



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, 6 de fevereiro de 2017.

Ofício n.º 269 - A/2017-amp
 Direta de Inconstitucionalidade nº 2110246-73.2016.8.26.0000 (**DIGITAL**)
 Número de Origem: 317/2016
 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.

PAULO DIMAS DE BELLIS MASCARETTI
 Presidente do Tribunal de Justiça

Ao Departamento Legislativo
 023.02/2017

 PRESIDENTE

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

PROT. 000597 CAMARA M. ASSIS 23/FEB/2017 13:29



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2016.0000936279

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2110246-73.2016.8.26.0000, 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), FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, ARANTES THEODORO, TRISTÃO RIBEIRO, BORELLI THOMAZ, JOÃO NEGRINI FILHO, 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 E MÁRCIO BARTOLI.

São Paulo, 14 de dezembro de 2016.

João Carlos Saletti
RELATOR
Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

2

Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2110246-73.2016.8.26.0000

COMARCA - SÃO PAULO

REQUERENTE - PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ASSIS

REQUERIDO - PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ASSIS

VOTO Nº 27.587

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Pretensão fundada na violação, pelas normas legais, da Lei Orgânica Municipal, da Constituição Federal e da Constituição Estadual – Descabimento, pelos dois primeiros motivos – O parâmetro de controle de constitucionalidade de lei municipal perante Tribunal de Justiça Estadual é somente a norma constitucional estadual – Ação conhecida e julgada apenas no respeitante às normas constitucionais estaduais, ditas contrariadas.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 317, de 15 de abril de 2016, que cria o diário oficial eletrônico do Município de Assis e dá outras providências” – Lei de origem parlamentar que estabelece tarefas típicas de administração e as impõe ao Poder Executivo, ao qual é constitucionalmente reservada a iniciativa legislativa, assim violando o princípio da separação de poderes (arts. 5º, caput, §§ 1º e 2º, 47, II, XI, XIV e XIX, “a”, da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta e do art. 29 da Constituição Federal) – Não bastasse, a lei impugnada cria despesas sem especificar a respectiva fonte de custeio, a que refere genericamente (art. 25 da Constituição Estadual) – Inconstitucionalidade decretada.

Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

O libelo inaugural veicula pedido de declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 317, de 15 de abril de 2016, do Município de Assis, que “cria o diário oficial eletrônico do Município de Assis e dá outras providências” (fls. 1/13).

Afirma o proponente: **a)** é inconstitucional a lei impugnada, por vício de iniciativa, ao veicular matéria própria de função administrativa, de competência do Poder Executivo, violando a independência e harmonia entre os Poderes; **b)** o art. 3º, § 2º, de referida lei, gera gastos desnecessários em prejuízo de outras necessidades, ao obrigar a disponibilização de cópias impressas de toda matéria ou ato publicado no Diário Oficial Eletrônico em órgãos públicos do Município; **c)** manifesta a ingerência da Câmara Municipal no Poder Executivo; **d)** a lei se mostra carente de motivação social; **e)** a norma ofende os artigos 54, II, e 87, IV, da Lei



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

3

Orgânica local, 2º da Constituição Federal e 5º, § 1º, e 24, § 2º, “1”, da Constituição Estadual.

Requeru a concessão de liminar, ressaltando estar configurado o “*periculum in mora* ...”, considerando a determinação contida na própria lei municipal ... no sentido de que entra em vigor a partir da data de sua publicação (art. 3º), sendo que sua publicação já ocorreu em 15/04/2016, e caso sejam mantidos os dispositivos legais em análise, o autor haverá de dar imediato cumprimento.” Ademais, “o promovente Chefe do Executivo, caso mantida a eficácia da referida lei, poderá ser acusado de descumpridor de lei e sofrerá também, eventualmente, sanções administrativas, civis e penais, tudo em decorrência de uma lei flagrantemente inválida e inconstitucional”.

Concedi a medida liminar (fls. 94/96).

A Procuradoria Geral do Estado deixou de se manifestar por se tratar de matéria exclusivamente local (fls. 105/106).

A Câmara Municipal prestou informações (fls. 111/118). Sustenta: **a)** “a lei em tela trata da instituição da forma eletrônica do Diário Oficial, veículo já existente, em atenção à maior abrangência do princípio da transparência, e maior amplitude na divulgação das informações atinentes à Administração Pública e sua conformidade com a era digital”; **b)** “o autor sequer baseia a pretensão no texto real da Lei Orgânica” (promulgada em 11.12.2015, art. 54), sendo que “o dispositivo orgânico vigente que trata das atribuições privativas do Prefeito é o art. 84, que não traz, em nenhum de seus trinta e três incisos ... norma equivalente à invocada na inicial”; **c)** “a pretensão está baseada em norma revogada, mas não prospera, ainda que analisada à luz da Constituição do Estado e da Carta Política de 1988 e da atual Lei Orgânica Municipal, vez que não há, com a edição da lei, qualquer interferência da Câmara na atividade executiva”, não cuidando de atos de administração propriamente ditos; **d)** a lei não traz “quaisquer dispêndios adicionais, posto que a mesma estrutura que cuida do Diário Impresso é suficiente para a ampliação para a forma eletrônica, sem ... criar, estruturar ou conferir atribuições às secretarias ou quaisquer órgãos ligados ao Poder Executivo”; **e)** “o objeto da lei guerreada, assunto de interesse local, sem exclusividade de qualquer um dos poderes, pode sim ser objeto de impulso do Poder Legislativo, vez que não cuida de matéria afeita à administração municipal; seus bens, seus servidores, enfim, da gestão propriamente dita, mas, tão somente, institui a edição do diário oficial eletrônico”; **f)** “não há, sequer, ofensa ao inciso XIV, em destaque, que confere ao Prefeito a primazia em “fazer publicar os atos públicos”, vez que não há ingerência da Casa Legislativa nesse particular, que com a norma inquinada institui uma forma de publicar, mas não determina o que será publicado, isto sim primazia do Executivo”.

A douta Procuradoria Geral de Justiça manifestou-se pela procedência da ação (fls. 120/134).



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

4

É o relatório.

1. A Câmara Municipal, em suas informações, afirma que o proponente Prefeito Municipal “*sequer baseia a pretensão no texto real da Lei Orgânica*” (promulgada em 11.12.2015, art. 54), quando “*o dispositivo orgânico vigente que trata das atribuições privativas do Prefeito é o art. 84, que não traz, em nenhum de seus trinta e três incisos ... norma equivalente à invocada na inicial*”.

Ocorre que, para análise da ação direta de inconstitucionalidade, irrelevante a menção a dispositivos da Lei Orgânica Municipal.

Como é sabido, o controle concentrado, abstrato, de constitucionalidade, pela via da ação direta de inconstitucionalidade, a cargo do Tribunal de Justiça do Estado, se dar em face da Lei Orgânica Municipal, ou da Constituição Federal, mas da Constituição Estadual, como estabelecem os artigos 125, § 2º, da Constituição Federal, e 74, VI, da Constituição do Estado de São Paulo.

Dispõe a Constituição deste Estado, em seu art. 74, competir ao Tribunal de Justiça processar e julgar originariamente, dentre outras causas,

“VI - a representação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, contestados em face desta Constituição, o pedido de intervenção em Município e ação de inconstitucionalidade por omissão, em face de preceito desta Constituição”.

Não obstante, é admissível esse controle com suporte em cláusula de caráter remissivo que, inscrita na Constituição Estadual, remete às regras normativas da Carta Maior.

De acordo com o entendimento do C. Supremo Tribunal Federal,

“Revela-se legítimo invocar, como referência paradigmática, para efeito de controle abstrato de constitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais e/ou municipais, cláusula de caráter remissivo, que, inscrita na Constituição estadual, remete, diretamente, às regras normativas constantes da própria CF, assim incorporando-as, formalmente, mediante referida técnica de remissão, ao plano do ordenamento constitucional do Estado-membro. Com a técnica de remissão normativa, o Estado-membro confere parametricidade às normas, que, embora constantes da CF, passam a compor, formalmente, em razão da expressa referência a elas feita, o corpus constitucional dessa unidade política da Federação, o que torna possível erigir-se, como parâmetro de confronto, para os fins a que se refere o art. 125, § 2º, da CF, a própria norma constitucional estadual de conteúdo remissivo” (Rcl 10.500-MC, Rel. Min. Celso de Mello, decisão



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

5

monocrática, julgamento em 18-10-2010, DJE de 26-10-2010)”.
 No mesmo sentido:

“CONSTITUCIONAL. RECLAMAÇÃO. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DE LEIS OU ATOS NORMATIVOS ESTADUAIS OU MUNICIPAIS. TRIBUNAL DE JUSTIÇA ESTADUAL. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DESTA SUPREMA CORTE (CRFB/88, ART. 102, I, ALÍNEA A). NÃO OCORRÊNCIA. FISCALIZAÇÃO REALIZADA TOMANDO COMO PARADIGMA DE CONFRONTO NORMA ENCARTADA NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL QUE REPRODUZ NORMA FEDERAL DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. RECLAMAÇÃO A QUE SE NEGA SEGUIMENTO” (Rcl 17340/SP, Relator Min. LUIZ FUX, j. 12.09.2014).

Em suma, a demanda é examinada, restrita, todavia, às alegações de ofensa a normas da Constituição Estadual, malgrado igualmente remissivas de outras, da Constituição Federal, descartada a alegação de ofensa a regras infraconstitucionais.

2. A Lei nº 317, de 15 de abril de 2016, do Município de Assis, “cria o diário oficial eletrônico no Município de Assis e dá outras providências” (fls. 15/16), estabelecendo:

“Art. 1º. Fica criado o Diário Oficial Eletrônico do Município de Assis como meio oficial de auxílio na publicação e divulgação dos atos oficiais do Poder Executivo e Poder Legislativo Municipal.

“§ 1º. O Diário Oficial Eletrônico de que trata esta Lei será veiculado na rede mundial de computadores (internet), sob endereço e link disponibilizados nos portais eletrônicos da Prefeitura Municipal de Assis, Câmara Municipal de Assis, além dos portais existentes das secretarias municipais, Autarquia Municipal de Esportes de Assis, Fundação Assisense de Cultura e Fundação Educacional do Município de Assis.

“§ 2º. O endereço para acessar o Diário Oficial Eletrônico do Município de Assis deverá, obrigatoriamente, constar em todos os documentos oficiais do município de Assis, além dos carnês de tributos municipais.

“Art. 2º. As publicações do Diário Oficial Eletrônico do Município de Assis deverão ter sua autenticidade e integridade asseguradas por certificado digital proveniente de Autoridade Certificadora integrante da Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileiras – ICP – Brasil.

“Art. 3º. Fica o Poder Executivo Municipal, com base nas



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

6

legislações Federal e Estadual em vigor, autorizado a editar Decretos para organizar o serviço de divulgação dos atos oficiais, regulamentar a publicidade governamental municipal e o funcionamento do Diário Oficial Eletrônico.

“§ 1º. Na contratação do sistema eletrônico para disponibilizar o Diário Oficial na internet, a licitação deverá ser realizada pelo tipo técnica e preço.

“§ 2º. Para melhor acesso da população, deverão ser disponibilizadas cópias impressas de toda matéria ou ato publicado no Diário Oficial Eletrônico, em todos os órgãos públicos do Município, com a publicação em mural de no mínimo um exemplar e ao menos mais um exemplar para fornecimento ao público.

“§ 3º. Na regulamentação prevista no caput deste artigo deverão ser obedecidas regras legais inerentes ao princípio da transparência.

“Art. 4º. Nos casos que a legislação específica exigir a publicação no Diário Oficial da União e/ou no Diário Oficial do Estado, tais atos também poderão ser publicados, simultaneamente, no Diário Oficial Eletrônico do Município de Assis.

“Art. 5º. A criação do Diário Oficial Eletrônico do Município de Assis não altera a edição, impressão e distribuição do Diário Oficial já existente, podendo passar a ter circulação semanal com a mesma publicação dos atos inseridos no Diário Oficial Eletrônico do Município de Assis.

“Art. 6º. Essa lei entrará em vigor na data de sua publicação.

“Art. 7º. Revogam-se as disposições em contrário.”

3. Dispõe a Constituição Estadual:

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

“§ 1º - É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.

“§ 2º - O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

7

“**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;

(...)

“**XI** - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

(...)

“**XIV** - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

(...)

“**XIX** - dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar em aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos; ...”.

O artigo 25, de seu turno, estabelece:

“**Artigo 25** - Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos”.

4. Ensina HELY LOPES MEIRELLES (*Direito Municipal Brasileiro*, Malheiros, 2014), a propósito, que a

“A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e quantitativamente o poder de emenda, para que não se desfigure nem se amplie o projeto original; só o autor pode oferecer modificações substanciais, através de mensagem aditiva. No mais, sujeita-se a tramitação regimental em situação idêntica à dos outros projetos, advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto” (p. 689).

“Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

8

autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental” (p. 633).

“Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais” (p. 760/761).

5. A lei objeto desta ação, de autoria parlamentar, impõe ao Poder Executivo a prática de ações administrativas de criação de estrutura material e funcional próprias, de molde a materializar a edição e a publicação de referida publicação eletrônica oficial, suportando a municipalidade as despesas inerentes.

Ao contrário do sustentado pela Câmara Municipal, mesmo já existindo no Município a versão impressa, a criação do Diário Oficial na versão eletrônica trará dispêndio adicional, naturalmente.

O cotejo das normas em apreço com o ensinamento clássico e, sobretudo, com as normas constitucionais, revela ter o legislador local extrapolado suas atribuições para adentrar o campo da iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo.

Assim porque a lei, apesar de inspirada ou animada por boa e nobre intenção para igualmente atingir bons objetivos, impõe ao Poder Executivo tarefas próprias da administração e, para completar, não aponta a respectiva fonte de custeio.

Assim procedendo, o diploma impugnado viola o princípio da separação de poderes (arts. 5º, *caput*, §§ 1º e 2º, 47, II, XI, XIV e XIX, “a”, da CE, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta), além de criar despesas sem especificar as respectivas fontes de custeio (art. 25 da Constituição Estadual).

Não se trata, absolutamente, de lei programática, autorizativa ou permissiva, senão determinante de atuação administrativa que deve ser implementada, posta em prática e cumprida pelo Poder Executivo. Para isso, esse Poder há de se aparelhar com os meios funcionais, materiais e financeiros que permitam levar a cabo a criação do Diário Oficial eletrônico.

Não há dúvida, por conseguinte, de se tratar de diploma legal que



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

7

“**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;

(...)

“**XI** - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

(...)

“**XIV** - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

(...)

“**XIX** - dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar em aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos; ...”.

O artigo 25, de seu turno, estabelece:

“**Artigo 25** - Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos”.

4. Ensina HELY LOPES MEIRELLES (*Direito Municipal Brasileiro*, Malheiros, 2014), a propósito, que a

“A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e quantitativamente o poder de emenda, para que não se desfigure nem se amplie o projeto original; só o autor pode oferecer modificações substanciais, através de mensagem aditiva. No mais, sujeita-se a tramitação regimental em situação idêntica à dos outros projetos, advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto” (p. 689).

“Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

9

nitidamente dispõe sobre a atividade administrativa, importando manifesta invasão da esfera constitucional de iniciativa e atuação do Poder Executivo, como pondera a Procuradoria Geral de Justiça no parecer de fls. 120/134, trazendo à colação v. aresto do C. Supremo Tribunal Federal:

“A inconstitucionalidade transparece exatamente pelo divórcio da iniciativa parlamentar da lei local com esses preceitos da Constituição Estadual.

“Pois, ao estabelecer atribuições ao Poder Executivo, de um lado, ela viola o art. 47, II, XIV e XIX, *a*, no estabelecimento de regras que respeitam à direção da administração e à organização e ao funcionamento do Poder Executivo, matéria essa que é da alçada da reserva da Administração, e de outro, ela ofende o art. 24, § 2º, 2, na medida em que impõe atribuição ao Poder Executivo, assunto cuja iniciativa legislativa lhe é reservada.

“Neste sentido, a jurisprudência:

(...)

“RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODRES. – 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, transgredir 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’ (STF, ADI-MC 2.364-AL, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 01-08-2001, DJ 14-12-2001, p. 23).

“E se a tanto não bastasse, se, em linha de princípio, a falta de recursos orçamentários não causa a inconstitucionalidade de lei, senão sua ineficácia no exercício financeiro respectivo à sua vigência – porque “inclina-se a jurisprudência no STF no sentido de que a inobservância por determinada lei das mencionadas restrições constitucionais não induz à sua inconstitucionalidade, impedindo apenas a sua execução no exercício financeiro respectivo” (STF, ADI 1.585-DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 19-12-1997, v.u., DJ 03-04-1998, p. 01) -, quando lei



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

10

de iniciativa parlamentar cria ou fornece atribuição ao Poder Executivo ou seus órgãos demandando diretamente a realização de despesa pública não prevista no orçamento para atendimento de novos encargos, com ou sem indicação de sua fonte de cobertura inclusive para os exercícios seguintes, ela também padece de inconstitucionalidade por incompatibilidade com os arts. 25, 174, III, e 176, I, da Constituição Estadual, seja porque aquele exige a indicação de recursos para atendimento das novas despesas (que não estão previstas) seja porque é reservada ao Chefe do Poder Executivo iniciativa legislativa sobre o orçamento anual, conforme pronuncia o Supremo Tribunal Federal:

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei do Estado do Amapá. 3. Organização, estrutura e atribuições de Secretaria Estadual. Matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Precedentes. 4. Exigência de consignação de dotação orçamentária para execução da lei. Matéria de iniciativa do Poder Executivo. Precedentes. 5. Ação julgada procedente” (LESTF, v. 29, n. 341, p. 35).

(...)

“E nem se alegue se tratar de mera lei autorizativa, pois essa natureza não desabona a conclusão de sua inconstitucionalidade.

“A autorização legislativa não se confunde com lei autorizativa, devendo aquela primar pela observância da reserva da iniciativa. Ainda que a lei contenha autorização (lei autorizativa) ou permissão (norma permissiva), padece de inconstitucionalidade. Em essência, houve invasão manifesta da gestão pública, assunto da alçada exclusiva do Chefe do Poder Executivo, violando sua prerrogativa de análise da conveniência e da oportunidade das providências previstas na lei.

(...)

“A lei que autoriza o Poder Executivo a agir em matérias de sua iniciativa privativa implica, em verdade, uma determinação, sendo, portanto, inconstitucional.

(...)

“A argumentação da natureza autorizativa da norma não elide a conclusão de sua inconstitucionalidade, como já decidido:

“5. Não é tolerável, com efeito, que, como está prestes a ocorrer neste caso, o Governador do Estado, à mercê das veleidades legislativas, permaneça durante tempo imprevisível com uma lei inconstitucional a tiracolo, ou, o que o seria ainda pior, seja compelido a transmiti-la a seu sucessor, com as consequências de ordem política daí derivadas” (STF, ADI-MC 2.367-SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Maurício Corrêa, 05-04-2001, v.u., DJ 05-03-2004, p. 13).”



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

11

Em situação semelhante já decidiu este C. Órgão Especial:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – MUNICÍPIO DE TATUÍ – LEI MUNICIPAL Nº 4.696, DE 10 DE DEZEMBRO DE 2012 QUE “Autoriza o Chefe do Poder Executivo a criar o Diário Oficial do Município de Tatuí” – INICIATIVA PARLAMENTAR – INVASÃO DA COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – VÍCIO FORMAL RECONHECIDO – LEI AUTORIZATIVA – AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DA RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO, BEM COMO AOS ARTIGOS 5º, 24, § 2º, 2, 25, 47, II, XIV E XIX, a, 144 e 176, I, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO – PRECEDENTES DO ÓRGÃO ESPECIAL. AÇÃO PROCEDENTE.” (ADI 2253329-84.2015.8.26.0000, Relator o Desembargador NEVES AMORIM, j. 18.05.2016)

“São inconstitucionais leis municipais de iniciativa parlamentar que estabelecem criação de diário oficial no Município” (ref. Leis 5.730, de 20.04.2004, e 6.880, de 19.12.2008, do Município de Marília - ADI 0553123-07.2010.8.26.0000, Relator Desembargador BARRETO FONSECA, j. 24.08.2011).

Em suma, é de ser decretada a inconstitucionalidade da Lei nº 317, de 15 de abril de 2016, do Município de Assis.

6. Ante o exposto, julgo procedente a ação direta de inconstitucionalidade.

É meu voto.

JOÃO CARLOS SALETTI
Relator
 assinado digitalmente