



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

Ref. P.L. 5531/2019

**Registro: 2015.0000898881**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2104236-47.2015.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO MUNICIPAL DE JACAREI, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ.

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

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores JOSÉ RENATO NALINI (Presidente), SÉRGIO RUI, SALLES ROSSI, SILVEIRA PAULILO, FRANÇA CARVALHO, EROS PICELI, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, PÉRICLES PIZA, EVARISTO DOS SANTOS, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, PAULO DIMAS MASCARETTI, ARANTES THEODORO, TRISTÃO RIBEIRO, ANTONIO CARLOS VILLEN, ADEMIR BENEDITO, LUIZ ANTONIO DE GODOY, NEVES AMORIM E BORELLI THOMAZ.

São Paulo, 18 de novembro de 2015.

**JOÃO NEGRINI FILHO**

**RELATOR**

**Assinatura Eletrônica**



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

**Direta de Inconstitucionalidade nº 2104236-47.2015.8.26.0000**

**Autor: Prefeito Municipal de Jacareí**

**Réu: Presidente da Câmara Municipal de Jacareí**

**Comarca: São Paulo**

**Voto nº 19.103**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL Nº 5.917/2015 - Município de JACAREÍ - iniciativa parlamentar – LEI QUE PROÍBE A INAUGURAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS INCOMPLETAS OU QUE NÃO ATENDAM AO FIM A QUE SE DESTINAM - Invasão da competência reservada ao Chefe do Poder Executivo - Ingerência na Administração do Município - Vício de iniciativa configurado - Violação ao Princípio da Separação de Poderes – AFRONTA AOS artigos 5º, 47, II, XIV E XIX e 144, Da Constituição do Estado DE SÃO PAULO - Inconstitucionalidade reconhecida – AÇÃO PROCEDENTE.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido liminar, proposta pelo PREFEITO DO MUNICÍPIO DE JACAREÍ, que pretende a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 5.917 de 08 de maio de 2015, que “*Proíbe a inauguração, no âmbito do Município de Jacareí, de obras públicas incompletas ou que não atendam ao fim a que se destinam*”.

Expõe o autor que a Lei Municipal nº 5.917/2015 ao proibir a inauguração de obras incompletas ou que não atendam ao fim a que se destinam fere o princípio da tripartição de poderes e o caráter do ato de gestão atribuído ao Poder Executivo e também ofendem aos artigos 5º e 47, XIV da Constituição do Estado. Pondera que a decisão de colocar um equipamento público em funcionamento ou inaugurar



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

uma obra pública cabe ao Poder Executivo, pautado por normas de segurança, de edificações, de saneamento e tantas outras relacionadas ao planejamento, execução e fiscalização de uma obra. Pede “in limine” a imediata suspensão da eficácia da Lei Municipal nº 5.917/2015.

A liminar foi concedida às fls. 68/69, suspendendo-se a eficácia da Lei nº 5.917/2015 até o julgamento final da presente demanda.

A Câmara Municipal de Jacareí peticionou buscando a reconsideração da concessão do pedido liminar e o pedido foi rejeitado (fl. 87).

A Procuradoria Geral do Estado manifestou falta de interesse na defesa do ato impugnado (fls. 94/96).

A Câmara Municipal de Jacareí prestou informações, aduzindo que a matéria da qual trata a Lei 5.917/2015 não se enquadra naquelas reservadas ao Executivo, tal como estabelece o art. 40 da Lei Orgânica do Município. Acrescenta que cabe ao Município legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber, logo não há que se falar em invasão de competência. Alega que referido diploma legal não contém proibição absoluta de inauguração de obra pública, pois prevê a possibilidade de funcionamento parcial, desde que se caracterize o interesse público. Pede a improcedência da ação (fls. 99/105).



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

A D. Procuradoria de Justiça opinou pela procedência da ação no parecer de fls. 155/162.

**É o relatório.**

A ação deve ser julgada procedente.

Narra o Prefeito do Município de Jacareí que o projeto de lei, de iniciativa da Câmara Municipal, dispondo sobre a proibição de inauguração de obras públicas, no âmbito do Município de Jacareí, incompletas ou que não atendam ao fim a que se destinam, foi objeto de veto, mas mesmo assim foi aprovado, promulgando-se a Lei nº 5.917 de 08 de maio de 2015, ora em voga.

A norma impugnada possui o seguinte teor:

***“Lei nº 5.917/2015***

***Proíbe a inauguração, no âmbito do Município de Jacareí, de obras públicas incompletas ou que não atendam ao fim a que se destinam.***

O VEREADOR ARILDO BATISTA, PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ, DE CONFORMIDADE COM O §7º DO ARTIGO 43 DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE JACAREÍ, FAZ SABER QUE A CÂMARA MUNICIPAL APROVOU E ELE PROMULGA A SEGUINTE LEI:



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

*Art. 1º Fica proibida, no âmbito do Município de Jacareí a inauguração e a entrega de obras públicas incompletas ou que, embora concluídas, não atendam ao fim a que se destinam, por falta de quadro de servidores profissionais da respectiva área, de materiais de expediente e de equipamentos afins ou situações similares.*

*Parágrafo único. O funcionamento do equipamento público será autorizado desde que atendidas as exigências legais e caracterizado o interesse público, evitando-se prejuízos à coletividade.*

*Art. 2º Para os fins desta lei entende-se por:*

- I- obras públicas: hospitais, escolas, centros de educação infantil, unidades básicas de saúde, unidades de pronto atendimento e estabelecimentos similares a estes;*
- II- obras públicas incompletas: aquelas que não tenham sido concluídas todas as etapas e especificações previstas em seu projeto;*  
*e*

*III - obras públicas que não atendam ao fim a que se destinam: obras que, embora completas, exista algum fator que impeça a sua entrega e o seu uso pela população por falta de servidores profissionais da respectiva área, de materiais de expediente e de equipamentos afins ou situações similares.*

*Art. 3º No caso de inauguração e entrega de obras públicas incompletas ou que, embora concluídas, não atendem ao fim a que se destinam, nos termos desta Lei, aplicar-se-á, no que couber, as disposições da Lei Federal nº 8.429/1992.*

*Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.*

*Câmara Municipal de Jacareí, 06 de maio de 2015.*



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

*Arildo Batista*  
*Presidente*

Embora louvável a proposta que se destina à proibição de inauguração de obras públicas, no âmbito do Município de Jacareí, incompletas ou que não atendam ao fim a que se destinam, é imperiosa a observância de determinados requisitos na produção legislativa.

A Constituição Estadual, em seus artigos 5º e 47, II, XIV e XIX, *a*, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144, dispõem que:

“(...).

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

(...)

*Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:*

(...)

*II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;*

(...)

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

(...)

*XIX - dispor, mediante decreto, sobre:*

*a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos;*

(...)



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

*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.”*

Extrai-se de referidos artigos, que os atos de gestão e administração competem ao Prefeito, com auxílio dos Secretários Municipais.

Sendo assim, a proibição de inauguração de obras públicas é matéria relacionada à Administração Pública, a cargo do Chefe do Executivo. No caso em tela, resta evidenciada a invasão da esfera de atribuições do Poder Executivo pelo Poder Legislativo.

Aliás, o recebimento de uma obra pública só é possível se a mesma estiver conforme os termos do contrato de licitação, tal como estabelece a Lei 8.666/93 em seu artigo 73. Assim, importa dizer que já existe no ordenamento jurídico norma disciplinadora para a entrega/recebimento de obra pública. De outro lado, cabe lembrar que compete exclusivamente à União legislar sobre princípios gerais de licitação.

Como bem observou o D. Procurador-Geral de Justiça:  
 “(...). *Ao Legislativo cabe a função de editar atos normativos de caráter geral e abstrato. Ao Executivo cabe o exercício da função de gestão administrativa, que envolve os atos de planejamento, direção, organização e execução.(...).* Cabe essencialmente à Administração



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

*Pública, e não ao legislador deliberar a respeito da conveniência e da oportunidade da inauguração de obras públicas. Embora relevante a proposição – que zela pelo interesse público por dificultar que agentes políticos busquem promoção pessoal nas festividades de inauguração de obras públicas sem condições adequadas de atendimento ao povo – trata-se de atuação administrativa que é fundada em escolha política de gestão, na qual é vedada intromissão de qualquer outro poder (...)*”.

Citamos a lição de Hely Lopes Meirelles, que diz sobre o assunto:

*“A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos, dispõe, unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura, edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais, apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município, mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito. Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato, o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de*



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

*administração. (...) A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória à separação institucional de suas funções (CF, art. 2º). Por idêntica razão constitucional, 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. 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 (...) 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” (Direito Municipal Brasileiro, 1ª ed, São Paulo, Malheiros.2000. p. 506-507 – ADIN 152220-0/9-00).*

Em casos análogos, já se pronunciou o Órgão Especial deste Tribunal de Justiça:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.** Lei nº 3.619, de 10 de dezembro de 2013, que “dispõe sobre a instalação de piso tátil para demarcar obstáculos em áreas e localização da faixa de pedestres, visando a acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência no Município de Mirassol”.

**VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA**



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

SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. Reconhecimento. A lei impugnada, de iniciativa parlamentar, ao dispor sobre instalação de piso tátil em calçadas, praças públicas, parques, passeios públicos, etc, embora com o propósito louvável de auxiliar os portadores de deficiência visual, interferiu diretamente em atos de gestão administrativa, ou seja, tratou de matéria que é reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo, impondo obrigações aos órgãos da administração (inclusive com cominação de multa em caso de descumprimento); e ainda criou despesas sem indicar os recursos disponíveis para atender aos novos encargos. Ofensa às disposições dos artigos 5.º, 25, 47, II, XIV e XIX, “a” e 144, todos da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2066361-77.2014.8.26.0000 – Órgão Especial – Rel. Des. Ferreira Rodrigues – j. 22/10/2014).

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 7.182, DE 17 DE OUTUBRO DE 2013, DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS – CRIAÇÃO, NA REDE MUNICIPAL DE SAÚDE, DA 'FARMÁCIA 24 HORAS' – INICIATIVA ORIUNDA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL – INVIABILIDADE – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CARACTERIZADA – LEI QUE DISCIPLINA MATÉRIA PRÓPRIA DE GESTÃO PÚBLICA, INTERFERINDO NA ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, CUJA INICIATIVA CABE EXCLUSIVAMENTE AO CHEFE DO EXECUTIVO – VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – ATO LEGISLATIVO IMPUGNADO, ADEMAIS, QUE ACARRETA CRIAÇÃO DE DESPESA SEM INDICAR RESPECTIVA FONTE DE CUSTEIO – OFENSA AOS ARTIGOS 24, §2º, ITEM 2, 25, 47, INCISOS II E XIV, E 176, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO BANDEIRANTE – PRECEDENTES – PRETENSÃO PROCEDENTE.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2088860-55.2014.8.26.0000 – Órgão Especial – Rel. Des. FRANCISCO CASCONI – j. 01/10/2014).

“ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 742/2011 DO MUNICÍPIO DE HOLAMBRA, QUE DISPÕE SOBRE CONTEÚDO DAS PLACAS COMEMORATIVAS DE INAUGURAÇÕES DE OBRAS, PROGRAMA OU SERVIÇOS PÚBLICOS. VÍCIO DE INICIATIVA. MATÉRIA



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

DE INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO EXECUTIVO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. OFENSA AOS ARTS. 50, CAPUT E 144 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. AÇÃO PROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0013591-15.2012.8.26.0000 – Órgão Especial – Rel. Des. CAMPOS MELLO – j. 30/05/2012).

Em suma, a afronta aos artigos 5º, 24, 47, incisos II e XIV e XIX e 144 da Constituição do Estado de São Paulo é patente e não resta dúvida de que no caso específico houve violação ao princípio da separação de poderes, invadindo o Poder Legislativo a esfera de competência exclusiva do Poder Executivo.

Portanto, o reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 5.917/2015 é de rigor.

Pelo exposto, a presente ação deve ser julgada procedente, reconhecendo-se a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 5.917, de 08 de maio de 2015, do Município de Jacareí, confirmando-se a liminar anteriormente concedida.

**JOÃO NEGRINI FILHO**  
**Relator**