

**PODER JUDICIÁRIO**

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2021.0000159828**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2148586-47.2020.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE VALINHOS, é réu MESA DA CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS.

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

O julgamento teve a participação dos Exmo. Desembargadores PINHEIRO FRANCO (Presidente), FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, ADEMIR

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

BENEDITO, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, CLAUDIO GODOY, SOARES LEVADA, MOREIRA VIEGAS, COSTABILE E SOLIMENE, TORRES DE CARVALHO, VICO MAÑAS, LUIS SOARES DE MELLO E RICARDO ANAFE.

São Paulo, 3 de março de 2021.

XAVIER DE AQUINO**RELATOR****Assinatura Eletrônica**



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº
2148586-47.2020.8.26.0000**

AUTOR(S): PREFEITO DO MUNICÍPIO DE VALINHOS

**RÉU(S): PRESIDENTE DA CÂMARA DO MUNICÍPIO DE
VALINHOS**

COMARCA: SÃO PAULO (ÓRGÃO ESPECIAL)

VOTO Nº 33.127

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 5.823, DE 1º DE ABRIL DE 2019, DO MUNICÍPIO DE VALINHOS, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE INSTITUI O PROGRAMA “CONSUMO CONSCIENTE DA ÁGUA” PARA SER OBSERVADO NOS EQUIPAMENTOS PÚBLICOS DO MUNICÍPIO E RECOMENDADO À POPULAÇÃO DE MODO GERAL. INOCORRÊNCIA DE AFRONTA AO ART. 25 E 24, § 2º DA CARTA ESTADUAL. RECONHECIMENTO, ENTRETANTO, DE VÍCIO DE INICIATIVA NO ARTIGO 2º DA NORMA GUERREADA, POR INGRESSAR O LEGISLATIVO NA ESFERA DE COMPETÊNCIA DO ALCAIDE, IMPONDO OBRIGAÇÕES NA GESTÃO ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 47, II, XIV E XIX DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, APLICÁVEL AOS MUNICÍPIOS POR FORÇA DO ARTIGO 144 DA CITADA CARTA. INCONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 2º DA LEI. AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade da Lei nº 5.823, de 1º de abril de 2019, do Município de Valinhos, de iniciativa parlamentar, que



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

institui o programa “Consumo Consciente da Água” para ser observado nos equipamentos públicos do Município e recomendado à população, de modo geral.

Alega o autor que a norma guerreada afronta os artigos 5º, art. 24, § 2º, 2, 25, além dos incisos XIV e XIX alínea “a” do art. 47 e art. 144 da Constituição do Estado, além de alegar violação à Lei Orgânica de Valinhos e à Lei de Responsabilidade Fiscal; diz que o legislador municipal extrapolou sua função e invadiu a competência reservada constitucionalmente ao Executivo, como consequência prática advinda da atividade legislativa na gestão do Município; aduz que a norma em apreço cria obrigação irrazoável para a administração local, dentre elas as relacionadas à gestão administrativa tais como a instalação de dispositivos redutores de consumo, execução de programa de conscientização de funcionários e elaboração de material didático para a população; assevera que, ademais, a lei cria obrigações financeiras que não podem ser suportadas pelo erário neste momento, diante da crise fiscal e orçamentária que o Município atravessa; acrescenta ferido o princípio da separação dos poderes por se tratar de norma que cuida de típico ato da administração, de competência do Executivo; diz que a tese afirmada na Repercussão Geral não se aplica aos casos em que não se discute a existência ou não de reserva de iniciativa legislativa, ou em outros, aos casos em que há reserva da Administração, radcada nos arts. 5º e 47, II e XIV da Constituição Estadual, que reproduzem os arts. 2º e 84

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

da Constituição Federal; afirma, por fim, que a lei impugnada fere o artigo 25 da Carta Estadual ao impor despesas sem prévio estudo de seu impacto aos cofres públicos.

Intimada a prestar informações, a Presidente da Câmara Municipal de Valinhos relatou o trâmite do processo legislativo, afirmando ser da competência comum legislar sobre meio ambiente, onde reside interesse local; afirmou, ainda, que não haverá comprometimento de receita do Município, invocando os Temas de Repercussão Geral nº 145 e 917 para defender a constitucionalidade da norma. (fls. 40/74).

Sem manifestação da d. Procuradoria-geral do Estado (fls. 79)

Parecer da d. Procuradoria Geral de Justiça pela procedência da ação.

É o relatório.

Prima facie, cumpre esclarecer que a afronta a dispositivos da Lei Orgânica do Município de Valinhos e também da Lei de Responsabilidade Fiscal não serão aqui analisados, posto não ser suficiente a deflagrar o processo objetivo de controle de constitucionalidade, que deve ater-se ao ato normativo atacado e ao seu parâmetro constitucional que, *in casu*, é estadual.

Portanto, eventual confronto direto da norma



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

impugnada será analisado dentro dos limites do artigo 144 da Constituição Bandeirante, que assim prevê: “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.”

Superada esta questão, a ação procede em parte.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade da Lei nº 5.823, de 1º de abril de 2019, do Município de Valinhos, de iniciativa parlamentar, que institui o programa “Consumo Consciente da Água” para ser observado nos equipamentos públicos do Município e recomendado à população de modo geral.

Este é o texto da lei objurgada:

“LEI Nº 5823, DE 1º DE ABRIL DE 2019

Institui o Programa "Consumo Consciente da Água" para ser observado nos equipamentos públicos do Município e recomendado à população de modo geral.

Art. 1º Fica instituído o Programa "Consumo Consciente da Água", para ser observado nos próprios municipais e recomendado à população do Município de forma geral.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 2º *No âmbito dos próprios municipais, a Prefeitura adotará as medidas cabíveis para evitar o desperdício de água e controlar seu uso racional, como levantamento e correção dos vazamentos existentes, instalação de dispositivos redutores de consumo, captação e reutilização da água para ser empregada em outros propósitos, utilização de irrigação para jardins e, principalmente, execução de um programa de conscientização do corpo de funcionários.*

Art. 3º *Na promoção institucional para divulgação do programa à população, o Executivo deverá valer-se de material didático educacional, focando principalmente no que pode ser feito para economia de água no uso doméstico e pessoal.*

Parágrafo único. V E T A D O.

Art. 4º *As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, a partir do ano seguinte ao da aprovação da Lei.*

Art. 5º *O Poder Executivo poderá regulamentar os atos necessários à execução desta Lei.*

Art. 6º *Esta Lei entra em vigor no ato de sua publicação.*

Prefeitura do Município de Valinhos, ao 1º de abril de 2019.”

Anota-se que a lei não padece da mácula de inconstitucionalidade por afronta ao artigo 25 da Carta Estadual.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

É que esta Corte, por seu Colendo Órgão Especial firmou entendimento no sentido de que a promulgação de lei sem a especificação de dotação orçamentária ou indicação de sua fonte de custeio impede, quando muito, a exequibilidade dentro do mesmo exercício.

Neste sentido, aliás, confira-se julgado da lavra do e. Desembargador Márcio Bartoli¹ que assim deixou assente:

“Tem-se, dessa forma, que, sobrevindo em determinado exercício orçamentário norma que, de forma genérica, tenha por consequência a assunção de gastos pela Administração Pública, esses gastos poderão ser absorvidos pelo orçamento de três maneiras: (I) através de sua inserção nos gastos já previstos, seja por meio da utilização de reserva orçamentária de determinada rubrica, seja pelo remanejamento de verbas previstas e não utilizadas; (II) pela complementação do orçamento aprovado com verbas adicionais, através de créditos suplementares àqueles devidamente autorizados, ou de créditos especiais ou extraordinários; ou, por fim, quando inviável essa complementação, (III) através de sua inserção no planejamento orçamentário do exercício subsequente.

¹ ADI 2090007-48.2016.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, j. em 10/08/2016, entre outros.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Entende-se, desse modo, que a previsão de dotação orçamentária generalista não poderá se constituir em inafastável vício de constitucionalidade, vez que possíveis tanto o remanejamento orçamentário, quanto sua complementação com verbas adicionais para a acomodação das novas despesas. Possível, ademais, em última análise, a postergação do planejamento dos novos gastos para o exercício orçamentário subsequente, para que a Administração preserve a integridade de suas finanças.”

Inexiste, portanto, na norma guerreada, a apontada afronta ao artigo 25 da Carta Estadual.

Igualmente não se diga que, em sendo de iniciativa parlamentar, há invasão da esfera de competência privativa do Chefe do Executivo.

A lei em análise trata de matéria que não consta do elenco do artigo 24, § 2º, da Constituição do Estado de São Paulo, que assim dispõe:

“Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

(...) § 2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

*2 criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX; (**) Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14 de fevereiro de 2006*

3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;

4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;(NR)

*5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar; (**) Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14 de fevereiro de 2006*

6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.”.

Em se tratando de elenco *numerus clausus* que não admite ampliação, não se há considerar a apontada



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

afronta ao artigo 24, § 2º da Constituição Estadual.

E, neste passo, tem aplicação o Tema 917 de repercussão geral, firmado na ARE-RG 878.911 da Corte Suprema, no sentido de que “não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, §1º, II, 'a', 'c' e 'e', da Constituição Federal)”, não se verificando a alegada inconstitucionalidade por violação do princípio da competência exclusiva do Alcaide.

Não se descuida aqui do fato de que em temas como tal há que se observar a predominância do interesse local, de que trata o artigo 30, I e II da Constituição Federal.

Na oportunidade do julgamento da ADI 2031075-62.2019.8.26.0000, Rel. o Desembargador RICARDO ANAFE, j. em 22 de maio de 2019, deixou assente o e. Relator que, *verbis*:

“Doutra banda, no tocante à repartição de competência entre os diferentes entes federativos, cumpre anotar que a Constituição Federal estabeleceu como critério o denominado princípio da predominância do interesse. Assim, se a matéria é de interesse predominantemente geral, a competência é outorgada à União, aos Estados são reservadas as matérias de interesse predominantemente regional, cabendo aos Municípios a competência sobre as



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*matérias de interesse predominantemente local. Em relação à União, a Constituição enumerou, taxativa e expressamente, a sua competência nos artigos 21 e 22, a competência dos Municípios no artigo 30, reservando aos Estados-membros as competências que não lhes forem vedadas pelo texto constitucional (artigo 25, § 1º). A Constituição Federal fixou, ainda, a competência administrativa comum, em que todos os entes federados podem atuar em situação de igualdade (artigo 23), bem como competência concorrente, estabelecendo uma concorrência vertical legislativa entre a União, os Estados e o Distrito Federal (artigo 24). Dentre o rol das competências atribuídas à União, aos Estados e ao Distrito Federal, estabelece a Carta Polícia que eles poderão legislar, concorrentemente, sobre “produção e consumo” (inciso V) e “responsabilidade por dano ao consumidor” (inciso VIII). **Todavia, a Constituição Federal (artigo 30, incisos I e II) assegura aos Municípios a possibilidade de legislar sobre “assuntos de interesse local”, assim como a suplementação da “legislação federal e a estadual no que couber”.***

Mas, no presente caso, há indevida invasão da esfera de competência privativa do Chefe do Executivo, quanto à Administração do Município, verificada no artigo 2º da lei impugnada. Dos termos do artigo 47, incisos II, XIV e XIX da Constituição Bandeirante, aplicável aos Municípios por força do artigo 144 da citada Carta, colhe-se que:



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*“Art. 47 Compete **privativamente** ao Governador, além de outras*

atribuições previstas nesta Constituição:

[...]

II exercer, com auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da

administração estadual;

[...]

XIV praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;...”

Ora, ao atribuir ao executivo as obrigações previstas no artigo 2º da lei em comento, no sentido de que “a Prefeitura adotará as medidas cabíveis para evitar o desperdício de água e controlar seu uso racional, como levantamento e correção dos vazamentos existentes, **instalação de dispositivos redutores de consumo, captação e reutilização da água para ser empregada em outros propósitos, utilização de irrigação para jardins e, principalmente, execução de um programa de conscientização do corpo de funcionários.**”, o Legislativo ingressa em tema de gestão da Administração, agindo, assim, *ultra vires*.

Ensina Hely Lopes Meirelles² que:

“No sistema brasileiro o governo municipal é de funções divididas, cabendo as executivas à Prefeitura e as legislativas à Câmara de Vereadores. Esses dois Poderes, entrosando

2 Direito Municipal Brasileiro, SP: Malheiros, 17ª ed., 2014, p. 735



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*suas atividades específicas, realizam com independência e harmonia o governo local, nas condições expressas na lei orgânica do Município. O sistema de separação de funções - executivas e legislativas - impede que o órgão de um Poder exerça atribuições do outro. **Assim sendo, a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar.** Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regras para a Administração; a Prefeitura as executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou da Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante”.*

Violados, portanto, os antefalados dispositivos da Constituição Bandeirante ao ingressar a Edilidade em tema de iniciativa do Executivo, estabelecendo àquele Poder regras de conduta, matéria que se encontra, por reserva legal, sob o manto do Chefe do Executivo.

Quadra ressaltar que não trata a lei



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

impugnada de proposição geral e abstrata inserida na competência da Câmara Municipal que é a de atuar com caráter regulatório, genérico e abstrato, como citado na lição suso colacionada. Cuida-se, isto sim, de ato específico e concreto da administração, descabendo ao legislativo atuar na edição de norma com tal conteúdo.

Por tais razões, patente a inconstitucionalidade do suso citado dispositivo municipal.

Confira-se, aliás, julgado desta Corte na AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2013515-49.2015.8.26.0000, Rel. Des. MOACIR PERES, j. em 23/09/2015, assim ementado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 6.149/14 do Município de Ourinhos, que “dispõe sobre a divulgação da frase 'Combate ao Desperdício de Água Potável' no âmbito do Município de Ourinhos Artigo 2º, que estabelece obrigações à Secretaria Municipal de Meio

Ambiente e Agricultura, que desrespeita os artigos 5º e 47,

incisos II, XIV e XIX da Constituição Estadual Vício formal de iniciativa Artigo que invadiu as atribuições do Chefe do Poder Executivo, ofendendo o princípio da separação dos poderes Inexistência de inconstitucionalidade, contudo, no tocante aos demais

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

artigos Matéria tratada que não está prevista no rol taxativo do artigo 24, § 2º, da Constituição Paulista Gastos de pequena monta que podem ser implementados com a estrutura administrativa já existente Inconstitucionalidade do artigo 2º configurada Ação julgada procedente em parte.”.

Diante do exposto, **JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE A AÇÃO**, para declarar a inconstitucionalidade do artigo 2º da Lei nº 5823, de 1º de abril de 2019, do Município de Valinhos.

XAVIER DE AQUINO**RELATOR**