



## Câmara Municipal de Américo Brasiliense

### LEI NÚMERO 1.853

De 13 de Setembro de 2012.

Projeto de Lei nº. 042/2012.

Autor/ Vereador- **DIRCEU BRÁS PANO**

**Dispõe sobre a colocação de cavaletes para impedimento do trânsito de veículos nos horários de entrada e saída dos alunos das escolas públicas instaladas no município.**

**APARECIDO CRISTIANO DOS SANTOS**, PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE AMÉRICO BRASILIENSE, DO ESTADO DE SÃO PAULO, FAÇO SABER QUE A CÂMARA MUNICIPAL MANTEVE E EU PROMULGO NOS TERMOS DO PARÁGRAFO 6º, DO ARTIGO 52, DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO, A SEGUINTE LEI:

**Art. 1º** - O Departamento de Educação de nossa cidade, em parceria com o Departamento de Trânsito, deverá designar pessoas para que nos momentos de entrada e saída dos alunos das escolas públicas instaladas no município, coloquem cavaletes ou similares, para impedimento do trânsito de veículos na via onde se encontra o portão principal de entrada e saída dos mesmos.

**Parágrafo único** – As pessoas citadas nesse artigo deverão ser funcionários do estabelecimento de ensino ou do Departamento de Trânsito, conforme for acordado entre ambos, ou designado pelo Executivo do Município.

**Art. 2º** - Os cavaletes ou similares deverão ser colocados nos cruzamentos imediatamente próximos ao portão de que trata o artigo 1º desta Lei, no momento imediato antes da saída dos alunos e retirados também dessa forma, quando da dispersão dos mesmos.

**Art. 3º** - Ficam exceptuados nesta Lei os veículos que realizam o transporte coletivo dos alunos das respectivas escolas, bem como os veículos de moradores que necessitam transpor esse obstáculo para acessar suas residências.

**Art. 4º** - O Executivo regulamentará a presente lei no prazo de 60 dias, contados a partir da sua publicação.

**Art. 5º** - As despesas decorrentes com a execução desta lei correrão por conta do orçamento vigente, suplementadas se necessário.

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

Câmara Municipal de Américo Brasiliense, aos 13 dias do mês de Setembro do ano 2012 (dois mil e doze).

**APARECIDO CRISTIANO DOS SANTOS**  
Presidente

Publicada na Secretaria da Câmara Municipal de Américo Brasiliense, na data supra.

**APARECIDA MARIA DIAS BORTOLO**  
Diretora de Secretaria

Registrado à fl. 105 do livro competente nº. 32 (trinta e dois).



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

81

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO  
ACÓRDÃO/DECISÃO MONOCHÁTICA  
REGISTRADO(A) SOB Nº

ACÓRDÃO



Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 0219273-64.2012.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE AMÉRICO BRASILIENSE, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE AMÉRICO BRASILIENSE.

**ACORDAM**, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM AÇÃO PROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto do(a) Relator(a), que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores IVAN SARTORI (Presidente), GONZAGA FRANCESCHINI, ALVES BEVILACQUA, WALTER DE ALMEIDA GUILHERME, ELLIOT AKEL, CASTILHO BARBOSA, ANTONIO LUIZ PIRES NETO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, ANTONIO VILENILSON, FERREIRA RODRIGUES, CAUDURO PADIN, RENATO NALINI, ROBERTO MAC CRACKEN, KIOITSI CHICUTA, ENIO ZULIANI, LUIS SOARES DE MELLO, GRAVA BRAZIL, PAULO DIMAS MASCARETTI, LUIS GANZERLA, VANDERCI ÁLVARES e EVARISTO DOS SANTOS.

São Paulo, 26 de junho de 2013.

ITAMAR GAINO  
RELATOR



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
ÓRGÃO ESPECIAL

VOTO 30085

**Ação Direta de Inconstitucionalidade** nº 0219273-64.2012.8.26.0000

**Comarca:** SÃO PAULO

**Autor:** PREFEITO DO MUNICÍPIO DE AMÉRICO BRASILIENSE

**Réu:** PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE AMÉRICO BRASILIENSE

Ação Direta de Inconstitucionalidade - Lei Municipal nº 1.853, de 13 de setembro de 2012, do Município de Américo Brasiliense - Colocação de Cavaletes para impedimento do trânsito de veículos nos horários de entrada e saída dos alunos das escolas públicas instaladas no Município - Vício de Iniciativa - Ocorrência.

*1. A norma de iniciativa do Poder Legislativo, em matéria de competência exclusiva do Poder executivo, e que cria despesa sem explicitar a respectiva fonte de custeio, evidência vício de iniciativa caracterizador de sua inconstitucionalidade.*

*2. A circunstância de se cuidar de lei meramente autorizativa não elide, suprime ou elimina a sua inconstitucionalidade pelo fato de estar ela disposta sobre matéria reservada à iniciativa privativa do Poder Executivo.*

Ação procedente.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Américo Brasiliense em face do Presidente da Câmara daquela localidade, tendo por objeto a Lei Municipal nº 1.853, de 13 de setembro de 2012, que "*Dispõe sobre a colocação de Cavaletes para impedimento do trânsito de veículos nos horários de entrada e saída dos alunos das escolas públicas instaladas no Município*".

Segundo se colhe da exordial, "*Não obstante promulgada pela Mesa da Câmara legislativa, a Lei nº 1.853, ora impugnada, contém*



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
ÓRGÃO ESPECIAL

*insanável vício de iniciativa”, uma vez que impõe “deveres (de colação de cavaletes) a órgãos da administração municipal, interferindo na estrutura e na organização da Administração”, afrontando ao “disposto nos artigos 47, II, XIX, ‘a’ da Constituição Estadual”, bem ainda ao artigo 75, incisos II e VII, da Lei Orgânica do Município de Américo Brasiliense. “Assim, forçosa é a conclusão de que a legislação impugnada positiva flagrante desrespeito ao princípio da harmonia e independência entre os poderes, disposto no artigo 5º da Constituição Estadual”*

Acolhido o pedido de concessão de liminar (cf. fls. 9), o Presidente da Câmara Municipal de Américo Brasiliense prestou informações defendendo a constitucionalidade da lei (18/20) alegando, em síntese, inexistir afronta ao princípio constitucional da separação dos poderes.

A douta Procuradoria Geral de Justiça apresentou parecer favorável ao julgamento de procedência da ação (cf. fls. 23/30).

O Procurador Geral do Estado deixou de oferecer defesa do ato normativo em foco, entendendo tratar-se de norma de interesse local (cf. fls.38/39).

É o relatório.

A Lei Municipal nº 1.853, de 13 de setembro de 2012, de Américo Brasiliense, tem a seguinte redação:

*“Art. 1º - O Departamento de Educação de nossa cidade, em parceria com o Departamento de Trânsito, deverá designar pessoas para que nos momentos de entrada e saída dos alunos das escolas públicas instaladas no município, coloquem cavaletes ou similares, para impedimento do trânsito de veículos na via onde se encontra o portão principal de entrada e saída dos mesmos.*

*Parágrafo único - As pessoas citadas nesse artigo deverão ser funcionários do estabelecimento de ensino ou do Departamento de Trânsito, conforme for acordado entre ambos, ou designado pelo Executivo do Município.*

*Art. 2º - Os cavaletes ou similares deverão ser colocados nos cruzamentos imediatamente próximos ao portão de que trata o artigo 1º desta Lei, no momento imediato antes da saída dos alunos e retirados também dessa forma, quando da dispersão dos mesmos.*

*Art. 3º - Ficam excetuados nesta Lei os veículos que realizam o transporte coletivo dos alunos das respectivas escolas, bem como os veículos de moradores que necessitam transpor esse obstáculo para acessar suas residências.*

*Art. 4º - O Executivo regulamentará a presente lei no prazo de 60 dias, contados a partir da sua publicação.*

*Art. 5º - As despesas decorrentes com a execução desta lei correrão por conta do orçamento vigente, suplementadas se necessário.*



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**ÓRGÃO ESPECIAL**

*Art. 6º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário”.*

O ato normativo questionado evidentemente padece de inconstitucionalidade porque, em verdade, se imiscui em matéria de iniciativa privativa do Prefeito.

Como bem anotado pelo ilustre Procurador de Justiça, Sérgio Turra Sobrane, *“A lei municipal hostilizada é fruto de iniciativa parlamentar, e determina a adoção de providências específica - de cunho nitidamente administrativo - no sistema municipal de trânsito, qual seja a colocação de cavaletes para impedimento de trânsito de veículos nos horários de entrada e saída dos alunos das escolas públicas instaladas no Município. Em que pese a boa intenção que certamente animou o Vereador autor do projeto de lei que se converteu no diploma ora questionado, é certo que definir questões de cunho operacional relativamente ao uso de vias públicas e de gestão de tráfego no Município é matéria a cargo do Poder Executivo, ou seja, da Administração Pública. Em síntese, cabe nitidamente à Administração Pública, e não ao legislador, deliberar a respeito do tema. Aliás, poderia fazê-lo o Prefeito, inclusive, sem a necessidade de edição de lei, mas sim por mero ato administrativo. A inconstitucionalidade, portanto, decorre da violação da regra da separação de poderes, prevista na Constituição Paulista e aplicável aos Municípios (arts. 5º, 47, II e XIV, e 144 da CE)”.*

O acerto dessa manifestação é inquestionável. Segundo ensinamento de José Afonso da Silva:

*“...a Constituição contém regras rígidas sobre a iniciativa das leis, regras que têm que ser observadas no processo de formação das leis, sob pena de estas padecerem do vício de inconstitucionalidade por defeito de iniciativa. Esse defeito é especialmente condenado quando haja desrespeito às regras de iniciativa exclusiva, que tem sido a causa mais comum de inconstitucionalidade formal, porque se dá, no caso, uma usurpação de competência constitucionalmente estabelecida”<sup>1</sup>.*

Na lição de Hely Lopes Meireles<sup>2</sup>:

*“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 a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada e 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.*

<sup>1</sup> Processo Constitucional de Formação das Leis. 2. ed., 2ª tiragem, São Paulo, Malheiros, 2007. p. 346.

<sup>2</sup> Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed., Malheiros, p. 631.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**ÓRGÃO ESPECIAL**

*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 da administração.*

(...)

*A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da 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.*

(...)

*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'.*

*Destarte, havendo nítida ingerência sobre matéria de competência reservada ao Chefe do Poder Executivo, tem-se como consequência a inconstitucionalidade formal da lei impugnada.*

*Por outro lado, o fato de a lei ter sido promulgada pela Mesa da Câmara Legislativa daquela localidade é insuficiente para afastar o vício.*

*Nessa linha é o entendimento do mencionado administrativa<sup>3</sup>:*

*A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e quantitativamente o poder de emenda, para que não se desfigure nem se amplie o projeto original; só o autor pode oferecer modificações substanciais, através de mensagem aditiva. No mais, sujeita-se a tramitação regimental em situação idêntica a dos outros projetos, advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto.*

<sup>3</sup> Ob. Cit. p. 689.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**ÓRGÃO ESPECIAL**

A propósito, no Supremo Tribunal Federal encontram-se pacificados os seguintes entendimentos:

*“o desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado”.*<sup>4</sup>

*“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”*<sup>5</sup>

Por outro lado, irrelevante conceber-se a lei como meramente autorizativa, pois na lição de Sérgio Rezende de Barros<sup>6</sup>:

*“(…) se a “lei” pudesse “autorizar”, também poderia “não autorizar” o Executivo a agir dentro de sua competência constitucional, o que seria disparate: uma absurda inconstitucionalidade. O disparate cresce quando se pondera que, para o agente público, a autorização constitui um poder-dever, cujo descumprimento o sujeita a penas. Autorizado a tomar providência de interesse público, se não a toma, o agente incorre em falta administrativa e, conforme o caso, em crime de responsabilidade, passível de acarretar perda do cargo. No caso, o cargo de Chefe do Poder Executivo, no qual participou, pela sanção ou veto, da elaboração da “lei” em que se fundou a sua própria perda. Isso abre válvulas para que, ao fim de uma gestão, surjam “leis” autorizativas para prejudicar ou “preparar” a seguinte. Tais dislates, com visíveis invasões de competência, ferem frontalmente a separação de poderes estatuída pela Constituição. Note-se: a afronta à separação de poderes só não existiria se a própria Constituição – como faz nos incisos II e III do art. 49 – expressamente arrolasse na competência de um Poder, o Legislativo, o poder de autorizar o outro Poder, o Executivo, a praticar tais ou quais atos determinados. Mas aí a autorização – por ser competência exclusiva do Legislativo – seria editada por decreto legislativo. Nunca, por lei, pois esta passa pela sanção ou veto do Chefe do Executivo e não faz o menor sentido este consentir ou vetar uma autorização a si mesmo, agindo em causa própria. Realmente disparatadas são tais “leis”. Não é para isso que existem o Legislativo e o Executivo como Poderes do Estado, nem muito menos a lei como ato complexo cuja produção envolve a manifestação de vontade desses dois Poderes. Cumpre ao Judiciário, se requerida a sua manifestação, proscreever essa inconstitucionalidade flagrante, a dita “lei autorizativa”.*

Portanto, a observância de formalidades para criação da lei não desnatura a sua inconstitucionalidade, quando evidenciada a

<sup>4</sup> MC ADI 1.381-AI, rel. Min. Celso de Mello, DJU 6/6/2003.

<sup>5</sup> ADI 724-MC/RS, Rel. Min. Celso de Melo, Plenário, DJ de 27/04/2001.

<sup>6</sup> [WWW.srbarros.com.br](http://WWW.srbarros.com.br). ‘Leis autorizativas’.

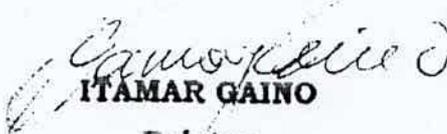


**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**ÓRGÃO ESPECIAL**

indevida incursão do Poder Legislativo na competência do Poder Executivo, em franca infringência ao sistema constitucional de freios e contrapesos, uma vez que, conforme ensinamento de Alexandre de Moraes<sup>7</sup>:

*"(...) o legislador constituinte, ao proclamar a existência de poderes da República, independentes e harmônicos entre si, cada qual com sua função soberana, buscou uma finalidade maior, qual seja, evitar o arbítrio e garantir a liberdade individual do cidadão. Ambas as previsões vieram acompanhadas pelo manto da imutabilidade, pretendendo o legislador constituinte evitar o futuro desequilíbrio entre os detentores das funções estatais. A harmonia prevista entre os Poderes vem acompanhada de um detalhado sistema de freios e contrapesos (checks and balances), consistente em controles recíprocos."*

Ante o exposto, julga-se procedente a ação declarando a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.853, de 13 de setembro de 2012, de Américo Brasiliense.

  
**ITAMAR GAINO**

Relator

<sup>7</sup> Direito Constitucional, São Paulo: Atlas, 24ª. ed., 2009, p. 512.