

CONSULTORIA JURÍDICA  
PARECER Nº 307

PROJETO DE LEI Nº 11.370

PROCESSO Nº 68.094

De autoria do Vereador **MARCIO PETENCOSTES DE SOUSA**, o projeto de lei altera a Lei n.º 3.233/88, que regula a arborização e ajardinamento dos logradouros públicos urbanos, para autorizar a substituição de árvores nos casos que especifica:

A propositura encontra sua justificativa às fls. 04 e vem instruído com os documentos de fls 05/15..

É a síntese do necessário.

**PARECER.**

**DA INCONSTITUCIONALIDADE**

***Lesão ao art. 2º, da CF; art. 5º e art. 144, ambos da CE. Lesão ao princípio da separação dos poderes.***

A inconstitucionalidade decorre da ingerência da Câmara em âmbito de atuação do Poder Executivo.

O projeto de lei não reúne condições de constitucionalidade. Esta ilação se baseia em manifestação do E. TJ/SP, em sede de ADIN, ao analisar lei análoga, nos seguintes termos:

0406498-04.2010.8.26.0000 Direta de Inconstitucionalidade

Relator(a): José Santana

Comarca: São Paulo

Órgão julgador: Órgão Especial

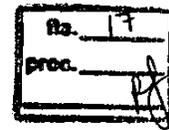
Data do julgamento: 09/02/2011

Data de registro: 30/03/2011

Outros números: 990104064988

**Ementa:** Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 2.760, de 16 de julho de 2010, do Município de Vera Cruz, que institui o "Programa Bolsa-Atleta". Lei de iniciativa da edilidade, mas que versa sobre matéria reservada à iniciativa do Chefe do Executivo e implica em aumento de despesa sem previsão orçamentária correspondente. Violação aos arts. 5º, 25, 47, II e XIV e 144 da Constituição do Estado. Ação procedente.

(juntamos cópia)



Ficou assentado no referido Aresto e que é plenamente aplicável ao caso, que a "matéria é reservada à iniciativa do Chefe do Executivo e implica em aumento de despesa sem previsão orçamentária correspondente, havendo violação aos arts. 5º, 25, 47, II e XIV e 144 da Constituição do Estado" (sic).

Em verdade, a atuação do Poder Legislativo não pode alcançar tema da esfera privativa do Alcaide. Este é o entendimento sufragado pelo E. TJ/SP e E. STF, em diversos julgados:

0220330-25.2009.8.26.0000 Direta de Inconstitucionalidade /  
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI

Relator(a): José Reynaldo

Comarca: São Paulo

Órgão julgador: Órgão Especial

Data do julgamento: 05/05/2010

Data de registro: 17/05/2010

Outros números: 0178408.0/7-00, 994.09.220330-0

**Ementa:** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 6.489, de 27 de março de 2009, do Município de Guarulhos, que dispõe sobre a realização do teste de avaliação ortopédica da coluna - teste do minuto - nos alunos das escolas da rede municipal de ensino - Vício de iniciativa - Caracterização - Matéria reservada ao Chefe do Poder Executivo - Inteligência do artigo 61, § 1º, inciso II, letra "b", da Constituição Federal, aplicável aos municípios por força do artigo 144 da Constituição Paulista - Usurpação de funções - Violação do princípio da separação de poderes consagrado no artigo 5º da Constituição do Estado de São Paulo - Criação de despesa pública sem indicação da origem dos recursos - Inadmissibilidade - Afronta do disposto no artigo 25 da Constituição do Estado de São Paulo - A Constituição Federal, ademais, em seu artigo 63, inciso I, não admite o aumento de despesa pública quando a iniciativa do projeto de lei for reservada ao Chefe do Poder Executivo - Precedentes do Supremo Tribunal Federal a respeito do tema - Ação procedente - Inconstitucionalidade da indigitada lei municipal declarada.

0373279-97.2010.8.26.0000 Direta de Inconstitucionalidade

Relator(a): Roberto Bedaque

Comarca: São Paulo

Órgão julgador: Órgão Especial

Data do julgamento: 16/02/2011

Data de registro: 30/03/2011

Outros números: 990103732790

**Ementa:** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI N. 10.702/10 - MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO -



INSTITUIÇÃO DE PROGRAMA DE ATENDIMENTO FONOAUDIÓLOGO PARA PROFESSORES DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DO ENSINO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO - MEDIDAS PREVENTIVAS RELACIONADAS AO USO DA VOZ - TRATAMENTOS - AUTORIZAÇÃO DE PARCERIAS, INCLUSIVE COM ÓRGÃOS E SECRETARIAS MUNICIPAIS, PARA EVENTUAIS DESPESAS - INICIATIVA RESERVADA OU EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - VIOLAÇÃO À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, ARTS. 47, II E 144 - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI IMPUGNADA - PREVISÃO DE DESPESAS DIRETAS SEM INDICAÇÃO PRECISA DOS RECURSOS - AFRONTA AO ART. 25 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL - PEDIDO PROCEDENTE.

O projeto de lei viola o princípio da separação de poderes, pois afronta os artigos 5º, 47, II e XIV e 144, da Constituição do Estado de São Paulo.

A síntese do exposto pode ser colhida do julgado proferido pelo Órgão Especial, na Adin nº 0071532-20.2012-8.26.0000, o desembargador Walter de Almeida Guilherme, do E. TJ/SP, relator da ação, fundamentou em seu voto: ***“a matéria é atinente ao processo legislativo e convergem doutrina e jurisprudência, esta do Supremo Tribunal Federal e deste Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, para a afirmação de que as regras referentes ao procedimento de elaboração de leis, fixadas na Carta Magna, são de observância obrigatória para todos os entes federativos. Bem se vê que, no caso dos autos, a Câmara Municipal ao editar a lei ora atacada, usurpou do Executivo local atribuições que lhe são pertinentes”***.

É assente na jurisprudência pátria que a criação e a execução de serviços públicos municipais, tais como o descrito na presente proposição, são de competência exclusiva do Chefe do Executivo, a quem incumbe a direção superior da Administração Pública.



A presente propositura acaba por impor ao Poder Executivo condutas administrativas concretas, invadindo esfera de competência privativa do Prefeito e, em consequência, é inconstitucional.

Além disso, ofende o art. 25 da Constituição do Estado de São Paulo, que veda a elaboração legislativa que implique a criação ou o aumento de despesa pública sem que dela conste a indicação dos recursos disponíveis.

À evidência que o projeto de lei, embora contenha proposta louvável, peca pelo excesso de comprometer a administração dos bens municipais, sobretudo porque dispõe sobre a utilização de repartições municipais, de funcionários municipais, além de estabelecer formas de ação para órgãos e agentes municipais.

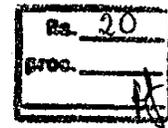
Assim, apenas o Prefeito Municipal tem iniciativa para deflagrar processo legislativo para aprovação de lei com o conteúdo da que se pretende ver declarada como inconstitucional, sob pena de indevida interferência de um Poder sobre o outro.

Na organização político-administrativa brasileira, o governo municipal apresenta funções divididas. O Prefeito é o responsável pela função administrativa, que compreende, dentre outras coisas, o planejamento, a organização e a direção de serviços públicos, enquanto que a função básica da Câmara é a legislativa, ou seja, a edição de normas gerais e abstratas de conduta, que devem pautar toda atuação administrativa.

Como essas atribuições foram preestabelecidas pela Constituição, de modo a prevenir conflitos, qualquer tentativa de um Poder de exercer as atribuições de outro Poder tipifica nítida violação do princípio da independência e harmonia entre os Poderes.

Ao editar lei impondo ações concretas aos órgãos municipais, a Câmara de Vereadores invade a esfera de atribuições

[assinatura]



próprias do Poder Executivo, a quem compete avaliar a conveniência e a oportunidade da adoção dessas medidas, donde caracterizada a violação do art. 5º da Constituição do Estado de São Paulo.

À vista do princípio da independência e harmonia entre os Poderes (CE, art. 5.º), a Câmara não está autorizada a dispor sobre a ação concreta dos órgãos públicos municipais, providência que depende da apresentação de projeto de lei que é de iniciativa reservada ao Prefeito.

Cabe, aqui, reproduzir a sempre lúcida lição do mestre Hely Lopes Meirelles:

*“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, da iniciativa do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de lei que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública municipal; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico único e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental.” (Hely Lopes Meirelles, in Direito Municipal Brasileiro, 7ª ed., p. 442)*

E ainda:

*“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,*



Ex. 21
proc. _____

*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."*

E, mais adiante, prossegue:

*"Pode a Câmara, por deliberação do Plenário, indicar medidas administrativas ao Prefeito adjuvandi causa, isto é, a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo; o que não pode é prover situações concretas por seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de sua exclusiva competência e atribuição. Usurpando funções do Executivo ou suprimindo atribuições do Prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial."*

**Do posicionamento do E. TJ/SP em caso análogo.**

Em caso análogo, envolvendo a tema de arborização, na cidade de Tiête, assim se manifestou o E. TJ/SP, em sede de ADIn:

9052834-46.2008.8.26.0000

Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei

**Relator(a):** Palma Bisson

**Comarca:** São Paulo

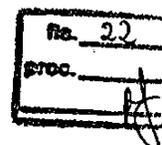
**Órgão julgador:** Órgão Especial

**Data do julgamento:** 24/09/2008

**Data de registro:** 14/10/2008

**Outros números:** 1648230300

**Ementa:** Ação direta de inconstitucionalidade - Lei Municipal nº 2.935/10.03.2008, do Município de Tietê, de iniciativa parlamentar e promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal após ser derribado o veto do alcaide, que "Disciplina o plantio, o replantio, a poda, a supressão e o uso adequado e planejado da arborização urbana e dá outras providências" - não pode a Câmara Municipal espalmar a administração da cidade, com o propósito de reorganizá-la a partir da sua arborização, e o pior: como se o custo daí decorrente pudesse ser suportado com dinheiro em árvore nascido, ou do céu caído (**juntamos cópia**)



O projeto de lei é inconstitucional, portanto.

## DA ILEGALIDADE

Passamos agora, a análise das ilegalidades.

### ***Ingerência do Poder Legislativo em atividade de outro poder. Afronta ao art. 46, incisos IV e V c.c. art. 72, incisos XII e XIII in fine da L.O.M.***

O projeto de lei imiscuiu-se em atribuição privativa do Chefe do Poder Executivo, no que tange a organização administrativa, afrontando os incisos IV e V do art. 46 c.c. os incisos XII e XIII, *in fine*, do art. 72, ambos da lei Orgânica Municipal.

Eram as ilegalidades.

**Logo sugerimos que o autor do projeto promova sua conversão em indicação ao Alcaide.**

### ***Conclusão.***

O projeto de lei é inconstitucional e ilegal. No mérito, dirá o Soberano Plenário.

### ***Comissões a serem ouvidas.***

As Comissões Permanentes, nos termos regimentais, são indicadas pela Comissão de Justiça e Redação.

### ***Quórum.***

Maioria simples da Câmara (art. 44, L.O.M.).

É o parecer.

Jundiaí, 26 de setembro de 2013.

*Ronaldo Salles Vieira*  
Ronaldo Salles Vieira  
Consultor Jurídico

*Fábio Nadal Pedro*  
Fábio Nadal Pedro  
Consultor Jurídico

7



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

No. 23
proc. _____

ACÓRDÃO

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

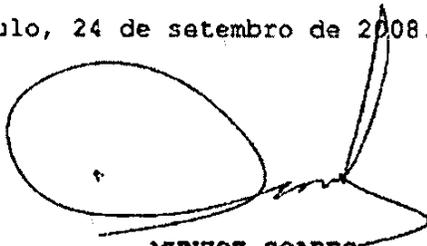


Vistos, relatados e discutidos estes autos de AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI nº 164.823-0/3-00, da Comarca de SÃO PAULO, em que é requerente PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TIETÊ sendo requerido PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE TIETÊ:

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

O julgamento teve a participação dos Desembargadores MUNHOZ SOARES (Presidente), LUIZ TÂMBARA, RUY CAMILO, SOUSA LIMA, CELSO LÍMONGI, VIANA SANTOS, ALOÍSIO DE TOLEDO CESAR, DEBATIN CARDOSO, PAULO TRAVAIN, IVAN SARTORI, ARMANDO TOLEDO, A. C. MATHIAS COLTRO, MÁRIO DEVIENNE FERRAZ, JOSÉ REYNALDO, JOSÉ ROBERTO BEDRAN, MAURÍCIO VIDIGAL, EROS PICELI, REIS KUNTZ, GUERRIERI REZENDE, DAMIÃO COGAN, RENATO NALINI E ARTUR MARQUES.

São Paulo, 24 de setembro de 2008.

  
MUNHOZ SOARES  
Presidente

  
PALMA BISSON  
Relator

2X  
37.

No. 24
proc. 1



# PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo  
Órgão Especial

## AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Nº 164.823-0/3-00

REQUERENTE: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TIETÊ  
REQUERIDO : PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE  
TIETÊ  
COMARCA : SÃO PAULO

### V O T O Nº 9146

**Ementa:** Ação direta de inconstitucionalidade - Lei Municipal nº 2.935/10.03.2008, do Município de Tietê, de iniciativa parlamentar e promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal após ser derribado o veto do alcaide, que "Disciplina o plantio, o replantio, a poda, a supressão e o uso adequado e planejado da arborização urbana e dá outras providências" - não pode a Câmara Municipal espalmar a administração da cidade, com o propósito de reorganizá-la a partir da sua arborização, e o pior: como se o custo daí decorrente pudesse ser suportado com dinheiro em árvore nascido, ou do céu caído - violação dos

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 164.823-0/3-00  
Voto nº 9146

artigos 5º, 24, 25, 47 e 144 da CE -  
ação procedente.

### RELATÓRIO

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade promovida pelo Prefeito do Município de Tietê, tendo como objeto a Lei Municipal nº 2.935, de 10 de março de 2008, de iniciativa parlamentar e promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal após ser derribado o veto do alcaide, que "*Disciplina o plantio, o replantio, a poda, a supressão e o uso adequado e planejado da arborização urbana e dá outras providências*".

Alega o promovente que a indigitada norma seria inconstitucional em face dos artigos 5º, 24, 25, 37, 47, 144, 174, I, II e III, e 176, I, da Constituição Estadual, "*eis que a iniciativa da matéria a que trata esta lei é exclusiva do Poder Executivo*", e ter vindo a lume, ademais, sem ter indicado especificamente os recursos orçamentários disponíveis próprios ao atendimento dos encargos que criou.

Pede, por isso e aquilo, seja declarada a inconstitucionalidade do texto impugnado, bem assim a liminar suspensão da sua eficácia, ante a presença do *fumus boni juris*, destacado anteriormente, e do *periculum in mora*, "*na medida em que a aplicação da mencionada lei, enquanto não declarada sua inconstitucionalidade, pode*

*[Handwritten signature]*

causar danos irreparáveis ou de difícil reparação ao erário público, visto que tal diploma cria despesas para o município, sem, no entanto, indicar os recursos orçamentários disponíveis para tanto".

Às fls. 91/95 liminarmente suspendi, com efeito ex nunc, a vigência e a eficácia da indigitada Lei Municipal.

O Procurador-Geral do Estado deixou de se manifestar por não ter interesse na defesa do ato impugnado (fls. 103/105).

Nas suas informações (fls. 108/110) o Presidente da Câmara Municipal bateu-se pela improcedência do pedido, porquanto não teria invadido esfera de atuação privativa do Prefeito, "uma vez que é obrigação do Poder Executivo e do Poder Legislativo zelar pela proteção do meio ambiente e da saúde pública (...). Quanto à exigência que trata o artigo 26, da Lei de Responsabilidade Fiscal, e artigo 25 da Constituição do Estado de São Paulo, o próprio Poder Executivo pode indicar a destinação com base na lei de diretrizes orçamentárias, no orçamento anual ou em seus créditos adicionais, podendo, ainda, prever essas despesas no orçamento do próximo exercício".

A Procuradoria-Geral de Justiça pronunciou-se pela procedência do pedido, "À evidência que a lei municipal questionada, embora contenha

no. 27
proc.
4

proposta louvável, peca pelo excesso de comprometer a administração dos bens municipais, sobretudo porque dispõe sobre a utilização de repartições municipais, de funcionários municipais, além de estabelecer formas de ação para órgãos e agentes municipais" (fls. 113/117).

#### FUNDAMENTOS

Impõe-se o decreto de procedência do pedido.

Deveras se vê, na norma atacada, haver a Câmara Municipal oficializado e adotado no Município de Tietê, o Guia de Arborização Urbana de Tietê (GAUT); imposto à Prefeitura Municipal a promoção do inventário quali-quantitativo da arborização urbana; estabelecido que as vias urbanas deverão ser arborizadas com espaçamento que permita até 100 árvores por quilômetro de calçada, com mínimo de 50 árvores; a poda ou a substituição das já existentes; o plantio e o replantio delas pelos munícipes, observadas as recomendações daquele Guia e/ou do COMDEMA (Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente); a supressão e o transplante de árvores mediante autorização por Laudo Técnico e do órgão municipal responsável. Ainda dispôs que novos empreendimentos imobiliários somente obterão "habite-se" mediante apresentação, aprovação e execução de projetos de arborização do sistema viário, das praças e áreas verdes, e que os projetos de distribuição de energia elétrica, iluminação pública, abastecimento de água,

telefonia, TV a cabo e outros serviços públicos executados em área de domínio público deverão ser compatibilizados com a arborização, de modo a evitar podas, danos e supressões, e que qualquer interessado poderá solicitar que uma árvore seja declarada imune ao corte, mediante obtenção de declaração de imunidade ao corte, que órgão municipal expedirá, identificando com placas as árvores imunes e preservando-as. Impôs multa aos infratores, dispondo como a Prefeitura as aplicará e as recolherá. Autorizou o Executivo Municipal criar a Comissão Técnica Consultiva de Arborização de Tietê, tratou da criação desta, autorizou, também, o Executivo, a instituir o Programa de Divulgação da Política de Arborização Urbana, em caráter permanente, com intensificação durante a Semana Municipal de Meio Ambiente e Semana da Árvore. Por fim, assentou que "as despesas decorrentes desta Lei correrão por conta de verbas próprias do orçamento vigente".

Salta aos olhos que, com tudo isso, a Câmara Municipal intentou espalmar a administração da cidade, com o propósito de reorganizá-la a partir da sua arborização, e o pior: como se o custo daí decorrente pudesse ser suportado com dinheiro em árvore nascido, ou do céu caído.

A tarefa a que se propôs entretanto não é sua, sim do alcaide, que tem a iniciativa exclusiva, por conseguinte, de propor leis a respeito dela, de como dela se desincumbir e de como custeá-la.

De outra parte, indevido é sujeitar o Prefeito e a máquina administrativa municipal à criação e ao custeio de toda uma estrutura no meu sentir capaz, por sua magnitude, de desviá-los de outros legítimos objetivos de governo, de modo a transformá-los em obstinados arborizadores da urbe.

Sim, porque, o que passou a importar para essa, na vereadora visão, é se transformar numa mata fechada, custosa, havendo de pagar caro quem, nos termos da lei vergastada, injuriar fisicamente suas árvores.

Por vício de iniciativa e por impor cara fantasia ambiental sem nem de leve dispor como será ela sustentada, a norma grita ser inconstitucional, além de inexequível.

Diante do exposto, com fundamento nos artigos 5º, 24, 25, 47 e 144 da Constituição Estadual, julgo procedente esta ação direta de inconstitucionalidade para definitivamente suspender, agora com efeito *ex tunc*, a vigência e a eficácia nº 2.935, de 10 de março de 2008, do Município de Tietê.

É como voto.

  
Des. PALMA BISSON  
Relator