



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Registro: 2019.0000861950

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2275295-98.2018.8.26.0000, da Comarca de Comarca de Origem do Processo Não informado, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE VALINHOS, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "POR MAIORIA DE VOTOS, JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. VENCIDOS OS EXMOS. SRS. DES. ARTUR MARQUES, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, MÁRCIO BÁRTOLI (COM DECLARAÇÃO), FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, FERRAZ DE ARRUDA, ÁLVARO PASSOS, BERETTA DA SILVEIRA, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ E GERALDO WOHLERS. FARÃO DECLARAÇÃO DE VOTO VENCEDOR OS EXMOS. SRS. DES. RICARDO ANAFE E PINHEIRO FRANCO.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PEREIRA CALÇAS (Presidente), CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, ADEMIR BENEDITO, ARTUR MARQUES, PINHEIRO FRANCO, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, RICARDO ANAFE, ALVARO PASSOS, BERETTA DA SILVEIRA, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI E GERALDO WOHLERS.

São Paulo, 16 de outubro de 2019.

ELCIO TRUJILLO

RELATOR

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2275295-98.2018.8.26.0000

Comarca: Valinhos

AUTOR: Prefeito do Município de Valinhos

RÉU: Presidente da Câmara Municipal de Valinhos

VOTO Nº 36691

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 5.716, de 03 de setembro de 2018, do Município de Valinhos, de iniciativa parlamentar, que “dispõe sobre a execução dos serviços de poda, corte, remoção com destoca e substituição de árvores do passeio público dos logradouros municipais e dá outras providências” – Alegação de afronta ao princípio da separação de Poderes – Configurado o vício de iniciativa, que é privativa do Poder Executivo - Artigos 5º, 24, parágrafo 2º, '2' e '4', 47, incisos II e XIV, e 144 da Constituição do Estado de São Paulo – Violação à separação de poderes – A imposição de obrigações ao Poder Executivo caracteriza ingerência na gestão administrativa, invadindo competência reservada ao Chefe do Executivo Municipal – AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo **Sr. Prefeito do Município de Valinhos**, em que pretende a declaração de inconstitucionalidade da lei nº 5.716, de 03 de setembro de 2018, sustentando vício de iniciativa, por invadir área exclusiva do Poder Executivo, afrontando o princípio da separação de poderes, além de haver criado despesas para o Poder Executivo, ao atribuir novas obrigações às Secretarias, sem prever fonte de custeio (fls. 1/15, com documentos de fls. 16/34).

O pedido de liminar resultou deferido (fls. 36/37).



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

A **Câmara Municipal de Jundiaí** defendeu a constitucionalidade da lei, pois não interfere na Administração Pública, uma vez que já estão previstos referidos serviços a cargo da Secretaria responsável, além de não criar despesas e, portanto, não havendo necessidade de indicação de fonte de custeio, até porque os serviços serão custeados pelos próprios municípios (fls. 48/59).

Citada, a **Procuradoria Geral do Estado** deixou de se manifestar no feito (certidão de fls. 123).

Regularmente processada a presente ação, manifestou-se a douta **Procuradoria Geral de Justiça**, em parecer constante de fls. 126/136, pela improcedência do pedido.

É o relatório.

Essa a legislação questionada (fls. 32/34):

Lei nº 5.716, de 03 de setembro de 2018:

Dispõe sobre a execução dos serviços de poda, corte, remoção com destoca e substituição de árvores do passeio público dos logradouros municipais e dá outras providências.

Art. 1º. Os municípios interessados poderão contratar empresa especializada, às suas expensas, para a execução dos serviços de poda, corte, remoção com destoca e substituição de árvores do passeio público dos logradouros municipais, e no âmbito de suas propriedades particulares.

Art. 2º. A contratação da empresa para a execução dos serviços dependerá de autorização específica expedida pela Municipalidade, emitida por escrito, a requerimento do interessado.

Parágrafo único. Poderá o munícipe contratar profissional técnico devidamente habilitado, às suas expensas, para a emissão do referido laudo técnico, que será pensado por



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

ocasião do protocolo de requerimento, cabendo à Municipalidade somente a autorização para a realização dos serviços em questão.

Art. 3º. A empresa especializada executora da prestação de serviços deverá obrigatoriamente:

I – possuir sede administrativa, e estar em pleno e regular funcionamento para sua atividade fim;

II – dispor de equipamentos e mão de obra adequada para a execução do serviço;

III – possuir profissionais técnicos capacitados para execução e acompanhamento dos serviços;

IV – obedecer às normas técnicas de segurança do trabalho, sendo responsável por qualquer eventualidade;

V – observar rigorosamente os laudos expedidos pela Municipalidade quando da execução dos serviços contratados;

VI – firmar termo de responsabilidade civil por quaisquer danos causados durante a execução dos serviços, assumindo integralmente indenizações e reparos, a patrimônio ou pessoa física, nos prazos e condições determinados por legislação pertinente;

VII – fornecer documento comprobatório da execução dos serviços ao munícipe, que o encaminhará à Administração Municipal para encerramento do processo;

VIII – remover todo residual vegetal proveniente da execução do serviço, destinando-o a local adequado e designado pela Administração Municipal.

Art. 4º. Os reparos necessários à calçada de cimento ou pedra portuguesa correrão por conta do munícipe solicitante e deverão ser realizados em prazo de no máximo de 30 (trinta) dias após a execução dos serviços em questão, sob pena de aplicação de multa.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Art. 5º. No caso de remoção de árvores, o replantio no mesmo local é obrigatório, sendo indicada por competente órgão da Municipalidade a espécie vegetal a ser plantada.

Art. 6º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Da análise do texto e na esteira de reiterados julgados, tem-se que é caso de ser acolhida a pretensão, com o reconhecimento da inconstitucionalidade integral da Lei, por caracterizado o vício de iniciativa e violação à separação de poderes.

Assim é que a Constituição do Estado, tratando de iniciativa privativa do Poder Executivo, prevê em seus artigos:

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

Art. 24 – A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia 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.

(...)

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

(...)

2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX;



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

(...)

4 – servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

Art. 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;

(...)

Art. 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.

Mais:

Conforme abalizada doutrina sintetizada pelo Prof. Giovani da Silva Corralo¹, também se mantem em reserva ao Chefe do Poder Executivo, as matérias que envolvam:

¹ “O Poder Legislativo Municipal; SP: Malheiros, 2008, p. 82/87.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

- a)- servidores públicos;
- b)- estrutura administrativa;
- c)- leis orçamentárias; geração de despesas;
- d)- leis tributárias benéficas.

Conforme se apura, a legislação questionada dispõe de um serviço que, embora abra a possibilidade de execução por particular, atribui obrigações ao Poder Executivo, ao prever obrigações a servidores do Executivo local quando estabelece a necessidade autorização específica expedida pela Municipalidade para a contratação de empresa para a execução dos serviços (artigo 2º), exigir do Poder Executivo a verificação da regularidade das empresas que se apresentarem para a execução dos serviços a serem autorizados (artigo 3º), a fiscalização quanto à execução de eventuais reparos das calçadas de cimento ou pedra portuguesa (artigo 4º), além de ter que indicar a espécie vegetal a ser plantada no caso de replantio (artigo 5º) e, portanto, invadindo a esfera da estrutura administrativa local.

Caracterização efetiva, portanto, de vício de iniciativa conforme, reiteradamente, vem assentando este E. Órgão Especial:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 8.955, de 09 de Maio De 2018, que altera a Lei 8.779/2017, que criou o Programa de Incentivo a Hortas Comunitárias e Familiares, para prever a permissão de uso de parte de praça pública. – Matéria de iniciativa reservada ao poder Executivos – Artigos 5º e 144, da Constituição Estadual – Ação Procedente.” (ADI nº 2144194-35.2018.8.26.0000, Rel. Des. Antônio Carlos Malheiros, j. 17.10.2018, v.u.);

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 7.402, de 08 de julho de 2015, do Município de Guarulhos, que dispõe sobre 'a gestão de resíduos escolares aliada à educação ambiental' 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 se trata,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

absolutamente, de lei programática, autorizativa ou permissiva, senão determinante de atuação administrativa, e 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 implantação das 'Oficinas de Conservação Ambiental OCAs' nas unidades escolares da rede pública municipal de ensino de Guarulhos, como idealizado pelo Poder Legislativo 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.” (ADI nº 2159578-09.2016.8.26.0000, Rel. Des. João Carlos Saletti, j. 26.04.2017, v.u.);

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 7.472, de 19 de maio de 2016, que impõe aos órgãos da Administração Pública do Município de Guarulhos a obrigação de desenvolver Plano de Sustentabilidade. VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Reconhecimento. Lei impugnada, de iniciativa parlamentar, que avançou sobre área de gestão, ou seja, tratou de matéria que - por se referir ao exercício e à própria organização das atividades dos órgãos da Administração - é reservada à iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Como já decidiu o Supremo Tribunal Federal, em caso semelhante, 'não se pode compreender que o Poder Legislativo, sem iniciativa do Poder Executivo, possa alterar atribuições de órgãos da Administração Pública, quando a este último cabe a iniciativa de Lei para criá-los e extingui-los. De que adiantaria ao Poder Executivo a iniciativa de Lei sobre órgãos da administração pública, se, ao depois, sem sua iniciativa, outra Lei pudesse alterar todas as suas atribuições e até suprimi-las ou desvirtuá-las. Não há dúvida de que interessa sempre ao Poder Executivo a iniciativa de Lei que diga respeito a sua própria organização, como ocorre, também, por exemplo, com o Poder Judiciário' (ADIN nº 2.372, Rel. Min. Sydney Sanches, j. 21/08/2002). Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente.” (ADI nº 2148756-58.2016.8.26.0000, Rel. Des. Ferreira Rodrigues, j. 01.02.2017, v.u.).

Considerando tudo o que foi apresentado, evidente a



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

inconstitucionalidade da Lei nº 5.716, de 03 de setembro de 2018 que dispõe sobre a execução dos serviços de poda, corte, remoção com destoca e substituição de árvores do passeio público dos logradouros municipais, por invadir a competência reservada ao Chefe do Executivo Municipal.

Pelo exposto, **JULGO PROCEDENTE** a presente ação direta de inconstitucionalidade.

ELCIO TRUJILLO
Relator



PODER JUDICIÁRIO
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2275295-98.2018.8.26.0000
 Requerente: Prefeito do Município de Valinhos
 Requerido: Presidente da Câmara Municipal de Valinhos
 TJSP – (Voto nº 30.903)

DECLARAÇÃO DE VOTO CONVERGENTE

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 5.716, de 03 de setembro de 2018, do Município de Valinhos, que “dispõe sobre a execução dos serviços de poda, corte, remoção com destoca e substituição de árvores do passeio público dos logradouros municipais e dá outras providências” – Alegação de vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação de Poderes – Norma de autoria parlamentar que envolve atos de gestão administrativa – Matéria relativa à Administração Municipal, de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo – Ofensa ao princípio da harmonia e independência dos Poderes – Violação aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV e 144, da Constituição do Estado de São Paulo.

Pedido procedente.

1. *Ex ante*, cumpre destacar a adoção do relatório elaborado, bem como a razoabilidade do voto do eminente Relator Desembargador Elcio Trujillo, o qual acompanho com os seguintes acréscimos.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Valinhos visando ao reconhecimento da



PODER JUDICIÁRIO
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

inconstitucionalidade da Lei nº 5.716, de 03 de setembro de 2018, do Município de Valinhos, de iniciativa parlamentar, que “dispõe sobre a execução dos serviços de poda, corte, remoção com destoca e substituição de árvores do passeio público dos logradouros municipais e dá outras providências”, sob alegação de violação aos artigos 5º, 24, 47, II, XIV, e 144 da Constituição do Estado de São Paulo.

A Lei nº 5.716, de 03 de setembro de 2018, do Município de Valinhos, tem a seguinte redação:

Art. 1º. Os munícipes interessados poderão contratar empresa especializada, às suas expensas, para a execução dos serviços de poda, corte, remoção com destoca e substituição de árvores do passeio público dos logradouros municipais, e no âmbito de suas propriedades particulares.

Art. 2º. A contratação da empresa para a execução dos serviços dependerá de autorização específica expedida pela Municipalidade, emitida por escrito, a requerimento do interessado.

Parágrafo único. Poderá o munícipe contratar profissional técnico devidamente habilitado, às suas expensas, para a emissão do referido laudo técnico, que será apensado por ocasião do protocolo de requerimento, cabendo à Municipalidade somente a autorização para a realização dos serviços em questão.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 3º. A empresa especializada executora da prestação de serviços deverá obrigatoriamente:

I – possuir sede administrativa, e estar em pleno e regular funcionamento para sua atividade fim;

II – dispor de equipamentos e mão de obra adequada para a execução do serviço;

III – possuir profissionais técnicos capacitados para execução e acompanhamento dos serviços;

IV – obedecer às normas técnicas de segurança do trabalho, sendo responsável por qualquer eventualidade;

V – observar rigorosamente os laudos expedidos pela Municipalidade quando da execução dos serviços contratados;

VI – firmar termo de responsabilidade civil por quaisquer danos causados durante a execução dos serviços, assumindo integralmente indenizações e reparos, a patrimônio ou pessoa física, nos prazos e condições determinados por legislação pertinente;

VII – fornecer documento comprobatório da execução dos serviços ao munícipe, que o encaminhará à Administração Municipal para encerramento do processo;

VIII – remover todo residual vegetal proveniente da execução do serviço, destinando-o a local adequado e designado pela Administração Municipal.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 4º. Os reparos necessários à calçada de cimento ou pedra portuguesa correrão por conta do munícipe solicitante e deverão ser realizados em prazo de no máximo de 30 (trinta) dias após a execução dos serviços em questão, sob pena de aplicação de multa.

Art. 5º. No caso de remoção de árvores, o replantio no mesmo local é obrigatório, sendo indicada por competente órgão da Municipalidade a espécie vegetal a ser plantada.

Art. 6º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

A lei impugnada prevê uma série de procedimentos a serem realizados pela Administração, entre eles o acompanhamento da obra e a obrigatoriedade de expedição de laudos dos serviços realizados, além da vistoria final a ser realizada, de acordo com seu artigo 4º, que prevê a imposição de multa no caso dos reparos na calçada não terem sido realizados no prazo de 30 dias após a execução dos serviços previstos no artigo 1º. Assim, como bem aduziu o eminente Relator, **“a legislação questionada dispõe de um serviço que, embora abra a possibilidade de execução por particular, atribui obrigações ao Poder Executivo, ao prever obrigações a servidores do Executivo local quando estabelece a necessidade autorização específica expedida pela Municipalidade para a contratação de empresa para a execução dos serviços (artigo 2º), exigir do Poder Executivo a verificação da regularidade das empresas que se apresentarem para a execução dos serviços a serem autorizados (artigo 3º), a fiscalização quanto à execução de eventuais reparos das**



PODER JUDICIÁRIO
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

calçadas de cimento ou pedra portuguesa (artigo 4º), além de ter que indicar a espécie vegetal a ser plantada no caso de replantio (artigo 5º) e, portanto, invadindo a esfera da estrutura administrativa local.”

Dessa forma, a lei local transborda o poder do Legislativo, pois revela verdadeira ingerência no Executivo Municipal, com interferência em área exclusiva da Administração, privativa do Executivo inclusive quanto à iniciativa do projeto de lei.

Sobre o processo legislativo, destaca-se trecho da obra de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *in verbis*: “... **as regras de fixação de competência para a iniciativa do processo legislativo têm como corolário o princípio da separação dos poderes, que nada mais é do que o mecanismo jurídico que serve à organização do Estado, definindo órgãos, estabelecendo competências e marcando relações recíprocas entre esses mesmos órgãos**” (Cf. “Do Processo Legislativo”, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Saraiva, p. 111/112).

Nessa esteira, é o Prefeito quem tem a aptidão, segundo a regra constitucional, de administrar o Município (artigo 47, incisos II e XIV, da Constituição Estadual). É ele quem exercita as funções de governo relacionadas com o planejamento, organização e direção de serviços da Municipalidade.

O Poder Legislativo Municipal, a seu turno, é o que elabora, modifica, altera e emenda as leis, em caráter geral, abstrato e impessoal, que regula o comportamento dos munícipes. A Câmara do Município não administra, mas apenas fixa regras de administração,



PODER JUDICIÁRIO
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

reguladoras da atuação administrativa do Prefeito. Por isso, por deliberação do plenário, pode indicar medidas administrativas ao Chefe do Poder Executivo Municipal, a título de colaboração e sem qualquer obrigatoriedade. Todavia, não pode prover situações concretas por seus próprios atos e impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de exclusiva atribuição e competência.

N'outro giro, “Ives Gandra Martins, referindo-se aos atos típicos de administração, ensina que **'sobre tais matérias tem o Poder Executivo melhor visão do que o Legislativo, por as estar gerindo. A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este Poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade'** ('Comentários à Constituição do Brasil', 4º vol. Tomo I, 3. ed., atualizada, São Paulo, Saraiva, 2002).”¹

A propósito, julgados deste Colendo Órgão Especial:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 10.672, de 17 de fevereiro de 2.006, do Município de São Ribeirão Preto, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a reserva de áreas para a instituição de estacionamentos especiais - Violação aos artigos 5º, 47, II e XIV, cumulados com o art. 144, todos da Constituição Estadual -

¹ ADI nº 2047125-42.2014.8.26.0000, Rel. Des. Ferreira Rodrigues, j. 22/10/2014.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Lei de iniciativa parlamentar que invadiu a competência legislativa do Chefe do Poder Executivo, ofendendo o princípio da separação dos poderes e, bem assim, a esfera da gestão administrativa - Precedentes - Ação procedente.” (ADI n° 2001814-52.2019.8.26.0000, Rel. Des. Salles Rossi, j. 15/05/2019).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – § 2º, § 3º, 'a' e 'b' e § 4º, 'a', 'b' e 'c' do art. 22 da Lei n° 3.030, de 20-6-2018, incluídos pela Emenda Legislativa n° 29, ao Projeto de Lei Ordinária n° 16/18, de autoria do Chefe do Poder Executivo – Norma que 'Institui o plano municipal de mobilidade urbana de Martinópolis e dá outras providências' - Iniciativa parlamentar - Violação ao princípio da separação de poderes – Reserva da Administração. A atividade legislativa não se limitou a estabelecer genericamente objetivos ou diretrizes a serem adotados quanto à infraestrutura e gestão do espaço público, pelo contrário, ao impor obrigações não previstas inicialmente e fixar prazos para a atuação administrativa, a Câmara Municipal elegeu como o Poder Público deve agir, a forma e o ritmo. Matéria atribuída pela Constituição ao



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Chefe do Poder Executivo Municipal, por ser inerente ao planejamento e organização do Município. Eventual ausência de receitas acarreta, no máximo, a inexecutabilidade da norma no mesmo exercício em que foi promulgada. Inconstitucionalidade reconhecida. Violação aos arts. 5º, 47, II, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144, todos da CE/89. Ação procedente.” (ADI nº 2238802-25.2018.8.26.0000, Rel. Des. Carlos Bueno, j. 15/05/2019).

Diante desse quadro, flagrante a inconstitucionalidade da lei impugnada, por afronta aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV, e 144, da Constituição do Estado de São Paulo.

2. À vista do exposto, pelo meu voto, julgo procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 5.716, de 03 de setembro de 2018, do Município de Valinhos.

Ricardo Anafe



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

DECLARAÇÃO DE VOTO

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº

2275295-98.2018.8.26.0000

São Paulo

Requerente: Prefeito do Município de
Valinhos

Requerido: Presidente da Câmara Municipal
de Valinhos

Declaração de voto divergente 41.152

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Valinhos, impugnando a Lei 5.716, de 03 de setembro de 2018, de referida municipalidade, que *“dispõe sobre a execução dos serviços de poda, corte, remoção com destoca e substituição de árvores do passeio público dos logradouros municipais e dá outras providências”*.



PODER JUDICIÁRIO
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

2. Adotado o relatório constante do voto do E. Relator, Des. Élcio Trujillo, e tendo em vista os acréscimos feitos no voto convergente da lavra do E. Des. Ricardo Anafe, **peço licença para divergir da posição adotada por S. Exas., e, por esta declaração de voto, julgar o pedido da presente ação improcedente.**

A Lei combatida tem a seguinte redação:

“Lei n° 5.716, de 03 de setembro de 2018.

Dispõe sobre a execução dos serviços de poda, corte, remoção com destoca e substituição de árvores do passeio público dos logradouros municipais e dá outras providências.

Art.1°. Os munícipes interessados poderão contratar empresa especializada, às suas expensas, para a execução dos serviços de poda, corte, remoção com destoca e substituição de árvores do passeio público dos logradouros municipais, e no âmbito de suas propriedades privadas.

Art.2°. A contratação da empresa para a execução dos serviços dependerá de autorização específica expedida pela Municipalidade, emitida por escrito, a



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

requerimento do interessado.

Parágrafo único. Poderá o munícipe contratar profissional técnico devidamente habilitado, às suas expensas, para a emissão do referido laudo técnico, que será apensado por ocasião do protocolo de requerimento, cabendo à Municipalidade somente a autorização para a realização dos serviços em questão.

Art.3º. A empresa especializada executora da prestação de serviços deverá obrigatoriamente:

I – possuir sede administrativa, e estar em pleno e regular funcionamento para sua atividade fim;

II – dispor de equipamentos e mão de obra adequada para a execução do serviço;

III – possuir profissionais técnicos capacitados para execução e acompanhamento dos serviços;

IV – obedecer às normas técnicas de segurança do trabalho, sendo responsável por qualquer eventualidade;

V – observar rigorosamente os laudos expedidos pela Municipalidade quando da execução dos



PODER JUDICIÁRIO
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

serviços contratados;

VI – firmar termo de responsabilidade civil por quaisquer danos causados durante a execução dos serviços, assumindo integralmente indenizações e reparos, a patrimônio ou pessoa física, nos prazos e condições determinados por legislação pertinente;

VII – fornecer documento comprobatório da execução dos serviços ao munícipe, que o encaminhará à Administração Municipal para encerramento do processo;

VIII – remover todo residual vegetal proveniente da execução do serviço, destinando-o a local adequado e designado pela Administração Municipal.

Art.4º. Os reparos necessários à calçada de cimento ou pedra portuguesa correrão por conta do munícipe solicitante e deverão ser realizados em prazo de no máximo de 30 (trinta) dias após a execução dos serviços em questão, sob pena de aplicação de multa.

Art.5º. No caso de remoção de árvores, o replantio no mesmo local é obrigatório, sendo indicada por competente órgão da Municipalidade a espécie vegetal a ser



PODER JUDICIÁRIO
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

plantada.

Art.6º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

3. Respeitado o posicionamento em sentido diverso, entende-se que a norma impugnada disciplina questão relativa ao **manejo sustentável e à proteção da flora e do meio ambiente urbanos**, instituindo a possibilidade de os cidadãos valinhenses providenciarem, se assim lhes for conveniente e às suas expensas, a contratação de empresa especializada para a execução dos serviços de poda, corte, remoção com destoca e substituição de árvores situadas na via pública e no interior das propriedades particulares.

Tal medida, entretanto, não exclui a atuação do Poder Público Municipal nessa seara, tratando-se de verdadeira ampliação do leque de opções utilizáveis pelos interessados para a realização dos serviços elencados na legislação combatida. Vale destacar, ainda neste ponto, que os trabalhos solicitados pelos munícipes e realizados por empresas especializadas da área serão sempre precedidos de autorização do órgão competente da Administração local, sob sua supervisão



PODER JUDICIÁRIO
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

e, caso mal executados, com geração de prejuízos, seus executores estarão sujeitos à imposição de penalidades, o que fica claro pela análise do diploma legal.

Examinam-se no presente caso, portanto, disposições legais que buscam dar efetividade a uma série de comandos e princípios contidos no artigo 225, da Constituição Federal e nos artigos 191, 192, 193, 194 e 195, da Constituição Paulista, destacando-se, a propósito, os seguintes dispositivos, que abordam temática afeta à proteção do meio ambiente e se revelam plenamente aplicáveis ao âmbito dos municípios:

*“Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, **impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.***

*§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, **incumbe ao Poder Público:***

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;



PODER JUDICIÁRIO
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

(...)

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

(...)

§2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.”

“Artigo 191 – O Estado e os Municípios providenciarão, com a participação da coletividade, a preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente natural, artificial e do trabalho, atendidas as peculiaridades regionais e locais e em harmonia com o



PODER JUDICIÁRIO
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

desenvolvimento social e econômico

Artigo 192 – A execução de obras, atividades, processos produtivos e empreendimentos e a exploração de recursos naturais de qualquer espécie, quer pelo setor público, quer pelo privado, serão admitidas se houver resguardo do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Artigo 193 – O Estado, mediante lei, criará um sistema de administração da qualidade ambiental, proteção, controle e desenvolvimento do meio ambiente e uso adequado dos recurso naturais, para organizar, coordenar e integrar as ações de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, assegurada a participação da coletividade, com o fim de:

II – adotar medidas, nas diferentes áreas de ação pública e junto ao setor privado, para manter e promover o equilíbrio ecológico e a melhoria na qualidade ambiental, prevenindo a degradação em todas as suas formas e impedindo ou mitigando impactos ambientais negativos e recuperando o meio ambiente degradado;

III – definir, implantar e administrar espaços



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

territoriais e seus componentes representativos de todos os ecossistemas originais a serem protegidos, sendo a alteração e supressão, incluindo os já existentes, permitidas somente por lei;

X – proteger a flora e a fauna, nesta compreendidos todos os animais silvestres, exóticos e domésticos, vedadas as práticas que coloquem em risco sua função ecológica e que provoquem extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade, fiscalizando a extração, produção, criação, métodos de abate, transporte, comercialização e consumo de seus espécimes e subprodutos;

XI – controlar e fiscalizar a produção, armazenamento, transporte, comercialização, utilização e destino final de substâncias, bem como o uso de técnicas, métodos e instalações que comportem risco efetivo ou potencial para a qualidade de vida e meio ambiente, incluindo o de trabalho;

XIV – promover medidas judiciais e administrativas de responsabilização dos causadores de poluição ou de degradação ambiental;

XVII – estimular e contribuir para a



PODER JUDICIÁRIO
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

recuperação da vegetação em áreas urbanas, com plantio de árvores, preferencialmente frutíferas, objetivando especialmente a consecução de índices mínimos de cobertura vegetal;

Artigo 194 – Aquele que explorar recursos naturais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com a solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

Parágrafo único – É obrigatória, na forma da lei, a recuperação, pelo responsável, da vegetação adequada nas áreas protegidas, sem prejuízo das demais sanções cabíveis.

Artigo 195 – As condutas e atividades lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, com aplicação de multas diárias e progressivas no caso de continuidade da infração ou reincidência, incluídas a redução do nível de atividade e interdição, independentemente da obrigação dos infratores de reparação causados”.

4. Fixadas tais premissas e considerada a autonomia constitucional da Câmara dos Vereadores no



PODER JUDICIÁRIO
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

exercício de sua atividade legislativa típica, julgo não se ter configurado (i) vício formal de inconstitucionalidade relacionado à invasão da competência para iniciativa legislativa atribuída, privativamente, ao Chefe do Poder Executivo, tampouco (ii) ofensa material à regra da separação dos poderes, através de eventual prática de atos de administração por meio das disposições legais em análise.

5. Não se constata a presença de vício formal de iniciativa legislativa, na medida em que a lei municipal (a) não cria ou extingue cargos, funções ou empregos públicos, (b) não fixa a respectiva remuneração; (c) também não cria ou extingue Secretarias e órgãos da administração pública; e, finalmente, (d) não dispõe sobre servidores públicos ou acerca de seu regime jurídico. Nada indica, portanto, infringência à iniciativa legislativa **taxativamente** atribuída de forma exclusiva ao Chefe do Poder Executivo, nos termos do artigo 24, §2º, da Constituição Paulista.

Ademais, ressalta-se que, ao examinar a controvérsia acerca da competência para iniciativa de lei municipal que preveja a obrigatoriedade de **instalação de**



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias, o **Supremo Tribunal Federal** consolidou a **Tese nº 917 de Repercussão Geral**, no sentido de que *“não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, 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)”*.

A partir do enunciado firmado no recurso paradigma, não seria lógico acolher o argumento que sustenta a usurpação da competência legislativa exclusiva do Chefe do Executivo no caso dos autos – *em que a lei combatida apenas disciplina a possibilidade de que municípios, mediante autorização do Poder Público, possam contratar empresa para a realização de serviços relacionados à manutenção e à remoção de espécies arbóreas situadas no município, com seus recursos* –, **se o próprio Supremo Tribunal Federal já reconheceu a validade de lei municipal que impôs à Administração Pública a obrigação de promover a instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais.**



PODER JUDICIÁRIO
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Ainda sobre o tema, anota a doutrina de **Gilmar Mendes**: *“Em algumas hipóteses, a Constituição reserva a possibilidade de dar início ao processo legislativo a apenas algumas autoridades ou órgãos. Fala-se, então, em iniciativa reservada ou privativa. Como figuram hipóteses de exceção, os casos de iniciativa reservada não devem ser ampliados por via interpretativa.¹”*

Além disso, tal como elucidado pela Presidente da Câmara Municipal de Valinhos nas informações prestadas, *“In casu, a lei municipal questionada que prevê a possibilidade de o próprio munícipe contratar empresa especializada, às suas expensas, para a execução dos serviços de poda, corte, remoção com destoca e substituição de árvores de passeio público no âmbito de suas propriedades não cria ou altera a estrutura ou as atribuições de órgãos da Administração Pública local, nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não se encontra eivada de vício de constitucionalidade formal”* (fls.52, textual).

6. Afastado o vício formal de constitucionalidade, cumpre destacar, que, igualmente, a lei

¹ Mendes, Gilmar Ferreira. Curso de direito constitucional. 2. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2017. Página 803.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

em debate **não constitui ato concreto de administração, tampouco se confunde com o planejamento e o gerenciamento dos serviços públicos municipais.** Sua edição, portanto, não materializa violação ao princípio da Separação dos Poderes.

Cuida-se, em verdade, de **norma geral obrigatória, emanada a fim de assegurar o manejo sustentável da flora urbana e a preservação do meio ambiente urbano, cabendo ao Município implementá-la por meio de provisões especiais, com respaldo no seu poder regulamentar² (cf. artigos 84, IV, CF, e 47, III, CE), sempre respeitadas a conveniência e oportunidade da Administração Pública.**

Consoante se verifica em seu texto, a lei valinhense se limitou a estatuir, mediante disposições dotadas de generalidade e amplitude, a possibilidade de que os municípios realizem serviços de poda, remoção e replantio de árvores e outros correlatos, mediante contratação de empresa **privada, com a autorização e a fiscalização do Poder**

² De acordo com os ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello, *“melhor seria designar tal atribuição como ‘dever regulamentar’, pois o que o Chefe do Executivo tem é o dever de regulamentar as leis que demandam tal providência, e não meramente um ‘poder’ de fazê-lo”* (Curso de Direito Administrativo, 29ª edição, Malheiros Editores, São Paulo, 2012, p. 357).



PODER JUDICIÁRIO
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Público. Não há, entretanto, nenhuma determinação de cunho efetivamente concreto destinada à Administração Pública, como apontam os votos em sentido contrário.

De mais a mais, conforme destacado pelo Presidente da Câmara Municipal, **a análise da viabilidade dos serviços elencados – inclusive com a emissão de laudos, se necessário – já se trata de atribuição legal de órgão com competência ambiental da Administração Pública**, o que evidencia a incoerência de atribuição de novas funções a entidades públicas: ***“No caso dos autos ressalta-se que a análise de solicitações de poda, corte, remoção de árvores e sua fiscalização já são inerentes às atividades da Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente, mesmo porque a Lei Municipal nº 3.868/04, que dispõe sobre a arborização urbana do Município de Valinhos, já prevê que a realização de corte e poda de árvores em vias ou logradouros públicos somente será permitida por servidores da Prefeitura ou empregados de empresas concessionárias de serviço público ou particular, tecnicamente capacitados para tais atividades com equipamentos e ferramentas adequadas, sob***



PODER JUDICIÁRIO
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

a supervisão da Prefeitura Municipal (art.11), e também estabelece que a Prefeitura poderá autorizar a poda ou remoção de árvores por empresa especializada, cadastrada para este fim na Prefeitura (art.12, inciso III). (...) Assim, nota-se que a lei guerreada apenas possibilita que o munícipe contrate empresa especializada para a execução dos serviços de poda, corte, remoção com destoca e substituição de árvores de passeio no âmbito de suas propriedades, às suas expensas, não estabelecendo qualquer procedimento que já não fosse executado pelos órgãos da municipalidade”
 (fls.56/57, textual).

Assim, não se pode afirmar que houve usurpação das atribuições privativas do Chefe do Poder Executivo.

7. Também não se verifica qualquer contrariedade à Constituição Estadual, unicamente por a lei atacada gerar eventuais ônus à administração pública, relacionados, principalmente, à fiscalização do cumprimento de suas disposições e à análise dos serviços envolvendo a flora urbana, solicitados pelos munícipes. Aqui, é importante lembrar



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

que ao Executivo e ao Legislativo correspondem, tipicamente, funções específicas e separadas. Como leciona a doutrina de **Hely Lopes Meirelles**: *“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. 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, 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”*. E arremata o autor: *“A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos;*



PODER JUDICIÁRIO
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

dispõe, unicamente, sobre sua execução.³

Em suma, se a concretização de lei que dispõe genericamente sobre o processo de manejo sustentável da flora urbana está entre as atividades típicas do Poder Executivo, sendo inerente à sua atuação, conclui-se ser lícito ao Poder Legislativo Municipal impor-lhe, através de norma dotada de razoáveis níveis de abstração, o exercício de tais funções.

Aliás, rememora-se que, por força de previsão expressa do artigo 225, da Constituição da República – já citado –, incumbe ao Poder Público proteger a fauna e a flora e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas.

Ou seja, extrai-se do próprio comando constitucional federal o dever do Estado, de maneira geral – incluindo-se aí Legislativo, Executivo e Judiciário –, de fomentar a proteção do meio ambiente, justamente o que foi feito pela lei em julgamento.

Dessa forma, se o texto impugnado se

³ MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito Municipal Brasileiro*, 17ª edição, atualizada por Adilson Abreu Dallari (Coordenador), Malheiros Editores, p. 631, grifado.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

limitou a introduzir uma forma de, em âmbito local, levar a cumprimento certo dever estatal relacionado à efetivação de direito fundamental expressamente previsto nos textos das Constituições Federal e Estadual, com a previsão de **instrumentos mínimos capazes de garantir a exequibilidade e eficácia da nova determinação instituída no ordenamento**, caberá à Administração Pública, a partir dessas previsões genéricas e abstratas, a fiel execução da lei, repete-se, segundo critérios de oportunidade e conveniência e por meio de **provisões especiais**.

8. Na doutrina de **Paulo Affonso Leme Machado** há destaque para o tema em apreço, com referência a dispositivo do antigo Código Florestal – reproduzido na Lei 12651/12, em vigência⁴: *“A poda de árvores existentes em espaços públicos (praças, áreas verdes, ruas etc.) não pode ser feita imotivadamente, pois a utilização desses bens só pode ser feita de modo que não se comprometa a integridade dos*

⁴ Art. 70. Além do disposto nesta Lei e sem prejuízo da criação de unidades de conservação da natureza, na forma da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, e de outras ações cabíveis voltadas à proteção das florestas e outras formas de vegetação, **o poder público federal, estadual ou municipal poderá**: I - proibir ou limitar o corte das espécies da flora raras, endêmicas, em perigo ou ameaçadas de extinção, bem como das espécies necessárias à subsistência das populações tradicionais, delimitando as áreas compreendidas no ato, fazendo depender de autorização prévia, nessas áreas, o corte de outras espécies; II - **declarar qualquer árvore imune de corte, por motivo de sua localização, raridade, beleza ou condição de porta-sementes**; III - estabelecer exigências administrativas sobre o registro e outras formas de controle de pessoas físicas ou jurídicas que se dedicam à extração, indústria ou comércio de produtos ou subprodutos florestais.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

atributos que justifiquem sua proteção' (art.225, §1º, III, segunda parte, da CF). A ação civil pública ou a ação popular podem ser instrumentos úteis para tentar-se impedir abusos. Destarte, o corte de árvores, ainda que com o objetivo de substituí-las por outras, desde que haja possibilidade de significativa degradação do meio ambiente, exige a realização de Estudo Prévio de Impacto Ambiental, ainda que não esteja expressamente arrolada tal hipótese no art. 2º da Resolução 1/86 – CONAMA, ou que não esteja prevista na legislação municipal. Para a conservação de uma determinada árvore, por motivo de sua localização, raridade, beleza ou condição de porta-sementes merece ser aplicado o artigo 7º do Código Florestal (Lei federal 4.771/65). O artigo referido diz que a 'declaração de imune de corte' será feita mediante ato do Poder Público. O ato, portanto, pode ser um decreto do Prefeito Municipal ou uma lei votada pela Câmara Municipal ou, até, das instâncias estadual ou federal, conforme o grau de interesse.⁵

Como se vê, novamente a expressão “Poder Público” deve ser lida em **sentido amplo**, ou seja, a englobar

Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário. Diante

⁵ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito ambiental brasileiro. 12ª edição. Revista, atualizada e ampliada. Malheiros Editores: São Paulo, 2004. Página 381.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

disso, incongruente seria não aplicar o mesmo entendimento ao caso dos autos – ***concluindo-se, então, que o processo de poda, corte remoção e plantio de árvores situadas na zona urbana pode ser disciplinado por lei genérica e abstrata de origem parlamentar, como a ora analisada*** –, sobretudo porque se trata de questão pertencente à mesma esfera.

9. Vale acrescentar que é de competência do Poder Legislativo, ao criar a lei, estabelecer os direitos e obrigações inovadores no ordenamento - **de forma abstrata, porém com caráter de obrigatoriedade** - delimitando, assim, o **âmbito e os limites** a serem observados pelo Poder Executivo no exercício do poder regulamentar. As obrigações instituídas pela lei impugnada e alguns dos meios relacionados ao seu cumprimento devem surgir (leia-se: ser identificados com caráter de originalidade), justa e legitimamente, **por meio da lei ora contestada**, e não em atos concretos regulamentares.

Nas palavras de **Celso Antônio Bandeira de Mello**⁶: “(...) **ao regulamento desassiste incluir no sistema positivo qualquer regra geradora de direito ou obrigação novos. Nem favor nem restrição que já não se contenham**

⁶ Curso de Direito Administrativo, 29ª ed., Malheiros Editores, São Paulo, 2012, págs. 359/360



PODER JUDICIÁRIO
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

previamente na lei regulamentada podem ser agregados pelo regulamento. Há inovação proibida sempre que seja impossível afirmar-se que aquele específico direito, dever, obrigação, limitação ou restrição já estavam estatuídos e identificados na lei regulamentada. Ou, reversamente: há inovação proibida quando se possa afirmar que aquele específico direito, dever, obrigação, limitação ou restrição incidentes sobre alguém não estavam já estatuídos e identificados na lei regulamentada. (...) **É, pois, à lei, e não ao regulamento, que compete indicar as condições de aquisição ou restrição de direito.** Ao regulamento só pode assistir, à vista das condições preestabelecidas, a especificação delas. E esta especificação tem que se conter no interior do conteúdo significativo das palavras legais enunciadoras do teor do direito ou restrição e do teor das condições a serem preenchidas. **Deveras, disciplinar certa matéria não é conferir a outrem o poder de discipliná-la. Fora isto possível, e a segurança de que 'ninguém poderá ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei' deixaria de se constituir em proteção constitucional.** Em suma: não mais haveria a



PODER JUDICIÁRIO
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

garantia constitucional aludida, pois os ditames ali insculpidos teriam sua valia condicionada às decisões infraconstitucionais, isto é, às que resultassem do querer do legislador ordinário. (...)

27. Por isto, a lei que limitar-se a (pretender) transferir ao Executivo o poder de ditar, por si, as condições ou meios que permitem restringir um direito configura delegação disfarçada, inconstitucional.

10. Por oportuno, citam-se precedentes deste **Órgão Especial** relativos a **casos similares**, julgados por unanimidade e nos quais se adotou o entendimento exposto na presente divergência: **“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 2.866, de 21 de novembro de 2017 do Município de Itirapina, de iniciativa parlamentar, que "dispõe sobre as normas referentes ao plantio de árvores exóticas e outras árvores de grande porte junto à rede de distribuição de energia elétrica e dá outras providências". Vício de iniciativa. Inocorrência. Competência concorrente do Executivo e Legislativo para legislarem sobre o tema. Limitação de iniciativa parlamentar que é prevista, numerus clausus, no texto constitucional, de forma**



PODER JUDICIÁRIO
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

que "não podem ser criadas novas restrições, isto é, novos casos de reserva de iniciativa do Executivo, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios". Norma vergastada que não cria ou estrutura qualquer órgão da administração municipal. Ausência de invasão, por outro lado, de matéria de alçada exclusiva do Alcaide, como são os atos de administração e gestão do Município elencados no artigo 47 e seus incisos, da Constituição Estadual. Precedentes da Corte Suprema e desta Corte. Ação improcedente." (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2000281-92.2018.8.26.0000; Relator: Xavier de Aquino; Órgão Especial; Data do Julgamento: 11/04/2018).

No mesmo sentido: **"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – I. AUSÊNCIA DE PARAMETRICIDADE – Controle abstrato de constitucionalidade que somente pode se fundar na Constituição Estadual – Análise restrita aos dispositivos constitucionais estaduais invocados – II. VÍCIO DE INICIATIVA – Lei Municipal n. 838, de 12 de maio de 2016, que "dispõe sobre a obrigatoriedade, pelos empreendedores de loteamentos, do plantio de árvores**



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

antes do início da venda de lotes, e dá outras providências"

– Legislação que não interfere na gestão administrativa do Município – Inexistência de vício de iniciativa – Regra de polícia administrativa imposta a todos, indistintamente – Criação de obrigação que não implica inconstitucionalidade – Ação julgada improcedente.. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2173432-70.2016.8.26.0000; Relator: Moacir Peres; Órgão Especial; Data do Julgamento: 22/03/2017).

Ainda: ***“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI 11.169, DE 15 DE SETEMBRO DE 2015, DO MUNICÍPIO DE SOROCABA QUE ESTABELECEU POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL DE REMOÇÃO E SUBSTITUIÇÃO DE ÁRVORES A ESPÉCIE EXÓTICA INVASORA "LEUCENA" POR ESPÉCIES NATIVAS DO MUNICÍPIO – COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL EM LEGISLAR SOBRE PROTEÇÃO AMBIENTAL À LUZ DO ART 193, INCISO XVII, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - EXISTÊNCIA DE LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE O PLANO DE ARBORIZAÇÃO DO ESPAÇO URBANO, INCLUSIVE JÁ***



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ESTABELECENDO COMO ENFRENTARÁ O MUNICÍPIO AS DESPESAS PARA EXECUÇÃO DO CITADO PLANO (LEI MUNICIPAL Nº 10.521, DE 17 DE JULHO DE 2013) QUE INCLUI, EVIDENTEMENTE, O PROGRAMA INSTITUÍDO PELA LEI ORA ATACADA QUE REMETE EXPRESSAMENTE À FONTE DE CUSTEIO (§ 1º, DO ARTIGO 1º) – AÇÃO IMPROCEDENTE'. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2039269-56.2016.8.26.0000; Relator: Ferraz de Arruda; Órgão Especial; Data do Julgamento: 15/06/2016).

11. Por tais fundamentos, atento ao teor da legislação impugnada e ao entendimento firmado por este **Órgão Especial** a respeito da matéria em casos correlatos, julga-se inexistir incompatibilidade entre o ato normativo sob exame e a disciplina constitucional pertinente, sendo de rigor, assim, decretar a improcedência do pedido com a revogação da liminar deferida às fls.36/37.

12. Ante o exposto, por este voto, julga-se **improcedente** o pedido da presente ação direta e revoga-se a liminar deferida.

Márcio Bartoli



PODER JUDICIÁRIO
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2275295-98.2018.8.26.0000

Voto nº 37.424

Autor: Prefeito do Município de Valinhos

Réu: Presidente da Câmara Municipal de Valinhos

**Declaração de Voto Vencedor do
 Desembargador PINHEIRO FRANCO**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
 – Lei nº 5.716/2018 do Município de Valinhos –
 Iniciativa parlamentar – Lei a disciplinar a execução
 de serviços de poda, corte, remoção com destoca e
 substituição de árvores do passeio público dos
 logradouros municipais – Ofensa ao princípio da
 independência dos poderes – Inconstitucionalidade –
 Artigos 5º, caput, 47, incisos II e XIV, e 144 da
 Constituição do Estado de São Paulo – Declaração de
 voto – Procedência.

Vistos.

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Valinhos e relacionada à Lei nº 5.716/ 2018, de iniciativa parlamentar.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

O nobre relator, desembargador Elcio Trujillo, concedeu a liminar, suspensa, portanto, a eficácia do mencionado diploma legal.

A Procuradoria-Geral de Justiça propugnou a improcedência do pedido (fls.126/136).

Iniciado o julgamento, após voto do relator dinamizado à procedência do pedido inicial, acompanhado pelo voto do desembargador Ricardo Anafe, verificou-se a abertura de divergência por conta de percuciente voto preferido pelo desembargador Márcio Bartoli, a julgar improcedente o pleito, com a revogação da liminar concedida. Ato contínuo, o julgamento foi sobrestado no dia 9 de outubro de 2019 para complementação do quórum do Órgão Especial desta Corte, materializado empate, com doze votos para cada posição.

Adotado, quanto ao mais, o relatório elaborado pelo desembargador Elcio Trujillo, reconheço a inconstitucionalidade integral da mencionada lei municipal, respeitado o entendimento contrário.

A hipótese diz respeito a uma lei do município de Valinhos de iniciativa parlamentar a abordar a execução dos serviços de poda, corte, remoção com destoca e substituição de árvores do passeio público dos logradouros municipais. A lei sob análise está transcrita nos votos já proferidos.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

O nobre relator, acompanhado de vários integrantes do Órgão Especial desta Corte, apontou inconstitucionalidade em razão de vício de iniciativa, privativa, **in casu**, do Poder Executivo local, com violação aos artigos 5º, 24, § 2º, '2' e '4', 47, incisos II e XIV, e 144 da Constituição do Estado de São Paulo. De acordo com Sua Excelência, está caracterizado ainda o desrespeito à separação de poderes.

O desembargador Ricardo Anafe acompanhou o voto do relator, a considerar que a norma de autoria parlamentar envolve atos de gestão administrativa, materializada ofensa ao princípio da harmonia e independência entre os poderes. Indicou violação aos artigos 5º, 47, incisos II e XIV, e 144 da Constituição do Estado de São Paulo.

O desembargador Márcio Bartoli, por sua vez, ressaltou que a lei municipal prevê a possibilidade do munícipe contratar empresa especializada, às suas expensas, para a execução dos serviços de poda, corte, remoção e substituição de árvores, sem criar ou alterar a estrutura dos órgãos da administração pública e sem tratar do regime de servidores públicos, ausente determinação concreta destinada ao Poder Executivo, observando ainda que a análise da viabilidade dos serviços já envolve atribuição da administração pública local. Sugeriu que a concretização da lei que dispõe genericamente a respeito do manejo sustentável da flora urbana está entre as atividades típicas do Poder Executivo, seguindo-se ser lícito ao Poder Legislativo Municipal tratar do exercício de tais funções com alguma abstração.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Delimitado o panorama, observa-se do texto da lei, especificamente em seu 1º, a possibilidade conferida ao munícipe de contratação de empresa especializada, às suas expensas, para a execução dos serviços já mencionados.

Entrementes, e não poderia ser diferente, o artigo 2º, **caput** e parágrafo único, da lei municipal estabelece a necessidade de autorização específica para tal contratação, ainda que acompanhada de laudo técnico, a ser expedida pela Municipalidade, por escrito e a requerimento do interessado. O artigo 3º da Lei nº 5.716/2018, por sua vez, em oito incisos, fixa pressupostos e positiva obrigações à empresa especializada contratada. Do artigo 4º exsurge a necessidade de fiscalização quanto aos reparos na calçada de cimento ou pedra portuguesa, indicado o prazo máximo de trinta dias para tais providências após a execução dos serviços, sob pena de aplicação de multa. Do artigo 5º emerge a necessidade de replantio de árvores no mesmo local em caso de remoção, o que também deverá ser fiscalizado, a ser indicada por competente órgão da Municipalidade a espécie vegetal a ser plantada.

Ora, alguns questionamentos são imprescindíveis à definição deste feito: a) quem deverá analisar o requerimento e, após conferir vários pressupostos, conceder a preconizada autorização? b) quem fiscalizará a execução dos serviços? c) quem fiscalizará a execução dos reparos necessários à calçada de cimento ou pedra portuguesa, com o



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

respectivo prazo e para aplicação de multa? d) quem fiscalizará o replantio no mesmo lugar em caso de remoção de árvores? e) quem indicará a “espécie vegetal a ser plantada”? À evidência, o Executivo municipal.

Por conseguinte, inequívoco que a lei municipal, ainda que a possibilitar a contratação dos serviços em tela por particular, o que pode ensejar interpretação consubstanciada na ausência da imposição de obrigações concretas ao Poder Executivo, atribui de forma efetiva aos servidores locais diversas obrigações diretas relacionadas a tais serviços, mormente no aspecto da fiscalização e controle.

De maneira geral, a fiscalização de variados aspectos de um município já faz parte das obrigações naturalmente ligadas ao Poder Executivo local. Todavia, isso não autoriza que novas e específicas obrigações de fiscalização sejam atribuídas ao Executivo por deliberação exclusiva do Legislativo, que, por evidente, não administra. Com o devido respeito, está suficientemente caracterizada a imposição de inúmeras obrigações à administração pública municipal, aptas até mesmo à formação de uma estrutura para o respectivo cumprimento.

É dizer, a própria atividade atinente à fiscalização, inerente ao Executivo, sofreu indevida ingerência por parte da lei, visto que especificados vários itens que delimitam e balizam essa atividade, e isso sem qualquer abstração. O artigo 3º da Lei nº 5.716/2018, em especial, confere sensível concretude a essa ingerência.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Em realidade, em harmonia com o artigo 47, incisos II e XIV, da Constituição Estadual, cabe privativamente ao chefe do Executivo exercer a direção superior da administração e praticar os demais atos de administração, nos limites de sua competência. Nesse contexto, evidente a invasão da lei em tela a tal reserva da administração exercida pelo prefeito, visto que sensível a disposição a respeito da organização e forma de prestação de serviços municipais. Assim, curial o reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 5.716/2018 por violação ao princípio da separação de poderes.

Cabe novamente registrar que a separação de poderes emerge comprometida com a referida lei municipal, invadida matéria própria do Poder Executivo. Incide o artigo 5º, **caput**, da Constituição do Estado de São Paulo.

A importância da separação dos Poderes, aliás, é diáfana e está desde logo destacada na própria Constituição Federal, em seu artigo 2º. O tema abrange especial relevância, tanto que a separação dos Poderes é considerada cláusula pétrea, na forma do artigo 60, § 4º, inciso III, da Carta Magna.

Nessa direção, a lição de Nelson Nery Júnior e Georges Abboud:



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

“A CF 60 estabelece matérias acerca das quais a EC não poderá versar: I – a forma federativa de Estado; II – o voto direto, secreto, universal e periódico; III – a separação dos Poderes e IV – os direitos e garantias individuais. Assim, a norma proíbe o Congresso Nacional de elaborar emenda constitucional que vise abolir as garantias que menciona. Por essa razão essas garantias são denominadas de **cláusulas pétreas**, isto é, imodificáveis por meio do processo legislativo ordinário de emenda constitucional” (in Direito Constitucional Brasileiro: curso completo, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017, p.562).

Importante frisar que o artigo 144 da Constituição Estadual determina aos municípios, com autonomia política legislativa, administrativa e financeira, a observância aos princípios que veicula e àqueles fixados na Constituição Federal.

O seguinte precedente deste Órgão Especial, citado alhures, inclusive no voto convergente, por abordar o tema com precisão, merece transcrição:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – § 2º, § 3º, 'a' e 'b' e § 4º, 'a', 'b' e 'c' do art. 22 da Lei nº 3.030, de 20-6-2018, incluídos pela Emenda Legislativa nº 29, ao projeto de Lei Ordinária nº 16/18, de autoria do Chefe do



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Poder Executivo – Norma que 'Institui o plano municipal de mobilidade urbana de Martinópolis e dá outras providências' – Iniciativa parlamentar – Violação ao princípio da separação de poderes – Reserva da Administração. A atividade legislativa não se limitou a estabelecer genericamente objetivos ou diretrizes a serem adotados quanto à infraestrutura e gestão do espaço público, pelo contrário, ao impor obrigações não previstas inicialmente e fixar prazos para a atuação administrativa, a Câmara Municipal elegeu como o Poder Público deve agir, a forma e o ritmo. Matéria atribuída pela Constituição ao Chefe do Poder Executivo Municipal, por ser inerente ao planejamento e organização do Município. Eventual ausência de receitas acarreta, no máximo, a inexecutabilidade da norma no mesmo exercício em que foi promulgada. Inconstitucionalidade reconhecida. Violação aos arts. 5º, 47, II, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144, todos da CE/89. Ação procedente.” (ADI nº 2238802-25.2018.8.26.0000, Rel. Des. Carlos Bueno, j.15.5.2019).

A proteção ao meio ambiente, obrigação do Poder Público de modo geral, não permite desrespeito ao princípio da separação de poderes, base de nosso sistema político.



PODER JUDICIÁRIO
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

O Tema nº 917 do Supremo Tribunal Federal, por outro lado, referente à repercussão geral no recurso extraordinário com agravo nº 878.911-RJ, está ligado ao debate a respeito de lei que, embora crie despesas para a Administração, não trata de sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos e nem do regime jurídico de servidores públicos. Referida lei, em tese, não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Ocorre que a específica lei aqui analisada trata também da atribuição de órgãos da administração local, a impor várias obrigações no aspecto da fiscalização. Daí, a inconstitucionalidade ora reconhecida vai ao encontro do Tema nº 917 do Supremo Tribunal Federal.

Enfim, com tais ponderações, acompanho os votos do desembargador relator Elcio Trujillo e do desembargador Ricardo Anafe quanto ao reconhecimento da inconstitucionalidade da lei municipal.

Diante do exposto, pelo meu voto, julgo procedente o pedido veiculado nesta ação direta, e isso para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 5.716, de 3 de setembro de 2018, do Município de Valinhos, reconhecida violação aos artigos 5º, **caput**, 47, incisos II e XIV, e 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo.

PINHEIRO FRANCO
Corregedor Geral da Justiça