



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA JUDICIÁRIA**

SJ 6.1 - Serv. de Processamento do Órgão Especial  
 Palácio da Justiça  
 Praça da Sé, s/n - Centro - 3º andar - sala 309  
 São Paulo/SP - CEP 01018-010  
 Tel: (11) 3117-2680, e-mail: sj6.1.2@tjsp.jus.br

São Paulo, 11 de agosto de 2015.

Ofício n.º 2286 - A/2015-bc  
 Direta de Inconstitucionalidade nº 2101465-96.2015.8.26.0000 (DIGITAL)  
 Número de Origem: 311/2015 -  
 Autor: Prefeito do Município de Assis  
 Réu: Presidente da Câmara Municipal de Assis

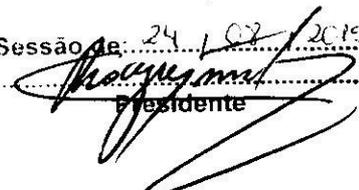
Senhor Presidente,

Permito-me transmitir a Vossa Excelência cópia do V. Acórdão prolatado nos autos de Direta de Inconstitucionalidade supramencionados.

Valho-me da oportunidade para renovar a Vossa Excelência protestos de estima e distinta consideração.

**JOSÉ RENATO NALINI**  
 Presidente do Tribunal de Justiça

A  
 Sua Excelência, o Senhor  
 Presidente da Câmara Municipal de  
 ASSIS- SP

Leitura no Expediente  
 Sessão de: 24 / 08 / 2015  
  
 Presidente



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

**Registro: 2015.0000533602**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2101465-96.2015.8.26.0000, 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 JOSÉ RENATO NALINI (Presidente), FRANCISCO CASCONI, PAULO DIMAS MASCARETTI, ARANTES THEODORO, TRISTÃO RIBEIRO, ANTONIO CARLOS VILLEN, ADEMIR BENEDITO, LUIZ ANTONIO DE GODOY, BORELLI THOMAZ, JOÃO NEGRINI FILHO, SÉRGIO RUI, SILVEIRA PAULILO, FRANÇA CARVALHO, NUEVO CAMPOS, EROS PICELI, GUERRIERI REZENDE, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, PÉRICLES PIZA E MÁRCIO BARTOLI.

São Paulo, 29 de julho de 2015.

**LUIZ AMBRA**

**RELATOR**

**Assinatura Eletrônica**



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

**Direta de Inconstitucionalidade nº 2101465-96.2015.8.26.0000**

**Autor: Prefeito do Município de Assis**  
**Réu: Presidente da Câmara Municipal de Assis**  
**Comarca: São Paulo**  
**Voto nº 26732**

Ação direta de inconstitucionalidade – Lei nº 311, de 20.5.15, do Município de Assis, que cominou à Administração o dever de atender o público em geral, em unidade de saúde então especificada, das 10 da manhã às 10 da noite, diariamente, inclusive aos feriados – Ingerência indevida no poder-dever de administrar conferido ao Executivo – Ação procedente, para declarar a inconstitucionalidade do diploma legal em exame.

Direta de inconstitucionalidade da lei 311, de 20.5.15, do Município de Assis, que tornou obrigatório o atendimento, em unidade de saúde ali especificada, diariamente das 10 da manhã às 10 da noite, inclusive aos feriados. Ali se alegando invasão de competência legislativa, a propositura para diplomas legislativos da ordem do presente competiria privativamente ao Chefe do Executivo. Até por implicar em aumento de despesas sem previsão orçamentária.

Medida liminar requerida a fl. 1, pelo despacho de fls. 118/119 veio a ser deferida. Prestando a Câmara informações a fls. 125/127, o Procurador Geral do Estado não se manifestando. A douta Procuradoria de Justiça opinando pela procedência (fls. 155/168).

É o relatório.

Meu voto acolhe o parecer da douta Procuradoria, fazendo-o julga procedente a ação.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

No despacho inicial, ao ser concedida a medida liminar, ficara assinalado que, ao menos aparentemente, projetos de lei da natureza do presente, tocariam, mesmo, com exclusividade ao Chefe do Executivo Municipal. Em bem elaborado parecer, a outra conclusão a Procuradoria de Justiça não chega.

Levantou questão preliminar, que aqui em nada influencia. Qual a de que (fl. 158/159) haveria a matéria que se ater ao confronto da lei municipal com a Constituição do Estado. Mas é, exatamente, o que vai aqui ter lugar.

Prestando informações, a Câmara praticamente admitiu haver agido fora da legalidade estrita. Confirma-se o quanto anotado a fl. 126:

*“De fato, o Parecer de fls. 4/7 do Processo Legislativo (documento anexo) **seguiu a vertente de que a iniciativa transborda a atividade típica do Legislativo para interferir, de maneira contrária à Constituição Estadual, na atividade do Poder Executivo.***

*A tese da constitucionalidade, no entanto, foi delineada no Parecer de fls. 8/13, da Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara, que, em linhas gerais, considerou que **a questão jurídica não pode ser desvinculada da questão social.** Que significaria ter “visão míope” **deixar-se levar pela correção jurídica** e estabilidade institucional enquanto a sociedade clama pela extensão do atendimento à saúde, ainda que não promovido por quem de direito.”*

A ser aceita semelhante argumentação - tudo a bem dizer, podendo ser enquadrado no conceito largo de “questão social”: toda lei atende ou dever atender a uma finalidade social -, brecha enorme estaria aberta para que o Legislador passasse a coadministrar paralelamente a Comuna, em evidente extravazamento de suas atribuições. A justificativa não tendo o menor cabimento, implicando em verdadeira usurpação de funções.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

A forma de administrar a Comuna através de cada qual das respectivas Secretarias, há convir, representa atribuição específica do Poder Executivo, como é elementar. A propósito o escólio doutrinário de Hely Lopes Meirelles no seu *Direito Municipal Brasileiro*, 15ª ed., 2006, pgs. 708 e 712. Daí porque não cabe, ao Legislativo, a ele se substituir como aqui sucedeu, em afronta flagrante às regras dos artigos 47, II (ao Governador toca “a direção superior da administração estadual”), XIV (ainda lhe compete “praticar os demais atos de administração”) e XIX, letra “a” (dispor, mediante decreto, “sobre a administração e o funcionamento da administração estadual”) da Constituição do Estado. Aplicável aos Municípios segundo o artigo 144 subsequente.

Nesse sentido, em hipóteses assemelhadas, o tranquilo entendimento deste Órgão, a casuística a mesma em hipóteses onde, ao Executivo, foi mandado agir desta ou daquela forma.

Relatada pelo Desembargador Munhoz Soares, na mesma linha, a ADIN nº 150.048-0/9-00 (j. 13.8.08), relativa a lei do Município de Osasco a determinar a “*melhoria de visualização dos equipamentos de radares no Município*”, com placas ou sinais indicativos. Da mesma ordem, da relatoria do Desembargador Canguçu de Almeida (j. 16.7.08), a ADIN nº 162.356-0/7-00; lei municipal de Jundiaí a prever “*pintura identificadora nos suportes de radares de fiscalização*”.

Illegal, por invasão do legítimo e exclusivo poder de dispor a respeito pelo Executivo, se julgou também (ADIN nº 152.094-0/2-00, j. 20.2.08, rel. Des. Renato Nalini) lei de São José do Rio Preto, a prever a publicação “*de fotos e dados de pessoas desaparecidas nos boletos bancários do IPTU*”, emitidos pela Prefeitura. Ou a instalação de placas, a cargo da Prefeitura de Bertioga, “*em todas as obras de*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
 PODER JUDICIÁRIO  
 São Paulo

*construção civil contratadas pelo Poder Público Municipal"* (ADINnº 143.853-0/6-00, j. 16.1.08, rel. Des. Munhoz Soares).

Há precedente do STF, qual a ADIN 2857-ES julgada pelo Tribunal Pleno em 30.8.07 (DJe 30.11.07), relatada pelo Ministro Joaquim Barbosa. Tida, nesse caso, como ilegal a ordem de comunicar ao Serasa, pelo Executivo, o rol de inadimplentes junto ao Fisco.

Aqui, a eiva se afigura da mesma natureza, daí a concessão da liminar, daí a procedência que ora tem lugar. Até porque a lei impugnada impugna em maiores gastos para o administrador, sem que viesse a ser apontada a correspondente previsão orçamentária.

Nem se diga que, de acordo com o artigo 24 § 2º, da Constituição do Estado, competência privativa do Chefe do Executivo residiria apenas na propositura de leis relativas à criação ou extinção de Secretarias ou órgãos públicos, criação ou extinção de cargos públicos e respectiva remuneração, disposições acerca de servidores públicos.

A ser aceita essa argumentação, todo o mais – atos de pura e nítida administração – admitiria competência concorrente com o Legislativo.

Se, por exemplo, intentasse o Executivo instituir creches com o dinheiro disponível de seus cofres, e o Legislativo optasse pela construção de um estádio de futebol, segundo a argumentação assim expendida, seria tal possível. Só que não é, evidentemente.

A argumentação contrária peca pela base. Mister não se faz inserir, no artigo 24 da Constituição, item complementar a dispor competir, privativamente, ao Executivo a propositura de projetos de lei



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

**sobre sua administração.** Pelo princípio da separação constitucional dos poderes – que são independentes e harmônicos entre si, Legislativo, Executivo e Judiciário -, a Administração (isto é, o Poder Executivo) administra, o Legislativo legisla. Bem por isso a regra do artigo 47 da Constituição Estadual então mencionada, expressa a mais não ser.

Quer dizer, se a matéria já está na Lei Maior, a respeito nada mais há a dizer. Até porque, como se afigura óbvio, **para administrar o Executivo não precisa de lei,** isso faz parte da sua competência natural, exclusiva e específica.

Para mandar ampliar o atendimento em unidade de saúde, não precisa o Executivo de lei nenhuma. Mas a oportunidade e conveniência de fazê-lo será sempre **exclusivamente sua,** fará parte de seu prudente discricionarismo. Ato discricionário, portanto, poderá optar por outra forma de prestação de serviço, diversa daquela ele imposta: com dilatação ou minoração do atendimento, o problema é seu.

O diploma impugnado, baixado pela Câmara Municipal, **de lei tem apenas o nome.** Trata-se, em essência, de um **ato administrativo típico,** verdadeira lei **de efeitos concretos.** Pois, longe de ser norma abstrata e geral, a nada mais equivale senão a uma verdadeira **ordem,** do Legislativo ao Judiciário: de mandar imprimir o tal calendário de vacinações nas agendas ou cadernos escolares.

Ato administrativo por via oblíqua, assim, em última análise implicaria em verdadeira, indireta e disfarçada **usurpação de função,** do Legislativo sobre o Executivo.

Não se trata de novidade nenhuma, Hely Lopes Meirelles, há cerca de cinquenta anos atrás, já deixava isso bem claro



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
 PODER JUDICIÁRIO  
 São Paulo

("Direito Municipal Brasileiro", 3ª ed., 1977, pg. 685):

*"Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é a sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos e convém se repita que o Legislativo provê in genere, o Executivo in specie; a Câmara edita normas gerais, o Prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, e tais são todas as 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, tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental."*

Segue-se a procedência, confirmada a liminar. Descabendo cogitar de modulação, a lei ao que consta não chegou a ser cumprida.

Luiz Ambra  
 Relator