



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

**Registro: 2018.0000756775**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2095527-18.2018.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, são réus PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO e PREFEITO MUNICIPAL DE SÃO PAULO.

**ACORDAM**, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "POR MAIORIA DE VOTOS, JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE EM PARTE. FARÃO DECLARAÇÃO DE VOTO OS EXMOS. SRS. DES. MÁRCIO BARTOLI E PEREIRA CALÇAS.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores PEREIRA CALÇAS (Presidente com declaração de voto), ARTUR MARQUES, PINHEIRO FRANCO, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, PÉRICLES PIZA, MÁRCIO BARTOLI (com declaração), JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, SÉRGIO RUI, SALLES ROSSI, ALVARO PASSOS, BERETTA DA SILVEIRA E ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ julgando a ação procedente em parte, declarando a inconstitucionalidade apenas do artigo 4º da Lei nº 16.808/18 e GERALDO WOHLERS, ELCIO TRUJILLO, CRISTINA ZUCCHI, ADEMIR BENEDITO, MOACIR PERES, EVARISTO DOS SANTOS E RICARDO ANAFE julgando a ação procedente em parte em maior extensão.

São Paulo, 26 de setembro de 2018

**ALEX ZILENOVSKI**

**RELATOR**

**Assinatura Eletrônica**



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

VOTO Nº 22.197

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 2095527-18.2018.8.26.0000

COMARCA: São Paulo

REQUERENTE: Procurador-Geral de Justiça

REQUERIDOS: Presidente da Câmara Municipal de São Paulo e Prefeito Municipal de São Paulo

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 16.808, de 23 de janeiro de 2018 . Iniciativa parlamentar. Institui o Selo Cidade Linda no Município de São Paulo. Inocorrência de vício de inconstitucionalidade formal, à luz dos artigos 61 da Constituição Federal e 24 da Constituição Estadual. Ausência de previsão orçamentária específica. Irrelevância. Cominação de prazo para regulamentação. Não cabimento.

Ressalvada a posição deste Relator que entendia que a disposição de alguns assuntos estavam fora da alçada do Poder Legislativo e que havia disciplina legislativa sobre alguns atos de gestão, em violação ao princípio da separação entre os poderes neste passo, com desrespeito aos artigos 5º, 47, II e 144 da Constituição do Estado, a douta maioria entendeu constitucional também o disposto no art. 2º e seu parágrafo único, da Lei ora impugnada - Lei nº 16.808, de 23 de janeiro de 2018.

À luz do presente feito, parece correto compreender que a lei em debate – enquanto criadora de mera certificação conferida pela Administração Pública Municipal a pessoas jurídicas de direito privado que colaborem com o Poder Público na zeladoria urbana do Município - não se constitui em ato concreto de administração, tampouco se confunde com o planejamento e gerenciamento de serviços municipais.

Na verdade, neste aspecto, cuida-se de norma geral obrigatória emanada a fim de proteger interesses da comunidade local, cabendo ao Município implantá-la por meio de provisões especiais, com respaldo no seu poder regulamentar (art. 84, IV, CF e 47, III, CE) respeitadas a conveniência e oportunidade da administração pública.

AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE para declarar a inconstitucionalidade apenas da expressão “no prazo de 90 (noventa) dias, contados da data de sua publicação” constante do art. 4º da Lei nº 16.808, de 23 de janeiro de 2018, do Município de São Paulo.

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo douto  
 Procurador-Geral de Justiça em que pretende a declaração de inconstitucionalidade



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

da Lei nº 16.808, de 23 de janeiro de 2018, que “*Institui o Selo Cidade Linda no Município de São Paulo*”, cujo teor se transcreve:

*Art. 1º Fica instituído, no Município de São Paulo, o Selo Cidade Linda, que consiste em uma certificação conferida pela Administração Pública Municipal a pessoas jurídicas de direito privado, legalmente constituídas, que colaborarem com a limpeza, manutenção e revitalização urbana por meio de ações concentradas de zeladoria urbana, implementadas no âmbito do Programa Cidade Linda.*

*§ 1º Consistem ações concentradas de zeladoria urbana:*

- I - manutenção de logradouros;*
- II - conservação de galerias e pavimentos;*
- III - retirada de faixas e cartazes;*
- IV - limpeza de monumentos;*
- V - recuperação de praças e canteiros;*
- VI - poda de árvore;*
- VII - manutenção de iluminação pública;*
- VIII - reparo de sinalização de trânsito;*
- IX - limpeza de pichações;*
- X - troca de lixeiras;*
- XI - reparo de calçadas.*

*§ 2º Também será considerada ação concentrada de zeladoria urbana a doação de bens e serviços cuja disponibilização ou execução contribua de maneira efetiva para a limpeza, manutenção e revitalização urbanas.*

*Art. 2º A Administração Pública Municipal elaborará relação dispondo sobre as ações a serem realizadas por período e a estimativa dos bens e serviços necessários e que possibilitarão a concessão do Selo Cidade Linda.*

*Parágrafo único. A relação referida no "caput" deste artigo será amplamente divulgada.*

*Art. 3º As pessoas jurídicas interessadas em receber o Selo Cidade Linda deverão inscrever-se no órgão competente,*



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

*apresentando os documentos fixados no regulamento e apresentando plano de trabalho no qual constem a descrição dos bens doados e a previsão do prazo de realização dos serviços, bem como estimativa de gastos com o custeio das ações.*

*Art. 4º Esta lei será regulamentada no prazo de 90 (noventa) dias, contados da data de sua publicação.*

*Art. 5º As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.*

*Art. 6º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.*

Sustenta o DD. Procurador-Geral de Justiça que a instituição de programas, campanhas e serviços administrativos, por órgãos do Poder Executivo, encontra-se na reserva da administração e na iniciativa legislativa reservada ao Chefe desse mesmo Poder.

Aduz que a lei impugnada disciplina atos de gestão administrativa, que consiste em uma certificação conferida pela Administração Pública Municipal, a pessoas jurídicas de direito privado, legalmente constituídas, que colaborarem com a limpeza, manutenção e revitalização urbana por meios de ação concentradas de zeladoria urbana, implementadas no âmbito do Programa Cidade Linda.

Ressalta, assim, que houve ofensa ao princípio da separação dos poderes, e que, por se tratar de matéria de natureza eminentemente administrativa, esta é reservada à iniciativa legislativa do Poder Executivo, ocorrendo, portanto, violação aos artigos 5º, 24, §2º, item 2; 47, inciso II, XIV e XIX, “a”, e 144, da Constituição do Estado de São Paulo.

Houve a concessão da liminar pleiteada para, *inaudita altera parte*, suspender os efeitos da Lei Municipal nº 16.808, de 23 de janeiro de 2018, que “*Institui o Selo Cidade Linda no Município de São Paulo*” (fls. 340/344).



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

A d. Procuradoria Geral do Estado deixou de se manifestar por entender se tratar de matéria exclusivamente local (fls. 43/44).

O Prefeito do Município de São Paulo informou que não se criou programa de governo, mas apenas um “selo”, um “certificado”, voltado a homenagear empresas que adotem boas práticas de zeladoria urbana, defendendo a constitucionalidade do ato normativo em questão, aduzindo que não houve invasão na esfera da gestão administrativa, pois a Lei nº 16.808/2018 não envolveu planejamento, direção, organização, nem execução de atos de governo (fls. 365/374).

O Presidente da Câmara Municipal de São Paulo esclareceu que o Selo Cidade Linda, instituído pela Lei ora combatida, consiste em uma certificação conferida pela Administração Pública Municipal a pessoas jurídicas de direito privado que colaborem com o Poder Público na zeladoria urbana do Município.

Aduz que a criação do Selo Cidade Linda consiste em medida inserida no âmbito de programa de governo instituído pelo Poder Executivo em momento anterior à edição da Lei em debate (Programa Cidade Linda). Por conseguinte, não há que se falar na criação, pela Lei Municipal nº 16.808/18, de programa de governo a ser implementado pelo Poder Executivo.

Ressalta, ainda, que com relação à alegação autoral de que a Lei impugnada estabeleceria ônus ao Executivo de elaboração da relação das ações de zeladoria e da estimativa dos bens e serviços necessários à concessão do Selo Cidade Linda, destaque-se que tal previsão unicamente determina a necessidade de regulamentação da Lei nº 16.808/18 do Município de São Paulo mediante decreto, fato este que, por si só, já torna claro que ao próprio Poder Executivo quem caberá especificar quais são os requisitos que a pessoa jurídica privada interessada na obtenção da certificação deve atender para que a Administração lhe conceda o Selo Cidade Linda.

Defende, por fim, a constitucionalidade da lei ora impugnada, afirmando que ela se encontra em consonância com a tese firmada no Tema 917 do



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

Colendo Supremo Tribunal Federal.

A d. Procuradoria Geral de Justiça manifestou-se pela procedência da ação (fls. 402/410).

É o relatório.

A presente ação deve ser julgada parcialmente procedente.

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», «controle» 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

---

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



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

*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 Vereadores<sup>2</sup>*

A par dos ensinamentos de Canotilho e Hely Lopes Meirelles, observa-se que, no caso em apreço, não houve, de fato, norma que ofendesse o princípio da separação dos poderes, ou, usurpação das regras de competência do Prefeito Municipal, porquanto a matéria tratada na lei em comento (mera instituição do Selo Cidade Linda no Município de São Paulo), 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

---

<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

**Poder Executivo:**

- 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 da norma impugnada – em seu artigo 1º - 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



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

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.

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 – tocante ao art. 1º da lei - 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 na norma impugnada não constitui reserva legal do Chefe do Poder Executivo.

Vem da doutrina tradicional e respeitada o ensinamento da iniciativa

---

<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

legislativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local:

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> .”

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 lei*

---

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



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

*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 Burle 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

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



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

funcionamento aos órgãos da Administração, estes compreendidos como centros de competência, aptos à realização das funções do Estado.

Cumprе lembrar que 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.

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

A lei então analisada tinha a seguinte redação:

Art. 1º. Torna obrigatória a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas dependências e cercanias de todas as escolas públicas municipais.

Parágrafo único. A instalação do equipamento citado no caput considerará proporcionalmente o número de alunos e funcionários existentes na unidade escolar, bem como as suas características territoriais e dimensões, respeitando as normas técnicas exigidas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas ABNT.

Art. 2º. Cada unidade escolar terá, no mínimo, duas câmaras de segurança que registrem permanentemente as suas áreas de acesso e principais instalações internas.



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

Parágrafo único. O equipamento citado no caput deste artigo apresentará recurso de gravação de imagens.

Art. 3º. As escolas situadas nas Áreas de Planejamento APs onde foram constatados os mais altos índices de violência terão prioridade na implantação do equipamento.

Art. 4º. Esta Lei entre em vigor na data da sua publicação.

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, acrescente-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 a lei em debate – enquanto criadora de mera certificação conferida pela Administração Pública Municipal a pessoas jurídicas de direito privado que colaborem com o Poder Público na zeladoria urbana do Município - não se constitui em ato concreto de administração, tampouco se confunde com o planejamento e gerenciamento de serviços municipais.

Na verdade, neste aspecto, cuida-se de norma geral obrigatória emanada a fim de proteger interesses da comunidade local, cabendo ao Município implantá-la por meio de provisões especiais, com respaldo no seu poder regulamentar (art. 84, IV, CF e 47, III, CE) respeitadas a conveniência e oportunidade da administração pública.



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

Ressalvado entendimento deste Relator que entendia que certos aspectos da norma impugnada transborda os poderes legislativos ao prever providências materiais a cargo do Poder Executivo a fim de dar operacionalidade à lei, a douta maioria entendeu diversamente.

Entendia este Relator que ao dispor o art.2º e seu par. único o legislador invadiu competência do Executivo, eis que este preceito previa atos de gestão que deveriam ficar a cargo do poder regulamentar do Prefeito Municipal.

Neste passo, dada a semelhança de situações, pedia vênica para transcrever trecho do voto do Relator da ADI Nº 2063047-84.2018.8.26.0000, sob relatoria do Eminentíssimo Desembargador BERETTA DA SILVEIRA, recentemente julgada por este C. Órgão Especial, com decisão unânime neste ponto, a saber (GN) :

A crítica da regra legal hostilizada permite ver que ela, inobstante seu bom fito, imiscuiu-se na esfera privativa do Senhor Prefeito, até porque, na realidade, a organização e funcionamento da máquina administrativa, assim como a concessão de serviços ou espaços públicos são atos exclusivos dele, o que restou inobservado na hipótese versada.

Nessa trilha, ressona inequívoco que o dispositivo roído trespassou as raias reservadas ao Administrador Maior daquela cidade, haja vista ter cuidado de assunto que não lhe diz respeito.

Cabe lembrar, nessa liça, as azadas palavras de Hely Lopes Meirelles (Direito Municipal Brasileiro, 15ª edição. São Paulo: Malheiros. 2006, página 708) sobre a impossibilidade de invasão das atribuições de cada ator político. Atente-se:

“[...] a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. (...) 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 Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante. [...]”.

*In casu*, a descabida intervenção é inconteste, exibindo-se oportuna a lembrança, em adição dos precedentes indicados no agudo parecer Ministerial, de alguns dos inúmeros provimentos



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

deste Emérito Órgão Especial, a saber:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.** Lei Municipal nº 4.052, de 10 de maio de 2017, de iniciativa parlamentar, que “dispõe sobre a criação das hortas comunitárias no Município de Socorro/SP e dá outras providências”. Os artigos 3º, 4º, 5º e 7º, que impõem obrigações a órgãos administrativos são inconstitucionais, porquanto ofendem o princípio da reserva da Administração. Autorização do artigo 8º que por sua vez já está entre as atribuições constitucionais do Chefe do Poder Executivo. Afronta ao princípio da reserva da Administração. Ofensa aos artigos 5º, 47, incisos II, XI e XIV, da Constituição Estadual, aplicáveis nos Municípios por força do disposto no artigo 144, da Carta Política Paulista. Não cabe ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, ainda que por lei, praticar atos de caráter administrativo próprios do Poder Executivo, cuja atuação privativa na deflagração do processo legislativo está definida no texto constitucional. Essa prática legislativa de invadir a esfera de competência exclusiva do Executivo, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação 'ultra vires' do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais. Nesse passo, são inconstitucionais os dispositivos que violam esse postulado. São constitucionais os dispositivos remanescentes, pois limitados a indicar as diretrizes gerais do projeto de instalação das hortas comunitárias. Inexistência da alegada usurpação da competência privativa do Chefe do Poder Executivo, segundo orientação do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria Tema 917 do STF. Pedido parcialmente procedente. (ADI nº 2204254-08.2017.8.26.0000, Rel. Des. Ricardo Anafe, j. 14.03.2018).

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** Lei nº 1.779, de 14.12.17 do Município de Taquarituba instituindo Programa Municipal de Horta Comunitária. Vício de iniciativa. Inocorrência. Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal. Organização administrativa. Arts. 2º, 3º, 9º, 11 e 13. Imposição de obrigações a órgãos administrativos. Inadmissibilidade. 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). Ação procedente, em parte. (ADI nº 2253903-39.2017.8.26.0000, Rel. Des. Evaristo dos Santos, j.



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

25.04.2018).

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** – Município de Taubaté – Lei nº 5.143/04.01.2016, que “dispõe sobre o programa de incentivo ao cultivo das plantas “citronela” e “crotalária”, como método de combate à dengue no município de Taubaté, e dá outras providências” – Legislação de iniciativa parlamentar que obriga o executivo ao plantio de mudas das referidas ervas nas praças, canteiros de avenidas, nas margens de rios, riachos e demais áreas públicas do município – Ofensa à separação de poderes neste ponto – Afronta aos artigos 5º, 47, II, XIV, XIX, “a”, e 144 da Constituição Estadual – Fonte de custeio – Possibilidade de indicação genérica – Inconstitucionalidade do parágrafo único do artigo 1º, bem como dos artigos 3º e 4º da lei em voga. Ação Direta de Inconstitucionalidade procedente em parte. (ADI nº 2017794-73.2018.8.26.0000, Rel. Des. João Negrini Filho, j. 25.07.2018).

Assim também esta relatoria quando da análise das ADI's nºs 2093271-73.2016.8.26.0000, 2136158-72.2016.8.26.0000, 2151347-90.2016.8.26.0000, 2166055-48.2016.8.26.0000, 2171536-89.2016.8.26.0000, 2246714-44.2016.8.26.0000 e 2124612-83.2017.8.26.0000, que enaltecem o mesmo princípio.

Assim, entendia este Relator que o art. 2º e seu parágrafo único, da Lei ora impugnada - Lei nº 16.808, de 23 de janeiro de 2018, que “*Institui o Selo Cidade Linda no Município de São Paulo*” - , por preverem atos de gestão, destarte, violando a “reserva de administração”, configuravam indevida inserção legislativa no âmbito dos poderes executivos. Confirmam :

*Art. 2º A Administração Pública Municipal elaborará relação dispondo sobre as ações a serem realizadas por período e a estimativa dos bens e serviços necessários e que possibilitarão a concessão do Selo Cidade Linda.*

*Parágrafo único. A relação referida no “caput” deste artigo será amplamente divulgada.*

Não obstante, neste ponto a Douta Maioria entendeu que o



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

preceito aludido não afronta a Constituição Estadual.

Ressalta-se, outrossim, que a falta de previsão de dotação orçamentária específica não poderá se constituir em inafastável vício de constitucionalidade, vez que possíveis tanto o remanejamento orçamentário, quanto sua complementação com verbas adicionais para a acomodação das novas despesas, ou mesmo a postergação do planejamento dos novos gastos para o exercício orçamentário subsequente.

Neste sentido este C. Órgão Especial já se manifestou quando do julgamento da ADIn nº 2110879-55.2014.8.26.0000:

*“Embora a lei apreciada traga, em seu artigo 4º, apenas a previsão de que a dotação orçamentária para o custeio dos encargos financeiros decorrentes de sua implementação correrão 'à conta de dotação orçamentária própria consignada no orçamento vigente, suplementada se necessária', tal previsão, embora generalista, não se constitui em mácula de constitucionalidade, importando, no máximo, na inexequibilidade da norma no mesmo exercício orçamentário em que fora promulgada.”*

(...)

*“Tem-se, dessa forma, que, sobrevindo em determinado exercício orçamentário norma que, de forma genérica, tenha por consequência a assunção de gastos pela Administração Pública, essas gastos poderão ser absorvidos pelo orçamento de três maneiras: (I) através de sua inserção nos gastos já previstos, seja por meio da utilização de reserva orçamentária de determinada rubrica, seja pelo remanejamento de verbas previstas e não utilizadas; (II) pela complementação do orçamento aprovado com verbas adicionais, através de créditos suplementares àqueles devidamente autorizados, ou de créditos especiais ou extraordinários; ou, por fim, quando inviável essa complementação, (III) através de sua inserção no planejamento orçamentário do exercício subsequente.”*

*“Entende-se, assim, que a previsão de dotação orçamentária generalista não poderá constituir em inafastável vício de inconstitucionalidade, vez que possíveis tanto o remanejamento orçamentário, quanto a sua complementação com verbas adicionais para acomodação das novas despesas. Possível,*



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

*ademais, em última análise, a postergação do planejamento dos novos gastos para o exercício orçamentário subsequente, para que a Administração preserve a integridade de suas finanças.”*

De igual sorte, a jurisprudência do Colendo Supremo Tribunal Federal. A esse título, veja-se o voto do Ministro Nelson Jobim, relator da ADI 2.343:

*“Eu não vislumbro, em análise preliminar, vinculação da criação de cargo com a atual receita orçamentária. A própria lei previa que isso seria para o futuro e que, na medida em que a Lei de Diretrizes pudesse atender os percentuais, seriam preenchidos os cargos na medida das permissibilidades orçamentárias, decorrentes da Lei de Diretrizes Orçamentárias. (...) Observa-se que o conteúdo material da norma encerra uma proposição no tempo futuro a ser cumprida pelo Poder Executivo. O que a Lei de Diretrizes Orçamentárias gera ao disciplinar servirá de parâmetros, obedecendo os limites a ela impostos. Este Tribunal já se pronunciou no sentido de que a inexistência de autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias torna inexecutável, no exercício em que ela vige, as providências não autorizadas, mas não as invalida, nem as nulifica<sup>7</sup>.*

Outrossim, o art. 4º da lei em análise também deve ser declarado inconstitucional na parte que fixa prazo determinado para que o Poder Executivo regule a lei, uma vez que tal fixação representa afronta ao princípio da Separação dos Poderes.

Desse modo, deve ser reconhecido vício de inconstitucionalidade parcial do aludido dispositivo que tem a seguinte redação : *Esta lei será regulamentada no prazo de 90 (noventa) dias, contados da data de sua publicação*, eis que por meio de sua redação o legislador municipal invadiu o âmbito das atribuições do Poder Executivo, em ofensa ao princípio da separação dos poderes, insculpido no artigo 5º, da Constituição Paulista.

De fato, na ADI nº 2020282-35.2017.8.26.0000 este C. Órgão Especial,

<sup>7</sup> ADI 2343/SC Rel. Min. Nelson Jobim, j. 29.03.2001



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

por maioria de votos, adotou entendimento segundo o qual a imposição de que o Executivo regule certa norma dentro de um prazo rígido representa indevida interferência no juízo de conveniência e oportunidade do Poder Executivo.

Posto isto, a Douta maioria julgou parcialmente procedente a presente ação para declarar a inconstitucionalidade tão-só da expressão “*no prazo de 90 (noventa) dias, contados da data de sua publicação*” constante do art. 4º da Lei nº 16.808, de 23 de janeiro de 2018, do Município de São Paulo.

ALEX ZILENOVSKI

*Relator*