

## **ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2268820-24.2021.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ.

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

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), JAMES SIANO, COSTABILE E SOLIMENE, LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, TASSO DUARTE DE MELO, POÇAS LEITÃO, MELO BUENO, CAMILO LÉLLIS, CARLOS MONNERAT, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, FRANCISCO CASCONI, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA E MATHEUS FONTES.

São Paulo, 21 de setembro de 2022.

**AROLDO VIOTTI**  
**RELATOR**  
**Assinatura Eletrônica**

VOTO Nº 45.951

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº

2268820-24.2021.8.26.0000

AUTOR: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ

RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

**Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 10.401, de 20 de agosto de 2021, do Município de Santo André, que "INSTITUI O "ESTATUTO DA DESBUROCRATIZAÇÃO" NO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.". Iniciativa parlamentar. Inocorrência – quanto ao essencial - de violação ao princípio da separação de poderes. Norma que trata de diretrizes complementares à legislação federal. Matéria não elencada no rol daquelas de iniciativa reservada do Poder Executivo (art. 24, § 2º, da Constituição Estadual). Com a exceção isolada de seu artigo 6º, a lei não impõe atribuições a órgãos públicos, nem interfere na Administração do Município. Não vulnera, portanto, o princípio da reserva da administração (art. 47, incisos II e XIX, da Constituição Estadual). Ação julgada procedente em parte, para declarar a inconstitucionalidade tão só do artigo 6º da Lei municipal 10.401/2021, de Santo André.**

I. Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ contra o PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ, objetivando a declaração integral de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 10.401, de 20 de agosto de 2021, de iniciativa parlamentar, diploma que *"Institui o 'Estatuto da Desburocratização' no âmbito do Município de Santo André e dá outras providências"*. Afirma que a lei afronta os artigos 5º; 47, incisos II e XIX, "a"; e 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo.

Assinala que a lei questionada: a) vulnera o princípio da separação dos poderes, avançando em matéria reservada ao Chefe do Poder Executivo Municipal porque o projeto de lei teve origem em proposta de integrante do Poder Legislativo Municipal (Vereador); b) há parecer contrário da Diretoria Jurídica da Câmara Municipal, o qual apontou vício de iniciativa do projeto de lei; c) a Lei Orgânica do Município de Santo André atribui ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa na propositura de Projetos de lei que versem sobre a organização administrativa do Município, bem como os serviços públicos; d) a Lei nº 13.726/2018, bem como o Decreto Federal nº 9.094/2017 já dispõem sobre a *"simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos"* (fls. 08) sendo desnecessária a edição de lei municipal dispondo sobre a matéria; e) a legislação prevê a criação de despesas ao Poder Público Municipal sem indicar a fonte de custeio.

Pleiteia medida cautelar “*inaudita altera pars*”, para suspensão da vigência da Lei Municipal 10.401/2021 e o final acolhimento do pedido, com a declaração de inconstitucionalidade.

A decisão de fls.59/60 do Emin. Des. FIGUEIREDO GONÇALVES deferiu a liminar postulada para suspender “*a vigência da Lei 10.401, de 20 de agosto de 2021, até decisão desta ADIn.*” (fls. 60).

Solicitadas informações, foram prestadas pelo Presidente da Câmara Municipal de Santo André a fls. 74/116, defendendo a constitucionalidade do ato normativo e descrevendo o processo legislativo que culminou com a promulgação da norma impugnada.

Regularmente citada, a douta Procuradora-Geral do Estado não ofertou manifestação (fls. 120).

A D. Procuradoria Geral de Justiça, em parecer da lavra do Dr. Wallace Paiva Martins Junior, opinou pela improcedência da ação (fls. 131/144). Este, em síntese, o relatório.

II. O pedido comporta acolhimento parcial.

A lei ora impugnada (Lei Municipal nº 10.401, de 20 de agosto de 2021, de Santo André) é do seguinte teor:

**“Art. 1º Esta lei estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Municipal direta e indireta, visando, em especial, a simplificação de atos administrativos, no curso da prestação do serviço público.**

**Art. 2º A Administração Pública Municipal obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.**

**Art. 3º Os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada, salvo quando lei expressamente exigir.**

**Art. 4º É dispensada a exigência de:**

**I - reconhecimento de firma, devendo o agente administrativo, confrontando a assinatura com aquela constante do documento de identidade do signatário, ou estando este presente e assinando o documento diante do agente, lavrar sua autenticidade no próprio documento;**

*II - autenticação de cópia de documento, cabendo ao agente administrativo, mediante a comparação entre o original e a cópia, atestar a autenticidade;*

*III - juntada de documento pessoal do usuário do serviço público, que poderá ser substituído por cópia autenticada pelo próprio agente administrativo;*

*IV - apresentação de certidão de nascimento, que poderá ser substituída por cédula de identidade, título de eleitor, identidade expedida por conselho regional de fiscalização profissional, carteira de trabalho, certificado de prestação ou de isenção do serviço militar, passaporte ou identidade funcional expedida por órgão público.*

*§ 1º É vedada a exigência de prova relativa a fato que já houver sido comprovado pela apresentação de outro documento válido.*

*§ 2º Cabe ao usuário do serviço público a prova dos fatos que tenha alegado.*

*§ 3º Quando o usuário do serviço público declarar que fatos e dados estão registrados em documentos existentes na própria Administração responsável pelo processo ou em outro órgão administrativo, o órgão competente para a instrução proverá, de ofício, a obtenção dos documentos ou das respectivas cópias.*

*Art. 5º Os usuários do serviço público têm direito à vista do processo e a obter certidões ou cópias reprográficas dos dados e documentos que o integram, ressalvados os dados e documentos de terceiros protegidos por sigilo ou pelo direito à privacidade, à honra e à imagem.*

*§ 1º Cabe à Administração disponibilizar, em seus sítios eletrônicos, mecanismos próprios para a apresentação, pelo cidadão, de requerimento relativo a seus direitos.*

*§ 2º O requerimento a que se refere o § 1º tramitará eletrônica ou fisicamente, e eventuais exigências ou diligências serão comunicadas pela internet ou por via postal.*

*Art. 6º Caberá às Secretarias Municipais a criação de grupos setoriais de trabalho ou de comissões com os seguintes objetivos:*

*I - identificar, nas respectivas áreas, dispositivos legais ou regulamentares que prevejam exigências descabidas ou exageradas ou procedimentos desnecessários ou redundantes;*

*II - sugerir medidas legais ou regulamentares que visem a eliminar o excesso de burocracia na Pasta.*

*Art. 7º As despesas com a execução desta lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.*

*Art. 8º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.”*

Segundo a inicial, o diploma afronta os artigos 5º, 47, incisos II e XIX, e

144 da Constituição do Estado de São Paulo, dispositivos a seguir reproduzidos:

**“Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.**

**§1º - É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.**

**§2º - O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.”**

**“Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:**

**(...)**

**II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;**

**(...)**

**XIX – dispor, mediante decreto, sobre:**

**a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos; (NR)**

**“Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.”**

Aduz o requerente que o diploma impugnado cria obrigações para a Administração, invadindo a esfera de gestão administrativa privativa do Poder Executivo, sobretudo ao impor indevido aumento de custos ao Município, criando despesa não prevista e sem estimativa do impacto orçamentário e financeiro. Aponta, ainda, que a Lei Municipal nº 10.401/2021 vulnera o princípio da separação de poderes e a reserva de iniciativa do Poder Executivo, ao qual toca a iniciativa legiferante sobre a matéria em questão.

Entende-se que não lhe assiste razão, exceção feita a único dispositivo da lei questionada.

As leis de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo são aquelas elencadas no § 2º do artigo 24 da Constituição Estadual – dispositivo aplicado aos Municípios por força do artigo 144 do mesmo diploma legal. Por exclusão, e abstraídas ainda aquelas de competência privativa do Poder Legislativo (§ 1º do artigo 24), as demais matérias inserem-se em princípio na esfera de competência de “qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos”, conforme dispõe o “caput” do referido art. 24.

A iniciativa do Poder Legislativo constitui a regra. Já a iniciativa reservada do Chefe do Executivo é exceção e só se configura nas hipóteses previstas na Carta Estadual e que devem ser interpretadas restritivamente (art. 24, § 2º).

O ato normativo aqui impugnado está a cuidar de diretrizes de caráter geral e abstrato de simplificação dos atos administrativos relativos à prestação do serviço público no âmbito do Município de Santo André, em complementação à legislação Federal.

A norma impugnada não dispõe sobre: “1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração; 2 criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX; 3- organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União; 4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; 5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar; 6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos”. (Art. 24, § 2º, da Constituição do Estado de São Paulo).

A União editou, ainda recentemente, normativa com o mesmo propósito de simplificar o atendimento aos usuários do serviço público, e estabelecer normas gerais de simplificação e desburocratização dos procedimentos administrativos referente aos serviços prestados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (Lei federal nº 13.726, de 8 de outubro de 2.018).

É claramente perceptível que o diploma impugnado na presente ação direta limita-se, em parte de seus dispositivos, a reproduzir “*ipsis litteris*” o referido diploma federal (ou nacional). Assim, exemplificativamente, o artigo 4º da lei andreense 10.401/2021. E vários outros tópicos da lei impugnada são decalcados de lei semelhante do Município de São Paulo, curiosamente promulgada na mesma data (Lei 17.607, de 20 de agosto de 2.021). Na esmagadora maioria de seus dispositivos, a lei sob exame mais não faz senão propor princípios e diretrizes de caráter genérico e programático, sem idoneidade para ultrapassar o limite da chamada “reserva da Administração”.

O de que se trata é de típica seara legiferante de competência

concorrente.

A lei municipal guarda sintonia com os preceitos estabelecidos no âmbito federal, prevendo procedimento simplificado para a prestação do serviço público dispensado aos municípios de Santo André.

É, a propósito do tema, conhecida a orientação do Colendo Supremo Tribunal Federal no julgamento R.E. 878.911 (Tema 917 de Repercussão Geral): ***"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." " Decisão: O Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. No mérito, por maioria, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria, vencido o Ministro Marco Aurélio. Não se manifestaram os Ministros Celso de Mello e Rosa Weber."*** (RE nº 878.911, Tema nº 917 v.u. j. de 30.09.16 DJ-e de 11.10.16 - Relator Ministro GILMAR MENDES).

A matéria abordada na lei em questão não se encontra – no geral - dentre aquelas reservadas exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo (§ 2º do art. 24 da Constituição Bandeirante). Não versa sobre gestão ou organização administrativa, não incorrendo na maior parte de seus dispositivos em inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa.

Substancioso precedente deste Órgão Especial, da lavra do Des. FERRAZ DE ARRUDA, referido no parecer ministerial, bem enfatiza – em considerações aqui aplicáveis – que, ***"observado o princípio da simetria versado no art. 61, §1º da Constituição Federal, a Constituição Estadual estabelece em seu artigo 47 as matérias atribuídas privativamente ao Chefe do Executivo, donde não se verifica a matéria ora tratada. No caso em tela, não tratou o Legislativo de qualquer atribuição administrativa que se encontra na esfera de discricionariedade do Chefe do Executivo, impondo obrigação apenas aos particulares e ao Poder Público em geral."*** (TJSP, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2297344-65.2020.8.26.0000, j. 14.07.2021, v.u.).

Assim também pareceu à D. Procuradoria Geral de Justiça, no parecer de fls. 131/144: **“O ato impugnado é norma que disciplina normas básicas do processo administrativo municipal e, notadamente, a força probante dos documentos apresentados no seu âmbito. As matérias nele tratadas não se submetem às hipóteses taxativamente arroladas de reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo ou de reserva da Administração. A iniciativa legislativa reservada é matéria de direito excepcional, sendo impositiva sua interpretação restritiva que não permite dilatação nem presunção. Por outro lado, a produção normativa não pode transitar à margem das regras básicas inerentes ao processo legislativo, cujas normas constitucionais centrais são de observância obrigatória (RT 850/180; RTJ 193/832). Regra é a iniciativa legislativa pertencente ao Poder Legislativo ou comum ou concorrente; exceção é a atribuição de reserva a certa categoria de agentes, entidades e órgãos, e que, por isso, não se presume. Corolário é a devida interpretação restritiva às hipóteses de iniciativa legislativa reservada (MC 724/RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27-04-2001; RT 866/112). (...) Ora, o ato normativo impugnado consubstancia matéria que não se arrola nas hipóteses de reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo nem da reserva da Administração. Por identidade de razões, não há como se vindicar espaço inerente à reserva da Administração por carecer exclusividade – explicitamente declarada na Constituição – para a disciplina do assunto que, como visto, pode ser objeto de lei de iniciativa comum ou concorrente. Ademais, não é ocioso obtemperar que a regulação da matéria contida no diploma legal vergastada depende de lei em sentido formal, o que corrobora a inexistência de reserva da Administração. Frise-se, que o teor da norma está em sintonia com as disposições a respeito do tema insertas no Código de Processo Civil, (...) E ainda, a norma impugnada está em consonância com a Lei Federal n. 13.726, de 08 de outubro de 2018 (Lei da Desburocratização), aplicável também aos Municípios: (...) A existência da Lei n. 13.726, de 08 de outubro de 2018 (Lei da Desburocratização) não subtrai do Município o poder de legislar sobre desburocratização, no tocante aos aspectos de interesse local que atendam à Municipalidade, desde que em conformidade com a legislação federal, como ocorre no presente caso. Eventual geração de despesas pelo cumprimento do ato normativo é insubsistente assim como alegação de ofensa às normas constitucionais financeiras ou orçamentárias, pois a falta de recursos orçamentários não causa a inconstitucionalidade de lei, senão sua ineficácia no exercício financeiro respectivo à sua vigência – porque, segundo decidido, “inclina-se a jurisprudência no STF no sentido de que a inobservância por determinada lei das mencionadas restrições constitucionais não induz à sua inconstitucionalidade, impedindo apenas a sua execução no exercício financeiro respectivo” (STF, ADI 1.585/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 19- 12-1997, v.u., DJ 03-04-1998, p. 01).” (fls. 136/143).**

Entende-se que apenas o artigo 6º da LM de Santo André 10.401, de 2021, avança sobre matéria de competência reservada ao Executivo. Reproduz-se mais uma vez seu teor:

**“Art. 6º Caberá às Secretarias Municipais a criação de grupos setoriais de trabalho ou de comissões com os seguintes objetivos:**

**I - identificar, nas respectivas áreas, dispositivos legais ou regulamentares que prevejam exigências descabidas ou exageradas ou procedimentos desnecessários ou redundantes;**

**II - sugerir medidas legais ou regulamentares que visem a eliminar o excesso de burocracia na Pasta”.**

Essa norma abalança-se a impor à Administração a criação de organismos internos e a estabelecer atribuições a repartições municipais, o que afronta a previsão do artigo 24, § 2º, número 2, da Constituição Estadual. **A presente ação procede em parte, tão somente para proclamar a inconstitucionalidade do aludido artigo 6º da Lei de que se trata.** Fica revogada, no que conflita com a presente solução, a liminar aqui deferida “initio litis”.

Quanto ao mais, o diploma resiste às críticas veiculadas na inicial.

III. Pelo exposto, julga-se procedente em parte a presente ação, para declarar a inconstitucionalidade do artigo 6º da Lei nº 10.401, de 20 de agosto de 2.021, do Município de Santo André.

**AROLDO VIOTTI**