



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**Registro: 2022.0000197892**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2207614-09.2021.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE LORENA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE LORENA.

**ACORDAM**, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U. FARÁ DECLARAÇÃO DE VOTO A EXMA. SRA. DES. LUCIANA BRESCIANI.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmo. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS

**PODER JUDICIÁRIO**

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, COSTABILE E SOLIMENE, TORRES DE CARVALHO, LUCIANA BRESCIANI, ELCIO TRUJILLO, LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, AROLDO VIOTTI, GUILHERME G. STRENGER E FERNANDO TORRES GARCIA.

São Paulo, 16 de março de 2022.

**XAVIER DE AQUINO****RELATOR****Assinatura Eletrônica**



**PODER JUDICIÁRIO**

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº  
2207614-09.2021.8.26.0000**

**AUTOR(S): PREFEITO DO MUNICÍPIO DE LORENA**

**RÉU(S): PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE  
LORENA**

**COMARCA: SÃO PAULO (ÓRGÃO ESPECIAL)**

**VOTO Nº 33.302**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 3.917, de 15 de julho de 2021, do Município de Lorena, de iniciativa parlamentar, que “dispõe sobre a concessão de auxílio-funerária. Norma que garante às famílias de baixa renda o benefício denominado (auxílio-funeral), eventual em virtude de morte assegurando as famílias solicitantes o pagamento de urna funerária, transporte funerário num raio de até 250 quilômetros. Inocorrência de afronta ao artigo 25 da Carta Estadual. Interferência, entretanto, no funcionamento e gestão administrativa, violando os postulados da reserva da Administração e da separação de poderes, nos termos dos arts. 5º e 47, XIV e XIX, “a”, da Constituição do Estado, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta. Inaplicabilidade do artigo 113 da ADCT ao caso em análise. Ação procedente.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade da Lei nº 3.917, de 15 de julho de 2021, do Município de Lorena, de iniciativa parlamentar, que “dispõe sobre a concessão de auxílio-funerária às famílias de



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

baixa renda”.

Alega o autor que a norma combatida configura violação ao princípio da separação dos poderes, por invasão da esfera da gestão administrativa do Alcaide, afrontando a autonomia política do ente municipal; diz que fere a norma os arts. 5º, 25, 47, II e XIV e 144 da Carta Bandeirante, além de não observar o artigo 37 da Lei Orgânica do Município; mais não fosse, fere a lei guereada o artigo 113 da ADCT porque desacompanhada de estudos sobre impacto financeiro e orçamentário.

Processada a ação, prestou informações o Presidente da Câmara do Município de Lorena (fls. 78/85), batendo-se pela constitucionalidade da lei.

Sem manifestação do i. Procurador-geral do Estado (fls.73).

Parecer da d. Procuradoria Geral de Justiça (fls. 89/109) pela procedência da ação.

É o relatório.

***Prima facie*** ressalva-se que o confronto das normas rechaçadas em face da Lei Orgânica do Município de Lorena não será objeto de análise, sabido é que o exame



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

abstrato de constitucionalidade somente pode ter por objeto leis ou atos normativos municipais, estaduais ou distritais, desde que contestados em face da própria Constituição do Estado-membro, não se podendo admitir a inconstitucionalidade reflexa ou indireta.

Superada esta questão, trata-se de ação direta de inconstitucionalidade da Lei nº 3.917, de 15 de julho de 2021, do Município de Lorena, de iniciativa parlamentar. Este é o texto do dispositivo de lei guerreado:

**“LEI Nº 3.917, DE 15 DE JULHO DE 2021**

*Dispõe sobre auxílio-funeral, a garantia de urna funerária, e cobertura de transporte funerário no raio de até 250*

*Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os serviços e bens mínimos que devem ser garantidos pelo benefício eventual decorrente de morte.*

*Art. 2º O benefício denominado (auxílio-funeral), eventual em virtude de morte deve assegurar as famílias solicitante o pagamento de urna funerária, transporte funerário num raio de até 250 quilômetros.*

*Art. 3º Tem direito ao benefício pessoas cuja renda é estimada em um salário-mínimo, a ser comprovado mediante, aos dados levantados pela Secretaria da Assistência Social a (SADS).*

*Art. 4º O solicitante deve atestar não ter condições de arcar com custos dos serviços, vindo ser penalizado caso houver falsa declaração, previstas no artigo da [Lei Federal nº 1.060/1950](#).*

*Art. 5º O poder Executivo regulamentará a presente Lei, no que couber, para sua execução.*



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*

*Fabio Cesar Fernandes Longuinho  
Presidente*

*Registrado e publicado, Secretaria Legislativa da  
Câmara Municipal de Lorena, 15 de julho de 2021.”.*

Observa-se que a norma combatida ao criar modalidade de “auxílio” a amparar as famílias de baixa renda para em virtude de morte assegurar o pagamento de urna funerária e transporte funerário num raio de até 250 quilômetros, interfere no funcionamento e gestão administrativa do Executivo, violando os postulados da reserva da Administração e da separação de poderes, nos termos dos arts. 5º e 47, XIV e XIX, “a”, da Constituição do Estado, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta, que assim dispõem:

*“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*



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*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;*

*(...)*

*XIV praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;*

*(...)*

*XIX dispor, mediante decreto, sobre: (NR) a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos; (NR) - ...”*

Como apontado na oportunidade das informações prestadas pelo Presidente da Câmara Municipal, citando a sempre atual lição de Hely Lopes Meirelles “em sua



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos e convém se repita que o Legislativo provê 'in genere', o Executivo 'in specie'; ... E arremata o autor: “A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre sua execução”. (v. fls. 83 dos autos).*

E nem se diga que a norma em análise teria apenas ampliado o auxílio material já realizado pelo Executivo por força da Lei Municipal nº 327/1962: referida norma apenas “autoriza” o Alcaide a ceder ambulância, caminhão ou caminhonete para transporte funerária a todos aqueles que solicitarem, “uma vez que residam fora do perímetro urbano”; vale dizer, **não cria** ao Chefe do Executivo a obrigação de arcar com os custos de urna funerária e transporte às famílias de baixa renda, sequer atribuições à Secretaria da Assistência Social em relação aos dados dos solicitantes, como disposto na lei combatida.

Quanto à alegada afronta ao artigo 25 da Carta Bandeirante, diante da ausência de apontamento da fonte de custeio da norma, este C. Órgão Especial vem confirmando a tese de que a previsão genérica da fonte de



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

custeio não é razão suficiente para a declaração de inconstitucionalidade de lei, diante da possível exequibilidade no exercício seguinte. Neste sentido, julgado da 2035546-29.2016.8.26.0000, Relator Desembargador EVARISTO DOS SANTOS, em 27/07/2016, entre muitos outros que seguiram tal entendimento.

Cabe destacar, quanto ao tema, o julgamento da ADI ° 2110879-55.2014.8.26.0000, Relator Desembargador MARCIO BÁRTOLI, j. em 12/11/2014, que assim deixou assente:

*“8. Não procedem os argumentos de que a referida legislação padeceria de inconstitucionalidade por aumentar as despesas da Administração sem dispor sobre prévia dotação orçamentária, nos termos do artigo 25 da Constituição do Estado de São Paulo.*

*Embora a lei apreciada traga, em seu artigo 4º, apenas a previsão de que a dotação orçamentária para o custeio dos encargos financeiros decorrentes de sua implementação correrá “à conta de dotação orçamentária própria consignada no orçamento vigente,*



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*suplementada se necessária”, tal previsão, embora generalista, não se constitui em mácula de constitucionalidade, importando, no máximo, na inexecutabilidade da norma no mesmo exercício orçamentário em que fora promulgada.*

*Com efeito, o orçamento da Administração Pública, instrumento técnico e político destinado à previsão das receitas do Estado, bem como à alocação desses recursos, é plano de gastos elaborado pelo Poder Executivo e condicionado à aprovação do Poder Legislativo, e possui conquanto mantenha seu inarredável caráter técnico-contábil, de conteúdo financeiro diferentes graus de concretude em suas previsões, bem como possibilidades diversas de complementação de suas dotações.*

*O planejamento orçamentário inicia-se com o plano plurianual (PPA), planejamento orçamentário quadrienal, que, nos termos da Constituição Estadual, “estabelecerá as diretrizes, objetivos e metas da administração pública estadual para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”; e*



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*concretiza-se, ano a ano, com a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e lei orçamentária anual (LOA), devendo a primeira contemplar “as metas e prioridades da administração pública estadual, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente”, de forma a orientar a elaboração da lei orçamentária anual, bem como dispor “sobre as alterações na legislação tributária e estabelecendo a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento”; deve a última, por fim, efetivar os planejamentos e diretrizes orçamentárias em um plano anual de verbas e gastos, para custeio das despesas dos três poderes, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações e empresas instituídas e mantidas pelo Poder Público, da seguridade social e do pagamento de precatórios judiciais.*

*Tais preceitos, por óbvio, deverão ser observados também pelos Municípios, que elaborarão seu planejamento orçamentário de forma autônoma, atendendo às disposições gerais das constituições Federal e Estadual.*

**PODER JUDICIÁRIO****TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

*Tem-se, dessa forma, que, sobrevindo em determinado exercício orçamentário norma que, de forma genérica, tenha por consequência a assunção de gastos pela Administração Pública, esses gastos poderão ser absorvidos pelo orçamento de três maneiras: (I) através de sua inserção nos gastos já previstos, seja por meio da utilização de reserva orçamentária de determinada rubrica, seja pelo remanejamento de verbas previstas e não utilizadas; (II) pela complementação do orçamento aprovado com verbas adicionais, através de créditos suplementares àqueles devidamente autorizados, ou de créditos especiais ou extraordinários; ou, por fim, quando inviável essa complementação, (III) através de sua inserção no planejamento orçamentário do exercício subsequente.*

*Entende-se, assim, que a previsão de dotação orçamentária generalista não poderá se constituir em inafastável vício de constitucionalidade, vez que possíveis tanto o remanejamento orçamentário, quanto sua complementação com verbas adicionais para a*



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*acomodação das novas despesas. Possível, ademais, em última análise, a postergação do planejamento dos novos gastos para o exercício orçamentário subsequente, para que a Administração preserve a integridade de suas finanças.”.*

Por fim, no que diz respeito à ofensa ao artigo 113 do ADCT, observa-se que este C. Órgão Especial **reviu posicionamento anterior** para, acompanhando entendimento da Corte Suprema, adotar a tese de que o referido dispositivo é aplicável a todos os entes federativos. Confirma-se, a propósito:

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI COMPLEMENTAR Nº 660/2021 DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO INICIATIVA PARLAMENTAR - ISENÇÃO PARCIAL DE IPTU PARA IMÓVEIS COM SISTEMAS DE APROVEITAMENTO DE ÁGUA DA CHUVA E ENERGIA SOLAR INSTALADOS ESTIMATIVA DE IMPACTO FINANCEIRO INEXISTÊNCIA OFENSA AO ART. 113 DO ADCT E ART. 144 CE - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIMENTO. 1. Lei municipal que institui o "IPTU verde", com redução do imposto em até 15% para imóveis em que haja instalação de sistema**



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

***de captação de água da chuva, de aquecimento solar ou de geração de energia fotovoltaica. Competência legislativa concorrente. Tema nº 282 do STF 2. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro (art. 113 ADCT). Norma de reprodução obrigatória, dirigida a todos os entes federativos. Parâmetro de controle concentrado de constitucionalidade (Tema nº 484 do STF). 3. Lei Complementar nº 660/21 que não foi precedida de estimativa de impacto orçamentário e financeiro. Ofensa ao art. 144 da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade formal. Reconhecimento. Ação direta de inconstitucionalidade procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2155357-07.2021.8.26.0000; Relator (a): Décio Notarangeli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 01/12/2021; Data de Registro: 02/12/2021).***

Mas descabida sua aplicação no presente caso. Senão, vejamos:

O artigo 113 do ADCT foi alterado pela EC 95,



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

de 15 de dezembro de 2016, passando seu texto a ter a seguinte redação: “*Constituição Federal – ADCT Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.*”

Quadra assentar, entretanto, que a EC 95/2016 tem por finalidade alterar o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, “para instituir o **Novo Regime Fiscal**”.

Observo, assim, não se cuidar aqui de matéria fiscal (criação de despesas obrigatórias ou renúncia de receitas) a ensejar sua aplicação, não se enquadrando a expressão “despesa obrigatória” na matéria ora em exame, em que a lei combatida dispõe sobre a concessão de auxílio-funerária, de evidente caráter administrativo.

Diante do exposto, **JULGO PROCEDENTE** a ação, cassada a liminar concedida.

**XAVIER DE AQUINO**

**RELATOR**