

**PODER JUDICIÁRIO**

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**Registro: 2022.0000408261****ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2279290-17.2021.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ITAPECERICA DA SERRA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPECERICA DA SERRA.

**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 Exmo. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES,



**PODER JUDICIÁRIO**

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

AROLDO VIOTTI, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, COSTABILE E SOLIMENE, LUCIANA BRESCIANI, ELCIO TRUJILLO, LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, GUILHERME G. STRENGER E FERNANDO TORRES GARCIA.

São Paulo, 25 de maio de 2022.

**XAVIER DE AQUINO**

**RELATOR**

Assinatura Eletrônica

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº  
2279290-17.2021.8.26.0000**

**AUTOR(S): PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ITAPECERICA DA  
SERRA**

**RÉU(S): PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE  
ITAPECERICA DA SERRA**

**COMARCA: SÃO PAULO (ÓRGÃO ESPECIAL)**

**VOTO Nº 33.323**



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 2.904, de 10 de novembro de 2021, do Município de Itapequerica da Serra, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a “inclusão do nome do Deputado Estadual e/ou Federal autor de emenda parlamentar que custeou parte ou totalmente quaisquer obras ou reforma de prédios públicos na referida placa de inauguração, bem como o nome do vereador solicitante, no âmbito da cidade de Itapequerica da Serra”. Pretendido reconhecimento de afronta aos arts. 5º e 47, incisos II e XIV da Carta Estadual. Caráter aberto do pedido que permite, também, a análise de violação ao artigo 111 e 115, § 1º que veda na publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas da administração pública direta, indireta, fundações e órgãos controlados pelo Poder Público, a promoção pessoal de autoridades ou servidores, com a aposição de nomes, símbolos e imagens. Evidente invasão, por outro lado, de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo, ao dispor a norma guerreada sobre os dizeres que devem constar da placa de inauguração das obras, questão não afeta à competência do Legislativo. Ação procedente.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade em face da Lei nº 2.904, de 10 de novembro de 2021, do Município de Itapequerica da Serra, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a *“inclusão do nome do Deputado Estadual e/ou Federal autor de emenda parlamentar que custeou parte ou totalmente quaisquer obras ou reforma de prédios públicos na referida placa de inauguração, bem como o nome do vereador solicitante, no âmbito da cidade de Itapequerica da Serra”*.

Alega o autor que a lei guerreada viola frontalmente o artigo 5º e 47, inciso II e XIV, ambos da Constituição Paulista, visto que invadiu a esfera da gestão administrativa, padecendo, por conseguinte, de insanável vício de forma; diz que o legislador municipal criou obrigações de cunho administrativo para órgãos que integram a



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Administração Pública local, isso por especificar informações que devem constar das placas de inauguração e, ainda que abstraindo os motivos que podem ter levado a tal solução legislativa, ela se apresenta como manifestamente inconstitucional, por interferir na realização, em certa medida, da gestão administrativa do Município; afirma que referido diploma, na prática, invadiu a esfera da gestão administrativa, que cabe ao Poder Executivo, pois envolve o planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo; aduz que, assim, o dispositivo impugnado na presente ação, nitidamente: (a) violou o necessário equilíbrio e harmonia que devem existir entre os Poderes Legislativo e Executivo; (b) criou sistemática de controle não prevista na nossa ordem constitucional; (c) desrespeitou, dessa forma, o “modelo” traçado pelo constituinte para exercício do sistema de “freios e contrapesos”, violando os art. 5º e 47, incisos II e XIV, da Carta Estadual, com vício formal a ser declarado inconstitucional. Pede a concessão de liminar.

Processada a ação, com concessão de liminar (fls. 31/32), sobrevieram informações do Presidente da Câmara Municipal de Itapeverica da Serra (fls. 35/40), batendo-se pela constitucionalidade da norma.

Sem manifestação do i. Procurador-geral do Estado (fls.46).



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer da d. Procuradoria Geral de Justiça (fls.50/54) pela procedência da ação.

É o relatório.

**Prima facie**, ressalva-se que o confronto das normas rechaçadas em face da Lei Orgânica do Município de Itapecerica, invocado em sede de informações pela Câmara Municipal de Itapecerica da Serra não será objeto de análise, sabido é que o exame abstrato de constitucionalidade somente pode ter por objeto leis ou atos normativos municipais, estaduais ou distritais, desde que contestados em face da própria Constituição do Estado-membro, não se podendo admitir a inconstitucionalidade reflexa ou indireta.

Superada tal questão, a ação procede.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade em face da Lei nº 2904, de 10 de novembro de 2021, do Município de Itapecerica da Serra, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a “inclusão do nome do Deputado Estadual e/ou Federal autor de emenda parlamentar que custeou parte ou totalmente quaisquer obras ou reforma de prédios públicos na referida placa de inauguração, bem como o nome do vereador solicitante, no âmbito da cidade de Itapecerica da Serra”.

Este é o texto do dispositivo de lei guerreado:



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**'LEI Nº 2.904, DE 10 DE NOVEMBRO DE 2021.**

*VALDEMIR DOS SANTOS OLIVEIRA, PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPECERICA DA SERRA, usando de suas atribuições legais, FAÇO SABER QUE A CÂMARA MUNICIPAL REJEITOU O VETO E EU PROMULGO, NOS TERMOS DO § 6º, DO ARTIGO 41, DA **LEI ORGÂNICA** DO MUNICÍPIO DE ITAPECERICA DA SERRA, A SEGUINTE LEI:*

*"DISPÕE SOBRE A INCLUSÃO DO NOME DO DEPUTADO ESTADUAL E/OU FEDERAL AUTOR DE EMENDA PARLAMENTAR QUE CUSTEOU PARTE OU TOTALMENTE QUAISQUER OBRAS OU REFORMA DE PRÉDIOS PÚBLICOS NA REFERIDA PLACA DE INAUGURAÇÃO, BEM COMO O NOME DO VEREADOR SOLICITANTE, NO ÂMBITO DA CIDADE DE ITAPECERICA DA SERRA"*

*Art. 1º As placas de inauguração de obras públicas com uso de recursos estaduais no município de Itapeçerica da Serra deverão ter o nome do Deputado Estadual e/ou Federal autor de emenda parlamentar que custeou parte ou totalmente a construção ou reforma do referido prédio público, bem como nome do Vereador que solicitou os recursos .*

*Art. 2º Na aludida placa far-se-á constar a seguinte mensagem: "Esta obra contou com recursos oriundos de emenda parlamentar do Deputado Estadual..., atendendo à*



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*solicitação do Vereador ...", constando os nomes dos parlamentares e a legislatura da qual participaram.*

**Art. 3º** *Caberá ao Poder Executivo regulamentar a presente Lei em todos os aspectos necessários para a sua efetiva aplicação.*

**Art. 4º** *Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*

*ITAPECERICA DA SERRA, 10 DE NOVEMBRO DE 2021."*

Anota-se, diante do caráter aberto do pedido em ações como tal, que a inserção em placas de inauguração de obras públicas, com uso de recursos estaduais, do nome do Deputado Estadual e/ou Federal autor de emenda parlamentar que custeou parte ou totalmente a construção ou reforma do referido prédio público, bem como nome do Vereador que solicitou os recursos, configura, a meu aviso, além dos dispositivos constitucionais trazidos pelo Autor para análise, evidente afronta aos artigos 111 e 115, § 1º da Carta Estadual<sup>1</sup>, na medida em que se há considerar a intenção de

---

<sup>1</sup> Artigo 111 - A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência. (NR) - Artigo 111 com redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/02/2006.

Artigo 115 - Para a organização da administração pública direta e indireta, inclusive as fundações instituídas ou mantidas por qualquer dos Poderes do Estado, é obrigatório o cumprimento das seguintes normas: (...) §1º - *A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas da administração pública direta, indireta, fundações e órgãos controlados*



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

promoção pessoal e política, cuja vedação constitucional é expressa.

Neste sentido, aliás, já decidiu este C. Órgão Especial na oportunidade do julgamento da ADI nº 2109563-60.2021.8.26.0000, julgado em 1º de setembro de 2021, do qual fui Relator, v.u..

Ainda que assim não fosse, a norma em comento invadiu a esfera da gestão administrativa, ao impor ao Executivo, em seu artigo 2º os dizeres que deverão constar das placas, *v.g.*, *"Esta obra contou com recursos oriundos de emenda parlamentar do Deputado Estadual..., atendendo à solicitação do Vereador ..."*, *constando os nomes dos parlamentares e a legislatura da qual participaram.*

Ora, ao assim agir, a lei guerreada cria obrigações ao Poder Executivo, invadindo a esfera de atuação própria daquele Poder, vale dizer, a reserva de administração, consoante dispõe o artigo o art. 47 da Constituição Estadual, *verbis*:

*"Art. 47. Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:*

---

*pelo Poder Público deverá ter caráter educacional, informativo e de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos e imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.*



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*“(...) “II exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;”*

*“(...) “XI iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;*

*“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; (...)”*

Observo que tal regramento é de observância obrigatória pelos Municípios, ao teor do que dispõe o artigo 144 da Carta Bandeirante.

É do dizer do saudoso jurista Hely Lopes Meirelles, que:

*“No sistema brasileiro o governo municipal é de funções divididas, cabendo as executivas à*



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

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

Quadra relevar que a norma em análise se afasta do quanto decidido na ARE-RG 878.911, que deu ensejo ao Tema 917 de Repercussão Geral, Relator o Ministro Gilmar Mendes, ao estabelecer a atribuição dos órgãos do

---

<sup>2</sup> Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed., Editora: Malheiros, 2014, p. 735



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Poder Executivo. Isso decorre da leitura da ementa da Repercussão Geral, como se pode conferir:

*“Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, **embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.”* (negritei e sublinhei)

E como bem lembrado no parecer do i.

Procurador-geral de Justiça, “(...)Mas, **viola a reserva da Administração** porque concerne à prática de atos ordinários de Administração; afinal é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, consoante os permissivos dos incisos II e XIV do art. 47 da Constituição Estadual, escolher a forma de inauguração de obras de construção e reforma dos prédios públicos no Município ou seja, se vai ou não providenciar placas e, se positivo, com quais dizeres.”.



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Neste sentido já decidiu este c. Órgão Especial:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 3.629, de 22 de novembro de 2019, do Município de Andradina, dispondo que terrenos baldios pertencentes à Prefeitura local deverão ser identificados com placa informativa dessa propriedade Norma que não trata de quaisquer das matérias cuja iniciativa legislativa esteja reservada pela Constituição Estadual ao Chefe do Poder Executivo Iniciativa da Casa Legislativa concorrente com a do Prefeito Municipal, de tal arte que o pedido não pode ser acolhido com esse fundamento INCONSTITUCIONALIDADE, todavia, do § 2º, do art. 1º, da Lei 3.629/2019, que impõe ao Poder Executivo, por seus órgãos, seja a placa “afixada no centro do imóvel, numa distância máxima de quatro metros do recuo/meio fio e terá o tamanho mínimo de 30 cm de altura e 50 centímetros de largura” Norma imperativa do exercício de atividades puramente administrativas, e é exigente da forma, tamanho e localização das placas, atividades a serem exercidas pelos órgãos da administração Violação dos princípios da separação de poderes e da chamada reserva da administração (arts. 5º, 24, § 2º, 2; 47, II, XIV e XIX “a”, da Constituição do Estado) Inconstitucionalidade declarada. Ação julgada parcialmente procedente. (ADI ° 2300284-*



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*03.2020.8.26.0000, Rel. Des. JOAO CARLOS SALETTI, j. em 13/10/2021).*

Diante do exposto, **JULGO PROCEDENTE** a ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 2904, de 10 de novembro de 2021, do Município de Itapecerica da Serra.

**XAVIER DE AQUINO**

**RELATOR**