



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000434713

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2338131-97.2024.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MAUÁ (PREFEITO), é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE MAUÁ.

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 FERNANDO TORRES GARCIA (Presidente), JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, SILVIA ROCHA, NUEVO CAMPOS, CARLOS MONNERAT, RENATO RANGEL DESINANO, JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES, ÁLVARO TORRES JÚNIOR, LUIS SOARES DE MELLO, EUVALDO CHAIB, PAULO ALCIDES, MAURICIO VALALA, BERETTA DA SILVEIRA, FRANCISCO LOUREIRO, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, AROLDI VIOTTI, FIGUEIREDO GONÇALVES E GOMES VARJÃO.

São Paulo, 30 de abril de 2025

LUIS FERNANDO NISHI
RELATOR
Assinatura Eletrônica

Voto nº 39295

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2338131-97.2024.8.26.0000

Comarca: Mauá

Autor: Prefeito Municipal de Mauá

Réu: Presidente da Câmara Municipal de Mauá

Órgão Especial

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. GESTÃO ADMINISTRATIVA. PROCEDÊNCIA.

I. Caso em Exame

1. Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito Municipal de Mauá contra o Presidente da Câmara Municipal, questionando a constitucionalidade da Lei Municipal nº 5.443/2019, que veda ao Executivo iniciar obra pública antes da entrega definitiva de outra da mesma natureza e no mesmo bairro.

II. Questão em Discussão

2. Determinar se a Lei Municipal nº 5.443/2019, ao impor condicionantes à realização de obras públicas, viola o princípio da separação dos poderes e apresenta vício de iniciativa.

III. Razões de Decidir

3. A norma impugnada interfere na gestão administrativa do Executivo Municipal, configurando vício de iniciativa e violação à separação dos poderes.

4. A imposição de condicionantes à execução de obras públicas afeta a discricionariedade do gestor público, violando o princípio da reserva de administração.

IV. Dispositivo e Tese

5. Ação julgada procedente, declarando a inconstitucionalidade da Lei nº 5.443/2019 do Município de Mauá.

6. Tese de julgamento: “1. Condicionantes à execução de obras públicas, com interferência na gestão administrativa, são inconstitucionais. 2. A discricionariedade do gestor público deve ser preservada, respeitando a separação dos poderes. ”

Legislação e Jurisprudência Relevantes Citadas

Legislação

Constituição Estadual, arts. 5º, 24, §2º, 47, incisos II, XI, XIV e XIX, 144.

Jurisprudência

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

STF, ADI-MC 724/RS, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27/04/2001; STF, ARE nº 878.911/RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 29/09/2016; TJSP, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2108660-88.2022.8.26.0000, Rel. Des. Fábio Gouvêa, Órgão Especial, j. 07/12/2022; TJSP, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2027050-69.2020.8.26.0000, Rel. Des. Ferraz de Arruda, Órgão Especial, j. 30/06/2021.

Vistos.

Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo **PREFEITO MUNICIPAL DE MAUÁ** em face do **PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE MAUÁ**, tendo por objeto a Lei Municipal nº 5.443/2019, em que alega a inconstitucionalidade da norma que veda ao Executivo iniciar obra pública antes da entrega definitiva de outra da mesma natureza e no mesmo bairro.

Sustenta, em síntese, a inconstitucionalidade da norma em razão de vícios formais que impedem sua existência, dado que interfere na própria gestão da Administração Pública ao impor condicionantes à realização de obras na urbe, patente a violação à reserva de administração e à separação de poderes. Alega, ademais, ofensa à legalidade e à eficiência na gestão pública, afetando seu espectro de discricionariedade.

Nesse passo, pugna pela declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 5.443/2019 do Município de Mauá.

A **Procuradoria-Geral do Estado** e o **Presidente da Câmara Municipal de Mauá** deixaram transcorrer *'in albis'* prazo para se manifestarem nos autos (fls. 37 e 38).

A **D. Procuradoria-Geral de Justiça** manifestou-se

(fls. 43/48) no sentido da declaração de inconstitucionalidade da norma por vício de iniciativa e ofensa ao princípio da reserva de administração.

É o relatório, passo ao voto.

A ação deve ser julgada procedente, reconhecida a inconstitucionalidade da Lei nº 5.443/2019 do Município de Mauá.

O texto impugnado tem o seguinte teor:

“LEI Nº 5443, DE 09 DE JANEIRO DE 2019.

Veda ao Executivo iniciar obra pública antes da entrega definitiva de outra obra de natureza idêntica e no mesmo bairro e dá outras providências.

Art. 1º. *Fica vedado ao Executivo iniciar obra pública em data anterior à data de entrega de outra obra pública não recebida definitivamente, de natureza idêntica e que se localize no mesmo bairro.*

Parágrafo único. *Constituem-se exceções ao que dispõe o caput deste artigo a obra que integre o sistema viário e a que se destine a abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de águas pluviais e gás canalizado.*

Art. 2º. *Para os fins do disposto nesta lei, considera-se:*

I - obra pública: a construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação realizada pelo Executivo, por meio de execução direta ou indireta;

II - obra não recebida definitivamente: a obra pública cujo termo de aceite ainda não tenha sido emitido nos termos do art. 73 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993;

III - obra de natureza idêntica: a obra para instalação e espaço de infraestrutura urbana destinada a serviço público de uma mesma classe, entre as seguintes:

a) abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de

águas pluviais;

b) disposição e tratamento dos resíduos sólidos;

c) transporte público;

d) energia elétrica e rede telefônica;

e) gás canalizado;

f) educação;

g) saúde;

h) cultura, esportes e lazer;

i) segurança pública;

j) abastecimento;

k) serviços funerários;

l) sistema viário;

m) outros serviços públicos.

Art. 3º. O Executivo regulamentará esta lei no prazo de 90 (noventa) dias, contado a partir da data de sua publicação.

Art. 4º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.”

Examinado o texto legal, verifica-se que ao dispor sobre impedimentos e condicionantes ao exercício de gestão pelo Executivo Municipal, a norma questionada veicula vício de iniciativa, ofendendo à Separação de Poderes, por invasão de seara reservada ao chefe do Poder Executivo local.

Especificamente sobre as leis de iniciativa reservada, cabe destacar que são apenas aquelas dispostas nos artigos 24, §2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174 da Constituição Estadual (aplicados aos municípios por força do artigo 144 do mesmo diploma legal), sendo as demais de competência ordinária do Legislativo, consoante jurisprudência sedimentada do **Supremo Tribunal Federal**:

“A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. ” (ADI-MC 724/RS, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27/04/2001).

Outrossim, como firmado pelo mesmo Supremo Tribunal Federal na oportunidade do julgamento do ARE 878.911/RJ, sob repercussão geral (**Tema 917**):

“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 nº 878.911/RJ, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, j. 29/09/2016, publicação 11.10.2016 – grifei).

No caso, a Lei nº 5.443/2019, ao dispor sobre impedimentos e condições para a execução de obras públicas no Município de Mauá, não se limitou a estabelecer genericamente objetivos ou diretrizes a serem adotadas pela Administração Pública, mas, sim, delimitar sua forma e o modo de agir, interferindo, dessa forma, em atos de sua competência exclusiva, cuja iniciativa legislativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo, violando os arts. 5º, 24, §2º, 47, incisos II, XI, XIV e XIX, e 144 da Constituição Estadual, até mesmo por instituir espécie de sistema de controle externo capaz de engessar a discricionariedade conferida ao gestor público.

No mesmo sentido, a jurisprudência deste C. Órgão Especial em casos que tratam de interferência na liberdade dos atos de gestão, aplicados analogamente ao presente:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Prefeita do

*Município de Ubatuba que questiona a Lei Municipal nº 4.456, de 13 de dezembro de 2021, que "dispõe sobre a divulgação prévia, por meio da internet, do cronograma de obras e serviços de pavimentação, tapaburacos, poda de árvores, roçagem de mato em áreas verdes, troca de lâmpadas e conservação de praças, parques e dá outras providências". Violação ao princípio constitucional de Separação dos Poderes e da "reserva de administração". Lei impugnada, de iniciativa parlamentar, que invade esfera privativa do Poder Executivo, interferindo na liberdade dos atos de gestão da Administração. Violação de preceitos constitucionais (art. 5º e 47, XIV, e art. 144, ambos da Constituição do Estado de São Paulo). Ação direta julgada **PROCEDENTE**. " (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2108660-88.2022.8.26.0000, Rel. Des. Fábio Gouvêa, Órgão Especial, j. 07/12/2022).*

"DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE DISPÕE SOBRE AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DE OBRAS NAS VIAS PÚBLICAS – VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – OFENSA AOS ARTIGOS 5º E 47, II, XIV E XIX, "a", DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI 4.262/2019, DO MUNICÍPIO DE MIRASSOL – AÇÃO PROCEDENTE. " (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2027050-69.2020.8.26.0000, Rel. Des. Ferraz de Arruda, Órgão Especial, j. 30/06/2021).

Evidente que a intenção de conferir maior moralidade à gestão pública, bem como evitar o uso desregrado do erário são iniciativas louváveis. Entretanto, ao interferir em atos próprios de gestão, cuja competência é privativa do Chefe do Executivo Municipal, a Lei objurgada extrapola seus limites, recaindo em vícios de inconstitucionalidade por ofensa ao princípio da Separação dos Poderes.

Nesse passo, é o caso de se declarar a inconstitucionalidade da norma, por patente violação aos artigos 5º, 24, §2º, 47, incisos II, XI, XIV e XIX, e 144 da Constituição Estadual.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Ante o exposto, pelo meu voto, **JULGO PROCEDENTE A PRESENTE AÇÃO DIRETA** para, nos termos do Acórdão, declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 5.443/2019 do Município de Mauá.

Comunique-se oportunamente à Câmara Municipal, nos termos do artigo 25 da Lei nº 9.868/1999.

LUIS FERNANDO NISHI
Relator