



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000068178

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2246983-05.2024.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MONTE MOR e PRESIDENTE DA CÂMRA MUNICIPAL DE MONTE MOR.

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

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores FERNANDO TORRES GARCIA (Presidente), MARCIA DALLA DÉA BARONE, SILVIA ROCHA, NUEVO CAMPOS, CARLOS MONNERAT, RENATO RANGEL DESINANO, AFONSO FARO JR., JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES, ÁLVARO TORRES JÚNIOR, MÁRIO DEVIENNE FERRAZ, PAULO AYROSA, EUVALDO CHAIB, BERETTA DA SILVEIRA, FRANCISCO LOUREIRO, XAVIER DE AQUINO, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, FIGUEIREDO GONÇALVES, GOMES VARJÃO, LUCIANA BRESCIANI E LUIS FERNANDO NISHI.

São Paulo, 29 de janeiro de 2025.

JARBAS GOMES
RELATOR
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

VOTO N° 30.545/2024

Órgão Especial

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2246983-05.2024.8.26.0000

Autora: Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo

Réus: Presidente da Câmara Municipal de Monte Mor e outro

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CRIME DE RESPONSABILIDADE. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. PROCEDÊNCIA.

1. Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada em face do § 4º do artigo 69-A da Lei Orgânica Municipal de Monte Mor. A norma impugnada prevê a tipificação de crime de responsabilidade pela não execução de emendas parlamentares à programação orçamentária. A petição inicial sustenta a inconstitucionalidade do dispositivo, sob o argumento de usurpação da competência privativa da União, prevista nos artigos 22, I, e 85, parágrafo único, da Constituição Federal.

2. A questão em discussão consiste em saber se a norma municipal que define crime de responsabilidade usurpa a competência legislativa privativa da União, nos termos da Constituição Federal.

3. O Supremo Tribunal Federal, por meio da Súmula Vinculante nº 46 e de precedentes jurisprudenciais, consolidou o entendimento de que a definição de crimes de responsabilidade é competência legislativa exclusiva da União (art. 22, I, e 85, parágrafo único, da CF/1988).

4. A autonomia dos municípios para legislar encontra limites nos princípios e normas constitucionais, sendo vedada a criação de crimes de responsabilidade por legislação local, conforme reiterados precedentes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo e do STF.

5. Ação procedente. Declarada a inconstitucionalidade do § 4º, do artigo 69-A, da Lei Orgânica Municipal de Monte Mor.

Tese de julgamento: "1. A definição de crimes de responsabilidade e o estabelecimento de suas normas processuais são de competência legislativa privativa da União. 2. É inconstitucional norma municipal que tipifica crime de responsabilidade do chefe do Executivo local."

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. 22, I, e 85, parágrafo único; CE/SP, art. 144.

Jurisprudência relevante citada: STF, Súmula Vinculante nº 46; STF, Súmula nº 722; RE nº 650.898/RS; TJSP, ADI nº 2198224-78.2022.8.26.0000; ADI nº 2135736-92.2019.8.26.0000.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

proposta pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo em face do § 4º do artigo 69-A, da Lei Orgânica Municipal de Monte Mor, com a redação dada pela Emenda nº 01, de 1º de junho de 2021.

Sustenta a petição inicial, em síntese, que a norma contraria as Constituições Federal e Estadual ao prever crime de responsabilidade, usurpando a competência privativa da União, nos termos estabelecidos nos artigos 22, inciso I, e 85, parágrafo único, da Carta Magna. Colaciona precedentes do C. Órgão Especial do Tribunal de Justiça e destaca o teor da Súmula 722, do Excelso Pretório, e a Súmula Vinculante nº 46. Requer, portanto, a declaração de inconstitucionalidade do referido ato normativo.

Ausente pedido de concessão de medida cautelar, sobrevieram as informações apresentadas pelo Presidente da Câmara Municipal (fls. 107-111).

Embora instada, a D. Procuradora-Geral do Estado não se manifestou (fl. 114).

Certificou-se o decurso do prazo sem oferecimento de informações pelo Prefeito Municipal de Monte Mor (fls. 115).

A D. Procuradoria-Geral de Justiça, por sua vez, opinou pelo acolhimento do pedido (fls. 120-123).

É o breve relato.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assinale-se, como ponto introdutório desta análise, que a Suprema Corte consolidou o entendimento de que é possível aos Tribunais Estaduais realizar o controle concentrado de constitucionalidade de leis municipais e estaduais em face de princípios e normas da Constituição Federal, desde que sejam elas de reprodução obrigatória pela Carta do Estado. Eis a tese fixada no julgamento do RE nº 650.898/RS, em 1º.8.2017, sob o regime de repercussão geral (Tema nº 484): *“Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados”*.

No Estado de São Paulo, o legislador constituinte prescreveu 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”* (artigo 144), do que resulta a subordinação do corpo legislativo municipal às cláusulas insertas na Lei Maior.

Com efeito, a Constituição Federal de 1988 conferiu aos Municípios autonomia e capacidade de auto-organização e gestão, além de competência material e legislativa, nos termos dos artigos 1º, 18, 29, 30 e 34, inciso VII, alínea “c”.

Entretanto, sua autonomia política e administrativa, que lhes confere poder para organizar sua própria



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

estrutura, não pode contrariar as normas constitucionais. Em outras palavras, o Município deverá observar, dentre outros, os limites impostos à sua atuação legislativa.

Posta essa premissa, transcreve-se, para melhor compreensão, o teor do artigo 69-A, da Lei Orgânica Municipal de Monte Mor, com destaque para o seu § 4º, ora impugnado, na redação que lhe foi conferida pela Emenda nº 01, de 1º de junho de 2021:

“Art. 69-A. É obrigatório a execução orçamentária e financeira da programação incluída por emendas individuais do Legislativo Municipal em Lei Orçamentária Anual.

§ 1º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

§ 2º As programações orçamentárias previstas no caput deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos de impedimentos estritamente de ordem técnica, nestes casos, serão adotadas as seguintes medidas:

(...)

§ 3º Para fins do disposto no caput deste artigo, a execução da programação orçamentária será:



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

(...)

§ 4º A não execução da programação orçamentaria das emendas parlamentares prevista neste artigo implicará em crime de responsabilidade por parte do chefe do Poder Executivo Municipal”.

Pois bem.

Infere-se que a norma, ao imputar crime de responsabilidade pelo descumprimento da providência descrita no artigo 69-A, invadiu a competência legislativa atribuída privativamente à União:

Constituição Federal

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

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

Sobre os crimes de responsabilidade, prevê a Carta Maior que “*esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento*” (artigo 85, parágrafo único). No caso dos Prefeito e Vereadores, a matéria é regulamentada pelo Decreto-lei nº 201/1967.

A questão não é nova e já foi sedimentada pelo Supremo Tribunal Federal quando da edição da Súmula nº 722, convertida na Súmula Vinculante nº 46 que prevê: “*A definição dos*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

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

No mesmo sentido é a jurisprudência deste C. Órgão Especial em casos semelhantes:

“1. Ação direta de inconstitucionalidade em face dos parágrafos 3º e 4º do artigo 78 da Lei Orgânica do Município de Nantes. 2. Art. 78, § 4º: Dispositivo que estabelece hipótese de afastamento do Prefeito investigado por crimes de responsabilidade em caso de recebimento da denúncia pelo Tribunal de Justiça - Inadmissibilidade - Usurpação de competência privativa da União - Desrespeito ao artigo 22, inciso I, da Constituição Federal e ao enunciado da Súmula Vinculante nº 46 do C. Supremo Tribunal Federal - Violação ao pacto federativo e aos artigos 1º e 144 da Carta Bandeirante - Inconstitucionalidade declarada. 3. Art. 78, § 3º: Ato normativo que não alterou e tampouco ampliou a legislação federal - Designação de Procurador para atuar como assistente de acusação no processo de responsabilidade contra o Prefeito que apenas reproduziu a regra prevista no artigo 2º, parágrafo 1º, do Decreto-Lei nº 201/67 - Usurpação de competência não verificada - Ausência de inconstitucionalidade. 4. Ação parcialmente procedente”.

(Direta de Inconstitucionalidade nº 2198224-78.2022.8.26.0000, rel. Des. Vianna Cotrim, j. em 8.3.2023);

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Complementar nº 02, de 17.04.01, do Município de Mogi das Cruzes, dispondo sobre infrações político-administrativas do Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores e dando outras providências. Violação ao pacto federativo. Ocorrência. Inviável norma local dispor sobre crimes de responsabilidade, ressalte-se, já previstos em legislação federal (Lei nº 1.079/50 e



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Decreto-Lei nº 201/67). Competência da União para legislar sobre direito penal (art. 22, inciso I, da CF). Precedentes. Ação procedente”.

(Direta de Inconstitucionalidade nº 2072588-73.2020.8.26.0000, rel. Des. Evaristo dos Santos, j. em 1.12.2021);

“DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Art. 70 da Lei Orgânica Municipal de Angatuba e arts. 350, II, 353, 354 e 355, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Angatuba. Incompatibilidades e crimes de responsabilidade impróprios do Prefeito e do Vice-Prefeito. (1) PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE ATIVA DO ALCAIDE: Rejeitada. Demanda que, de modo objetivo, volta-se ao questionamento da compatibilidade de normas municipais com a Constituição Estadual. Legitimidade para propositura desta ação que se encontra prevista no art. 90, II, da CE/SP. (2) INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 70, LOM: Acolhimento, em parte. Os §§ 1º e 2º desse dispositivo legal (o último, quanto à expressão “e em seu § 1º”) violam o sistema constitucional ao criarem nova situação de incompatibilidade funcional para o Alcaide e seu Vice. Infração aos arts. 42 e 144 da CE/SP. Constitucionalidade do “caput”, o qual se limita a, em cumprimento ao artigo 29, XIV, CR/88, repetir o enunciado do art. 42 da CE/SP e do art. 28, § 1º, da CR/88. (3) INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 353, RICM: Invalidez observada. Norma regimental consagradora de infrações político-administrativas do Prefeito e seu Vice. Inconstitucionalidade formal da regra, por violação ao princípio da reserva legal, visto que a repetição de dispositivo de lei federal (art. 4º, Decreto-lei nº 201/67) não se deu, em nível local, por meio de lei em sentido estrito (mas mediante Resolução Legislativa). Além disso, cuidando-se de matéria da competência legislativa da União, veda-se ao Legislativo Municipal a inovação nos tipos ou no procedimento estilares. Desrespeito aos arts. 22, I, e 85, par. ún., ambos da CR/88 (Súmula nº 722 e Súmula Vinculante nº 46, ambas do STF), c.c. o art. 144, CE/SP. (4) INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTS. 354 E 355, RICM: Verificada. Compete à União disciplinar o



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

rito do processo de cassação do Prefeito e seu Vice pelo cometimento de crimes de responsabilidade impróprios. Normas municipais que inovaram quanto ao tema. Violação à Súmula Vinculante nº 46, c.c art. 144, CE/SP. (5) INCONSTITUCIONALIDADE, POR ARRASTAMENTO, DO ART. 352, RICM: Constatação. Com a declaração de inconstitucionalidade havida nos 2 itens anteriores, deixa de existir a razão da previsão, naquele compêndio normativo, de dispositivo voltado a indicar a competência para processo e julgamento de crimes de responsabilidade do Prefeito e seu Vice. Doutrina e jurisprudência. AÇÃO PROCEDENTE, EM PARTE, uma vez rejeitada a preliminar suscitada pela Presidente da Câmara Municipal”.

(Direta de Inconstitucionalidade nº 2210923-09.2019.8.26.0000, rel. Des. Beretta da Silveira, j. em 19.2.2020);

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Município de Pindamonhangaba. § 6º do art. 136-A da Lei Orgânica Municipal com redação dada pela Emenda nº 34/2017 definindo como crime de responsabilidade a não execução da programação orçamentária de emendas parlamentares. Violação ao pacto federativo. Ocorrência. Inviável norma local dispor sobre crimes de responsabilidade, ressalte-se, já previstos em legislação federal (Decreto-Lei nº 201/67). Competência da União para legislar sobre direito penal (art. 22, inciso I, da CF). Precedentes. Ação procedente”. (Direta de Inconstitucionalidade nº 2135736-92.2019.8.26.0000, rel. Des. Evaristo dos Santos, j. em 18.9.2019).

Em suma, o dispositivo impugnado, ao estabelecer nova hipótese de crime de responsabilidade, afronta os artigos 22, inciso I, e 85, parágrafo único, da Constituição Federal; e 144 da Constituição do Estado de São Paulo; sendo curial, pois, reconhecer sua inconstitucionalidade.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Como se vê, mais não é preciso dizer.

Isto posto, julga-se procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade do § 4º, do artigo 69-A, da Lei Orgânica Municipal de Monte Mor, com a redação dada pela Emenda nº 01, de 1º de junho de 2021.

José Jarbas de Aguiar Gomes
Relator