09/23

Câmara Municipal de R

Estado de São Paulo

Câmara Municipal de Ribeirão Preto
Protocolo Geral nº 24621/2023
Data: 14/02/2023 Horário: 13:28
LEG -

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO

Nº. 04

DESPACHO

EM PAUTA PARA RECEBIMENTO DE EMENDAS
Rib Preto, 14 FEV. 2023 de _____ de _____

Presidente

EMENTA:

SUSPENDE A EXECUÇÃO ART. 8º, ALÍNEA "a", INCISO X, DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO, POR FORÇA DA DECISÃO TOMADA PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA, QUE O JULGOU INCONSTITUCIONAL, NOS TERMOS DA ADIN Nº 2286894-29.2021.8.26.0000.

SENHOR PRESIDENTE:

Artigo 1º - Fica suspensa, por inconstitucionalidade, nos termos da decisão definitiva, irrecorrível do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, a EXECUÇÃO ART. 8º, ALÍNEA "a", INCISO X, DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO, nos autos da ADIN Nº 2286894-29.2021.8.26.0000, em atenção ao Ofício nº 3709-A/2022-psp, recebido nesta casa em 31 de outubro de 2022, da Egrégia Presidência da Corte do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, com certidão de trânsito em julgado em 17/10/2022, conforme documentado no processo administrativo desta Casa de Leis de nº 13.653/2022.

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

Sala das Sessões, 14 de fevereiro de 2023.

JOSÉ DONIZETI FERRO
Presidente

MATHEUS MORENO
1º Vice-Presidente

PAULO DA SILVA
2º Vice-Presidente

LINCOLN FERNANDES
1º Secretário

JEAN CORAUCCI
2º Secretário

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2022.0000726227

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2286894-29.2021.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO MUNICIPAL 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 RICARDO ANAFE (Presidente), FERREIRA RODRIGUES, FRANCISCO CASCONI, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, AROLDO VIOTTI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, COSTABILE E SOLIMENE, LUCIANA BRESCIANI, ELCIO TRUJILLO, LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, TASSO DUARTE DE MELO, FIGUEIREDO GONÇALVES, FLAVIO ABRAMOVICI, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO E DAMIÃO COGAN.

São Paulo, 6 de setembro de 2022.

MOACIR PERES
RELATOR
Assinatura Eletrônica

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por MOACIR ANDRADE PERES, liberado nos autos em 08/09/2022 às 18:28 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/entrarConferirDocumento.do, informe o processo 2286894-29.2021.8.26.0000 e código 1BB57D4A.

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

VOTO Nº 34.971 (Processo Digital)
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2286894-29.2021.8.26.0000
AUTOR: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO
RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IMPOSIÇÃO DE NECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA PARA A AQUISIÇÃO DE BEM IMÓVEL, INCLUSIVE MEDIANTE DOAÇÃO SEM ENCARGO. Artigo 8º, inciso X, da Lei Orgânica de Ribeirão Preto.

VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Constituição Estadual que condiciona a alienação e a cessão de direitos reais sobre imóveis públicos, bem como o recebimento de doações com encargo, a autorização legislativa (artigo 19, inciso IV). Finalidade de evitar a dilapidação do patrimônio público, em prestígio ao princípio da indisponibilidade do interesse público. Lei municipal que, ao subordinar a aquisição de bens e o recebimento de doação sem encargo à lei autorizativa, invadiu a esfera destinada à gestão municipal, a chamada reserva da administração. Situação que deve ser definida diretamente pelo Chefe do Poder Executivo, sem necessidade de autorização legislativa. Ofensa ao princípio da separação dos poderes. Desrespeito aos artigos 5º e 144 da Constituição Estadual.

INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. Necessidade de se condicionar à autorização da Câmara Municipal apenas a aquisição de bens mediante doação com encargo, nos moldes do que estipula o artigo 19, inciso IV, da Constituição Estadual.

Inconstitucionalidade configurada. Ação procedente.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, proposta pelo Prefeito do Município de Ribeirão Preto, buscando a declaração da inconstitucionalidade do artigo 8º, inciso X, da Lei Orgânica de Ribeirão

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por MOACIR ANDRADE PERES, liberado nos autos em 08/09/2022 às 18:28 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 2286894-29.2021.8.26.0000 e código 1BB57D4A.

Preto.

Transcreve o dispositivo legal impugnado, que alega violar o princípio da separação de poderes ao exigir a autorização do Poder Legislativo municipal para a aquisição de bens imóveis pelo Município. Alega violação aos artigos 5º e 19, inciso IV, da Constituição do Estado, bem como ao artigo 2º da Constituição Federal. Explica que, enquanto o artigo 19, inciso IV, da Constituição Estadual tem natureza positiva, estabelecendo regra e não exceção, o artigo 8º, 'a', inciso X, da Lei Orgânica do Município de Ribeirão Preto tem natureza negativa (estabelece a exceção e não a regra). Transcreve julgados (fls. 1/8).

Ausente pedido de liminar, processou-se o feito (fls. 87/88).

Intimado, nos termos do artigo 90, § 2º, da Constituição Estadual, o Procurador Geral do Estado deixou de se manifestar (fls. 95).

O réu prestou informações (fls. 97/104).

A douta Procuradoria Geral de Justiça requereu a procedência da ação (fls. 763/766).

É o relatório.

Pretende o Prefeito do Município de Ribeirão Preto "seja dada interpretação conforme à Constituição ao art. 8º, alínea "a", inciso X da Lei Orgânica de Ribeirão Preto para que seja obrigatória autorização legislativa somente nos casos de aquisição de bens imóveis pelo Poder Executivo de doações com encargo, não se considerando como tal a simples destinação específica do bem, na forma do art. 19, inciso IV da Constituição Estadual ou, subsidiariamente, seja declarado inconstitucional o art. 8º, alínea "a", inciso X da Lei Orgânica de Ribeirão Preto" (fls. 8).

A ação é procedente.

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por MOACIR ANDRADE PERES, liberado nos autos em 08/09/2022 às 18:28 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 2286894-29.2021.8.26.0000 e código 1BB57D4A.

Assim dispõe o dispositivo contrariado, inserido na Lei Orgânica do Município de Ribeirão Preto:

> ***Art. 8º. - Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito****, não exigida esta para o especificado na letra "b" deste artigo, dispor sobre as matérias de competência do Município e, dentre outras atribuições, especialmente:*
>
> *a) - COMPETÊNCIA GENÉRICA*
>
> *[...]*
>
> ***X - autorizar a aquisição de bens imóveis, salvo quando se tratar de doação sem encargo;***
>
> *[...]*

O autor da ação invoca os seguintes dispositivos constitucionais, aplicáveis aos Municípios por força do princípio da simetria[1], para sustentar a alegação de inconstitucionalidade da legislação impugnada:

Constituição Estadual

> *Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*
>
> *[...]*
>
> *§2º - O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.*
>
> *Artigo 19 - Compete à Assembleia Legislativa, com a sanção do Governador, dispor sobre todas as matérias de competência do*

[1] Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por MOACIR ANDRADE PERES, liberado nos autos em 08/09/2022 às 18:28 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 2286894-29.2021.8.26.0000 e código 1BB57D4A.

Estado, ressalvadas as especificadas no artigo 20, e especialmente sobre:

[...]

IV - autorização para a alienação de bens imóveis do Estado ou a cessão de direitos reais a eles relativos, bem como o recebimento, pelo Estado, de doações com encargo, não se considerando como tal a simples destinação específica do bem;

[...]

Constituição Federal

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

À luz dos dispositivos constitucionais invocados, o ato normativo impugnado é mesmo inconstitucional.

O legislador municipal violou o princípio da separação dos poderes ao exigir a edição de lei autorizativa para a aquisição de bens imóveis, dispensando a autorização legislativa para o recebimento de doação sem encargo.

Ocorre que o artigo 19 da Constituição Estadual dispõe sobre a necessidade de autorização legislativa "para a alienação de bens imóveis do Estado ou a cessão de direitos reais a eles relativos, bem como o recebimento, pelo Estado, de doações com encargo, não se considerando como tal a simples destinação específica do bem" (inciso IV).

O dispositivo constitucional estadual prestigia o princípio da indisponibilidade do interesse público, criando entrave para a alienação, pelo Poder Executivo, de bens imóveis públicos ou para a cessão de direitos reais a eles relativos, bem como para a assunção de encargo decorrente do

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por MOACIR ANDRADE PERES, liberado nos autos em 08/09/2022 às 18:28 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 2286894-29.2021.8.26.0000 e código 1BB57D4A.

recebimento de doações. Busca-se evitar o mau uso e a dilapidação do patrimônio público, zelando a Constituição Estadual pelo interesse da coletividade.

A norma municipal dispõe em sentido contrário, dificultando, mediante a exigência de autorização legislativa, a aquisição de bens imóveis, excepcionando, ainda, o recebimento de doação sem encargo. Não se vislumbra, nessa norma, reprodução da disposição constitucional em nível local, pois a disciplina ocorre em sentido inverso ao realizado pela Constituição Federal: na lei municipal, não se busca preservar o patrimônio público de investidas indevidas, mas criar obstáculos à incorporação de bens, inclusive sem a assunção de encargo, no caso da doação, à *res publica*.

Em suma: não se busca preservar o princípio da indisponibilidade do interesse público, agindo-se, tão-somente, em usurpação a competência material do Poder Executivo.

Como é cediço, a competência administrativa do Executivo é expressão do princípio da separação dos poderes, englobando as atividades ligadas à direção geral da coisa pública, de competência do Chefe desse Poder. O primeiro está ligado ao processo legislativo; o segundo, às competências materiais ou administrativas.

As "[c]ompetências administrativas correspondem aos poderes jurídicos de caráter não legislativo ou jurisdicional atribuídos pela CF aos diversos entes da Federação. Tais competências, que também costumam ser chamadas de competências materiais, dizem respeito à tomada de decisões de natureza político-administrativa, execução de políticas públicas e a gestão em geral da Administração Pública em todos os níveis federativos." (Sarlet, I. W. *Curso de direito constitucional*. 8. Ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 936).

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por MOACIR ANDRADE PERES, liberado nos autos em 08/09/2022 às 18:28 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 2286894-29.2021.8.26.0000 e código 1BB57D4A.

De fato, cabe ao Poder Executivo definir prioridades e, observando os objetivos e programas traçados pela legislação, alocar recursos e esforços. Ao tomar decisões, instrumentaliza-as, geralmente, por meio de decretos.

Excetuadas as hipóteses em que as normas constitucionais exigem a participação do Poder Legislativo – como ocorre no mencionado artigo 19, inciso IV, da Constituição Federal –, as competências materiais são exercidas com autonomia e independência.

A determinação de necessidade de autorização legislativa para a aquisição de bens imóveis pelo Município, inclusive mediante doação sem encargo, imiscui-se no âmbito da chamada reserva da administração. Cabe ao Chefe do Executivo, analisando variáveis diversas, decidir pela conveniência e oportunidade das aquisições. O caso trata, portanto, de vício material, decorrente da usurpação de competências materiais do alcaide.

Como bem salientou a douta Procuradoria Geral de Justiça, "[...] é correto afirmar que, 'em princípio, o prefeito pode praticar os atos de administração ordinária independentemente de autorização especial da Câmara. Por atos de administração ordinária entendem-se todos aqueles que visem à conservação, ampliação ou aperfeiçoamento dos bens, rendas ou serviços públicos. Para os atos de administração extraordinária, assim entendidos os de alienação e oneração de bens ou rendas (vendas, doação, permuta, vinculação), os de renúncia de direitos (perdão de dívidas, isenção de tributos, etc.) e os que acarretem encargos, obrigações ou responsabilidades excepcionais para o Município (empréstimos, aberturas de crédito, concessão de serviços de utilidade pública, etc.), o prefeito dependerá de prévia autorização da Câmara.' (Hely Lopes Meirelles, *Direito Municipal Brasileiro*, São Paulo, Malheiros, 9. ed., pp. 519-520). A Constituição do Estado de São Paulo estabelece no art. 19, IV e V, competir

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por MOACIR ANDRADE PERES, liberado nos autos em 08/09/2022 às 18:28 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 2286894-29.2021.8.26.0000 e código 1BB57D4A.

A SECRETARIA PARA IMPRIMIR E DISTRIBUIR
Em seguida às Comissões: .....
Ribeirão Preto, 14 / 02 / 2023
Presidente

ao Legislativo autorizar o Executivo a alienar, ceder ou conceder o uso de bens imóveis do Estado, **mas é silente quanto aos atos de aquisição. É um silêncio eloquente.** E se assim é, não é possível a Lei Orgânica cunhar a obrigação do Chefe do Poder Executivo, de pedir autorização ao Poder Legislativo, para aquisição de bens imóveis, sob pena de ofensa ao **princípio da separação dos poderes** (art. 5º, caput, Constituição Estadual). Diante disto, as leis autorizativas só cabem nas hipóteses previstas na Constituição, por exemplo no seu art. 19, IV e V, **não se admitindo que essa espécie normativa seja manipulada livremente** pela Câmara, para interferir nas funções executivas." (fls. 765/766, destaques no original, g.n.).

Assim, o dispositivo legal impugnado é inconstitucional, por ofensa aos artigos 5º e 144 da Constituição Estadual, na medida em que condiciona a aquisição de bens imóveis, inclusive mediante doação sem encargo, à autorização legislativa, devendo-se dar a ele interpretação conforme a fim de condicionar à autorização da Câmara Municipal apenas a aquisição de bens mediante doação com encargo, nos moldes do que preconiza a Constituição Estadual.

Ante o exposto, julga-se procedente a ação, para dar interpretação conforme ao artigo 8º, inciso X, da Lei Orgânica de Ribeirão Preto a fim de condicionar à autorização da Câmara Municipal apenas a aquisição de bens mediante doação com encargo, nos moldes do que estipula o artigo 19, inciso IV, da Constituição Estadual.

CERTIDÃO
CERTIFICO QUE O PROJETO PRESENTE FOI
PUBLICADO EM 14 DE 02 DE 23
RIBEIRÃO PRETO, 14 DE 02 DE 23
COORDENADOR LEGISLATIVO

MOACIR PERES

Relator

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por MOACIR ANDRADE PERES, liberado nos autos em 08/09/2022 às 18:28 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 2286894-29.2021.8.26.0000 e código 1BB57D4A.