

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO  
EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**Protocolado SEI n. 29.0001.0002198.2019-23**

**CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE  
INCONSTITUCIONALIDADE. DISPOSITIVO DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL DE  
PINDAMONHANGABA. CRIME DE RESPONSABILIDADE. COMPETÊNCIA  
PRIVATIVA DA UNIÃO. PACTO FEDERATIVO. SÚMULA VINCULANTE N. 46  
DO STF.**

1. Previsão de crime de responsabilidade em dispositivo municipal. Ofensa à regra da repartição constitucional de competências associada diretamente ao princípio federativo (art. 144 da Constituição Estadual). Súmula n. 722, cujo verbete foi convertido na Súmula Vinculante n. 46, do Supremo Tribunal Federal.

2. Violação ao artigo 144 da Carta Paulista.

○ **Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo**, no exercício da atribuição prevista no art. 116, inciso VI, da Lei Complementar Estadual n. 734, de 26 de novembro de 1993, e em conformidade com o disposto no art. 125, § 2º, e no art. 129, inciso IV, da Constituição da República, e ainda no art. 74, inciso VI, e no art. 90, inciso III, da Constituição do Estado de São Paulo, com amparo

nas informações colhidas no incluso protocolado, vem perante esse Egrégio Tribunal de Justiça promover a presente **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** em face do **§ 6º do artigo 136-A da Lei Orgânica do Município de Pindamonhangaba, na redação dada pela Emenda n. 34/17**, pelos fundamentos expostos a seguir:

## **I – O ATO NORMATIVO IMPUGNADO**

O § 6º do artigo 136-A da Lei Orgânica do Município de Pindamonhangaba, na redação dada pela Emenda n. 34/17, prevê:

Artigo 136-A É obrigatória a execução orçamentária e financeira da programação, incluída por emendas individuais do Legislativo Municipal, em Lei Orçamentária Anual.

(...)

§ 6º A não execução da programação orçamentária das emendas parlamentares previstas neste artigo, implicará em crime de responsabilidade. (Redação dada pela Emenda n.º34/2017, com efeitos a partir da execução orçamentária de 2018).

## **II – O PARÂMETRO DA FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE**

O dispositivo impugnado contraria frontalmente a Constituição do Estado de São Paulo, à qual está subordinada a produção normativa municipal ante a previsão dos arts. 1º, 18, 29 e 31 da Constituição Federal, aplicáveis aos Municípios por força de seu art. 144, que assim estabelece:

**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.

Em primeiro lugar, importa reconhecer que a norma impugnada viola o **princípio federativo**, que se manifesta na repartição constitucional de competências, de observância obrigatória pelos Municípios por força do disposto no art. 144 da Constituição Paulista:

O art. 144 da Constituição Estadual, que determina a observância na esfera municipal, além das regras da Constituição Estadual, dos princípios da Constituição Federal, é denominado “norma estadual de caráter remissivo, na medida em que, para a disciplina dos limites da autonomia municipal, remete para as disposições constantes da Constituição Federal”, como averbou o Supremo Tribunal Federal ao credenciar o controle concentrado de constitucionalidade de lei municipal por esse ângulo (STF, Rcl 10.406-GO, Rel. Min. Gilmar Mendes, 31-08-2010, DJe 06-09-2010; STF, Rcl 10.500-SP, Rel. Min. Celso de Mello, 18-10-2010, DJe 26-10-2010).

Disso decorre a possibilidade de contraste da lei local com o art. 144 da Constituição Estadual à vista do princípio federativo por ela acolhido e que alberga a técnica de repartição de competências entre os entes federados, inclusive a regra do art. 22, inciso I, da Constituição de 1988:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

Observa-se que o dispositivo questionado disciplina matéria de competência legislativa privativa da União (art. 22, inciso I, da CF/88) e, por isso, se mostra violadora do princípio federativo.

As normas do processo legislativo federal são de observância simétrica para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

O art. 144 da Constituição Estadual - que reproduz o art. 29, *caput*, da Constituição Federal - determina a observância na esfera municipal, além das

regras da Constituição Estadual, dos princípios da Constituição Federal, é denominado “norma estadual de caráter remissivo, na medida em que, para a disciplina dos limites da autonomia municipal, remete para as disposições constantes da Constituição Federal”, como averbou o Supremo Tribunal Federal ao credenciar o controle concentrado de constitucionalidade de lei municipal por esse ângulo (STF, Rcl 10.406-GO, Rel. Min. Gilmar Mendes, 31-08-2010, DJe 06-09-2010; STF, Rcl 10.500-SP, Rel. Min. Celso de Mello, 18-10-2010, DJe 26-10-2010).

O art. 144 da Constituição Paulista determina que “*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*”.

Por força desse preceito, os princípios essenciais estabelecidos na Constituição Federal devem ser respeitados pelos Estados e Municípios, servindo como parâmetro para o controle concentrado de constitucionalidade das leis no âmbito da Justiça Estadual.

A prescrição de que os Municípios devem observar os princípios constitucionais estabelecidos não se encontra apenas no art. 144, da Constituição Paulista. A art. 29, *caput*, da CF/88 prevê que:

“O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os **princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado**, e os seguintes preceitos” – g.n.

De outro lado, o princípio federativo está assentado no art. 1º e no art. 18, *caput*, da Constituição Federal, determinando este último que “*a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os*

*Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.*

A Carta Magna estabelece os termos da repartição de competências, que é corolário do Princípio Federativo.

Um dos aspectos de maior relevo, e que representa a dimensão e alcance do princípio do pacto federativo, adotado pelo Constituinte em 1988, é justamente o que se assenta nos critérios adotados pela Constituição Federal para a repartição de competências entre os entes federativos, bem como a fixação da autonomia, e dos respectivos limites, dos Estados, Distrito Federal, e Municípios, em relação à União.

Anota a propósito Fernanda Dias Menezes de Almeida que *“avulta, portanto, sob esse ângulo, a importância da repartição de competências, já que a decisão tomada a respeito é que condiciona a feição do Estado Federal, determinando maior ou menor grau de descentralização.”* Daí a afirmação de doutrinadores no sentido de que a repartição de competências é *“a chave da estrutura do poder federal”, ‘o elemento essencial da construção federal’, ‘a grande questão do federalismo’, ‘o problema típico do Estado Federal’*” (*Competências na Constituição Federal de 1988, 4ªed., São Paulo, Atlas, 2007, p.19/20*).

A preservação do princípio federativo tem contado com a anuência do Pretório Excelso, pois como destacado em julgado relatado pelo Min. Celso de Mello:

"Mais do que isso, a ideia de Federação — que tem, na autonomia dos Estados-membros, um de seus cornerstones — revela-se elemento cujo sentido de fundamentalidade a torna imune, em sede de revisão constitucional, à própria ação reformadora do Congresso Nacional, por representar categoria política inalcançável, até mesmo, pelo exercício do poder constituinte derivado (CF, art. 60, § 4º, I)." (HC 80.511,

voto do Min. Celso de Mello, julgamento em 21-8-01, DJ de 14-9-01).

Por essa linha de raciocínio, pode-se também afirmar que o dispositivo municipal que **regula matéria cuja competência é do legislador federal** está, ao desrespeitar a repartição constitucional de competências, a violar o princípio federativo.

O legislador municipal, ao tratar sobre matéria afeta a crimes de responsabilidade, imiscuiu-se no âmbito de competência legislativa privativa da União (art. 22, inciso I, da CF).

Não se pode afirmar que, nessa dimensão de tratamento dado ao tema pelo legislador municipal, estaria presente a hipótese do interesse local, a legitimar a intervenção legislativa com fundamento no art. 30, I da CF/88. Seria incorreto, do mesmo modo, concluir que a lei municipal apenas suplementou legislação federal, nos termos do art. 30, II da CF/88.

Em verdade, no exercício de sua competência legislativa, a União editou dois diplomas referentes à matéria, os quais foram recepcionados pela Carta Magna de 1988. Primeiro, a **Lei n. 1.079/50** que define quais são as infrações, disciplinando ainda seu processo e julgamento, nos casos de crimes de responsabilidade (infrações político-administrativas) cometidos pelo Presidente da República e Ministros de Estado, Ministros do Supremo Tribunal Federal, Procurador-Geral da República, Governadores e Secretários de Estado. Segundo, o **Decreto-lei n° 201/67** que define e regula o processo atinente aos crimes de responsabilidade cometidos por Prefeitos Municipais e por Vereadores.

Registre-se que, no tocante aos ilícitos político-administrativos, Alexandre de Moraes discorre que há “(...) *necessidade de que a tipificação de tais infrações emane de lei federal, eis que o Supremo Tribunal Federal tem entendido que a definição formal dos crimes de responsabilidade se insere, por seu conteúdo penal, na competência exclusiva da União*” (*Direito constitucional*, 19ª ed., São Paulo, Atlas, 2006, p.443).

Frise-se, por oportuno, que a questão foi pacificada pelo STF, que editou inicialmente a respeito a **Súmula n. 722**. Eis o seu teor:

“São da competência legislativa da União a definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento.”

Referida súmula, posteriormente, teve o seu verbete convertido na **Súmula Vinculante n° 46**:

“A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são de competência legislativa privativa da União”.

Vários foram os precedentes que justificaram a edição da súmula e da súmula vinculante. Entre tais julgados, podemos ressaltar os seguintes: ADI 1628 MC, DJ de 26/9/1997, RTJ 166/147; ADI 2050 MC, DJ de 1º/10/1999, RTJ 171/807; ADI 2220 MC, DJ de 7/12/2000, RTJ 176/199; ADI 1879 MC, DJ de 14/5/2001, RTJ 177/712; ADI 2592, DJ de 23/5/2003; ADI 1901, DJ de 9/5/2003.

Em cada um desses precedentes, ficou claro o posicionamento da Suprema Corte no sentido de que cabe ao legislador federal tipificar as infrações político-administrativas, assim como traçar as normas para o respectivo processo e julgamento.

No mesmo sentido, posiciona-se esse colendo Órgão Especial:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Artigos 21, § 2º, incisos II e III e 23 da Lei Orgânica do Município de Avaré. **Dispositivos que tipificam crimes de responsabilidade e infrações político-administrativas. Descabimento. Hipótese a encerrar usurpação de competência legislativa exclusiva da União (CF, art. 22, inciso I), atentando contra o pacto federativo.** Simetria dos dispositivos para com o conteúdo de normas emanadas das Constituições Federal

(art. 50) e Estadual (art. 13, § 1º, nº 2). Irrelevância. Circunstância a não autorizar a invasão de competência exclusiva identificada. Integração analógica incompatível com o princípio da reserva legal. Pedido procedente. g.n (ADIn n. 2163094-662018.8.26.0000, Des Relator Pereira Calças, 08/03/19)

Dessa forma, resta evidente que **o § 6º do artigo 136-A da Lei Orgânica do Município de Pindamonhangaba**, na redação dada pela Emenda n. 34/17, **viola o art. 144 da Constituição Estadual que ampara o princípio federativo**, ao tratar de matéria de competência privativa da União.

### **III - PEDIDO**

Face ao exposto, requerendo o recebimento e o processamento da presente ação para que, ao final, seja julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do § 6º do artigo 136-A da Lei Orgânica do Município de Pindamonhangaba, na redação dada pela Emenda n. 34/17.

Requer-se a **requisição de informações** à Câmara Municipal e ao Prefeito Municipal de Pindamonhangaba, e a **citação** do Procurador-Geral do Estado, protestando por nova vista, posteriormente, para manifestação final.

Termos em que, pede deferimento.

São Paulo, 03 de junho de 2019.

**Gianpaolo Poggio Smanio**  
**Procurador-Geral de Justiça**



Protocolado SEI n. 29.0001.0002198.2019-23

**Objeto: representação para o controle de constitucionalidade do artigo 136-A da Lei Orgânica do Município de Pindamonhangaba, na redação dada pela Emenda n. 34/17.**

1. Distribua-se a petição inicial da ação direta de inconstitucionalidade do § 6º do artigo 136-A da Lei Orgânica do Município de Pindamonhangaba, na redação dada pela Emenda n. 34/17, no Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, instruída com o protocolado em epígrafe mencionado.
2. Arquive-se a representação com relação ao § 1º do art. 136-A da Lei Orgânica do Município de Pindamonhangaba, à vista sua consonância com o disposto no § 9º do art. 166 da Constituição Federal.
3. Ciência aos interessados.

São Paulo, 03 de junho de 2019.

**Gianpaolo Poggio Smanio**  
**Procurador-Geral de Justiça**

groj/acssp