



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Registro: 2018.0000363932

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2179350-21.2017.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TAQUARITINGA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE TAQUARITINGA.

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

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PEREIRA CALÇAS (Presidente), FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, BORELLI THOMAZ, JOÃO NEGRINI FILHO, SÉRGIO RUI, SALLES ROSSI, RICARDO ANAFE, ALVARO PASSOS, BERETTA DA SILVEIRA, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, ARTUR MARQUES, PINHEIRO FRANCO, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, PÉRICLES PIZA, EVARISTO DOS SANTOS E MÁRCIO BARTOLI.

São Paulo, 16 de maio de 2018.

João Carlos Saletti
RELATOR

Assinatura Eletrônica

EXPEDIENTE EM 21/05/2018



PRESIDENTE

EXP.
21/05



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2179350-21.2017.8.26.0000

REQUERENTE - PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TAQUARITINGA

REQUERIDO - PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE TAQUARITINGA

VOTO n.º 29.092

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Alegação de violação de preceitos da Constituição Federal e infraconstitucionais – Descabimento – Parâmetro de controle de constitucionalidade de lei municipal perante Tribunal de Justiça Estadual é a norma constitucional estadual, apenas – Pretensão conhecida e julgada somente no respeitante às normas constitucionais estaduais, ditas contrariadas.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei n.º 4.441, de 01 de setembro de 2017, do Município de Taquaritinga, que “dispõe sobre a denominação do espaço compreendido na Rua Rui Barbosa entre as ruas Campos Salles e General Glicério, mais precisamente entre a Praça Dr. Horácio Ramalho e o ITES (Instituto Taquaritinguense de Ensino Superior) e o Cine São Pedro” – Normas legais atributivas de denominação a próprios, vias e logradouros não dizem respeito e não cuidam de atos próprios de gestão, não lhes dizendo respeito, não invadindo, por conseguinte, a reserva de administração, atividade típica e própria do Poder Executivo – Orientação firmada, nesse sentido, pelo Órgão Especial – Matéria tratada na lei impugnada, no caso concreto, que não se insere entre aquelas de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, por não se encartar no rol taxativo e restritivo do art. 47 da Constituição Estadual e art. 61 da Constituição Federal, aplicáveis aos municípios por força do art. 144 da Constituição Estadual – Competência concorrente dos Poderes Executivo e Legislativo – Aplicação do tema 917 de Repercussão Geral, julgado pelo C. STF, cujo paradigma é o ARE-RG 878.911, relatado pelo Min. Gilmar Mendes (j. 29.09.2016) – Precedentes – Improcedência da ação.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Alegação de violação do artigo 25 da CE – Improcedência – Genérica previsão de dotação orçamentária que não implica a existência de vício de inconstitucionalidade, mas apenas a inexecutabilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada – Pacífico o entendimento segundo o qual a falta de especificação da fonte de recursos pode resultar apenas a não implementação da norma no mesmo exercício em que posta em vigor, mas desde logo providenciada sua

EXP
21/05



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

3

inserção no orçamento do exercício seguinte – Inexistência de inconstitucionalidade.

Ação julgada improcedente, revogada a liminar.

O libelo inaugural veicula pedido de declaração de inconstitucionalidade da **Lei nº 4.441, de 01 de setembro de 2017, do Município de Taquaritinga**.

Alega o proponente: **a)** o projeto, de autoria parlamentar, foi vetado, mas promulgado pelo Poder Legislativo; **b)** a lei impugnada afronta o princípio da separação e harmonia entre os poderes (arts. 5º, 20, III, 47, II e XIV, e 144 da CE; arts. 2º, 29, 60, § 4º, III, 84, II e VI, “a”, da CF; arts. 9º, III, 72, II, LOM); **c)** a atribuição de denominação a ruas e logradouros públicos é matéria tipicamente administrativa, de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo; **d)** nesse sentido a jurisprudência desta Corte; **e)** ademais, a lei impugnada não estima o custo e nem especifica suas efetivas fontes de custeio (art. 25 da CE; arts. 63 e 163, I, da CF; art. 46, *caput*, da LOM; Lei Federal 4.320/64; LC Federal 101/2000); **e)** assim, de rigor o reconhecimento da inconstitucionalidade em razão da violação do princípio da separação de poderes insculpido no art. 5º e nas disposições contidas no art. 47, II e XIV, bem como por violação ao art. 25, todos da Constituição Estadual.

Requer a concessão de medida liminar, ressaltando que, “caso a lei municipal atacada não seja suspensa de plano, continuará ela surtindo seus efeitos no âmbito do Município, com grande ônus para a Administração Pública local”.

Concedi a medida liminar (fls. 42/43). Contra essa decisão o Presidente da Câmara Municipal interpôs **agravo regimental**, julgado em separado.

O Presidente da Câmara Municipal prestou informações (fls. 24/39). Sustenta: **a)** no ofício do veto, o Prefeito relata que “já existe em curso” na Prefeitura “projeto de lei que trata da denominação do espaço”, “através da homenagem a outro cidadão”, porém não há acerto jurídico nesse conteúdo, pois projeto de lei pode ser proposto pelo Executivo, mas só tramita no Legislativo, ao qual cabe a atribuição; **b)** a denominação de próprios e logradouros públicos é de competência concorrente; **c)** foram sancionadas leis municipais semelhantes no ano de 2017; **d)** esse veto não tem razão de ser no âmbito jurídico, mas apenas na seara política, “*por ser de interesse do Chefe do Poder Executivo a utilização da área para fazer um agrado a alguém*”; **e)** aplicando-se a teoria dos fatos determinantes, tem-se que o veto, ao não seguir a real intenção do administrador, é inválido por carecer de requisito do ato administrativo (motivo); **f)** nem toda lei que crie despesa é de iniciativa privativa do Chefe do Executivo; **g)** a colocação de uma placa não deve onerar os cofres públicos; **h)** não é plausível a alegação de que qualquer proposta que interfira na administração pública também deve ser tratada apenas pelo Executivo, pois, se assim fosse, haveria esvaziamento das atribuições do parlamento, restando-lhe apenas o poder de fiscalizar; **i)** o que “se busca” “é introduzir uma nova tendência, ainda pouco



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

6

remissivas a outras, da Constituição Federal, descartada a alegação de ofensa a regras infraconstitucionais.

2. Trata-se de ação visando a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 4.441, de 01 de setembro de 2017, do Município de Taquaritinga, que “dispõe sobre a denominação do espaço compreendido na Rua Rui Barbosa entre as ruas Campos Salles e General Glicério, mais precisamente entre a Praça Dr. Horário Ramalho e o ITES (Instituto Taquaritinguense de Ensino Superior) e o Cine São Pedro” (fls. 20), estabelecendo:

“Art. 1º. O espaço da Rua Rui Barbosa entre as Ruas Campos Salles e General Glicério, passa a denominar-se “**Boulevard Guilherme Mantese**”.

§ 1º. Da placa indicativa, sob o nome do homenageado, constará a inscrição “**Entusiasta da Cultura e um dos Fundadores do Batatão**”.

Art. 2º. Essa lei entra em vigor na data de sua publicação.”

3. Dispõe a Constituição do Estado de São Paulo:

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

“Art. 24 - (...)”

§ 6º - A atribuição de denominação de próprio público dar-se-á concorrentemente pela Assembleia Legislativa e Governador do Estado, na forma de legislação competente a cada um, atendidas as regras da legislação específica”.

“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.”



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

E estabelece a **Constituição Federal**:

“**Art. 29** – O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: ...”

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

“Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental” (p. 633).

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

5. O signatário vinha entendendo, aliás em conformidade com precedentes desta Corte, que normas que versam sobre a denominação a próprios, vias e logradouros públicos cuidam de ato próprio de gestão administrativa, de iniciativa exclusiva do Prefeito, incidindo em ofensa ao princípio da separação dos poderes.

Ocorre que este C. Órgão Especial, considerando as inúmeras ações envolvendo a matéria, em circunstâncias semelhantes à deste caso, rediscutiu pontualmente a questão especialmente em face do entendimento firmado pelo C.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

9

CANTUÁRIA), assim ementado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 11.203, DE 19 DE OUTUBRO DE 2015, DO MUNICÍPIO DE SOROCABA. ATO NORMATIVO DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE ATRIBUI NOMENCLATURA A PRAÇA PÚBLICA NAQUELA CIDADE. INICIATIVA PARLAMENTAR. DENOMINAÇÃO DE LOGRADOUROS PÚBLICOS. INOCORRÊNCIA DE INDEVIDA INVASÃO DA GESTÃO ADMINISTRATIVA PELO PODER LEGISLATIVO. ALEGADA VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 5º, 47, II E XIV, DA CONSTITUIÇÃO PAULISTA. INCONSTITUCIONALIDADE NÃO RECONHECIDA. AÇÃO IMPROCEDENTE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO PELA CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA ADMITIDO PELO STF. DETERMINAÇÃO DE DEVOLUÇÃO DOS AUTOS AO TRIBUNAL DE ORIGEM PARA QUE SE OBSERVASSE O DISPOSTO NO ARTIGO 1.036 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. INVOCAÇÃO DO TEMA 917 DA SISTEMÁTICA DE REPERCUSSÃO GERAL. CASO EM ANÁLISE, COM SUBSUNÇÃO AO TEMA. ACÓRDÃO ANTERIOR ADAPTADO À JURISPRUDÊNCIA DO E. STF NOS TERMOS DO DISPOSTO NO ARTIGO 1.040, INCISO II, DO CPC.

As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição – numerus clausus –, que trata da reserva da iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo. Não se permite, assim, interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo. Portanto, não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.

ACÓRDÃO ADEQUADO AO TEMA 917 DO STF PARA JULGAR IMPROCEDENTE A AÇÃO”.(negritei).

Assim vem se manifestando, por conseguinte, o C. Órgão Especial, a partir da sessão de 14.03.18:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 16.629, de 17 de abril de 2017, do Município de São Paulo – Denominação de logradouro público – Hipóteses de limitação de iniciativa parlamentar que devem ser interpretadas restritivamente, incidindo apenas para atribuições quanto ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, notadamente em relação a servidores e órgãos do Poder Executivo – Invocação do Tema 917 de Repercussão Geral – Vício de iniciativa não configurado. Preliminar afastada. Ação julgada improcedente, revogada a liminar anteriormente concedida” (ADI 2167028-66.2017.8.26.0000, Relator Desembargador MOACIR PERES, j. 14.03.2018, v.u.).



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

11

inconstitucionalidade material e não apenas formal (ligada ao vício de iniciativa).

6. Por fim, a genérica previsão de dotação orçamentária não implica a existência de vício de inconstitucionalidade, mas apenas a inexecutabilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada.

É pacífico o entendimento segundo o qual a falta de especificação da fonte de recursos pode resultar apenas a não implementação da norma no mesmo exercício em que posta em vigor, mas desde logo providenciada a inserção de recursos no exercício seguinte.

Como já decidido por este C. Órgão Especial (ADI 2166854-57.2017.8.26.0000, Relator Desembargador MÁRCIO BARTOLI, j. 31.01.2018), nesse ponto:

“(…)

V. Ausência, por fim, de ofensa à regra contida no artigo 25 da Constituição do Estado. A genérica previsão orçamentária não implica a existência de vício de constitucionalidade, mas, apenas, a inexecutabilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada. Precedentes do STJ. ...”

Como decidido pelo C. Supremo Tribunal Federal:

“... Ainda que assim não fosse, a “ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro” (ADI 3.599/DF, Relator Ministro Gilmar Mendes) ...” (RE 770.329-SP, Relator Ministro ROBERTO BARROSO, j. 29.05.2014).

“... inclina-se a jurisprudência no STF no sentido de que a inobservância por determinada lei das mencionadas restrições constitucionais não induz à sua inconstitucionalidade, impedindo apenas a sua execução no exercício financeiro respectivo: precedentes” (ADI 1.585-DF, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, j. 19.12.1997).

7. Ante o exposto, julgo improcedente a ação, revogada a liminar.

É meu voto.

JOÃO CARLOS SALETTI
Relator
assinado digitalmente

