



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2014.0000073018

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 0035438-64.1998.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é recorrente PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA, são recorridos PRESIDENTE DA CAMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA e PREFEITO DO MUNICIPIO DE INDAIATUBA.

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 Exmos. Desembargadores RENATO NALINI (Presidente), LUIS GANZERLA, ITAMAR GAINO, VANDERCI ÁLVARES, ARANTES THEODORO, TRISTÃO RIBEIRO, JOSÉ DAMIÃO PINHEIRO MACHADO COGAN, JOÃO CARLOS SALETTI, ROBERTO MORTARI, EROS PICELI, ELLIOT AKEL, GONZAGA FRANCESCHINI, GUERRIERI REZENDE, ANTONIO LUIZ PIRES NETO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, PÉRICLES PIZA, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, CAUDURO PADIN, ROBERTO MAC CRACKEN, LUIS SOARES DE MELLO E GRAVA BRAZIL.

São Paulo, 12 de fevereiro de 2014.

Paulo Dimas Mascaretti
RELATOR
 Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

VOTO 18.320

Comarca: São Paulo

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0035438-64.1998.8.26.0000

Autor: Procurador-Geral de Justiça.

Réus: Prefeito do Município de Indaiatuba e Presidente da Câmara Municipal de Indaiatuba.

Ementa:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Art. 47, inciso II, alínea “d”, da Lei Orgânica do Município de Indaiatuba – Redação alterada pela Emenda Revisora nº 01/2008, excluindo o texto atacado na presente demanda – Perda do objeto da ação quanto a esse ponto – Art. 47, inciso III, da Lei Orgânica do Município de Indaiatuba, que confere privativamente ao Prefeito a iniciativa de leis que impliquem em aumento da despesa ou redução da receita pública – Competência legislativa conferida aos Municípios pela Constituição Federal de 1988 que não é irrestrita, pressupondo o atendimento dos princípios estabelecidos nas Cartas Federal e Estadual – Matérias sujeitas à iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo taxativamente previstas nos arts. 24, § 2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174, da Constituição Estadual, não comportando qualquer ampliação, máxime por decorrência da atividade do legislador local – Dispositivo da Lei Orgânica Municipal contestado que importa na indevida intromissão do Executivo no campo de atuação do Legislativo, além de inadmissível delegação de atribuições de um poder para o outro – Vícios de inconstitucionalidade aduzidos na exordial que, destarte, ficaram evidenciados na espécie, por afronta aos preceitos contidos nos arts. 5º, 24, § 2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174, todos da Constituição do Estado de São Paulo – Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente em parte.

Cuida-se de ação direta de
 inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral de Justiça do
 Estado de São Paulo em face do art. 47, inciso II, alínea “d”, e inciso III,
 da Lei Orgânica do Município de Indaiatuba, que atribuiu competência



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

exclusiva ao Prefeito para a iniciativa de leis que disponham sobre matéria tributária ou que importem em aumento da despesa ou diminuição da receita.

Alega o autor, em apertada síntese, que: as disposições da Lei Orgânica do Município de Indaiatuba ora impugnadas ampliaram o rol das matérias de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo local, em vulneração aos arts. 5º, *caput* e § 1º, 19, *caput*, 24, § 2º, nº 1 a nº 6, e 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo; a Carta Magna de 1988 concedeu aos Municípios plena autonomia no campo legislativo, não estando obrigados a incorporar em suas leis orgânicas normas específicas do direito federal; no entanto, devem respeitar os princípios que se possam deduzir do processo legislativo, dentre os quais se destaca o que trata da iniciativa reservada sobre determinadas matérias, impedindo sua ampliação ou redução pelas leis orgânicas locais, sob pena de violação ao princípio da separação dos poderes; ao ampliar o rol das matérias de competência legislativa exclusiva do prefeito, nele incluindo a “matéria tributária” e as que “impliquem em aumento da despesa ou redução da receita”, o ato normativo hostilizado implicou em inadmissível delegação de atribuições que a Constituição outorgou ao Legislativo; não há na Carta Estadual previsão de reserva de leis em relação a tais matérias, mas simples restrição ao poder de emenda, que com aquela não se confunde; além disso, a prevalecer tais previsões legais, a Câmara Municipal tornar-se-á mero órgão homologador das iniciativas do Prefeito, dispondo, indevidamente, das prerrogativas institucionais que lhe são próprias.

O Município e a Câmara Municipal de



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Indaiatuba prestaram as informações requisitadas (v. fls. 16/22 e 34/36).

A Procuradoria Geral de Justiça requereu, preliminarmente, a conversão do julgamento em diligência para citação do Procurador-Geral do Estado, nos termos do art. 90, § 2º, da Constituição Estadual, e, no mérito, opinou pela procedência da demanda (v. fls. 48/55).

Julgada procedente a ação, por maioria de votos (v. fl. 68), sobreveio acórdão deste Colendo Órgão Especial, da relatoria do ilustre Desembargador Ivan Sartori, que anulou aquele anterior julgamento, determinando a redistribuição do feito (v. fls. 78/81).

Oportunizou-se, então, nova manifestação à Procuradoria-Geral de Justiça, que reiterou seu anterior parecer (v. fl. 88).

É o relatório.

A ação comporta apenas parcial acolhida.

Os dispositivos da Lei Orgânica do Município de Indaiatuba impugnados na demanda em causa, apresentam a seguinte redação:

“Art. 47. Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa de leis que:

(...)

II – disponham sobre:

(...)

d – organização administrativa, **matéria tributária** e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração;



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

(...)

**III – importem em aumento da despesa ou
 diminuição da receita” (g.n.).**

Pois bem.

Cumpre, de início, registrar a carência superveniente da presente ação direta de inconstitucionalidade, por falta de interesse processual do autor, no tocante ao conteúdo do citado art. 47, II, alínea “d”, da Lei Orgânica do Município de Indaiatuba, haja vista que lhe foi atribuída nova redação pela Emenda de Revisão da Lei Orgânica do Município nº 001, de 24 de junho de 2008, na qual foi suprimida a menção à competência privativa do Prefeito para a iniciativa de leis que disponham sobre matéria tributária e orçamentária.

Não obstante, no que toca à disposição do art. 47, inciso III, daquela Lei Orgânica, mantida intocada pela aludida emenda revisional, há que se reconhecer o vício aduzido na exordial.

É certo que a Constituição Federal de 1988 ampliou a autonomia dos entes municipais nos aspectos político, administrativo e financeiro, outorgando-lhes o poder de se auto-organizarem.

O artigo 144 da Carta Paulista, no entanto, praticamente repetindo os termos do artigo 29 da Constituição da República, dispõe textualmente que:

“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”.

Bem de ver, então, que não é irrestrita a



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

competência outorgada aos entes municipais para editarem leis e diretrizes relativas à organização administrativa, financeira e demais matérias de interesse local, aqui incluídas suas leis orgânicas, estando os limites e contornos dessa legislação previamente definidos nos preceitos e princípios estabelecidos na Carta Magna e na Constituição do respectivo Estado-membro.

No caso vertente, há que se considerar que a iniciativa do processo legislativo reservada ao Chefe do Poder Executivo está perfeitamente delimitada nos arts. 24, § 2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174, da Constituição Estadual, cuidando-se de rol taxativo, que não comporta qualquer ampliação, máxime por decorrência da atividade do legislador local.

Bem de ver que a inserção de novas matérias na competência conferida com exclusividade ao Prefeito para deflagração do processo legislativo implica na intromissão direta do Executivo no campo de atuação do Legislativo Municipal e, de forma transversa, na delegação de atribuições de um poder para o outro, sem que exista expressa previsão nesse sentido, o que não se pode admitir, sabido que as prerrogativas institucionais são irrenunciáveis.

A propósito, anota Hely Lopes Meirelles, precisamente, que:

“... a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias” (v. “Direito Municipal Brasileiro”, 15ª edição, São Paulo, Malheiros



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Editores, 2006, p. 605).

Assim, na medida em que não há dentre os aludidos preceitos constitucionais estaduais previsão expressa que atribua privativamente ao Prefeito a apresentação de projetos de lei que “importem em aumento da despesa ou diminuição da receita”, forçoso reconhecer que a norma assim inserida no art. 47, III, da Lei Orgânica do Município de Indaiatuba representa clara violação ao princípio da separação dos poderes, inserido no art. 5º da Constituição do Estado de São Paulo.

Na verdade, o vício de inconstitucionalidade existente no ato normativo municipal objurgado restou minuciosamente delimitado pela douta Procuradoria-Geral de Justiça, ao realçar, na justa medida, que:

“... não pode a Lei Orgânica Municipal fixar o rol das matérias de iniciativa reservada ao Prefeito em desacordo com o previsto na Constituição, devendo, muito pelo contrário, existir perfeita simetria entre ambas.

Não se deve olvidar, ademais, que a iniciativa reservada constitui exceção à regra da iniciativa geral ou concorrente. Em sendo assim, somente a Constituição Federal pode excepcionar a regra por si criada, o que impede o Município de fazê-lo mediante a singela edição de preceito infraconstitucional, a pretexto de agir dentro do âmbito de sua autonomia, exceto, é claro, se tivesse sido expressamente autorizado no texto fundamental a proceder dessa forma.

E, como o texto fundamental não reservou ao Executivo a iniciativa das leis que ... 'importem em aumento da despesa ou diminuição da receita', nem autorizou o legislador municipal a fazê-lo, torna-se evidente, nesse ponto, o contraste



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

entre a Lei Orgânica Municipal de Indaiatuba e o sistema constitucional em vigor.

(...)

No que pertine à expressão que 'importem em aumento da despesa', afigura-se necessário fazer alguns esclarecimentos complementares.

A Constituição Estadual não prevê expressamente esse tipo de reserva, vedando apenas o aumento da despesa pública nos projetos de iniciativa exclusiva do Executivo, ressalvado o disposto no art. 175, §§ 1º e 2º.

É certo que o rol das matérias de iniciativa reservada ao Executivo praticamente exaure a possibilidade de o Legislativo editar leis que impliquem em aumento significativo da despesa pública. Sim, porque passou a ser da competência do Prefeito a iniciativa das leis que: a) disponham sobre a criação, extinção e transformação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; b) organização administrativa, matéria orçamentária e criação de serviços públicos; c) servidores municipais, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria.

Nessas hipóteses, a atuação do legislador é bastante limitada, pois não está autorizado a desencadear o processo legislativo, nem alterar a proposição original do Executivo, podendo, quando muito, ressalvado o disposto no art. 175, §§ 1º e 2º, propor emendas supressivas e restritivas (Cf. Hely Lopes Meirelles, Direito Municipal Brasileiro, 8ª edição, 1.996, pág. 531).

É bem de ver, porém, que a Câmara detém exclusividade na iniciativa de algumas leis, ou espécies normativas equivalentes (resoluções), que produzem o aumento



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

da despesa pública, tais como as que 'disponham sobre a organização de sua Secretaria, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias' (CE, art. 20, III); 'fixam, de uma para outra legislatura, a remuneração (que passou a ser chamada de subsídio, com revisão anual, desde a promulgação da EC nº 19/98) dos Deputados, do Governador e do Vice-Governador' (CE, art. 20, V).

Não há como negar que esses atos normativos são de competência exclusiva da Câmara e, se aprovados, produzem o aumento direto da despesa pública. E o Legislativo não pode abrir mão da prerrogativa institucional de editar essas leis ou resoluções em favor do Executivo (CE, § 1º, art. 5º). Desse modo, pela previsão estapafúrdia da Lei Orgânica Municipal de Indaiatuba, os projetos de lei ou resoluções que disponham sobre essas matérias jamais poderão ser votados.

Portanto, no bojo da Constituição, (o impedimento ao) aumento da despesa pública está indissociavelmente ligado à possibilidade de oferecimento de emendas aos projetos de iniciativa reservada ao Prefeito, não se podendo admitir que seja estendido, como o foi pela Lei Orgânica Municipal de Indaiatuba, a outras hipóteses não contempladas no texto fundamental.

Há que se ressaltar, a propósito, que a Constituição desenvolveu todo um mecanismo que impede a realização de gastos que não estejam previstos nas diretrizes orçamentárias e no orçamento, condicionados ainda à existência de recursos suficientes para atendê-los, de modo a reduzir gradualmente o déficit público.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

A reserva feita em favor do Executivo, pela Constituição, e a restrição ao poder de emenda parlamentar, impedem o aumento da despesa pública nos projetos que envolvem o exercício de atividade executiva (a maioria absoluta). Remanesce à Câmara a iniciativa de algumas poucas leis, como as que definem a remuneração dos seus servidores e as que fixam o subsídio dos agentes políticos, que importam no aumento da despesa pública. Retirar essa prerrogativa do Legislativo, e delegá-la a outro Poder, como pretende a Lei Orgânica Municipal de Indaiatuba, é o mesmo que reduzi-lo à condição de mero homologador das iniciativas do Prefeito” (v. fls. 51/54).

Nesse passo, restou mesmo evidenciada a alardeada inconstitucionalidade do art. 47, inciso III, da Lei Orgânica do Município de Indaiatuba, por violação aos arts. 5º, 24, § 2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174, da Constituição do Estado de São Paulo.

Ante o exposto, para esse fim, julga-se procedente em parte a presente ação direta de inconstitucionalidade.

PAULO DIMAS MASCARETTI
Relator