





# Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo  
Gabinete do Prefeito

## JUSTIFICATIVAS DO VETO:

De acordo com o Desembargador ALEX ZILENOVSKI, relator da ADI no 2018189-65.2018.8.26.0000, julgada recentemente, *"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 4."*

O presente projeto, ao dispor que os uniformes devem conter o nome da escola, padece de inconstitucionalidade, pois interfere na organização administrativa do serviço público relacionado à educação, matéria de iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo.

Segundo a Secretaria da Educação, o projeto interfere no remanejamento de uniformes entre escolas, criando a necessidade do aumento considerável da reserva técnica, pois os uniformes não mais poderiam ser compartilhados entre as escolas, gerando, inclusive, despesas sem previsão das fontes para custeio, impactando negativamente o orçamento municipal.

Expostas dessa forma, a razão que me levou a vetar o **Autógrafo N° 75/2019** ora encaminhado, submeto o **Veto Total** ora aposto à apreciação dessa Egrégia Câmara Municipal, para os fins e efeitos de direito.



## **Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto**

Estado de São Paulo  
**Gabinete do Prefeito**

Sem outro particular, aproveitamos a oportunidade para reiterar a Vossa Excelência, os protestos de alto apreço e distinta consideração, subscrevemo-nos.

**A t e n c i o s a m e n t e,**



**DUARTE NOGUEIRA**  
Prefeito Municipal

**À SUA EXCELÊNCIA  
LINCOLN FERNANDES  
DD. PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL  
N E S T A**



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

**Registro: 2018.0000419378**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2018189-65.2018.8.26.0000, 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 EM PARTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PEREIRA CALÇAS (Presidente), GERALDO WOHLERS, ADEMIR BENEDITO, ARTUR MARQUES, PINHEIRO FRANCO, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, PÉRICLES PIZA, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, BORELLI THOMAZ, JOÃO NEGRINI FILHO, SALLES ROSSI, RICARDO ANAFE, ALVARO PASSOS, BERETTA DA SILVEIRA E ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ.

São Paulo, 6 de junho de 2018

**ALEX ZILENOVSKI**

**RELATOR**

**Assinatura Eletrônica**



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

**VOTO Nº 21574****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 2018189-65.2018.8.26.0000****REQUERENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO****REQUERIDO: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO****COMARCA: RIBEIRÃO PRETO**

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 13.755, de 08 de abril de 2016, que determina que as unidades de atendimento público da Administração Municipal disponibilizem dados biográficos dos respectivos patronos e dá outras providências. Artigos 1º, 3º e 5º da lei combatida. Inocorrência de inconstitucionalidade. Ausência de vício de iniciativa legislativa. Exclusiva competência do Chefe do Poder Executivo não caracterizada. Inteligência da Constituição Estadual do Estado de São Paulo e da jurisprudência do E. STF. Ausência de violação do Pacto Federativo e do princípio constitucional da separação de poderes. A lei municipal impugnada não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não se vislumbra qualquer vício de inconstitucionalidade formal na legislação impugnada. Ação nessa parte improcedente.*

*1. Vem da doutrina tradicional que são 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.*



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

2. *A questão atinente aos limites da competência legislativa municipal dos membros do Poder Legislativo encontrou em recente decisão do Colendo Supremo Tribunal Federal, tratamento que prestigia as competências dos senhores vereadores no tocante à sua capacidade de iniciar leis.*
3. *Com o decidido, a Colenda Corte Suprema forneceu paradigma na arbitragem dos limites da competência legislativa entre o Chefe do Poder Executivo Municipal e os Membros do Poder Legislativo desta esfera federativa.*
4. *A questão está posta em julgado havido com repercussão geral, tornado "Tema" com propositura clara e abrangente. Trata-se do TEMA 917 – Repercussão geral (Paradigma ARE 878911) que recebeu a seguinte redação: "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)".*
5. *Vislumbra-se que na visão do C. STF – estampada no Tema 917 - (tocante à expressão "Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata ... da atribuição de seus órgãos ...") é de ser vedada ao Legislativo Municipal apenas a preordenação normativa de funções atribuídas aos órgãos da Administração, imiscuindo-se na constituição e funcionamento orgânicos destes entes estatais.*
6. *Neste passo, à luz do presente feito, parece correto compreender que: mera determinação para que as unidades de atendimento público da administração municipal, como escolas e creches da rede pública, unidades básicas e distritais de saúde, ginásios de esportes, terminais de ônibus urbano, entre outros, coloquem a disposição do seu público alvo dados biográficos dos respectivos patronos (art. 1º), tampouco que as despesas com impressão e divulgação serão cobertas pelas próprias dotações*



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

*orçamentárias das Secretarias Municipais envolvidas (art. 3º) e, por fim que a lei combatida entrará em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário (art.5º), objeto da disposição legislativa ora vergastada, não tem a 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 dando à população o direito de informação acerca dos patronos que dão seus nomes às unidades de atendimento público da administração.*

*7. Note-se, ademais, que a municipalidade não demonstrou, concretamente, incremento significativo nas despesas devido ao cumprimento dos artigos 1º, 3º e 5º, da lei nº 13.755 do município de Ribeirão Preto que são tidos como constitucionais.*

*8. Por outro lado forçoso reconhecer a inconstitucionalidade dos artigos 2º e 4º, da lei combatida. Note-se que o artigo 2º, da lei nº 13.755, determina que para a divulgação, ficam os responsáveis pelas unidades encarregados de autorizar a fixação de pequenos cartazes em pontos estratégicos dos imóveis, fazendo referência a disponibilização dessas biografias e locais de retirada, demandando, assim, uma tarefa específica aos responsáveis de cada unidade, sendo que nesse ponto o Legislativo acaba por intervir em atos de Gestão do Executivo.*

*9. Note-se que criar tarefas específicas a servidores consiste em matéria exclusivamente relacionada à Administração Pública, a cargo do Chefe do Executivo, pois como já mencionado, se trata de ato de gestão, havendo afronta aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV e XIX, e 144, todos da Constituição Bandeirante.*

*10. De igual sorte, no artigo 4º da lei combatida há determinação para que o Chefe do Executivo regule a norma no prazo de 90 dias a partir da sua publicação. Observa-se que o Poder Legislativo não pode impor ao Poder Executivo prazo para regulamentação da lei, pois cabe exclusivamente a este último, respeitados os limites constitucionais que disciplinam a matéria,*



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

*realizar juízo de conveniência e oportunidade para edição do ato regulamentador.*

*11. Portanto, sob essa ótica, o artigo 4º da lei objeto de impugnação, deve ser declarado inconstitucional, por usurpação da competência privativa do Chefe do Poder Executivo, ao estabelecer a previsão de 90 (noventa) dias para a regulamentação da lei pelo Prefeito, nos termos dos artigos 5º e 47, incisos III e XI, da Constituição Estadual.*

*12. Ação Parcialmente procedente.*

Vistos.

Cuida-se de ação ajuizada pelo **PREFEITO MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO**, em que se pretende a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 13.755, de 08 de abril de 2016.

A lei impugnada *"determina que as unidades de atendimento público da Administração Municipal disponibilizem dados biográficos dos respectivos patronos e dá outras providências"*:

**FAÇO SABER QUE A CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO REJEITOU, EM SESSÃO ORDINÁRIA REALIZADA NO DIA 07/04/2016, O VETO TOTAL AO PROJETO DE LEI Nº 1.015/2015, E EU, WALTER GOMES, PRESIDENTE, NOS TERMOS DO ARTIGO 44, PARÁGRAFO 6º, DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO, PROMULGO A SEGUINTE LEI:**

**Artigo 1º - Fica, por esta lei, determinado que as unidades de atendimento público da administração municipal, como escolas e creches da rede pública, unidades básicas e distritais**





TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

Assim, aduz que houve violação aos princípios da razoabilidade, do interesse público e da eficiência.

Diante disso, requer a declaração de inconstitucionalidade da Lei em questão.

Não houve pedido de liminar.

Citado regularmente, o Procurador-Geral do Estado declinou de realizar a defesa do ato normativo impugnado, afirmando tratar de matéria de interesse exclusivamente local (fls. 41/42).

O Presidente da Câmara Municipal prestou informações às fls. 44/52, sustentando a constitucionalidade da lei vergastada, bem como de seu respectivo processo legislativo.

Aduz que a Lei Municipal objurgada, ao contrário do que equivocadamente alegou o Autor, não cria, não estrutura e não atribui função a Secretarias, Órgãos ou Entidades da Administração Municipal.

Ressalta que não houve afronta ao artigo 24, § 2º, "2", da Constituição Bandeirante e que a lei combatida visou levar à população, visitantes dos próprios públicos municipais, conhecimento e cultura, à medida em que, o nome atribuído, via de regra, representa personagem importante para a história do País, Estado e cidade de Ribeirão Preto.

Assevera, por fim, que o fato do autor alegar a necessidade de distribuição de impressos, não traz qualquer inconstitucionalidade, uma vez que este Colendo Órgão Especial tem sufragado escorreito entendimento, de que a ausência de especificação de fonte de custeio ou sua indicação precisa, apenas conduz à inexequibilidade da norma no ano em que em foi aprovada, não traduzindo infringência ao disposto no artigo 25 da Constituição Estadual.

Regularmente processada a presente ação, por sua procedência, declarando-se a inconstitucionalidade da lei nº 13.755, de 8 de abril de 2016, do Município de Ribeirão Preto, foi o parecer ministerial de fls. 199/206.

É o relatório.



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

A presente ação deve ser julgada parcialmente procedente.

A lei acolmada de inconstitucionalidade foi redigida da seguinte forma:

*"LEI nº 13.755, de 08 de abril de 2016.*

*DETERMINA QUE AS UNIDADES DE ATENDIMENTO PÚBLICO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL DISPONIBILIZEM DADOS BIOGRÁFICOS DOS RESPECTIVOS PATRONOS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS":*

*FAÇO SABER QUE A CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO REJEITOU, EM SESSÃO ORDINÁRIA REALIZADA NO DIA 07/04/2016, O VETO TOTAL AO PROJETO DE LEI Nº 1.015/2015, E EU, WALTER GOMES, PRESIDENTE, NOS TERMOS DO ARTIGO 44, PARÁGRAFO 6º, DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO, PROMULGO A SEGUINTE LEI:*

*Artigo 1º - Fica, por esta lei, determinado que as unidades de atendimento público da administração municipal, como escolas e creches da rede pública, unidades básicas e distritais de saúde, ginásios de esportes, terminais de ônibus urbano, entre outros, coloquem a disposição do seu público alvo dados biográficos dos respectivos patronos.*

*Artigo 2º - Para divulgação, ficam os responsáveis pelas unidades encarregados de autorizar a fixação de pequenos cartazes em pontos estratégicos dos imóveis, fazendo referência a disponibilização dessas biografias e locais de retirada.*

*Artigo 3º - As despesas com impressão e divulgação serão cobertas pelas próprias dotações orçamentárias das Secretarias Municipais envolvidas.*

*Artigo 4º - Esta lei será regulamentada pelo Executivo no prazo de 90 dias, a partir da data da sua publicação.*

*Artigo 5º - Esta lei entrará em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário."*



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

De acordo com J. J. Canotilho: “[a] constitucionalística mais recente salienta que o princípio da separação transporta duas dimensões complementares: (1) a separação como «divisão», «controlo» e «limite» do poder – dimensão negativa; (2) a separação como constitucionalização, ordenação e organização do poder do Estado tendente a decisões funcionalmente eficazes e materialmente justas. O princípio da separação como forma e meio de limite do poder (separação de poderes e balanço de poderes) assegura uma medida jurídica ao poder do Estado (K. HESSE alude aqui a «Mässigung der Staatsmacht») e, conseqüentemente, serve para garantir e proteger a esfera jurídico-subjectiva dos indivíduos. O princípio da separação como princípio positivo assegura uma justa e adequada ordenação de funções do Estado e, conseqüentemente, intervém como esquema relacional de competências, tarefas, funções e responsabilidades dos órgãos do Estado. Nesta perspectiva, separação ou divisão de poderes significa responsabilidade pelo exercício de um poder<sup>1</sup>”.

Noutro giro, Hely Lopes Meirelles ensina acerca da natureza jurídica e função do Poder Legislativo Municipal, em especial da Câmara de Vereadores: “[a] função legislativa, que é a principal, resume-se na votação de leis e estende-se a todos os assuntos da competência do Município (CF, art. 30), desde que a Câmara respeite as reservas constitucionais da União (arts. 22 e 24) e as do Estado-membro (arts. 24 e 25). **Advertimos que a Câmara Municipal não pode legislar sobre direito privado (civil e comercial), nem sobre alguns dos ramos do direito público (constitucional, penal, processual, eleitoral, do trabalho etc.), sobrando-lhe as matérias administrativas, tributárias e financeiras de âmbito local, asseguradas expressamente pelo art. 30, da CF. Vale ressaltar que essa competência do Município para legislar “sobre assuntos de interesse local” bem como a de “suplementar a legislação federal e estadual no que couber” – ou seja, em assuntos em que predomine o interesse local – ampliam significativamente a atuação legislativa da Câmara de**

<sup>1</sup> Gomes Canotilho, José Joaquim. Direito Constitucional. 6ª ed. Coimbra: Almedina, 1993, pag. 365.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

**Vereadores <sup>2º</sup>.**

A par dos ensinamentos de Canotilho e Hely Lopes Meirelles, observa-se que, no caso em apreço, não houve, de fato, nos artigos 1º, 3º e 5º, da lei municipal combatida, norma que ofendesse o princípio da separação dos poderes, ou, usurpação das regras de competência do Prefeito Municipal, porquanto a matéria tratada nos referidos artigos em comento (mera publicidade e direito de informação à população acerca dos dados biográficos dos respectivos patronos que nomeiam as unidades de atendimento público da administração municipal), de interesse local, está incluída na competência da Câmara Municipal.

Com vistas à teoria da separação dos poderes, idealizada por Montesquieu, e ao artigo 2º, da Constituição da República lembremos que *"[s]ão Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário"*.

Tais Poderes, dentro da organização político-administrativa do Estado, exercem funções típicas e atípicas, sendo certo que ao Poder Executivo (Federal) cabe, no exercício de suas funções típicas, a prática dos atos de chefia de Estado, chefia de governo e atos de administração.

**Já no que concerne às funções atípicas, estas são exercidas excepcionalmente e devem ser interpretadas restritivamente. Dentre essas funções atípicas do Poder Executivo está a função legislativa.**

E o artigo 24, § 2º, da Constituição Bandeirante, aplicável aos Municípios com esteio no artigo 144, do mesmo diploma e no artigo 29, da Constituição Federal, preceitua que **são de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo:**

---

<sup>2</sup> Meirelles, Hely Lopes. *Direito Municipal brasileiro*. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2017, pag. 645/646



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

- 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.

Note-se que o objeto dos artigos 1º, 3º e 5º da norma impugnada não consta do rol supracitado, não se vislumbrando o alegado vício formal de iniciativa, observada a regra da simetria.

No mais, lembremos que a Constituição define o processo formal de elaboração das leis que deve ser estritamente seguido para que tenham validade, bem como a observância de limites materiais no conteúdo ali inserido. É o que se chama de parâmetros formal e material.

Tocante ao vício formal da gênese legal, também conhecida como inconstitucionalidade nomodinâmica, afere-se inobservância de regra de competência legislativa, ou da não observância do devido processo legislativo, tal como a incompetência de determinado ente para tratar de tema específico. Nesta, podem ocorrer tanto vícios formais subjetivos – que digam respeito à pessoa que tenha a competência para legislar determinada matéria –, como também, vícios formais objetivos, consubstanciados no próprio processo legislativo.



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

Neste passo a lição de André Ramos Tavares<sup>3</sup>:

*“é possível afirmar que quase sempre a inconstitucionalidade material é uma questão puramente de Direito, porque se cinge estritamente à análise jurídica da compatibilidade entre conteúdos normativos. Já a inconstitucionalidade formal poderá requerer a análise de circunstâncias fáticas, porque só assim poder-se-á aferir o atendimento ou não do comando constitucional. Aqui haverá a típica função judicial de subsunção dos fatos à norma, de que fala CARL SCHMITT. Evidentemente que em certos casos a própria lei ou ato normativo carregará “sinais” de inconstitucionalidade formal, como ocorre quando um órgão legislativo de uma entidade federativa invade seara própria de outra esfera federativa.*

*Ainda é possível fazer outra ligação, embora do mesmo ângulo acima apresentado, no sentido de corresponder a inconstitucionalidade material a uma questão de nomoestática, enquanto a inconstitucionalidade formal se refere a uma problemática de nomodinâmica. Relembrando os conceitos, enquanto no primeiro caso há uma avaliação de normas entre si, no segundo caso, a inconstitucionalidade decorre da incompatibilidade entre um processo (real) de produção jurídica e um conteúdo (normativo) que regula o processo.”*

No caso em testilha, não restou demonstrada a violação do princípio constitucional da separação dos Poderes, tampouco aos dispositivos da Constituição do Estado de São Paulo, porquanto a matéria tratada nos artigos 1º, 3º e 5º da norma impugnada não constitui reserva legal do Chefe do Poder Executivo.

Em tempo, não se olvida a existência de jurisprudência deste C. Órgão Especial no sentido de declarar a inconstitucionalidade de normas municipais com objeto semelhante ao ora tratado.

Vem da doutrina tradicional e respeitada o ensinamento da iniciativa legislativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local:

---

<sup>3</sup> Curso de direito constitucional / André Ramos Tavares. – 10. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2012. p.231/232



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

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 <sup>4</sup>.**

Entretantes, a questão atinente aos limites da competência legislativa municipal dos membros do Poder Legislativo encontrou **em recente decisão do Colendo Supremo Tribunal Federal, tratamento que prestigia as competências dos senhores vereadores no tocante à sua capacidade de iniciar leis.**

**Com o decidido, a Colenda Corte Suprema forneceu paradigma na arbitragem dos limites da competência legislativa entre o Chefe do Poder Executivo Municipal e os Membros do Poder Legislativo desta esfera federativa.**

A questão está posta em julgado havido com repercussão geral, tornado Tema com propositura clara e abrangente. **Trata-se do TEMA 917 – Repercussão geral (Paradigma ARE 878911)** que recebeu a seguinte redação:

**"Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo**

---

<sup>4</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p.620



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

**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)".**

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. (ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016 )

Afere-se, pois da assertiva constante do Tema 917 – Repercussão Geral, - que expõe o entendimento imperante na Corte Suprema acerca da questão atinente aos limites da competência legislativa dos membros do Legislativo Municipal, que tais limitações hão de ser compreendidas dentro da certa lógica pela qual a iniciativa dos vereadores é ampla, encontrando limites naqueles assuntos afetos diretamente ao Chefe do Poder Executivo, portanto, a ele privativos, quais sejam, a estruturação da Administração Pública; a atribuição de seus órgãos e o regime jurídico de servidores públicos, ainda que as propostas legislativas impliquem em criação de despesas.

Extraímos da lição de Hely Lopes Meirelles que os **órgãos públicos são centros de competência, aptos à realização das funções do Estado**<sup>5</sup>.

Tratando dos "órgãos da Administração Pública", leciona o saudoso

<sup>5</sup> Direito administrativo brasileiro. Hely Lopes Meirelles. José Emmanuel Burla Filho. - 42. ed. atual. até a Emenda Constitucional 90. de 15.9.2015. - São Paulo: Malheiros, 2016, p. 79



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

doutrinador paulista que<sup>6</sup> :

A "criação e extinção" de "órgãos da administração pública" dependem de lei, de iniciativa privativa do Chefe do Executivo (CF/88, arts. 48, XI, e 61, § 1º, "e"), observadas as alíneas "a" e "b" do art. 84, VI, que lhe permite, privativamente, "dispor, mediante decreto, sobre" a "organização e funcionamento" da administração, "quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos", e sobre a "extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos" - note-se: quando vagos).

Os órgãos integram a estrutura do Estado e das demais pessoas jurídicas como partes desses corpos vivos, dotados de vontade e capazes de exercer direitos e contrair obrigações para a consecução de seus fins institucionais. Por isso mesmo, os órgãos não têm personalidade jurídica nem vontade própria, que são atributos do corpo e não das partes, mas na área de suas atribuições e nos limites de sua competência funcional expressam a vontade da entidade a que pertencem e a vinculam por seus atos, manifestados através de seus agentes (pessoas físicas). Como partes das entidades que integram, os órgãos são meros instrumentos de ação dessas pessoas jurídicas, preordenados ao desempenho das funções que lhes forem atribuídas pelas normas de sua constituição e funcionamento. Para a eficiente realização de suas funções cada órgão é investido de determinada competência, redistribuída entre seus cargos, com a correspondente parcela de poder necessária ao exercício funcional de seus agentes. (g.n.)

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**

<sup>6</sup> obra cit. p. 72 e s.



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

**realização das funções do Estado.**

Observa-se pela reprodução dos artigos 1º, 3º e 5º da lei nº 13.755/16, que não há qualquer eiva de inconstitucionalidade:

“Artigo 1º - Fica, por esta lei, determinado que as unidades de atendimento público da administração municipal, como escolas e creches da rede pública, unidades básicas e distritais de saúde, ginásios de esportes, terminais de ônibus urbano, entre outros, coloquem a disposição do seu público alvo dados biográficos dos respectivos patronos.

(...)

Artigo 3º - As despesas com impressão e divulgação serão cobertas pelas próprias dotações orçamentárias das Secretarias Municipais envolvidas.

(...)

Artigo 5º - Esta lei entrará em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário.”

Vislumbra-se, claramente, que a visão do C. STF - tocante à expressão “Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata ... da atribuição de seus órgãos ...” - estampada no Tema 917 - é de ser vedada ao Legislativo Municipal apenas a preordenação normativa de funções atribuídas aos órgãos da Administração, imiscuindo-se na constituição e funcionamento orgânicos destes entes estatais.

O TEMA 917 – Repercussão geral (Paradigma ARE 878911) adveio de julgamento de Recurso Extraordinário com agravo em Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual acerca da Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro, *objetivando a instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias* (ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG  
10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016 ).

No voto condutor, o E. Ministro Gilmar Mendes, Relator do ARE 878.911  
RG/RJ ponderou que:

(...)

No caso em exame, a lei municipal que prevê a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias *não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não vislumbro nenhum vício de inconstitucionalidade formal na legislação impugnada. Por fim, acrescenta-se que a proteção aos direitos da criança e do adolescente qualifica-se como direito fundamental de segunda dimensão que impõe ao Poder Público a satisfação de um dever de prestação positiva destinado a todos os entes políticos que compõem a organização federativa do Estado Brasileiro, nos termos do art. 227 da Constituição.*

(...)

Neste passo, à luz do presente feito, parece correto compreender que mera determinação para que as unidades de atendimento público da administração municipal, como escolas e creches da rede pública, unidades básicas e distritais de saúde, ginásios de esportes, terminais de ônibus urbano, entre outros, coloquem a disposição do seu público alvo dados biográficos dos respectivos patronos (art. 1º). E tampouco que as despesas com impressão e divulgação serão cobertas pelas próprias dotações orçamentárias das Secretarias Municipais envolvidas (art. 3º) e, por fim que a lei combatida entrará em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário, objeto da disposição legislativa ora vergastada, **não tem a 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 dando à população o direito de informação acerca dos patronos que dão seus nomes às unidades de**



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

**atendimento público da administração.** Note-se, ademais, que a municipalidade não demonstrou, concretamente, incremento significativo nas despesas devido ao cumprimento dos artigos 1º, 3º e 5º, da lei nº 13.755 do município de Ribeirão Preto que são tidos como constitucionais.

Por outro lado, no tocante aos artigos 2º e 4º, da norma combatida, imperioso o reconhecimento da inconstitucionalidade dos mesmos.

Note-se que o artigo 2º, da lei nº 13.755, determina que *para a divulgação, ficam os responsáveis pelas unidades encarregados de autorizar a fixação de pequenos cartazes em pontos estratégicos dos imóveis, fazendo referência a disponibilização dessas biografias e locais de retirada*, demandando, assim, uma tarefa específica aos responsáveis de cada unidade que deverão autorizar que outros funcionários coloquem cartazes em pontos estratégicos dos imóveis, sendo que nesse ponto o Legislativo acaba por intervir em atos de Gestão do Executivo, como inclusive, lembrado pelo Eminentíssimo Desembargador João Negrini Filho, quando do julgamento da AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 2141951-55.2017.8.26.0000, que ilustrou referido posicionamento na bem lançada lição de Hely Lopes Meirelles, que se transcreve em parte:

*"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 administração. (...) A interferência de um*



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

*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).*

O princípio constitucional da reserva de administração visa limitar a atuação legislativa em matérias sujeitas à competência administrativa do Poder Executivo. Este postulado impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias de competência executiva, privilegiando, dessa forma, o princípio da separação dos Poderes, corolário do Estado Federativo.

Nesse sentido:

*“A reserva de administração em sentido estrito tem por função a proteção da Administração Pública, visando resguardar o núcleo central da função administrativa contra indevidas ingerências. Tutela, assim, o mérito administrativo. Desta forma, vedam-se indevidas ingerências tanto de entidades do Legislativo como do Judiciário nesse campo atribuído à Administração para o exercício da função principal. Tal proteção não favorece somente ao Poder Executivo, mas sim à Administração Pública como um todo.*

**(...) extrai-se da reserva de administração em sentido estrito um**



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

*impedimento ao legislador de editar uma lei com descrição normativa excessivamente detalhada a ponto de inviabilizar o exercício da função administrativa, seja engessando indevidamente a atuação da Administração Pública em concreto (não dando abertura para a atuação do poder discricionário, quando recomendável), seja por perder a lei, sem motivo justificável, seu caráter material de ato geral e abstrato, ou ainda por restringir o campo do poder regulamentar, quando esse for recomendável. Evidentemente, a tarefa de saber se a lei ultrapassou esses limites apresenta-se bastante complicada. Além da subjetividade do intérprete, tem-se uma ausência de critérios prévios para análise – ou mesmo inviabilidade ou dificuldade prática em estabelecê-los. É uma tarefa a ser desenvolvida, em boa parte, casuisticamente. Essa função de controle poderá ser exercida pelo Judiciário, órgão alheio ao conflito, inclusive no âmbito do controle de constitucionalidade.”* Conteúdo da Revista Digital de Direito Administrativo - RDDA, vol. 1, n. 2, 2014, p. 342-343).

Note-se que criar tarefas específicas a servidores consiste em matéria exclusivamente relacionada à Administração Pública, a cargo do Chefe do Executivo, pois como já mencionado, se trata de ato de gestão, havendo afronta aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV e XIX, e 144, todos da Constituição Bandeirante.

De igual sorte, no artigo 4º da lei combatida há determinação para que o Chefe do Executivo regule a norma no prazo de 90 dias a partir da sua publicação.

Observa-se que o Poder Legislativo não pode impor ao Poder Executivo prazo para regulamentação da lei, pois cabe exclusivamente a este último, respeitados os limites constitucionais que disciplinam a matéria, realizar juízo de conveniência e oportunidade para edição do ato regulamentador.

Portanto, sob essa ótica, o artigo 4º da lei objeto de impugnação, deve ser declarado inconstitucional, por usurpação da competência privativa do Chefe do Poder Executivo, ao estabelecer a previsão de 90 (noventa) dias para a regulamentação da lei pelo Prefeito, nos termos dos artigos 5º e 47, incisos III e XI, da Constituição Estadual.



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

Fica evidente, no tocante aos artigos 2º e 4º, da lei nº 13.755/16 do município de Ribeirão Preto, o chamado vício de iniciativa, por não ser possível dispor, por lei de iniciativa parlamentar, sobre referidas matérias, sob risco, aqui concreto, de se romper o princípio da separação e harmonia entre os Poderes.

Posto isto, julga-se parcialmente procedente a presente ação direta de inconstitucionalidade, reconhecendo-se a inconstitucionalidade dos artigos 2º e 4º, da lei nº 13.755, de 08 de abril de 2016, por afronta aos artigos 5º, 47, incisos II, III, XI, XIV e XIX, e 144, todos da Constituição Bandeirante.

**ALEX ZILENOVSKI**

**Relator**



# Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

AUTÓGRAFO Nº 75/2019  
Projeto de Lei nº 98/2017  
Autoria do Vereador Marinho Sampaio

**DISPÕE SOBRE O USO, PELOS ALUNOS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO, DE UNIFORME PADRONIZADO, ONDE DEVERÁ CONSTAR, POR ESCRITO, O NOME DA RESPECTIVA ESCOLA.**

*A CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO, NA FORMA DA LEI, APROVA:*

**Artigo 1º** - Os alunos da rede municipal de ensino usarão uniformes padronizados, onde conste, por escrito, o nome da respectiva escola.

**Artigo 2º** - Os uniformes de que trata o artigo 1º são aqueles já disponibilizados pela rede municipal de ensino.

**Artigo 3º** - Para fins do disposto no artigo 1º, as escolas adotarão as normas e padrões fixados pelo órgão competente do Poder Executivo.

**Artigo 4º** - Os alunos da rede municipal de ensino poderão utilizar os uniformes já distribuídos pela municipalidade e que ainda não estão em conformidade com esta lei.

**Artigo 5º** - O Poder Executivo regulamentará esta lei, no que couber.

**Artigo 6º** - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Ribeirão Preto, 12 de abril de 2019.

  
**LINCOLN FERNANDES**  
Presidente