



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Registro: 2020.0000414044

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2267415-21.2019.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CAÇAPAVA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CAÇAPAVA.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "POR MAIORIA DE VOTOS, JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. VENCIDOS OS EXMOS. SRS. DES. MÁRCIO BÁRTOLI (COM DECLARAÇÃO), ANTONIO CARLOS MALHEIROS E JOÃO CARLOS SALETTI.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PINHEIRO FRANCO (Presidente), ALEX ZILENOVSKI, ELCIO TRUJILLO, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, CLAUDIO GODOY, SOARES LEVADA, MOREIRA VIEGAS, ADEMIR BENEDITO, LUIS SOARES DE MELLO, RICARDO ANAFE, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, FERRAZ DE ARRUDA E BERETTA DA SILVEIRA.

São Paulo, 4 de junho de 2020.

ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ
RELATOR
 Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Direta de Inconstitucionalidade nº 2267415-21.2019.8.26.0000

Autor: Prefeito do Município de Caçapava

Réu: Presidente da Câmara Municipal de Caçapava

Comarca: São Paulo

VOTO N. 5438/20

Ação direta de inconstitucionalidade. Caçapava. Lei Municipal n. 5.730, de 29 de outubro de 2019, que “Inclui em toda propaganda oficial do Município de Caçapava, cujo objeto seja o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) ou seu respectivo carnê, a frase: 'Todo cidadão que possui renda familiar de até 02 (dois) salários mínimos vigentes tem direito a isenção de IPTU (conforme Lei n. 3672/1998)”. Parametricidade. Contraste entre lei ordinária municipal e dispositivo constante da Lei Orgânica Municipal. Inadmissibilidade. Inteligência dos arts. 125, § 2º, da Constituição Federal, e 74, VI, da Constituição Paulista. Violação da reserva da Administração. Lei impugnada que importou a prática de atos de governo de caráter administrativo, próprios do Poder Executivo. Matéria cuja regulamentação está inserida na esfera privativa do Chefe do Poder Executivo. Violação dos arts. 5º, 24, § 2º, 2 e 47, II, XIV e XIX, a, da Constituição do Estado, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da Carta Paulista. Inconstitucionalidade caracterizada. Precedentes deste Órgão Especial. Ação procedente.

VISTOS.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido de medida liminar proposta pelo Prefeito do Município de Caçapava em relação à Lei Municipal n. 5.730, de 29 de outubro de 2019, daquela localidade, sob alegação de incompatibilidade com o disposto no art. 41, II, da Lei Orgânica de Caçapava e violação ao princípio da separação de poderes. Narrou o autor que a citada lei municipal, cujo projeto originou-se na Câmara dos Vereadores daquela localidade, padece de vício de iniciativa e viola o princípio da separação de poderes, haja vista que cabe ao Poder Executivo o planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo. O pedido de medida liminar foi indeferido (p. 33/34). A Presidente da Câmara Municipal de Caçapava prestou informações às p. 43/44. Certificou-se o decurso do prazo para manifestação da Procuradoria Geral do Estado (p. 46). A douta Procuradoria-Geral de Justiça emitiu parecer pela procedência da ação (p. 49/56).



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

É o relatório.

Pretende o Prefeito Municipal de Caçapava ver declarada a inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 5.730, de 29 de outubro de 2019, de iniciativa parlamentar, que *“Inclui em toda propaganda oficial do Município de Caçapava, cujo objeto seja o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) ou seu respectivo carnê, a frase: 'Todo cidadão que possui renda familiar de até 02 (dois) salários mínimos vigentes tem direito a isenção de IPTU (conforme Lei n. 3672/1998)’”*.

Referida norma possui o seguinte teor:

“Art. 1º - Inclui em toda propaganda oficial do Município de Caçapava cujo objeto seja o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) ou seu respectivo carnê, a frase: 'Todo cidadão que possui renda familiar de até 02 (dois) salários mínimos vigentes tem direito à isenção de IPTU.”

Parágrafo único – A frase do 'caput' deste artigo deverá constar em tamanho não inferior a 40% (quarenta por cento) do título da respectiva propaganda na qual esteja inserida.

Art. 2º - As despesas com a execução da presente lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 3º - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário”.

Inicialmente, cumpre consignar que o pedido não comporta conhecimento quanto à suposta incompatibilidade da norma impugnada com o disposto no art. 41, II, da Lei Orgânica do Município de Caçapava, haja vista que, nos termos dos arts. 125, § 2º, da Constituição Federal, e 74, IV, e 90, da Constituição Estadual, o controle abstrato de constitucionalidade de lei municipal opera-se unicamente em relação à Constituição do Estado.

Nesse sentido é o entendimento deste C. Órgão Especial:

“PARÂMETRO DE CONSTITUCIONALIDADE Compatibilidade entre a Lei nº 5.995, de 08.03.16, e a Lei Orgânica Municipal. Inadmissibilidade. Aplicação dos artigos 125, § 2º, da Constituição Federal, e 74, VI, da Constituição do Estado de São Paulo. Precedentes. Não conheço da ação quanto ao parâmetro apontado – LOM. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 5.995, de 08 de março de 2016, dispondo "sobre a garantia de prioridade de vagas em creches e escolas públicas municipais, próximas de suas residências, para crianças e adolescentes portadores de deficiência física e para os filhos de pessoas



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

também portadoras de deficiência". Inadmissibilidade. Competência legislativa privativa da União. Inocorrência. Matéria relativa à proteção à infância e à juventude. Assunto de interesse local. Lei se refere apenas a estabelecimentos municipais. Invalidação da norma não se justifica sob tal fundamento. Vício de iniciativa. Ocorrência. Cabe, privativamente, ao Executivo a iniciativa legislativa de projetos que interfiram na gestão administrativa. Precedentes. Desrespeito ao princípio constitucional da 'reserva de administração'. Precedentes do STF. afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 47, incisos II, XI, XIV e XIX; e 144 da Constituição Estadual). Ação procedente, na parte conhecida." (ADI n. 2196572-36.2016.8.26.0000, Rel. Des. Evaristo dos Santos, j. 22.02.2017, g.n.).

Em relação aos demais aspectos, a despeito do elevado propósito da lei questionada, verifica-se que a iniciativa parlamentar impôs à Administração local a obrigação de divulgar, *"em toda propaganda oficial do Município de Caçapava cujo objeto seja o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) ou seu respectivo carnê, a frase: 'Todo cidadão que possui renda familiar de até 02 (dois) salários mínimos vigentes tem direito à isenção de IPTU'"*.

Em assim agindo, a edilidade caçapavense incorreu em nítida invasão de competência própria do Poder Executivo, porquanto dispôs sobre atos de planejamento e gestão de serviço prestado pela Municipalidade, isto é, imiscuiu-se em atividade cujo exercício é inerente ao Executivo Municipal.

Com efeito, do exame do ato normativo impugnado extrai-se que a Lei Municipal n. 5.730, de 29 de outubro de 2019, violou a chamada reserva da Administração, a teor do que consta do art. 47, II, XI, XIV e XIX, "a", da Constituição Estadual, que aludem à competência privativa para atos de gestão da administração, eis que consubstancia inadmissível ingresso do Poder Legislativo nas atribuições afetas à esfera Executiva.

Na precisa lição de Hely Lopes Meirelles, *"Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos e convém se repita que o Legislativo provê in genere, o Executivo in specie: a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações,*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

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.” (in “Direito Municipal Brasileiro” 2013 17ª ed. Ed. Malheiros Cap. XI 1.2. p. 631).

Este Órgão Especial já assentou o entendimento de que o poder de iniciativa de matéria relacionada à administração do Município pertence ao Chefe do Executivo. A este incumbe, portanto, não só o exercício dos atos de gerência das atividades municipais, como também a iniciativa das leis necessárias à execução das tarefas que lhe cabem.

Nesse sentido, confirmam-se julgamentos proferidos em casos semelhantes:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Ribeirão Preto. Lei nº 14.296, de 1º de março de 2019, de iniciativa parlamentar, que impõe ao Poder Executivo a obrigação de gravar nos carnês de IPTU informações sobre o direito de isenção do imposto. Alegação de ofensa ao princípio da separação dos poderes. Reconhecimento. Norma que institui verdadeira campanha de exercício da cidadania, avançando sobre área de planejamento e gestão. Matéria reservada à competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Disciplina normativa que, nesse caso, não se confunde com o direito de acesso à informação (na acepção do art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal), nem com o dever de transparência ou publicidade dos atos estatais, pois a isenção de imposto decorre de lei, e não de ato administrativo. Hipótese de competência legislativa concorrente afastada. Ação julgada procedente.” (ADI n. 2122419-27.2019.8.26.0000, Des. Rel. Ferreira Rodrigues, j. 18.09.2019).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 8.283/2014, DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ, QUE DETERMINA QUE OS CARNÊS DE IPTU INFORMEM NA CAPA E CONTRACAPA AS HIPÓTESES DE ISENÇÃO DO IMPOSTO - NORMA DE INICIATIVA PARLAMENTAR - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - OFENSA AOS ARTIGOS 5º E 47, II E XIV, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - AO PODER EXECUTIVO CABE ORGANIZAR E EXECUTAR TODOS OS ATOS DE ADMINISTRAÇÃO – NORMA IMPUGNADA QUE IMPÕE AO EXECUTIVO ATO CONCRETO DE GESTÃO, CONSISTENTE NA ESCOLHA DA FORMA QUE SERÁ REDIGIDO O CARNÊ DE COBRANÇA DO IMPOSTO - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA – AÇÃO PROCEDENTE.” (ADI n. 2001604-35.2018.8.26.0000, Des. Rel. Ferraz de Arruda, j.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

16.05.2018).

Em arremate, colaciona-se trecho do parecer exarado pela douta Procuradoria-Geral de Justiça:

"[...] da forma como redigida a lei impugnada violou a separação de poderes, pois não se limitou a dizer o que fazer (promoção de publicidade da isenção do IPTU), mas explicitou como, com séria limitação ao âmbito de ação exclusiva do Poder Executivo, dada a previsão de obrigatoriedade de inclusão em toda propaganda institucional e, ainda, indicação do tamanho da publicidade a ser inserida no carnê, invadindo o âmbito da reserva da administração.

A lei local impugnada confere atribuições ao Poder Executivo e, portanto, sua iniciativa parlamentar não se acomoda ao princípio da divisão funcional do poder (art. 5º, Constituição Estadual) por ser incompatível com os arts. 24, § 2º, 2, e 47, II, XI, XIV e XIX, a, da Constituição Estadual que, como decorrências particulares da separação de poderes, instituem a reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo e a reserva da Administração no tocante à organização e funcionamento que compreende a definição de atribuições de órgãos e entidades da Administração Pública.

Em se tratando de processo legislativo é princípio que as normas do modelo federal são aplicáveis e extensíveis por simetria às demais órbitas federativas, como emerge de iterativa jurisprudência (STF, ADI 2.719-1-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, 20-03-2003, v.u.; RT 850/180; RTJ 193/832) sintetizando que:

'As regras básicas do processo legislativo federal são de observância obrigatória pelos Estados-membros e Municípios' (STF, ADI 2.731-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, 02-03-2003, v.u., DJ 25-04-2003, p. 33).

Nesta conformidade, a lei local é incompatível com os arts. 24, § 2º, 2, e 47, II, XI, XIV e XIX, a, da Constituição Estadual [...]."

Inegável, portanto, a incompatibilidade da legislação municipal impugnada com os artigos 5º; 24, § 2º, 2; 47, II, XIV e XIX, 'a', e 144, da Constituição Estadual, razão pela qual deve ser declarada inconstitucional e suprimida do ordenamento jurídico.

Ante o exposto, julga-se procedente a ação, para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 5.730, de 29 de outubro de 2019, do Município de Caçapava.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ
RELATOR