



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

PROJETO DE DECRETO

LEGISLATIVO Nº

22

DESPACHO

EM PAUTA PARA RECEBIMENTO DE EMENDAS

Rib. Preto, 26 de JUN 2018 de

Presidente

EMENTA: SUSPENDE, POR INCONSTITUCIONALIDADE, INVALIDANDO INTEGRALMENTE A LEI MUNICIPAL Nº 6.798, DE 13.05.94, POR AFRONTA AOS ARTS. 5º, 25, 47, INCISO XIV, E 144 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, EM RAZÃO DE TER SIDO JULGADA PROCEDENTE, AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.

APRESENTAMOS À CONSIDERAÇÃO DA CASA O SEGUINTE:

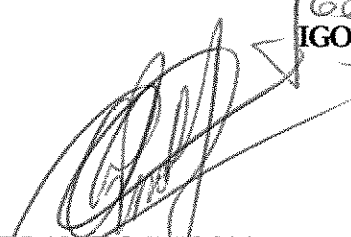
ARTIGO 1º - Fica suspensa, *por inconstitucionalidade*, a lei nº 6.798 de 13.05.94, por afronta aos arts. 5º, 25, 47, inciso XIV e 144 da Constituição Estadual, nos termos da decisão definitiva do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que julgou procedente, Ação Direta de Inconstitucionalidade, conforme acórdão nº 2018.0000281783, exarado nos autos da ação direta de inconstitucionalidade nº 2210584-21.2017.8.26.0000, em virtude do contido no ofício nº 1503-A/2018-sdl, firmado pelo Exmo. Sr. Presidente do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

ARTIGO 2º - Este Decreto Legislativo entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.-

Sala das Sessões, 20 de junho de 2018.


IGOR OLIVEIRA

Presidente


ORLANDO PESOTI

1º Vice-Presidente


ALESSANDRO MARACA

2º Vice-Presidente


LINCOLN FERNANDES

1º Secretário


FABIANO GUIMARÃES

2º Secretário

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2018.0000281783

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2210584-21.2017.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO.

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 PEREIRA CALÇAS (Presidente), MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, BORELLI THOMAZ, JOÃO NEGRINI FILHO, SÉRGIO RUI, SALLES ROSSI, RICARDO ANAFE, ALVARO PASSOS, BERETTA DA SILVEIRA, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, GERALDO WOHLERS, ARTUR MARQUES, PINHEIRO FRANCO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES E PÉRICLES PIZA.

São Paulo, 18 de abril de 2018.

Evaristo dos Santos
RELATOR
Assinatura Eletrônica

PODER JUDICIÁRIO**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

ADIn nº 2.210.584-21.2017.8.26.0000 – São Paulo

Voto nº **36.310**

Autor: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO

Réu: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO

(Lei nº 6.798/94)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Lei Municipal nº 6.798, de 13 de maio de 1994, de Ribeirão Preto, determinando o fornecimento de água potável a todos os moradores de Ribeirão Preto, mesmo residentes em favelas ou habitações irregulares.

Vício de iniciativa. Inocorrência. Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal.

Organização administrativa. Cabe ao Executivo a gestão administrativa. Desrespeito ao princípio constitucional da 'reserva de administração' e separação dos poderes. Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 47, inciso XIV e 144 da Constituição Estadual).

Fonte de custeio. Falta absoluta de indicação de fonte de custeio. Ação procedente.

1. Trata-se de **ação direta de inconstitucionalidade** do Prefeito Municipal de Ribeirão Preto tendo por objeto a **Lei Municipal nº 6.798, de 13.05.94** (fls. 29), ao determinar “... o fornecimento de água potável a todos os moradores de Ribeirão Preto, ainda que residentes em favelas ou habitações irregulares”.

Sustentou, em resumo, a inconstitucionalidade da norma. Violados os arts. 111 e 144, da CE, com ofensa aos princípios da legalidade, da razoabilidade, interesse público, finalidade e eficiência. Afrontados também preceitos da Constituição Estadual (arts. 5º, 25, 37, 47, II, 174, 180, 181 e 182). Indevido ao Legislativo disciplinar funcionamento do serviço público e fornecimento de água. Vedado administrar mediante lei. Violado o princípio da separação dos poderes. Não observada necessidade de recursos financeiros para tal fim. Não indicados recursos orçamentários. Daí a declaração de inconstitucionalidade (fls. 01/13).

Determinado o processamento (fls. 31), declinou de sua intervenção o d. Procurador-Geral do Estado (fls. 39/40). Vieram informações da Câmara Municipal (fls. 43/194) Opinou a d. Procuradoria Geral de Justiça pela procedência (fls. 197/206).

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

É o relatório.

2. Entendo procedente a ação.

Trata-se de **ação direta de inconstitucionalidade** do Prefeito Municipal de Ribeirão Preto tendo por objeto a **Lei Municipal nº 6.798, de 13.05.94** (fls. 29), ao determinar “... o fornecimento de água potável a todos os moradores de Ribeirão Preto, ainda que residentes em favelas ou habitações irregulares”.

Alegou, em síntese, **(a)** vício de iniciativa, em razão da indevida ingerência nas atribuições do Poder Executivo e **(b)** ausência de fonte de custeio.

Assim dispõe a lei impugnada:

“Artigo 1º – Fica a Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto, por esta lei, obrigada a fornecer água potável a todos os moradores de Ribeirão Preto, ainda que residentes em favelas ou habitações irregulares.”

“Parágrafo único – Se for justificadamente impossível a instalação de torneiras em todas as residências, a Prefeitura deverá instalar pelo menos uma coletiva, a cada 20 (vinte) casas, em local de fácil acesso para os moradores da área.”

“Artigo 2º - A Administração Municipal tem o prazo de 06 (seis) meses para regularizar a situação nas localidades onde não há o fornecimento de água.”

“Artigo 3º - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.” (fls. 29).

É caso de reconhecer a inconstitucionalidade da norma atacada.

a) Quanto ao vício de iniciativa.

Não se constata **vício de iniciativa** quanto à questionada Lei Municipal nº 6.798/94.

Norma cuida, em princípio, de **saúde pública**, de inequívoco interesse local, tratando do fornecimento de água potável a todos os munícipes.

Não se encontra no rol de matérias reservadas ao Chefe do Poder Executivo, ou seja, aquelas que envolvem **(a) servidores públicos; (b) estrutura**

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

administrativa; (c) leis orçamentárias; geração de despesas; e, (d) leis tributárias benéficas (GIOVANI DA SILVA CORRALO – “O Poder Legislativo Municipal” – Ed. Malheiros – 2008 – p. 82/87).

Dispõe a **Constituição Bandeirante**, ao tratar de **iniciativa privativa do Governador do Estado**, em seu art. 24, §2º:

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

“1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;”

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

“3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;”

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

“5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;”

“6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.”

Observe-se, ademais, recente orientação do **Colendo Supremo Tribunal Federal** no julgamento da **Repercussão Geral** (Tema nº 917) atrelada ao RE nº 878.911:

“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.” “**Decisão: O Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. No mérito, por maioria, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria, vencido o**

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*Ministro Marco Aurélio. Não se manifestaram os Ministros Celso de Mello e Rosa Weber. “ (RE nº 878.911, Tema nº 917 – v.u. j. de 30.09.16 – DJ-e de 11.10.16 - Relator Ministro **GILMAR MENDES**)*

Acerca da **competência concorrente** em saúde pública, já julgado:

*“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 11.992, de 29 de abril de 2016, do Município de São José do Rio Preto. Obrigatoriedade de instalação de recipientes com álcool gel antisséptico nas salas de velório dos cemitérios locais. Inconstitucionalidade formal inexistente. Não configurada violação às hipóteses de iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Executivo. Hipóteses taxativas, segundo a jurisprudência deste Órgão Especial e do Supremo Tribunal Federal. **Matéria de saúde pública. Iniciativa legislativa concorrente.** III. Inconstitucionalidade material. Não ocorrência. **Norma de caráter geral e abstrato, editada com vistas à tutela da saúde pública.** Inocorrência de usurpação de outras competências administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, previstas no artigo 47 da Constituição do Estado de São Paulo. Inexistência de ofensa à regra da harmonia dos poderes. **Caberá ao Prefeito editar provisões especiais com vistas à regulamentação da lei.** Exercício da gestão dos contratos administrativos e execução de eventuais adaptações necessárias ao fiel cumprimento do diploma legal permanecem reservados à Administração. Interesse público e necessidade de proteção da saúde dos funcionários e usuários das salas de velório possibilitam, em tese, a alteração unilateral das cláusulas regulamentares do contrato de concessão do serviço funerário pelo Poder Concedente, em obediência à nova imposição legal. Alteração contratual, se necessária, que não se mostra substancial. IV. Eventual ruptura da equação econômico-financeira entre os concessionários do serviço funerário e a Administração que deverá ser concretamente comprovada, para que seja possível seu reequilíbrio. Precedente do STF na ADI 3768. Improcedência do pedido.” (ADIn nº 2.178.745-12.2016.8.26.0000 – v.u. j. de 22.02.17 – Rel. Des. **MÁRCIO BÁRTOLI**)*

Confira-se, ainda, ADIn nº 2.270.842-65.2015.8.26.0000 – v.u. j. de 27.07.16 – de que fui Relator.

Ausente laivo de inconstitucionalidade nesse sentido.

b) Quanto à inconstitucionalidade.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

A Lei Municipal nº 6.798/94 fere, no entanto, a **independência e separação dos poderes** (“*Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*”) e configura **inadmissível** invasão do Legislativo na esfera Executiva.

No âmbito local, observa com a síntese dos doutos, **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 providões 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.” (grifei – “Direito Municipal Brasileiro” – 2013 – 17ª ed. – Ed. Malheiros – Cap. XI – 1.2. – p. 631).

No caso em questão, **art. 1º** e o **art. 2º** da lei objurgada criam obrigações **concretas**, impondo à Prefeitura fornecimento de água potável a todos os residentes, bem como determina a **instalação de pelo menos uma torneira coletiva a cada 20 (vinte) casas** – parágrafo único, art. 1º –, fixando, para isso, **prazo de seis meses** – art. 2º –.

Em caso análogo, o Egrégio Órgão Especial deste Tribunal de Justiça acolheu pretensão de reconhecimento de inconstitucionalidade nos seguintes termos:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 3.147, de 1º de dezembro de 2014, que proíbe “o corte de fornecimento de água pelo Poder Público Municipal e por empresas concessionárias, permissionárias ou terceirizadas no município de Andradina”.

“VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. Reconhecimento. Lei impugnada, de autoria parlamentar, que ao impor ao Poder Público a proibição de efetuar corte de fornecimento de água no município tratou de matéria que é reservada à iniciativa do Chefe do Executivo, ofendendo as regras de competência legislativa e o princípio da separação e independência dos poderes.” (grifei – ADIn nº

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

2.022.673-31.2015.8.26.0000 – v.u. j. de 07.10.15 – Rel. Des. **FERREIRA RODRIGUES**).

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.881/2015 DO MUNICÍPIO DE PIRASSUNUNGA QUE REVOGA DISPOSITIVO DA LEI MUNICIPAL Nº 4.700/2014, QUE DISPÕE SOBRE NORMAS PARA REDUÇÃO RACIONAL DE ÁGUA POTÁVEL DISTRIBUÍDA PARA USO HUMANO. VÍCIO DE INICIATIVA. OCORRÊNCIA. MATÉRIA AFETA À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA QUE É PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA. 1. “Cabe essencialmente à Administração Pública, e não ao legislador, deliberar a respeito da regulamentação dos serviços públicos prestados direta ou indiretamente. Trata-se de atuação administrativa fundada em **escolha política de gestão**, na qual é vedada intromissão de qualquer outro poder”. 2. Trata-se, inequivocamente, de norma afeta à administração dos recursos hídricos do Município, e, nesse passo, integra aquelas normas cuja proposição é de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, aplicando-se, no plano Municipal, por simetria e por força do disposto no art. 144 da Constituição Estadual, os arts. 47, II, XI, XIV e XIX, “a”, 120 e 159 da Constituição de Estado de São Paulo. 3. Ação procedente” (grifei – ADIn nº 2.002.933-53.2016.8.26.0000 – v.u. j. de 08.06.16 – Rel. Des. **ARTHUR MARQUES**).*

Em recente julgado deste Eg. **Órgão Especial**, entendimento majoritário reputou **inconstitucional** interferência do Poder Legislativo no âmbito administrativo:

“Posto isto, resta claro que a expressão “atribuição de seus órgãos” contida no Tema 917 [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)] tem o sentido de preordenação de funções atribuídas pelas normas de constituição e funcionamento aos órgãos da Administração, estes compreendidos como centros de competência, aptos à realização das funções do Estado.”

“Cumpre lembrar que para a eficiente realização de suas funções cada órgão é investido de determinada competência, redistribuída entre seus cargos, coma correspondente parcela de poder necessária ao exercício funcional de seus agentes.”

(...)

“Neste passo, à luz do presente feito, parece correto compreender que mera “publicidade pertinente ao andamento das execuções das obras públicas no

PODER JUDICIÁRIO**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

município de Ribeirão Preto”, objeto da disposição legislativa ora vergastada, não tem dimensão de caracterizar inserção em matéria dispositiva da “atribuição de Órgão da Administração Municipal” (privativa do Chefe do Poder Executivo), mas significa apenas singela providência normatizada tendente ao aprimoramento do bom funcionamento dos serviços públicos.”

(...)

“No entanto, a douta maioria, acolhendo voto divergente do eminente Desembargador João Negrini Filho reconheceu a parcial inconstitucionalidade da lei impugnada para afastar as expressões “descrição pormenorizada da obra” e “imagens de várias etapas” do artigo 3º da Lei nº 12.574/2011, do Município de Ribeirão Preto, por acarretar certa interferência do Poder Legislativo no âmbito administrativo.” (ADIn nº 2.141.951-55.2017.8.26.0000 – p.m.v. j. de 14.03.18 – Rel. Des. ALEX ZILENOVSKI).

Impostas obrigações e atribuições à Administração Municipal, **invadiu-se**, inequivocamente, seara privativa do Executivo.

Haveria, em outros termos, ofensa ao **princípio constitucional da 'reserva de administração'**. Ele, segundo o **Pretório Excelso**, “... impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo.” (RE nº 427.574-ED – j. de 13.12.11 – Rel. Min. **CELSO DE MELLO** – DJE de 13.02.12 e ADI nº 3.343 – j. de 01.09.11 – Plenário – Rel. p/ o Ac. Min. **LUIZ FUX** – DJE de 22.11.11).

No parecer da D. Procuradoria (fls. 197/206):

“O ato normativo impugnado, de iniciativa parlamentar, é verticalmente incompatível com nosso ordenamento constitucional por violar o princípio da separação de poderes e a reserva da administração, previstos nos arts. 5º e 47, II, XIV e XIX, a, da Constituição do Estado, aplicáveis aos municípios por força do art. 144 da Carta Paulista, os quais dispõem o seguinte:”

(...)

“A instituição de programa municipal na área da saúde – no caso, com a determinação e disciplina de serviços públicos relacionados ao fornecimento de água potável a todos os moradores de Ribeirão Preto – consiste em matéria exclusivamente relacionada à Administração Pública, a cargo do chefe do Executivo e seus secretários.”

“Trata-se de atividade nitidamente administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas, vinculadas aos direitos fundamentais. Assim, privativa do Poder

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Executivo e inserida na esfera do poder discricionário da administração.”

Diante do aludido vício de inconstitucionalidade invalida-se a Lei Municipal nº 6.798/94, por afronta aos arts. 5º, 47, inciso XIV, e 144 da Constituição Estadual.

b.1) Fonte de custeio.

Não indicada a **fonte de custeio** das despesas geradas. Totalmente omissa a regra quanto ao ponto.

Daí outra inconstitucionalidade da Lei nº 6.798/94.

Disposição constitucional é clara quanto ao ponto:

“Art. 25. Nenhum projeto de lei que implique a criação ou aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos.” (grifei).

Impõe-se retirar do mundo jurídico estipulação inconstitucional.

Finalmente:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Ribeirão Preto. Lei municipal n. 13.328, de 20 de agosto de 2014, de iniciativa parlamentar, que prevê a instalação de GPS nos veículos que transportam resíduos e incumbe o Poder Executivo Municipal de fiscalizar o seu cumprimento e de sancionar eventuais infratores. Caracterização de ofensa ao princípio da separação dos Poderes. Matéria cuja regulamentação está inserida na esfera privativa do Chefe do Poder Executivo. Geração de despesa pública nova sem previsão da respectiva fonte de custeio. Inconstitucionalidade caracterizada. Precedentes deste C. Órgão Especial. Ação procedente. Ausência de erro, nulidade, obscuridade, contradição e omissão. Embargos de declaração rejeitados.” (grifei – ED nº 2.141.594-75.2017.8.26.0000/50000 – v.u. j. de 28.02.18 - Rel. Des. ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ).

Tal é o caso dos autos.

Mais não é preciso acrescentar.

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Diante dos aludidos vícios de inconstitucionalidade, **invalida-se integralmente** a Lei Municipal nº 6.798, de 13.05.94, por afronta aos arts. 5º, 25, 47, inciso XIV, e 144 da Constituição Estadual.

3. Julgo procedente a ação.

EVARISTO DOS SANTOS
Relator
(assinado eletronicamente)