, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI).

Cabe observar, finalmente, tratando-se da hipótese prevista no art. 125, § 2º, da Constituição da República, que o provimento e o improvimento de recursos extraordinários interpostos contra acórdãos proferidos por Tribunais de Justiça em sede de fiscalização normativa abstrata têm sido veiculados em decisões monocráticas emanadas dos Ministros Relatores da causa no Supremo Tribunal Federal, desde que, tal como sucede na espécie, o litígio constitucional já tenha sido definido pela jurisprudência prevalecente no âmbito deste Tribunal (RE 243.975/RS, Rel. Min. ELLEN GRACIE - RE 334.868-AgR/RJ, Rel. Min. CARLOS BRITTO ' RE 336.267/SP, Rel. Min. CARLOS BRITTO ' RE 353.350-AgR/ES, Rel. Min. CARLOS VELLOSO ' RE 369.425/RS, Rel. Min. MOREIRA ALVES ' RE 371.887/SP, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA ' RE 396.541/RS, Rel. Min. CARLOS VELLOSO - RE 415.517/SP, Rel. Min. CEZAR PELUSO ' RE 421.271-AgR/RJ, Rel. Min. GILMAR MENDES ' RE 444.565/RS, Rel. Min. GILMAR MENDES - RE 461.217/SC, Rel. Min. EROS GRAU ' RE 501.913/MG, Rel. Min. MENEZES DIREITO ' RE 592.477/SP, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI ' RE 601.206/SP, Rel. Min. EROS GRAU ' AI 258.067/RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.).

Sendo assim, pelas razões expostas, e considerando os precedentes referidos, nego provimento ao presente agravo de instrumento, por revelar-se inviável o recurso extraordinário a que ele se refere.

Publique-se.

Brasília, 05 de outubro de 2009. (21º Aniversário da promulgação da Constituição democrática de 1988)

Ministro CELSO DE MELLO



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Relator

(AI 348800, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, julgado em 05/10/2009, publicado em DJe-197 DIVULG 19/10/2009 PUBLIC 20/10/2009)

Portanto, o reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 5.807/2013 é de rigor.

Pelo exposto, a presente ação deve ser julgada procedente, reconhecendo-se a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 5.807, de 29 de novembro de 2013, do Município de Assis.

JOÃO NEGRINI FILHO
Relator