



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

Registro: 2019.0000629592

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2080724-93.2019.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE LEME e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE LEME.

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

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PEREIRA CALÇAS (Presidente), CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, SALLES ROSSI, RICARDO ANAFE, BERETTA DA SILVEIRA, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, GERALDO WOHLERS, ELCIO TRUJILLO, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, ADEMIR BENEDITO, VICO MAÑAS, ARTUR MARQUES, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI E FRANCISCO CASCONI.

São Paulo, 7 de agosto de 2019.

RENATO SARTORELLI
RELATOR
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2080724-93.2019.8.26.0000

REQUERENTE: PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO.

REQUERIDOS: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE LEME, PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE LEME.

EMENTA:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO - NECESSIDADE DE EDIÇÃO DE LEI EM SENTIDO FORMAL QUE ESTABELEÇA PRAZOS PARA A PRÁTICA DE ATOS ADMINISTRATIVOS E RECURSOS ADEQUADOS PARA SUA REVISÃO, EFEITOS E FORMA DE PROCESSAMENTO, NO ÂMBITO DOS PODERES LEGISLATIVO E EXECUTIVO DO MUNICÍPIO DE LEME - INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 113 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - NORMA DE OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA PELO MUNICÍPIO, EM RAZÃO DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA E DA REGRA



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2080724-93.2019.8.26.0000

CONTIDA NO ARTIGO 144 DA CARTA BANDEIRANTE - AÇÃO PROCEDENTE - CONCESSÃO DE PRAZO DE 180 (CENTO E OITENTA) DIAS PARA EDIÇÃO DE ATO NORMATIVO REGULAMENTANDO A MATÉRIA, SOB PENA DE APLICAÇÃO DA LEI ESTADUAL Nº 10.177, DE 30 DE DEZEMBRO DE 1.998, EM CASO DE PERSISTÊNCIA DA OMISSÃO”.

“A lei deverá fixar prazos para a prática dos atos administrativos e estabelecer recursos adequados a sua revisão, indicando seus efeitos e forma de processamento” (artigo 113 da Constituição Estadual).

V O T O N º 31.521

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, por omissão, ajuizada pelo Procurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo em face do Prefeito e da Câmara Municipal de Leme.

Acena o requerente, em apertada



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2080724-93.2019.8.26.0000

síntese, com a inexistência de lei formal em sentido estrito que estabeleça prazos para a prática de atos administrativos e recursos adequados para sua revisão, efeitos e forma de processamento, no âmbito do Poder Legislativo e do Poder Executivo do Município de Leme, decorrendo a necessidade de normatização da matéria da exigência contida no artigo 113 da Constituição Estadual, que não possui eficácia imediata. Argumenta, em acréscimo, que a edição de decreto municipal disciplinando a implementação da Lei Federal nº 12.527/2011 não supre a omissão apontada porquanto limitada à publicidade e transparência, não abrangendo a regulamentação ampla de atos. Busca, por isso, a declaração da existência de mora legislativa quanto à edição de lei específica para fixação de prazos à prática de atos administrativos e recursos adequados para sua revisão, efeitos e forma de processamento, fixando-se também prazo para a edição do ato normativo imprescindível à concretização das diretrizes constitucionais já consignadas, com observância da Lei Estadual nº 10.177, de 30 de dezembro de 1.998, no que couber, no âmbito do Município de Leme, em caso de persistência da omissão normativa além do lapso temporal estipulado.

O Prefeito do Município de Leme prestou informações aduzindo que após o advento da Lei Federal nº 12.527/2011 (*Lei de Acesso à Informação*) editou o



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2080724-93.2019.8.26.0000

Decreto nº 6.193/2012, disciplinando a implementação daquela norma no âmbito local, além de expedir a Circular nº 007/2018, impondo aos Secretários Municipais e Diretores de autarquias a adoção de medidas visando assegurar o cumprimento da Lei de Acesso à Informação. Enfatizou, ainda, que o artigo 62 da Lei Orgânica do Município assegura o direito de petição, obrigando o fornecimento de certidões no prazo máximo de 10 (*dez*) dias úteis, vedada a cobrança de qualquer taxa ou emolumento. Apontou, de resto, a existência de legislação que regulamenta os processos administrativos disciplinar (*LC nº 564/2009*) e tributário (*LC nº 763/2018 e Decreto nº 7.093/2018*), descabendo, por isso, cogitar de omissão legislativa.

O Presidente da Câmara Municipal de Leme, por sua vez, alegou, preliminarmente, ser parte ilegítima para figurar no polo passivo da ação direta na medida em que compete privativamente ao Prefeito dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal. No mérito, ponderou, em resumo, que o artigo 15 do Código de Processo Civil preceitua a aplicação supletiva daquele **Codex** na ausência de norma regulamentadora do processo administrativo. Defendeu, ainda, a possibilidade de aplicação subsidiária das Leis Federal nº 9.784/1999 e Estadual nº 10.177/1998, asseverando, por outro lado, que incumbe privativamente à União legislar sobre direito processual, além



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2080724-93.2019.8.26.0000

da competência concorrente dos Estados para editar normas específicas sobre procedimentos, nos termos do artigo 24, inciso XI, da Lei Maior, inexistindo interesse local para atuação normativa do Município (*cf. fls. 377/382*).

O Procurador Geral do Estado deixou transcorrer, *in albis*, o prazo para resposta (*cf. fl. 375*).

A douta Procuradoria Geral de Justiça, em seu parecer, insistiu na procedência da ação, reiterando os termos da inicial (*fls. 385/398*).

É o relatório.

1) Rejeito a preliminar de ilegitimidade *ad causam* passiva arguida pelo Presidente da Câmara Municipal de Leme.

No controle abstrato de constitucionalidade, as autoridades ou os órgãos apontados como responsáveis pela omissão legislativa desempenham funções processuais distintas dos legitimados passivos do processo civil clássico, sendo chamados para prestar informações e não para defender interesses subjetivos, não havendo que se falar, assim, em ilegitimidade passiva.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2080724-93.2019.8.26.0000

Demais disso, consoante ressaltou a d. Procuradoria Geral de Justiça, *“é a Câmara Municipal que compulsoriamente participa do ato complexo de edição de lei deve integrar a lide porque, apesar de a iniciativa legislativa ser reservada ao Prefeito, ao órgão colegiado representativo compete aprovar ou não o projeto. A mora é em relação à existência de lei, e como esse ato envolve o Poder Legislativo, não é possível alijá-la do processo em que se discute se há ou não omissão inconstitucional”* (cf. fl. 388), sendo certo que o Presidente da Câmara foi convocado a prestar informações na qualidade de representante legal da edilidade.

2) No mais, a ação é de ser julgada procedente.

Em que pese a autonomia dos Municípios para se auto-organizar e autoadministrar, a competência que lhes foi outorgada não é absoluta, sujeitando-se aos limites e contornos definidos pela Lei Maior e pela respectiva Constituição Estadual, em razão do princípio da simetria e das normas contidas nos artigos 29 da Carta da República e 144 da Constituição Paulista, **verbis**:

“Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2080724-93.2019.8.26.0000

da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos”.

“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”.

No caso, o requerente defende a necessidade de edição de lei formal em sentido estrito que estabeleça prazos para a prática de atos administrativos e recursos adequados para sua revisão, efeitos e forma de processamento, no âmbito do Poder Legislativo e do Poder Executivo do Município de Leme, como decorrência da exigência contida no artigo 113 da Constituição do Estado de São Paulo, que tem o seguinte teor, **verbis**:

“Artigo 113 - A lei deverá fixar prazos para a prática dos atos administrativos e estabelecer recursos adequados a sua revisão, indicando seus efeitos e forma de processamento”.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2080724-93.2019.8.26.0000

Ao discorrer sobre a imposição constitucional do processo administrativo, o jurista Marçal Justen Filho leciona que referida exigência *“resulta da concepção democrática republicana, que impede o exercício de poderes de natureza pública sem a observância de formalidades destinadas a assegurar a participação de todos os interessados. Logo, a **procedimentalização da atividade administrativa resulta da imposição dos arts. 1.º, caput e § 1.º, e 37 da CF/1988. Ademais, há uma garantia específica no art. 5.º, LIV, LV e LXXVIII, também da CF/1988**”*¹ (Curso de Direito Administrativo, Revista dos Tribunais, 2018, 13ª edição, págs. 248/249).

Não obstante a União detenha competência privativa para legislar sobre direito processual (artigo 22, inciso I, da Constituição Federal), o legislador constituinte estatuiu a competência legislativa concorrente para

¹ *“Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:*

(...)

Parágrafo único. *Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.*

“Art. 5º(...)

LIV - *ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;*

LV - *aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;*

(...)

LXXVIII - *a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.*

“Art. 37. *A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...).”*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2080724-93.2019.8.26.0000

dispor sobre procedimentos em matéria processual (*artigo 24, inciso XI, da CF*), incumbindo à União a edição de normas gerais (*artigo 24, § 1º, da CF*) e aos Estados e Distrito Federal suplementar a legislação federal.

Demais disso, o texto constitucional conferiu aos Municípios a possibilidade de “*legislar sobre assuntos de interesse local*” e “*suplementar a legislação federal e a estadual no que couber*” (*artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal*).

Sobre o tema, o Ministro Alexandre de Moraes ensina que “*o art. 30, II, da Constituição Federal preceitua caber ao município suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, o que não ocorria na Constituição anterior, podendo o município suprir as omissões e lacunas da legislação federal e estadual, embora não podendo contraditá-las, inclusive nas matérias previstas no art. 24 da Constituição de 1988. Assim, a Constituição Federal prevê a chamada competência suplementar dos municípios, consistente na autorização de regulamentar as normas legislativas federais ou estaduais, para ajustar sua execução a peculiaridades locais, sempre em concordância com aquelas e desde que presente o requisito primordial de fixação de competência desse ente federativo: interesse local” (*Direito Constitucional, 20ª edição, Editora Atlas, pág. 293*).*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2080724-93.2019.8.26.0000

Logo, nada impede que o Município disponha sobre regras de procedimento administrativo buscando atender o interesse local, sem que configure usurpação de competência legislativa dos demais entes da Federação, isso sem falar que o princípio da processualidade no âmbito administrativo não equivale, a rigor, à prerrogativa da União, dos Estados e do Distrito Federal legislarem concorrentemente sobre procedimento em matéria processual.

Tanto assim que o próprio Prefeito do Município de Leme admite a existência de normas locais sobre processos administrativos disciplinar e tributário.

Maria Sylvia Zanella di Pietro, aliás, pondera que *“o processo administrativo está hoje disciplinado, no âmbito federal, pela Lei nº 9.784; de 29-1-99, alterada pelas Leis nºs 11.917, de 19-12-06, e 12.008, de 29-7-09. Ela estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal Direta e Indireta, visando à 'proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração'. **Estados e Municípios que queiram dispor sobre a matéria deverão promulgar as suas próprias leis.** No Estado de São Paulo, a matéria está disciplinada pela Lei nº 10.177, de 30-12-1998” (Direito Administrativo, Editora Forense, 29ª edição, pág. 770*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2080724-93.2019.8.26.0000

- *grifo nosso*).

No entanto, além de inexistir impedimento para a edição de lei municipal sobre o assunto e a despeito da faculdade de legislar atribuída pela doutrina ao ente político, ressalto que o constituinte paulista consignou expressamente a necessidade de edição de lei fixando “*prazos para a prática dos atos administrativos e estabelecer recursos adequados a sua revisão, indicando seus efeitos e forma de processamento*” (artigo 113 da Constituição Estadual), de observância compulsória pelo Município.

Na lição do Ministro Luís Roberto Barroso, “*como regra geral, o legislador tem a faculdade discricionária de legislar, e não um dever jurídico de fazê-lo. Todavia, há casos em que a Constituição impõe ao órgão legislativo uma atuação positiva, mediante a edição de norma necessária à efetivação de um mandamento constitucional. Nesta hipótese, sua inércia será ilegítima e configurará caso de inconstitucionalidade por omissão. Adotando-se a tríplice divisão das normas constitucionais quanto ao seu conteúdo, a omissão, como regra, ocorrerá em relação a uma norma de organização ou em relação a uma norma definidora de direito*” (O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro, 7ª edição, Saraiva, págs. 296/297 – *grifo nosso*).



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2080724-93.2019.8.26.0000

Conquanto o Prefeito acene com a existência do Decreto nº 6.193/2012 - *visando implementar a Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011) no Município de Leme* - e de normas locais que assegure o direito de petição (*artigo 62 da LOM²*) e regulamentam os processos administrativos disciplinar (*LC nº 564/2009*) e tributário (*LC nº 763/2018 e Decreto nº 7.093/2018*), persiste mora legislativa quanto à fixação em lei de prazos para prática dos demais atos administrativos que possam repercutir na esfera de interesses dos administrados, além da previsão dos recursos adequados, efeitos e formas de processamento, impondo-se, por isso, o reconhecimento da inconstitucionalidade por omissão.

Cumpre, ainda, registrar que a possibilidade de aplicação supletiva ou subsidiária do Código de Processo Civil, ou de legislação federal e estadual em vigor, pressupõe a existência de um mínimo de regulamentação específica, o que não se vislumbra no caso.

² “**Artigo 62** - A administração assegurará a todos o direito de petição, obrigando-se a fornecer a qualquer cidadão, para defesa de direitos e esclarecimentos de interesse pessoal, no prazo máximo de dez dias úteis, certidões de atos, contratos, decisões ou pareceres, sob pena de responsabilidade da autoridade ou do servidor que negar ou retardar a expedição, devendo ainda, no mesmo prazo, atender às requisições judiciais, se outro não for fixado pela autoridade judiciária.
§ 1º - A certidão relativa ao exercício do cargo de Prefeito será fornecida por Secretário Municipal, conforme dispor a lei ou o regulamento.
§ 2º - É vedada a cobrança de qualquer taxa ou emolumento:
1 - pelo exercício do direito de petição ao Poder Público Municipal, em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso do poder;
2 - para obtenção de certidões em repartições públicas municipais, necessárias à defesa de direitos e esclarecimentos de interesse pessoal” (cf. fl. 210).



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2080724-93.2019.8.26.0000

Por outro lado, embora reconhecida a mora legislativa, é importante consignar que não cabe ao Poder Judiciário a edição de ato normativo no caso concreto, sob pena de violação ao princípio da separação dos poderes, apenas sendo o caso de notificar os Poderes competentes para a supressão da lacuna normativa.

Ante o exposto, rejeito a preliminar e julgo procedente a presente ação para declarar a existência de mora legislativa quanto à edição de lei específica concernente à fixação de prazos para prática de atos administrativos e recursos adequados à sua revisão, efeitos e forma de processamento, concedendo o prazo de 180 (*cento e oitenta*) dias, contados da data do julgamento, para disciplina da matéria. Em caso de persistência da omissão, além do prazo estipulado, fica determinada a observância da Lei Estadual nº 10.177, de 30 de dezembro de 1.998, no que couber, no âmbito do Município de Leme. Comunique-se oportunamente à Câmara Municipal e ao Prefeito, nos termos do artigo 25 da Lei nº 9.868/99.

RENATO SARTORELLI

Relator

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2080724-93.2019.8.26.0000