



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2014.0000050693

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 0090354-23.2013.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA, são réus PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA CRUZ DO RIO PARDO e PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SANTA CRUZ DO RIO PARDO.

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 RENATO NALINI (Presidente), ANTONIO CARLOS MALHEIROS, ANTONIO VILENILSON, PÉRICLES PIZA, EVARISTO DOS SANTOS, CAUDURO PADIN, ROBERTO MAC CRACKEN, LUIS SOARES DE MELLO, GRAVA BRAZIL, PAULO DIMAS MASCARETTI, LUIS GANZERLA, ITAMAR GAINO, VANDERCI ÁLVARES, ARANTES THEODORO, TRISTÃO RIBEIRO, EROS PICELI, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, ROBERTO MORTARI, LUIZ AMBRA, FRANCISCO CASCONI, WALTER DE ALMEIDA GUILHERME, XAVIER DE AQUINO E ELLIOT AKEL.

São Paulo, 29 de janeiro de 2014

ANTONIO LUIZ PIRES NETO

RELATOR

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0090354-23.2013.8.26.0000
Requerente: Procurador-Geral de Justiça
Requeridos: Presidente da Câmara Municipal de Santa Cruz do Rio Pardo
Relator: A.L. PIRES NETO

VOTO 23.127

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. 1. Lei nº 2.526, de 29 de julho de 2011, de iniciativa parlamentar, que “declara o trecho do Rio Pardo que banha o território municipal, patrimônio cultural, paisagístico, ecológico e turístico do Município”. Norma que, a pretexto de dispor sobre assunto de interesse local (art. 30, inciso I, da Constituição Federal), usurpou a competência do Estado para legislar sobre bem de seu exclusivo domínio, em evidente ofensa ao art. 19, inciso VII, da Constituição Estadual. Nos termos do artigo 26 da Constituição Federal, incluem-se entre os bens dos Estados “as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União”. Norma de iniciativa parlamentar, ademais, que não poderia estabelecer restrições ao direito de propriedade, porque esse ato restritivo envolve matéria de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, daí o reconhecimento de sua inconstitucionalidade também por vício de iniciativa. Ofensa ao princípio da harmonia e independência entre os poderes (art. 5º da Constituição Estadual e art. 2º da Constituição Federal).

2. Lei nº 2.527, de 29 de julho de 2011, que “dispõe sobre não instalação de usinas hidrelétricas no trecho do Rio Pardo que banha o Município de Santa Cruz do Rio Pardo”. VÍCIO DE INICIATIVA. Existência. Norma que interfere em atos de gestão administrativa, de forma direta e expressa, porque impõe comando negativo ao Prefeito Municipal, limitando indevidamente o desenvolvimento de sua atuação administrativa. Ofensa aos artigos 5º, 205, II e 212 da Constituição Estadual e art. 192 da Constituição Federal.

3. Leis manifestamente inconstitucionais. Ação julgada procedente.

Trata-se de Ação Direta de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Inconstitucionalidade ajuizada pelo *PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA*, com pedido de liminar, tendo por objeto a declaração de inconstitucionalidade (i) da Lei nº 2.526, de 29 de julho de 2011, do município de Santa Cruz do Rio Pardo, que "*declara o trecho do Rio Pardo que banha o território municipal, patrimônio cultural, paisagístico, ecológico e turístico do Município*" (fl. 33 dos autos apensados); e (ii) da Lei nº 2.527, de 29 de julho de 2011, do mesmo município, que dispõe que "*o Executivo não está autorizado a permitir a instalação de usinas hidrelétricas no trecho do Rio Pardo que banha o território do Município de Santa Cruz do Rio Pardo, nem a celebrar convênios com o Governo Federal e/ou Estadual nesse sentido, em respeito ao clamor da população local que é contrária à adoção dessa medida*" (fls. 34 dos autos apensados). No que se refere à Lei nº 1.526/2011, o requerente alega que o município não poderia legislar sobre bens do domínio do Estado, nos termos do art. 19, inciso VII, da Constituição Federal¹. No que diz respeito à Lei nº 2.527, de 29 de julho de 2011, alega que "*é inconstitucional lei municipal que não autoriza o Poder Executivo a permitir a instalação de usinas hidrelétricas no Município e a celebrar convênios com o Governo Federal e/ou Estadual, pela violação dos arts. 5º, 24, § 2º, "2", 47, II, XIV e XIX, da Constituição Estadual*" (fl. 07).

Não houve deferimento de liminar (fls. 19/20).

O Presidente da Câmara Municipal e o Prefeito Municipal de Santa Cruz do Rio Pardo foram notificados (fls. 27 e 28), mas, somente o primeiro prestou informações, defendendo a constitucionalidade das normas impugnadas (fls. 74/81).

O Procurador Geral do Estado foi citado (fls.

¹ "*Artigo 19 - Compete à Assembleia Legislativa, com a sanção do Governador, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, ressalvadas as especificadas no art. 20, e especialmente sobre:...VII - bens do domínio do Estado e proteção do patrimônio público*".



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

30/31) e apresentou manifestação a fls. 33/38, abstendo-se de defender os atos normativos impugnados, por entender que aquelas normas são realmente inconstitucionais.

A douta Procuradoria Geral de Justiça, representada pelo Dr. Sérgio Turra Sobrane, ratificou os termos da petição inicial (fls. 112/114).

É o relatório.

As leis acoimadas de inconstitucionais são aquelas constantes dos documentos de fls. 33 e 34, redigidos da seguinte forma:

LEI Nº 2.526, DE 29 DE JULHO DE 2011:

Declara o trecho do Rio Pardo que banha o território municipal, patrimônio cultural, paisagístico, ecológico e turístico do Município.

.....

Artigo 1º - Fica declarado patrimônio cultural, paisagísticos, ecológico e turístico do Município, o Rio Pardo no trecho que banha o território municipal.

Parágrafo único. Integram o patrimônio de que trata o "caput" deste artigo as unidades de conservação adjacentes ao trecho municipal do Rio Pardo.

Artigo 2º. A declaração de que trata o artigo 1º tem como objetivo:

- I – Proteger os sítios de valor cultural, turístico e paisagístico existentes;*
- II – Estimular o turismo ecológico, a prática dos esportes, a pesca desportiva e a educação ambiental preservando seu patrimônio natural;*
- III – Preservar a diversidade biológica;*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

IV – Promover o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida da população ribeirinha.

Artigo 3º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação”.

LEI Nº 2.527, DE 29 DE JULHO DE 2011.

Dispõe sobre não instalação de usinas hidrelétricas no trecho do Rio Pardo que banha o Município de Santa Cruz do Rio Pardo.

.....

Artigo 1º. O Executivo não está autorizado a permitir a instalação de usinas hidrelétricas no trecho do Rio Pardo que banha o território do Município de Santa Cruz do Rio Pardo, nem a celebrar convênios com o Governo Federal e/ou Estadual nesse sentido, em respeito ao clamor da população local que é contrária à adoção dessa medida.

Artigo 2º. A presente lei receberá a denominação de “Lei Orlando Villas Boas”, em homenagem ao ilustre sertanista santa-cruzense, defensor das causas mais importantes em prol da comunidade.

Artigo 3º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação”

Anota-se, antes de tudo, que já havia sido editado, no município de Santa Cruz do Rio Pardo, a lei nº 2.169, de 01 de junho de 2007, de iniciativa parlamentar, declarando o Rio Pardo patrimônio cultural, paisagístico e turístico, com determinação para que o Poder Executivo criasse comissão para elaboração de estudos necessários à implementação dos planos existentes sobre revitalização do rio.

Este C. Órgão Especial, entretanto, no julgamento da ADIN nº 150.294-0/0-00, Rel. Des. Walter de Almeida Guilherme, j. 30/04/2008, declarou inconstitucional aquela lei, por



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

reconhecer a existência de vício de iniciativa, considerando que o Poder Legislativo não poderia impor obrigações ao Poder Executivo, no que diz respeito à criação de comissão de estudos, e nem poderia criar despesas para a administração sem indicação dos recursos disponíveis para atender aos novos encargos, mencionando, ainda, que por banhar o citado rio mais de um município, *“não poderia o mesmo ser declarado patrimônio cultural, paisagístico e turístico por apenas um deles”*; tudo conforme transcrição que segue:

“1. Projeto de lei, de iniciativa de vereador da Câmara Municipal de Santa Cruz do Rio Pardo, com sanção tácita do chefe do Executivo, foi promulgado por seu Presidente e se constituiu na Lei nº 2.169, de 01 de junho de 2007. Referido diploma legislativo institui e declara o Rio Pardo como patrimônio cultural, paisagístico e turístico. Tem por objetivo, em síntese, proteger os sítios, estimular o turismo ecológico, preservar a diversidade biológica, promover o desenvolvimento sustentável e melhorar a qualidade de vida da população ribeirinha. Entendeu este Relator que, nesse particular, destacando-se a preocupação na preservação do meio ambiente, de conformidade com a ordem constitucional vigente, na esteira do posicionamento traçado pela Procuradoria Geral de Justiça, no parecer de fls. 79/86, não se recobriria a lei de inconstitucionalidade, enquanto declara o rio Pardo como patrimônio cultural, paisagístico e turístico, razão porque dava por constitucionais os artigos 1º e 2º, da Lei n. 2.169/07. Mas não foi essa a posição da douta maioria do Órgão Especial, que, por banhar o citado rio mais de um município, entendeu que não poderia o mesmo ser declarado patrimônio cultural, paisagístico e turístico por apenas um deles, ou seja, o Município de Santa Cruz do Rio Pardo, não se inserindo, pois, em assunto de interesse local.

2. Por outro lado, determina a lei impugnada, no artigo 3º, que o Poder Executivo Municipal promoverá, por meio de comissão, os estudos

TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

necessários à implementação dos planos existentes sobre a revitalização do rio. Impõe, no artigo 4º, a regulamentação da lei em 120 dias e estabelece, no art. 5º, que 'as despesas decorrentes da execução da lei serão suportadas por verbas próprias do orçamento vigente, suplementadas se necessário'. Nesses pontos reside a inconstitucionalidade, porquanto, deriva de iniciativa da Câmara Municipal projeto de lei que estabelece obrigações que se inserem na órbita de exclusiva competência do Poder Executivo, pois essencialmente de caráter administrativo. Ou seja, a norma de iniciativa parlamentar, dispondo sobre matéria de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo, afronta o princípio da independência e harmonia dos poderes.

Ademais, o planejamento das atividades municipais, mormente aquelas voltadas para prestação de serviço público, competem ao Poder Executivo, exigindo, portanto, aquelas que dependam de lei que esta seja de iniciativa do Prefeito, se apresenta como razoável juridicamente a postulação do autor.

Não obstante considerar-se louvável a preocupação da Edilidade local, impende reconhecer na lei, vício de iniciativa decorrente da ofensa aos princípios da independência e harmonia dos poderes, insculpidos no artigo 5º, caput, da Constituição do Estado de São Paulo, porque houve, de fato, invasão na esfera de competência exclusiva do Poder Executivo.

Com efeito, sob premissas basilares repartem-se as funções do Estado. Uma é a função de administrar. Outra é a de legislar. Dessa dicotomia, por força do princípio da separação de poderes – verdadeira cláusula pétrea entre nós – criaram-se o Poder Executivo e o Poder Legislativo, nas quatro esferas federativas da República do Brasil, sendo ao primeiro, incumbida a função típica de administrar e ao segundo, em par com a função típica de fiscalizar os atos do poder público, a de legislar. No âmbito do Estado federado de São Paulo, essa separação de funções está formalizada no artigo 5º de sua Constituição.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Assim, quando para administrar se faz necessária lei precedente, por vezes o legislador constituinte originário retira o diploma legislativo correspondente do arco da iniciativa geral e o restringe à iniciativa reservada do chefe do Poder Executivo, disposição essa encontrada na Constituição da República, especificamente no artigo 62, parágrafo 1º, II, "e", quando trata da criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública.

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.

Ora, na medida em que a lei aqui combatida cria uma obrigação para o Poder Executivo, está a mesma interferindo nas atribuições de caráter administrativo de órgão público municipal e, por isso, vedada a iniciativa legislativa ao Poder Legislativo Municipal por um seu vereador". (ADIN nº 150.294-0/0-00, Rel. Des. Walter de Almeida Guilherme, j. 30/04/2008).

Decidida nestes termos a inconstitucionalidade daquela norma, sobreveio nova lei, também de iniciativa parlamentar (2.526, de 29 de junho de 2011), objeto da presente ação, declarando o rio Pardo patrimônio cultural, paisagístico, ecológico e turístico, desta vez apenas no trecho que banha o município e sem estabelecer obrigações ou criar despesas para a administração pública.

Apesar dessa tentativa de contornar os vícios declarados na ADIN nº 150.294-0/0-00 e da louvável preocupação do vereador na proteção ao meio ambiente, ainda assim, essa nova lei não escapa ao reconhecimento de sua inconstitucionalidade, embora por outros fundamentos.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

É que ao declarar *“o trecho do Rio Pardo que banha o território municipal, patrimônio cultural, paisagístico, ecológico e turístico”*, a norma impugnada, em primeiro lugar, a pretexto de dispor sobre assunto de interesse local (art. 30, inciso I, da Constituição Federal), usurpou a competência do Estado para legislar sobre bem de seu exclusivo domínio, em evidente ofensa ao art. 19, inciso VII, da Constituição Estadual, dispondo que *“compete à Assembléia Legislativa, com a sanção do Governador, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, ressalvadas as especificadas no art. 20, e especialmente sobre (...) I – bens do domínio do Estado e proteção do patrimônio público”*.

Não custa lembrar, sob esse aspecto, que, nos termos do artigo 26 da Constituição Federal, incluem-se entre os bens dos Estados *“as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União”*.

Assim sendo, ao declarar patrimônio cultural, paisagístico, ecológico e turístico, um bem de domínio do Estado, a Câmara Municipal desbordou dos limites de sua competência legislativa, violando o princípio do pacto federativo.

Ademais, essa lei, de iniciativa parlamentar, também não poderia estabelecer restrições ao direito de propriedade, porque esse ato restritivo (de uso de bem público) envolve matéria de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, daí o reconhecimento de sua inconstitucionalidade também por ofensa ao princípio da harmonia e independência entre os poderes (art. 5º da Constituição Estadual e art. 2º da Constituição Federal).



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Nesse sentido já decidiu o Supremo Tribunal Federal:

“O tombamento é constituído mediante ato do Poder Executivo que estabelece o alcance da limitação ao direito de propriedade. Incompetência do Poder Legislativo no que toca a essas restrições, pena de violação ao disposto no artigo 2º da Constituição do Brasil” (ADI 1.706/DF, Rel. Min. Eros Grau, j. 09/04/2008).

“RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES. O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, 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” (STF, ADI-MC 2.364-AL, Rel. Min. Celso de Mello, j. 01/08/2001).

A Lei nº 2.527, de 29 de julho de 2011, também é manifestamente inconstitucional, uma vez que ao impor ao Poder Executivo a proibição (i) de conceder licença para



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

instalação de usinas hidrelétricas no trecho do Rio Pardo que banha o território daquele Município e (ii) de celebrar convênios com o Governo Federal prevendo a instalação de usinas, essa lei interfere, sem sombra de dúvida, em atos de gestão administrativa, de forma direta e expressa, porque impõe comando negativo ao Prefeito Municipal, limitando indevidamente o desenvolvimento de sua atuação administrativa.

É oportuna, neste passo, a lição de Hely Lopes Meirelles: *"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 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. 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 de administração."* (in 'Direito Municipal Brasileiro', 6ª ed., Malheiros Editores/SP, 1990, p. 438-439).

Pouco importa que essa lei tenha sido sancionada pela Prefeita, pois, conforme ensinamento de Hely Lopes Meirelles, *"se a Câmara, desatendendo à privacidade do Executivo para esses projetos, votar e aprovar leis sobre tais matérias, caberá ao Prefeito vetá-las, por inconstitucionais. Sancionadas e promulgadas que sejam, nem por isso se nos afigura que convesçam de vício inicial, porque o Executivo não pode renunciar prerrogativas institucionais inerentes às suas funções,*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

como não pode delegá-las ou aquiescer em que o Legislativo as exerça" ("Direito Municipal Brasileiro", São Paulo, Malheiros, 7ª ed. p. 544/545).

Não custa lembrar, ainda, que a proibição de instalação de usinas hidrelétricas no trecho do rio Pardo que banha o município de Santa Cruz do Rio Pardo e a proibição imposta ao Poder Executivo de celebrar convênios nesse sentido com o Governo Federal e/ou Estadual também padece de vício de inconstitucionalidade material, porque a Constituição Estadual, ao contrário dessas normas restritivas, permite expressamente a exploração de recursos naturais de qualquer espécie, desde que haja resguardo ao meio ambiente:

"Art. 192. A execução de obras, atividades, processos produtivos e empreendimentos e a exploração de recursos naturais de qualquer espécie, quer pelo setor público, quer pelo setor privado, serão admitidas se houver resguardo ao meio ambiente ecologicamente equilibrado".

Aliás, sobre a possibilidade de exploração de recursos hídricos, confirmam-se, ainda, as disposições dos artigos 205, II e 212, da Constituição do Estado de São Paulo, que também foram objeto de violação pela norma impugnada.

Artigo 205 - O Estado instituirá, por lei, sistema integrado de gerenciamento dos recursos hídricos, congregando órgãos estaduais e municipais e a sociedade civil, e assegurará meios financeiros e institucionais para:

II - o aproveitamento múltiplo dos recursos hídricos e o rateio dos custos das respectivas obras, na forma da lei;

Artigo 212 - Na articulação com a União, quando



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

da exploração dos serviços e instalações de energia elétrica, e do aproveitamento energético dos cursos de água em seu território, o Estado levará em conta os usos múltiplos e o controle das águas, a drenagem, a correta utilização das várzeas, a flora e a fauna aquática e a preservação do meio ambiente.

Pelo exposto e em suma, *JULGA-SE PROCEDENTE* o pedido para declarar, com efeito "*ex tunc*", a inconstitucionalidade da Lei nº 2.526, de 29 de julho de 2011 e da Lei nº 2.527, de 29 de julho de 2011, ambas do município de Santa Cruz do Rio Pardo, tudo nos termos do Acórdão, oficiando-se à respectiva Câmara Municipal para as providências cabíveis.

Antônio Luiz PIRES NETO
RELATOR