

03/10/2019

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.151.237 SÃO PAULO

RELATOR	: MIN. ALEXANDRE DE MORAES
RECTE.(S)	: MESA DA CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA
ADV.(A/S)	: ALMIR ISMAEL BARBOSA
ADV.(A/S)	: MARCIA PEGORELLI ANTUNES
RECD0.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
LIT.PAS.	: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SOROCABA
ADV.(A/S)	: GUSTAVO PORTELA BARATA DE ALMEIDA

Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. COMPETÊNCIA PARA DENOMINAÇÃO DE PRÓPRIOS, VIAS E LOGRADOUROS PÚBLICOS E SUAS ALTERAÇÕES. COABITAÇÃO NORMATIVA ENTRE OS PODERES EXECUTIVO (DECRETO) E O LEGISLATIVO (LEI FORMAL), CADA QUAL NO ÂMBITO DE SUAS ATRIBUIÇÕES.

1. Tem-se, na origem, ação direta de constitucionalidade proposta perante o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em face do art. 33, XII, da Lei Orgânica do Município de Sorocaba, que assim dispõe: “**Art. 33. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, especialmente no que se refere ao seguinte: (...) XII – denominação de próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações**”.

2. Na inicial da ação direta, a Procuradoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo sustenta que tal atribuição é privativa do Chefe do Poder Executivo.

3. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo julgou procedente a ação no ponto, por considerar que a denominação de vias públicas compete tanto ao Poder Legislativo, quanto ao Executivo. Assim, reputou constitucional a norma, porque concede tal prerrogativa unicamente à Câmara Municipal.

RE 1151237 / SP

4. A Constituição Federal consagrou o Município como entidade federativa indispensável ao nosso sistema federativo, integrando-o na organização político-administrativa e garantindo-lhe plena autonomia, como se nota na análise dos artigos 1º, 18, 29, 30 e 34, VII, c , todos da Constituição Federal.

5. As competências legislativas do município caracterizam-se pelo princípio da predominância do interesse local, que, apesar de difícil conceituação, refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às suas necessidades imediatas.

6. A atividade legislativa municipal submete-se à Lei Orgânica dos municípios, à qual cabe o importante papel de definir, mesmo que exemplificativamente, as matérias de competência legislativa da Câmara, uma vez que a Constituição Federal (artigos 30 e 31) não as exaure, pois usa a expressão interesse local como catalisador dos assuntos de competência municipal. Essa função legislativa é exercida pela Câmara dos Vereadores, que é o órgão legislativo do município, em colaboração com o prefeito, a quem cabe também o poder de iniciativa das leis, assim como o poder de sancioná-las e promulgá-las, nos termos propostos como modelo, pelo processo legislativo federal.

7. A Lei Orgânica do Município de Sorocaba, ao estabelecer, em seu artigo 33, inciso XII, como matéria de interesse local, e, consequentemente, de competência legislativa municipal, a disciplina de denominação de próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações, representa legítimo exercício da competência legislativa municipal. Não há dúvida de que se trata de assunto predominantemente de interesse local (CF, art. 30, I).

8. Por outro lado, a norma em exame não incidiu em qualquer desrespeito à Separação de Poderes, pois a matéria referente à *"denominação de próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações"* não pode ser limitada tão somente à questão de *"atos de gestão do Executivo"*, pois, no exercício dessa competência, o Poder Legislativo local poderá realizar homenagens cívicas, bem como colaborar na concretização da memorização da história e da proteção do patrimônio cultural imaterial

RE 1151237 / SP

do Município.

9. Em nenhum momento, a Lei Orgânica Municipal afastou expressamente a iniciativa concorrente para propositura do projeto de lei sobre a matéria. Portanto, deve ser interpretada no sentido de não excluir a competência administrativa do Prefeito Municipal para a prática de atos de gestão referentes a matéria; mas, também, por estabelecer ao Poder Legislativo, no exercício de competência legislativa, baseada no princípio da predominância do interesse, a possibilidade de edição de leis para definir denominação de próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações .

10. Recurso Extraordinário provido, para declarar a constitucionalidade do art. 33, XII, da Lei Orgânica do Município de Sorocaba, concedendo-lhe interpretação conforme à Constituição Federal, no sentido da existência de uma coabitacão normativa entre os Poderes Executivo (decreto) e o Legislativo (lei formal), para o exercício da competência destinada a “denominação de próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações”, cada qual no âmbito de suas atribuições.

11. Fixada a seguinte tese de Repercussão Geral: “É comum aos poderes Executivo (decreto) e Legislativo (lei formal) a competência destinada a denominação de próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações, cada qual no âmbito de suas atribuições”.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Plenário, sob a Presidência do Senhor Ministro DIAS TOFFOLI, em conformidade com a ata de julgamento e as notas taquigráficas, preliminarmente, por unanimidade, reconheceu a existência de matéria constitucional e de repercussão geral. Por maioria, vencidos os Ministros ROBERTO BARROSO e MARCO AURÉLIO, deram provimento ao recurso extraordinário para declarar a constitucionalidade do art. 33, XII, da Lei Orgânica do Município de Sorocaba, concedendo-lhe interpretação conforme à Constituição Federal, no sentido da existência de uma coabitacão normativa entre os Poderes Executivo

RE 1151237 / SP

(decreto) e o Legislativo (lei formal), para o exercício da competência destinada a denominação de próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações, cada qual no âmbito de suas atribuições, nos termos do voto do Relator, em que foi fixada a seguinte tese: "É comum aos poderes Executivo (decreto) e Legislativo (lei formal) a competência destinada a denominação de próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações, cada qual no âmbito de suas atribuições". Não participou, justificadamente, deste julgamento, a Ministra CARMEN LÚCIA. Ausentes, justificadamente, os Ministros CELSO DE MELLO e RICARDO LEWANDOWSKI.

Brasília, 3 de outubro de 2019.

Ministro **ALEXANDRE DE MORAES**
Relator

03/10/2019

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.151.237 SÃO PAULO

RELATOR	: MIN. ALEXANDRE DE MORAES
RECTE.(S)	: MESA DA CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA
ADV.(A/S)	: ALMIR ISMAEL BARBOSA
ADV.(A/S)	: MARCIA PEGORELLI ANTUNES
RECD0.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
LIT.PAS.	: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SOROCABA
ADV.(A/S)	: GUSTAVO PORTELA BARATA DE ALMEIDA

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (Relator):

Trata-se de Recurso Extraordinário interposto pela MESA DA CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

No caso, o Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade em face dos arts. 33, XII, e 40, § 3º, “g”, da Lei Orgânica do Município de Sorocaba. Aduz que, no exercício de sua função normativa, cabe à Câmara editar normas gerais, abstratas e coativas que deverão ser observadas pelo Prefeito para a denominação das vias, logradouros e prédios públicos. Assim, defende que “*a Câmara não pode (...) invadir a esfera da gestão administrativa, que cabe ao Poder Executivo, atribuindo, especificamente e de modo individualizado, a determinados próprios e logradouros integrantes do Município, denominação concreta*” (fl. 6. Vol. 1), concluindo que “*o ato de atribuir nomes a logradouros ou prédios públicos é mero corolário do poder de administrar*” (fl. 10, Vol. 1). Alega que a edição de regras que disponham, de forma genérica e abstrata sobre a denominação de logradouros e de próprios públicos está

RE 1151237 / SP

incluída na competência concorrente, enquanto o ato de atribuir nomes a logradouros e próprios públicos, segundo as regras legais que disciplinam essa atividade, constitui competência privativa do executivo.

O Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo julgou parcialmente procedente a ação *"para declarar a inconstitucionalidade do inciso XII do artigo 33 da Lei Orgânica do Município de Sorocaba, com efeitos ex tunc"*; porém, mantendo a vigência e eficácia do art. 40, §3º, alínea "g". O acórdão encontra-se assim ementado (Vol. 6, fls. 37-38):

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – INCISO XII DO ARTIGO 33 DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE SOROCABA, DISPONDO SOBRE A COMPETÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL PARA LEGISLAR SOBRE 'DENOMINAÇÃO DE PRÓPRIOS, VIAS E LOGRADOUROS PÚBLICOS E SUAS ALTERAÇÕES' - ATO NORMATIVO QUE RESTRINGE AO PODER LEGISLATIVO O EXAME DE MATÉRIA QUE, SEGUNDO ENTENDIMENTO MAJORITÁRIO DESTE C. ÓRGÃO ESPECIAL, ESTÁ INSERIDA NA COMPETÊNCIA CONCORRENTE – VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES – RECONHECIMENTO – OFENSA AO ARTIGO 5º DA CARTA BANDEIRANTE – INEXISTÊNCIA, CONTUDO, DE INCONSTITUCIONALIDADE QUANTO À ALÍNEA 'G' DO § 3º DO ARTIGO 40 DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL – DESNECESSIDADE, POR OUTRO LADO, DE MODULAÇÃO DOS EFEITOS – AUSÊNCIA DE RAZÕES DE SEGURANÇA JURÍDICA OU EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO – AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE".

Nos termos do artigo 5º, *caput* da Constituição Bandeirante, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário são independentes e harmônicos entre si. Disso decorre que o Executivo goza de autonomia e independência em relação à Câmara Municipal, que não podem ser violadas mediante

RE 1151237 / SP

elaboração legislativa que tenha por escopo suprimir atribuições que lhes são comuns”.

O Colendo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo assim fundamentou sua decisão (Vol. 6, fls. 41-49):

“Em que pese a autonomia dos Municípios para editar sua própria Lei Orgânica, essa prerrogativa outorgada pela Constituição Federal não é absoluta, sujeitando-se aos limites e contornos definidos pela Lei Maior e pela respectiva Constituição Estadual, inclusive no que diz respeito aos postulados da separação dos poderes e do pacto federativo, erigidos como limite material pelo constituinte originário, de observância obrigatória em razão do princípio da simetria e da regra contida no artigo 144 da Carta Bandeirante.

(...)

Em outras palavras, a função legislativa da Câmara Municipal se circunscreve à edição de normas gerais e abstratas, ficando a cargo do Chefe do Poder Executivo a direção superior da administração local, convertendo a vontade genérica da lei em atos concretos de gestão, adotando medidas específicas de comando, planejamento, controle e organização.

Dentro deste contexto, é importante consignar que a disciplina normativa que estabelece critérios e regras gerais para a denominação de próprios e logradouros públicos está compreendida na competência legislativa concorrente dos Poderes Legislativo e Executivo do Município, cuidando-se de matéria de interesse estritamente local (artigo 30, inciso I, da Carta da República).

Por outro lado, a atribuição de nomenclatura a próprios, vias e logradouros públicos específicos, como consequência da aplicação concreta daquelas normas gerais previamente definidas, constitui, a meu ver, atividade relacionada à sinalização urbana inserida na reserva de administração, que não se submete a qualquer ingerência do Poder Legislativo,

RE 1151237 / SP

dispensando, inclusive, a edição de lei em sentido formal.

Ressalte-se, por oportuno, que não se está diante de vício formal relacionado às limitações ao poder de instauração do processo legislativo, cujas hipóteses previstas no texto constitucional (artigo 24 da Carta Bandeirante e artigo 61 da Lei Maior) devem ser interpretadas restritivamente.

Con quanto não se desconheça recente pronunciamento da lavra deste C. Órgão Especial, tenho para mim, *data maxima venia*, revendo posição anterior, que não incide, no caso, o entendimento sufragado pelo E. Supremo Tribunal Federal no julgamento do ARE nº 878.911/RJ(Tema 917 da Repercussão Geral), porque a Suprema Corte, na ocasião, analisou a questão sob o prisma da inconstitucionalidade formal, afastando o vício de iniciativa por usurpação de competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, o que aqui realmente não se vislumbra.

(...)

A invalidação da norma, nesta ação direta, decorre da arguição de inconstitucionalidade material por ofensa ao princípio da separação dos poderes e da reserva de administração, à luz dos artigos 5º e 47, incisos II, XIV e XIX, letra "a", da Constituição Bandeirante (reproduzidos pelo constituinte estadual à semelhança dos artigos 2º e 84, ambos da Carta da República), ao passo que o Pretório Excelso analisou matéria diversa (...)

Su cede que o tema foi, recentemente, revisto por este Colegiado na Sessão do dia 14/03/2018, de tal sorte que, ressalvada a minha posição pessoal acima alinhada, prevaleceu o entendimento, da maioria, no sentido de que a denominação de próprios, vias e logradouros públicos não tipifica violação ao artigo 47, incisos II, XIV e XIX, letra "a", da Constituição Bandeirante, não estando relacionado a atos de gestão.

Afastadas tais digressões, ainda assim persiste o vício de inconstitucionalidade material, pois a Lei Orgânica do Município de Sorocaba, ao dispor em seu artigo 33, inciso XII, que cabe à Câmara Municipal legislar sobre 'denominação de

RE 1151237 / SP

próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações', restringiu ao Poder Legislativo o exame de matéria que, segundo entendimento majoritário deste C. Órgão Especial, também está inserida na esfera de atuação do Prefeito, implicando maltrato ao princípio da separação dos poderes."(grifo nosso)

Opostos embargos de declaração, pela MESA DA CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA, foram rejeitados (fls. 32-33, Vol. 7).

No apelo extremo, com fundamento no art. 102, III, "a", da Constituição Federal, aponta-se violação ao art. 2º da CF/1988. Alega que o dispositivo declarado inconstitucional pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, qual seja, o art. 33, *caput*, XII, da Lei Orgânica do Município de Sorocaba, não viola o princípio da separação de poderes, pois trata das atribuições legislativas da Câmara Municipal e não da competência legislativa privativa para deflagração do processo legislativo para denominação de próprios, vias e logradouros e suas respectivas alterações.

Por meio de decisão publicada no DJe de 14/2/2019, dei provimento ao Recurso Extraordinário.

Interposto Agravo Interno, a Primeira Turma entendeu inviável o acolhimento do apelo extremo por decisão individual de Relator, ante a cláusula do *full bench* (art. 97 da Constituição). Assim, deu provimento ao Agravo Interno para que o Recurso Extraordinário tenha sequência.

É o relatório.

03/10/2019

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.151.237 SÃO PAULO

V O T O

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR):

Preliminarmente, proponho o reconhecimento da Repercussão Geral da questão constitucional debatida neste Recurso Extraordinário.

Quanto ao mérito, na origem, trata-se de Recurso Extraordinário interposto pela MESA DA CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

O Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade em face dos arts. 33, XII, e 40, § 3º, g, da Lei Orgânica do Município de Sorocaba.

Aduziu que, no exercício de sua função normativa, cabe à Câmara editar normas gerais, abstratas e coativas que deverão ser observadas pelo Prefeito para a denominação das vias, logradouros e prédios públicos. Assim, defendeu que *“a Câmara não pode (...) invadir a esfera da gestão administrativa, que cabe ao Poder Executivo, atribuindo, especificamente e de modo individualizado, a determinados próprios e logradouros integrantes do Município, denominação concreta”* (fl. 6. Vol. 1), concluindo que *“o ato de atribuir nomes a logradouros ou prédios públicos é mero corolário do poder de administrar”* (fl. 10, Vol. 1).

Alegou que a edição de regras que disponham, de forma genérica e abstrata, sobre a denominação de logradouros e de próprios públicos está incluída na competência concorrente, enquanto o ato de atribuir nomes a logradouros e próprios públicos, segundo as regras legais que disciplinam essa atividade, constitui competência privativa do Executivo.

O Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo julgou parcialmente procedente a ação, “para declarar a

RE 1151237 / SP

inconstitucionalidade do inciso XII do artigo 33 da Lei Orgânica do Município de Sorocaba, com efeitos ex tunc"; porém, mantendo a vigência e eficácia do art. 40, §3º, alínea g . O acórdão encontra-se assim ementado (Vol. 6, fls. 37-38):

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE INCISO XII DO ARTIGO 33 DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE SOROCABA, DISPONDO SOBRE A COMPETÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL PARA LEGISLAR SOBRE DENOMINAÇÃO DE PRÓPRIOS, VIAS E LOGRADOUROS PÚBLICOS E SUAS ALTERAÇÕES - ATO NORMATIVO QUE RESTRINGE AO PODER LEGISLATIVO O EXAME DE MATÉRIA QUE, SEGUNDO ENTENDIMENTO MAJORITÁRIO DESTE C. ÓRGÃO ESPECIAL, ESTÁ INSERIDA NA COMPETÊNCIA CONCORRENTE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES RECONHECIMENTO OFENSA AO ARTIGO 5º DA CARTA BANDEIRANTE INEXISTÊNCIA, CONTUDO, DE INCONSTITUCIONALIDADE QUANTO À ALÍNEA G DO § 3º DO ARTIGO 40 DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL DESNECESSIDADE, POR OUTRO LADO, DE MODULAÇÃO DOS EFEITOS AUSÊNCIA DE RAZÕES DE SEGURANÇA JURÍDICA OU EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE.

Nos termos do artigo 5º, caput da Constituição Bandeirante, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário são independentes e harmônicos entre si. Disso decorre que o Executivo goza de autonomia e independência em relação à Câmara Municipal, que não podem ser violadas mediante elaboração legislativa que tenha por escopo suprimir atribuições que lhes são comuns. "

O Colendo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo assim fundamentou sua decisão (Vol. 6, fls. 41-49):

"Em que pese a autonomia dos Municípios para editar sua

RE 1151237 / SP

própria Lei Orgânica, essa prerrogativa outorgada pela Constituição Federal não é absoluta, sujeitando-se aos limites e contornos definidos pela Lei Maior e pela respectiva Constituição Estadual, inclusive no que diz respeito aos postulados da separação dos poderes e do pacto federativo, erigidos como limite material pelo constituinte originário, de observância obrigatória em razão do princípio da simetria e da regra contida no artigo 144 da Carta Bandeirante.

(...)

Em outras palavras, a função legislativa da Câmara Municipal se circunscreve à edição de normas gerais e abstratas, ficando a cargo do Chefe do Poder Executivo a direção superior da administração local, convertendo a vontade genérica da lei em atos concretos de gestão, adotando medidas específicas de comando, planejamento, controle e organização.

Dentro deste contexto, é importante consignar que a disciplina normativa que estabelece critérios e regras gerais para a denominação de próprios e logradouros públicos está compreendida na competência legislativa concorrente dos Poderes Legislativo e Executivo do Município , cuidando-se de matéria de interesse estritamente local (artigo 30, inciso I, da Carta da República).

Por outro lado, a atribuição de nomenclatura a próprios, vias e logradouros públicos específicos, como consequência da aplicação concreta daquelas normas gerais previamente definidas, constitui, a meu ver, atividade relacionada à sinalização urbana inserida na reserva de administração, que não se submete a qualquer ingerência do Poder Legislativo, dispensando, inclusive, a edição de lei em sentido formal.

Ressalte-se, por oportuno, que não se está diante de vício formal relacionado às limitações ao poder de instauração do processo legislativo, cujas hipóteses previstas no texto

RE 1151237 / SP

constitucional (artigo 24 da Carta Bandeirante e artigo 61 da Lei Maior) devem ser interpretadas restritivamente.

Conquanto não se desconheça recente pronunciamento da lavra deste C. Órgão Especial, tenho para mim, data maxima venia , revendo posição anterior,que não incide, no caso, o entendimento sufragado pelo E. Supremo Tribunal Federal no julgamento do ARE nº 878.911/RJ(Tema 917 da Repercussão Geral), porque a Suprema Corte, na ocasião, analisou a questão sob o prisma da inconstitucionalidade formal, afastando o vício de iniciativa por usurpação de competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, o que aqui realmente não se vislumbra.

(...)

A invalidação da norma, nesta ação direta, decorre da arguição de inconstitucionalidade material por ofensa ao princípio da separação dos poderes e da reserva de administração, à luz dos artigos 5º e 47,incisos II, XIV e XIX, letra "a", da Constituição Bandeirante (reproduzidos pelo constituinte estadual à semelhança dos artigos 2º e 84, ambos da Carta da República), ao passo que o Pretório Excelso analisou matéria diversa (...)

Sucede que o tema foi, recentemente, revisto por este Colegiado na Sessão do dia 14/03/2018, de tal sorte que, ressalvada a minha posição pessoal acima alinhada, prevaleceu o entendimento, da maioria, no sentido de que a denominação de próprios, vias e logradouros públicos não tipifica violação ao artigo 47, incisos II, XIV e XIX, letra "a", da Constituição Bandeirante, não estando relacionado a atos de gestão.

Afastadas tais digressões, ainda assim persiste o vício de inconstitucionalidade material, pois a Lei Orgânica do Município de Sorocaba, ao dispor em seu artigo 33, inciso XII,

RE 1151237 / SP

que cabe à Câmara Municipal legislar sobre denominação de próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações, restringiu ao Poder Legislativo o exame de matéria que, segundo entendimento majoritário deste C. Órgão Especial, também está inserida na esfera de atuação do Prefeito, implicando maltrato ao princípio da separação dos poderes. (grifo nosso) “

Opostos embargos de declaração, pela MESA DA CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA, foram rejeitados (fls. 32-33, Vol. 7).

No RE, com fundamento no art. 102, III, a, da Constituição Federal, aponta-se violação ao art. 2º da CF/1988.

Alega-se que o dispositivo declarado inconstitucional pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, qual seja, o art. 33, *caput*, XII, da Lei Orgânica do Município de Sorocaba, não viola o princípio da separação de poderes, pois trata das atribuições legislativas da Câmara Municipal, e não da competência legislativa privativa para deflagração do processo legislativo para denominação de próprios, vias e logradouros e suas respectivas alterações.

Pois bem, o recurso extraordinário da MESA DA CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA merece prosperar, devendo ser afirmada a constitucionalidade do artigo 33, *caput*, XII da Lei Orgânica do Município de Sorocaba, com a concessão de interpretação conforme aos artigos 2º e 29 da Constituição Federal, de modo a compatibilizá-lo, integralmente, com o princípio da separação de Poderes e reafirmar a autonomia federativa do Município.

A Constituição Federal consagrou o Município como entidade federativa indispensável ao nosso sistema federativo, integrando-o na organização político-administrativa e garantindo-lhe plena autonomia, como se nota na análise dos artigos 1º, 18, 29, 30 e 34, VII, c, todos da Constituição Federal, tendo sido ressaltado pelo professor PAULO

RE 1151237 / SP

BONAVIDES, que:

“não conhecemos uma única forma de união federativa contemporânea onde o princípio da autonomia municipal tenha alcançado grau de caracterização política ejurídica tão alto e expressivo quanto aquele que consta da definição constitucional do novo modelo implantado no País com a Carta de 1988 (Curso de direito constitucional. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 314).”

A autonomia municipal configura-se pela tríplice capacidade de *auto-organização e normatização próprias, autogoverno e autoadministração*. No âmbito da auto-organização e normatização próprias, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e os preceitos fixados em seu artigo 29, o Município editará sua Lei Orgânica e exercerá suas competências legislativas determinadas pela Constituição Federal por meio de leis municipais produzidas pela Câmara dos Vereadores, no legítimo exercício de sua autonomia.

A autonomia das entidades federativas pressupõe repartição de competências legislativas, administrativas e tributárias, sendo, pois, um dos pontos caracterizadores e asseguradores do convívio no Estado Federal. A própria Constituição Federal estabelecerá as matérias próprias de cada um dos entes federativos, União, Estados-membros, Distrito Federal e municípios, e a partir disso poderá acentuar a centralização de poder, ora na própria Federação, ora nos Estados-membros. O princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do Estado Federal é o da *predominância do interesse*, de maneira que à União caberá aquelas matérias e questões de *predominância do interesse geral*, ao passo que aos Estados referem-se as matérias de *predominante interesse regional* e aos municípios concernem os assuntos de interesse local. Em relação ao Distrito Federal, por expressa disposição constitucional (CF, art. 32, § 1º), acumulam-se, em regra, as competências estaduais e municipais, com a exceção prevista no art. 22, XVII, da

RE 1151237 / SP**Constituição.**

As competências legislativas do município, portanto, caracterizam-se pelo princípio da predominância do interesse local , que, apesar de difícil conceituação, refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União) (PINTO FERREIRA. O município e sua lei orgânica . Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, São Paulo: Revista dos Tribunais, nº 10, p. 64; FERNANDA DIAS MENEZES DE ALMEIDA. Competências na Constituição de 1988. São Paulo: Atlas, 1991. p. 124).

Dessa forma, a atividade legislativa municipal submete-se à Lei Orgânica dos municípios, à qual cabe o importante papel de definir, mesmo que exemplificativamente, as matérias de competência legislativa da Câmara, uma vez que a Constituição Federal (artigos 30 e 31) não as exaure, pois usa a expressão interesse local como catalisador dos assuntos de competência municipal (CELSO BASTOS. O município : sua evolução histórica e suas atuais competências. p. 54-76; REGINA MACEDO NERY. Competência legislativa do município. p. 258-265, ambos em Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política , São Paulo: Revista dos Tribunais, nº 1).

No âmbito do Município, portanto, a função legislativa é exercida pela Câmara dos Vereadores, que é o órgão legislativo do município, em colaboração com o prefeito, a quem cabe também o poder de iniciativa das leis, assim como o poder de sancioná-las e promulgá-las, nos termos propostos como modelo, pelo processo legislativo federal.

A Lei Orgânica de Sorocaba, em sua Seção VII, estabeleceu, exemplificativamente, as matérias de interesse local, nos termos do artigo 30, I da CF, definindo as atribuições da Câmara Municipal em duas espécies. Na primeira, destinou as matérias sujeitas à edição de lei municipal, com a devida participação do Prefeito no processo legislativo

RE 1151237 / SP

(artigo 33); e, na segunda previu as matérias privativas do Poder Legislativo, sujeitas à edição de Decreto Legislativo ou resolução, sem qualquer participação do Chefe do Executivo (artigo 34).

A Lei Orgânica Municipal, dentre outras várias matérias, definiu como sendo matéria de interesse local, para fins de exercício da competência legislativa do Município a ser exercida por meio de lei formal, conceder denominação de próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações , nos termos do artigo 33, caput, XII:

“Art. 33 - Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, especialmente no que se refere ao seguinte:

(...)

XII denominação de próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações; “

Na presente hipótese, portanto, ao estabelecer, em seu artigo 33, inciso XII, como matéria de interesse local, e, consequentemente, de competência legislativa municipal, a disciplina de denominação de próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações , o Município exerceu sua autonomia federativa por meio da Lei Orgânica municipal.

Não há dúvida de que se trata de assunto predominantemente de interesse local (CF, art. 30, I), bem como que, o regramento municipal exigiu edição de lei formal e, consequentemente, repita-se, a obrigatoriedade de participação do Prefeito Municipal (sanção/veto).

Ressalte-se, ainda, que, em nenhum momento, a Lei Orgânica Municipal afastou a iniciativa concorrente para propositura do projeto de lei sobre a matéria, respeitando o decidido pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 917 de repercussão geral. Nesse sentido, cabe salientar,

RE 1151237 / SP

ainda, que, em caso semelhante ao presente, no RE 983.865 (Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 26/5/2017), interposto em face de acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em que se questionou a constitucionalidade da Lei 11.203/2015, também do Município de Sorocaba, determinou-se a devolução dos autos ao Tribunal de origem para que fosse observada a orientação fixada no Tema 917.

Em consequência o TJSP proferiu novo acórdão para adequar-se ao Tema 917 da repercussão geral, julgando improcedente a ação direta de inconstitucionalidade em acórdão assim ementado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 11.203, DE 19 DE OUTUBRO DE 2015, DO MUNICÍPIO DE SOROCABA. ATO NORMATIVO DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE ATRIBUI NOMENCLATURA A PRAÇA PÚBLICA NAQUELA CIDADE. INICIATIVA PARLAMENTAR. DENOMINAÇÃO DE LOGRADOUROS PÚBLICOS. INOCORRÊNCIA DE INDEVIDA INVASÃO DA GESTÃO ADMINISTRATIVA PELO PODER LEGISLATIVO. ALEGADA VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 5º, 47, II E XIV, DA CONSTITUIÇÃO PAULISTA. INCONSTITUCIONALIDADE NÃO RECONHECIDA. AÇÃO IMPROCEDENTE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO PELA CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA ADMITIDO PELO STF. DETERMINAÇÃO DE DEVOLUÇÃO DOS AUTOS AO TRIBUNAL DE ORIGEM PARA QUE SE OBSERVASSE O DISPOSTO NO ARTIGO 1.036 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. INVOCAÇÃO DO TEMA 917 DA SISTEMÁTICA DE REPERCUSSÃO GERAL. CASO EM ANÁLISE, COM SUBSUNÇÃO AO TEMA. ACÓRDÃO ANTERIOR ADAPTADO À JURISPRUDÊNCIA DO E. STF NOS TERMOS DO DISPOSTO NO ARTIGO 1.040, INCISO II, DO CPC.

As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição - *numerus clausus* -, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo. Não se permite, assim, interpretação

RE 1151237 / SP

ampliativa do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo. Portanto, não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. ACÓRDÃO ADEQUADO AO TEMA 917 DO STF PARA JULGAR IMPROCEDENTE A AÇÃO. "

Igualmente, o artigo 33, XII da Lei Orgânica não incidiu em qualquer desrespeito à Separação de Poderes, pois a matéria referente a "*denominação de próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações*" não pode ser limitada tão somente à questão de "*atos de gestão do Executivo*", pois, no exercício dessa competência, o Poder Legislativo local poderá realizar homenagens cívicas, bem como colaborar na concretização da memorização da história e da proteção do patrimônio cultural imaterial do Município.

O art. 33, XII, da Lei Orgânica do Município de Sorocaba deve ser interpretado no sentido de não excluir a competência administrativa do Prefeito Municipal para a prática de atos de gestão referentes a matéria; mas, também, por estabelecer ao Poder Legislativo, no exercício de competência legislativa, baseada no princípio da predominância do interesse, a possibilidade de edição de leis para definir denominação de próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações .

Trata-se da necessária interpretação para garantir a efetiva separação de poderes, com possibilidade de atuação de ambos os poderes cada qual em sua órbita constitucional pois a Constituição Federal consagrou a divisão de competências institucionais para que os Poderes de Estado possam atuar de maneira harmônica, privilegiando a cooperação e a lealdade institucional e afastando as práticas de guerrilhas institucionais, que acabam minando a coesão governamental e a confiança popular na

RE 1151237 / SP

condução dos negócios públicos pelos agentes políticos (WILLIAM BONDY. *The separation of governmental powers*. In: *History and theory in the constitutions* . New York: Columbia College, 1986; JJ. GOMES CANOTILHO; VITAL MOREIRA. *Os poderes do presidente da república* . Coimbra: Coimbra Editora, 1991; DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO. *Interferências entre poderes do Estado (Fricções entre o executivo e o legislativo na Constituição de 1988)*. Revista de Informação Legislativa , Brasília: Senado Federal, ano 26, nº 103, p. 5, jul./set. 1989; JAVIER GARCÍA ROCA. *Separación de poderes y disposiciones del ejecutivo com rango de ley: mayoría, minorías, controles*. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política , São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 7, nº 7, p. 7, abr./jun. 1999; JOSÉ PINTO ANTUNES. *Da limitação dos poderes*. 1951. Tese (Cátedra) Fadusp, São Paulo; ANNA CÂNDIDA DA CUNHA FERRAZ. *Conflito entre poderes : o poder congressual de sustar atos normativos do poder executivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994. p. 2021; FIDES OMMATI. *Dos freios e contrapesos entre os Poderes*. Revista de Informação Legislativa , Brasília: Senado Federal, ano 14, nº 55, p. 55, jul./set. 1977; JOSÉ GERALDO SOUZA JÚNIOR. *Reflexões sobre o princípio da separação de poderes: o parti pris de Montesquieu*. Revista de Informação Legislativa , Brasília: Senado Federal, ano 17, nº 68, p. 15, out./dez. 1980; JOSÉ DE FARIAS TAVARES. *A divisão de poderes e o constitucionalismo brasileiro*. Revista de Informação Legislativa , Brasília: Senado Federal, ano 17, nº 65, p. 53, jan./mar. 1980).

Por todas essas razões, preliminarmente, RECONHEÇO A EXISTÊNCIA DE MATÉRIA CONSTITUCIONAL E DE REPERCUSSÃO GERAL; E DOU PROVIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO PARA DECLARAR A CONSTITUCIONALIDADE do art. 33, XII, da Lei Orgânica do Município de Sorocaba, concedendo-lhe interpretação conforme à Constituição Federal, no sentido da existência de uma coabitacão normativa entre os Poderes Executivo (decreto) e o Legislativo (lei formal), para o exercício da competência destinada a “denominação

RE 1151237 / SP

de próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações", cada qual no âmbito de suas atribuições.

Proponho a seguinte tese de Repercussão Geral: "*É comum aos poderes Executivo (decreto) e Legislativo (lei formal) a competência destinada a denominação de próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações, cada qual no âmbito de suas atribuições*".

É o voto.

03/10/2019

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.151.237 SÃO PAULO

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Presidente, aqui é uma lei municipal de Sorocaba que atribuiu à câmara municipal competência privativa para a denominação de próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações.

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – a meu ver, com inteiro acerto – julgou procedente a representação para considerar inconstitucional essa lei. Pedindo todas as vêrias ao Relator, estou mantendo a decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo.

Presidente, existe um conceito, que é pouco explorado no Brasil, mesmo pelos administrativistas, que é o conceito da reserva de administração. Cada um dos Poderes tem um núcleo essencial das suas competências, que lhe dão o próprio nome, e creio ser inacessível à interferência de outro Poder. Penso que a atribuição de nome de rua é ato materialmente administrativo por excelência e, portanto, é uma competência que não pode ser subtraída do chefe do Executivo.

Há decisões de tribunais de justiça de todo o País na linha do que decidiu o Tribunal de Justiça de São Paulo. Acho até que não há precedente do Supremo, mas penso que esta é, inelutavelmente, uma competência material privativa do chefe do Executivo, em nome da reserva de administração, que é a preservação do núcleo essencial do Poder Executivo, que tem como um dos seus conteúdos a função administrativa.

De modo que entendo que a decisão Tribunal de Justiça foi acertada e por isso a estou mantendo.

Nego provimento ao recurso extraordinário.

03/10/2019

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.151.237 SÃO PAULO

ESCLARECIMENTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR) - Presidente, só uma colocação que me parece importante.

A Lei Orgânica do Município de Sorocaba, em momento algum, atribuiu a privatividade. Ela coloca, no art. 33: cabe à Câmara Municipal, com a sanção do prefeito, legislar sobre as matérias de competência do município, especialmente no que se refere a - e aí vem o inc. XII - denominação de próprios, vias, logradouros públicos e suas alterações.

Para que não pairasse nenhuma dúvida, concedi a interpretação conforme para essa coabitacão, cada um no âmbito, obviamente, de suas atribuições.

03/10/2019

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.151.237 SÃO PAULO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, em primeiro lugar, admito a repercussão geral, já que não houve deliberação, a respeito, na Sessão Virtual. Reconheço, portanto, que a matéria tem envergadura suficiente a reclamar o crivo do Supremo.

Em segundo lugar, peço vênia ao Relator para acompanhar a divergência. Como está, o artigo 33 – que mereceu a pecha de inconstitucional, mediante pronunciamento do Tribunal de Justiça de São Paulo –, exclui a iniciativa do Executivo quanto à outorga de nome a via, a logradouro público e alterações respectivas. Por isso não encontro campo para interpretação conforme à Constituição Federal, no julgamento do recurso extraordinário.

É certo que se cogitou – também pudera! – da sanção do chefe do Poder Executivo, como se essa sanção da lei, alterando denominação de logradouro ou de via pública, fosse suficiente a atender-se a iniciativa, que, a meu ver, nesse campo, é do chefe do Executivo local.

Acompanho o ministro Luís Roberto Barroso no voto proferido.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - E, apenas para retificar, o art. 33 diz o seguinte: "*Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito*". Portanto, foi retirada a competência do Prefeito.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Sim.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.151.237

PROCED. : SÃO PAULO

RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES

RECTE. (S) : MESA DA CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ADV. (A/S) : ALMIR ISMAEL BARBOSA (263566/SP)

ADV. (A/S) : MARCIA PEGORELLI ANTUNES (103327/SP)

RECD. (A/S) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROC. (A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

LIT.PAS. : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SOROCABA

ADV. (A/S) : GUSTAVO PORTELA BARATA DE ALMEIDA (153634/SP)

Decisão: Preliminarmente, o Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de matéria constitucional e de repercussão geral. Por maioria, o Tribunal deu provimento ao recurso extraordinário para declarar a constitucionalidade do art. 33, XII, da Lei Orgânica do Município de Sorocaba, concedendo-lhe interpretação conforme à Constituição Federal, no sentido da existência de uma coabitação normativa entre os Poderes Executivo (decreto) e o Legislativo (lei formal), para o exercício da competência destinada a denominação de próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações, cada qual no âmbito de suas atribuições, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Roberto Barroso e Marco Aurélio. A seguinte tese foi fixada no voto do Relator: "É comum aos poderes Executivo (decreto) e Legislativo (lei formal) a competência destinada a denominação de próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações, cada qual no âmbito de suas atribuições". Não participou, justificadamente, deste julgamento, a Ministra Cármem Lúcia. Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello e Ricardo Lewandowski. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 03.10.2019.

Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cármem Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Ausentes, justificadamente, o Senhor Ministro Celso de Mello, e, participando de compromisso na Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, em Fortaleza, o Senhor Ministro Ricardo Lewandowski.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Augusto Brandão de Aras.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário