



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

**Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2088475-63.2021.8.26.0000**

**VOTO Nº 34700**

**Registro: 2022.0000179777**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2088475-63.2021.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ.

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

O julgamento teve a participação dos Exmo. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), JACOB VALENTE, JAMES SIANO, CLAUDIO GODOY, MOREIRA VIEGAS, COSTABILE E SOLIMENE, TORRES DE CARVALHO, LUCIANA BRESCIANI, ELCIO TRUJILLO, DÉCIO NOTARANGELI, AROLDO VIOTTI, POÇAS LEITÃO, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, EVARISTO DOS SANTOS, FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA E MATHEUS FONTES.

São Paulo, 9 de março de 2022.

CRISTINA ZUCCHI  
RELATOR  
Assinatura Eletrônica



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

**Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2088475-63.2021.8.26.0000**

**VOTO Nº 34700**

Autor: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ

Requerido: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

**EMENTA:** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 10.287, DE 12 DE MARÇO, DE 2020, QUE DISPÕE SOBRE A INSTITUIÇÃO DE POLÍTICA MUNICIPAL PARA POPULAÇÃO DE RUA DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ.

1) Norma de iniciativa parlamentar. Cabimento. Inexistência de conflito entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo quanto à iniciativa de lei que cuida de diretrizes gerais de política pública, voltada à proteção da população de rua, com reflexos, pois, à proteção da dignidade da pessoa humana, prevista constitucionalmente (art. 1º, III, da Constituição Federal). Matéria que não se encontra no rol de iniciativa reservada do Poder Executivo elencado no parágrafo 2º do artigo 24 da Constituição Estadual.

2) Violação ao princípio da Reserva da Administração. Reconhecimento quanto aos arts. 7º, 8º, 9º, 10, caput, 12 e 13 e da expressão "inclusive mediante articulação com programas de moradia popular promovidos pelos governo federal, estadual e municipal" constante do parágrafo único do art. 10, todos da Lei nº 10.287, de 12 de março de 2020, do Município de Santo André. Imposição de obrigações a setores da Administração e a seus servidores, com a determinação de prática de atos administrativos, sem deixar margem de escolha para o administrador. Afronta aos arts. 5º, 47, II e XIX e 144, todos da Constituição Paulista.

3) Irrelevante a arguição de criação de despesas. Eventual ausência de receitas acarreta, no máximo, a inexecutabilidade da norma no mesmo exercício em que foi promulgada.

Ação julgada parcialmente procedente, com a declaração de inconstitucionalidade dos arts. 7º, 8º, 9º, 10, caput, 12 e 13 e da expressão "inclusive mediante articulação com programas de moradia popular promovidos pelos governo federal, estadual e municipal" constante do parágrafo único do art. 10, todos da Lei nº 10.287, de 12 de março de 2020, do Município de Santo André, com efeito *ex tunc*.



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

**Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2088475-63.2021.8.26.0000**

**VOTO Nº 34700**

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido liminar, promovida pelo Prefeito do Município de Santo André, em face da Lei nº 10.287, de 12 de março, de 2020, a qual dispõe sobre a instituição de política municipal para população de rua do Município de Santo André (fls. 32).

Alega o autor, em síntese, que a norma local padece de vício de inconstitucionalidade formal, por usurpação de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, com violação aos artigos 5º, 24, § 2º, “2”, 25, 47, II, XI, XIV e XIX, “a”, 111, 176, I e II e 144, todos da Constituição Paulista.

Diante disso, requereu, liminarmente, a suspensão da vigência e eficácia da Lei nº 10.287, de 12 de março, de 2020, do Município de Santo André, até o final julgamento desta ação, sob o argumento de que restou devidamente demonstrado o *fumus boni juris*, ante a patente inconstitucionalidade da norma impugnada, e que o *periculum in mora* reside na iminente sujeição da Administração às cobranças quanto ao efetivo cumprimento da lei. No mérito, pugnou pela declaração de inconstitucionalidade da lei em comento.

A liminar foi deferida, pelo r. despacho de fls. 34/35.

Citada, a dd. Procuradoria-Geral do Estado deixou de apresentar manifestação (fls. 43).

Em suas informações, a Mesa Diretora da Câmara Municipal de Santo André defendeu a constitucionalidade da norma impugnada. Aduz, em apertada síntese, que a) a norma impugnada versa sobre política pública, de interesse local, voltada à concretização de direitos fundamentais, atinente à



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

**Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2088475-63.2021.8.26.0000**

**VOTO Nº 34700**

competência legislativa municipal, conforme se extrai do art. 23, X, da Constituição Federal e arts. 233 e 234 da Lei Orgânica do Município de Santo André; b) inexistência de invasão da competência privativa do Executivo, eis que a norma propõe a instituição de um programa, através de normas gerais a serem seguidas no âmbito municipal, que poderão ser regulamentadas e concretizadas pelo Poder Executivo por meio de provisões especiais, conforme a conveniência e oportunidade da Administração Pública; c) tanto o Poder Legislativo, como o Poder Executivo podem propor políticas públicas. O Legislativo cria as leis referentes a uma determinada política pública e o Executivo é o responsável pelo planejamento da ação e pela aplicação da medida (fls. 48/102).

O i. Procurador-Geral de Justiça manifestou-se às fls. 108/124, pela procedência parcial do pedido. Consta da ementa do i. parecer:

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 10.287, DE 12 DE MARÇO DE 2020, DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ. INSTITUIÇÃO DE POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO DE RUA NO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ. INICIATIVA PARLAMENTAR. PARAMETRICIDADE. I. POLÍTICA PÚBLICA. LEI DE INICIATIVA CONCORRENTE. II. ARTS. 7º, 8º, 9º, 10, CAPUT, 12 E 13, E EXPRESSÃO "INCLUSIVE MEDIANTE ARTICULAÇÃO COM PROGRAMAS DE MORADIA POPULAR PROMOVIDOS PELOS GOVERNO FEDERAL, ESTADUAL E MUNICIPAL" CONSTANTE DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 10 DA LEI Nº 10.287, DE 12 DE MARÇO DE 2020, DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ. CRIAÇÃO DE OBRIGAÇÕES AO PODER EXECUTIVO, ENVOLVENDO A ORGANIZAÇÃO E O FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. ATOS DE GESTÃO ADMINISTRATIVA. INVASÃO DA RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO. NORMATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. CRIAÇÃO DE ÓRGÃOS PÚBLICOS E FIXAÇÃO DE COMPETÊNCIAS. MATÉRIA DE INICIATIVA LEGISLATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. OFENSA À



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

**Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2088475-63.2021.8.26.0000**

**VOTO Nº 34700**

SEPARAÇÃO DE PODERES. III. FALTA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. INEFICÁCIA LIMITADA. PROCEDÊNCIA PARCIAL.

1. O parâmetro exclusivo do controle de constitucionalidade pela via abstrata, concentrada e direta de lei ou ato normativo municipal é a Constituição Estadual (art. 125, § 2º, da Constituição Federal), razão pela qual se afigura inidôneo o seu contraste com normas da Lei Orgânica Municipal.
2. Lei de iniciativa concorrente que institui política pública municipal de assistência social e à saúde mental à população em situação de rua.
3. Os arts. 7º, 8º, 9º, 10, caput, 12 e 13, e a expressão "inclusive mediante articulação com programas de moradia popular promovidos pelos governo federal, estadual e municipal", constante do parágrafo único do art. 10, todos da Lei nº 10.287/20 de Santo André, que disciplinam atos de gestão administrativa, envolvendo a organização e o funcionamento da Administração Municipal, além de disporem sobre a criação de órgãos públicos e a delimitação de atribuições, mostram-se incompatíveis com a reserva da Administração e com a reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo, decorrentes do princípio da separação de poderes (arts. 5º, 24, § 2º, 2, 47, II, XIV e XIX, a, e 144, da Constituição Estadual).
4. A falta de previsão de recursos orçamentários não causa a inconstitucionalidade de lei, senão sua ineficácia no exercício financeiro respectivo à sua vigência.
5. Procedência parcial dos pedidos.”.

**É o relatório.**

De proêmio, deve ser apontado que o controle de constitucionalidade pelo tribunal estadual, pela via de ação, só se justifica e é viável quando se tratar de revisão da constitucionalidade da norma impugnada em face de dispositivos constitucionais que consubstanciem parâmetros da constitucionalidade estabelecida pelo sistema vigente. E, *in casu*, no âmbito da ação direta de inconstitucionalidade, só é possível a averiguação da compatibilidade entre a lei municipal analisada e o parâmetro constitucional estadual.



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

**Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2088475-63.2021.8.26.0000**

**VOTO Nº 34700**

Da mesma forma, nos termos do art. 125, § 2º, da Constituição Federal, não cabe o exercício do controle de constitucionalidade de leis e demais atos normativos municipais em face da Constituição Federal, mas tão somente em face da Constituição Estadual, salvo quando se trate de norma de observância obrigatória.

Nesta feita, fica afastada a análise da constitucionalidade da norma impugnada tendo como parâmetro dispositivos da Lei Orgânica do Município de Santo André, apontados tanto pelo requerente, como pelo requerido.

Feita tal premissa, passa-se à análise do mérito.

A Lei nº 10.287, de 12 de março de 2020, do Município de Santo André, dispõe sobre a instituição de política municipal para a população de rua do Município de Santo André e tem a seguinte redação (fls. 32):

“Art. 1º - Institui a Política Municipal para a População em Situação de Rua no município de Santo André, objetivando assegurar a melhoria da qualidade da assistência social e assistência de saúde mental através da implantação de ações que visem a prevenção, o apoio e a retirada desta condição, mediante a integração e monitoramento dos serviços de saúde e serviços sociais proporcionados pelo Município.

Art. 2º - Para os fins desta lei, considera-se população em situação de rua o grupo de pessoas que apresentam comumente a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados, a inexistência de moradia convencional regular e que utilizam os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente e as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória.

Art. 3º - São princípios da Política Municipal para a População em Situação de Rua:

I - a igualdade e equidade;



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

**Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2088475-63.2021.8.26.0000**

**VOTO Nº 34700**

II - o respeito à dignidade da pessoa humana;  
 III - o direito à convivência familiar e comunitária;  
 IV – a valorização da vida e o respeito à cidadania;  
 V – o atendimento humanizado;  
 VI - o respeito às condições sociais e diferenças de origem, raça, idade, nacionalidade, gênero, orientação sexual e religiosa, com atenção especial às pessoas com deficiência;  
 VII - a erradicação de atos violentos e ações vexatórias e de estigmas negativos e preconceitos sociais que produzam ou estimulem a discriminação e a marginalização, seja pela ação ou omissão;  
 VIII – a não discriminação de qualquer natureza no acesso a bens e serviços públicos;  
 IX – o combate à discriminação de qualquer natureza no acesso a bens e serviços de natureza privada.  
 Art. 4º - São diretrizes da Política Municipal para a População em Situação de Rua:  
 I - promoção dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais;  
 II - responsabilidade do poder público pela elaboração e pelo financiamento da Política Municipal para a População em Situação de Rua;  
 III - articulação das políticas públicas federais, estaduais e municipais;  
 IV - integração dos esforços do poder público e da sociedade civil para a execução da Política Municipal para a População em Situação de Rua;  
 V - participação da sociedade civil na elaboração, no acompanhamento e no monitoramento das políticas públicas;  
 VI - incentivo e apoio à organização da população em situação de rua e à sua participação nas instâncias de formulação, controle social, monitoramento e avaliação das políticas públicas;  
 VII - implantação e ampliação periódica das ações educativas destinadas à superação do preconceito e à violência contra a população em situação de rua;  
 VIII - respeito às singularidades de cada território e ao aproveitamento das potencialidades e recursos locais e regionais na elaboração, desenvolvimento, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas para a População em Situação de Rua;  
 IX – respeito às singularidades de cada pessoa em situação de rua, com observância do direito de livre circulação entre municípios e a permanência nos municípios em que forem mais convenientes à manutenção de sua vida e dignidade, conforme opção de cada indivíduo;



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

**Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2088475-63.2021.8.26.0000**

**VOTO Nº 34700**

X - democratização do acesso e fruição dos espaços e serviços públicos.

Art. 5º - Compete ao Poder Público realizar a formação e capacitação dos servidores para melhoria da qualidade e do respeito no atendimento à população em situação de rua, prioritariamente aos agentes que, em razão de sua função, tenham contato direto com essa população.

Art. 6º - São objetivos da Política Municipal para a População em Situação de Rua:

I - assegurar à população em situação de rua o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as políticas públicas de saúde, educação, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda;

II - garantir a formação e capacitação de profissionais para atendimento à população em situação de rua, nos termos do parágrafo único do artigo 4º;

III - produzir, sistematizar e disseminar dados e indicadores sociais, econômicos e culturais sobre a rede de cobertura de serviços públicos à população em situação de rua IV - produzir, sistematizar e disseminar dados estatísticos quantitativos e qualitativos sobre a população em situação de rua incluída ou não nos serviços públicos;

V - contribuir e incentivar a pesquisa, a produção e a divulgação de conhecimentos sobre a população em situação de rua;

VI - desenvolver ações educativas continuadas que contribuam para a formação de uma cultura de respeito, ética e solidariedade com a população em situação de rua;

VII - implantar a rede de acolhimento temporário nos centros de defesa dos direitos humanos para a população em situação de rua, nos termos do artigo 9º desta lei;

VIII - implantar e ampliar ações educativas destinadas à superação do preconceito e discriminação direcionados à população em situação de rua;

IX - criar e divulgar canal de comunicação simplificado para o recebimento de denúncias de violência contra a população em situação de rua e de sugestões para o aperfeiçoamento e a melhoria das políticas públicas voltadas para esse segmento;

X - orientar a população em situação de rua sobre benefícios sociais;

XI - proporcionar o acesso da população em situação de rua aos serviços assistenciais existentes;

XII - implementar ações de segurança alimentar e nutricional suficientes para proporcionar à população em situação de rua acesso à alimentação de qualidade;

XIII - incluir a população em situação de rua como público alvo



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

**Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2088475-63.2021.8.26.0000**

**VOTO Nº 34700**

prioritário na intermediação de emprego, na qualificação profissional e no estabelecimento de parcerias com a iniciativa privada e com o setor público para a criação de postos de trabalho;  
 XIV - disponibilizar programas de capacitação, profissionalização e qualificação e requalificação profissional para a População em Situação de Rua, a fim de propiciar o seu acesso ao mercado de trabalho;

XV - alocar recursos orçamentários para implementação das políticas públicas para a população em situação de rua;

XVI - criar meios de articulação entre o Sistema Municipal de Assistência Social e o Sistema Único de Saúde para quantificar e qualificar a oferta de serviços;

XVII - implantar centros de referência especializados para atendimento da população em situação de rua, no âmbito da proteção social do Sistema Municipal de Assistência Social;

XVIII - garantir ações de apoio e sustentação aos programas de habitação social que atendam à população em situação de rua, com o acompanhamento social desenvolvido por equipe multidisciplinar, nos períodos anterior e posterior à ida para o imóvel.

Art. 7º - O Município instituirá Comitê de Acompanhamento e Monitoramento para a População em Situação de Rua, composto por representantes da sociedade civil e das secretarias municipais que tenham atribuições relacionadas direta ou indiretamente com a matéria, observado

disposições a serem regulamentadas.

Art. 8º - Compete ao Comitê de Acompanhamento e Monitoramento da Política Municipal para a População Municipal em Situação de Rua:

I - elaborar planos de ação periódicos com o detalhamento das estratégias de implementação da Política Municipal para a População em Situação de Rua, especialmente quanto às metas, objetivos e responsabilidades;

II - acompanhar e monitorar o desenvolvimento da Política Municipal para a População em Situação de Rua;

III - desenvolver, em conjunto com os órgãos municipais competentes, indicadores para o monitoramento e avaliação das ações da Política Municipal para a População em Situação de Rua;

IV - propor medidas que assegurem a articulação intersetorial das políticas públicas estaduais e municipais para o atendimento da população em situação de rua;

V - propor formas e mecanismos para a divulgação da Política Municipal para a População em Situação de Rua;

VI - instituir grupos de trabalho temáticos de trabalho e analisar formas para a inclusão social da população em situação de rua;



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

**Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2088475-63.2021.8.26.0000**

**VOTO Nº 34700**

VII - organizar, periodicamente, encontros para avaliar e formular ações para a consolidação da Política Municipal para a População em Situação de Rua;

VIII – fiscalizar as condições e regramentos internos dos centros de permanência temporária, com atribuição para livre acesso de seus membros aos locais e expedição de recomendações destinadas ao Poder Público, bem como aos locais de acolhimento temporário;

IX – propor medidas que assegurem a prioridade de acesso da população em situação de rua aos programas de moradia popular promovido pelos governos federal, estadual e municipal;

X - deliberar sobre a forma de condução dos seus trabalhos e seu regimento.

Art. 9º - O Município instituirá o Centro Municipal de Defesa dos Direitos Humanos para a População em Situação de Rua, destinado a promover e defender seus direitos, com as seguintes atribuições:

I - divulgar e incentivar a criação de serviços, programas e canais de comunicação para denúncias de maus tratos e para o recebimento de sugestões para políticas públicas voltadas à população em situação de rua, garantindo o anonimato dos denunciantes;

II - contribuir para a produção e divulgação de conhecimentos sobre o tema da população em situação de rua, contemplando a diversidade humana em toda a sua amplitude étnico-racial, sexual, de gênero e geracional nas diversas áreas;

III - pesquisar e acompanhar os processos instaurados, as decisões e as punições aplicadas aos acusados de crimes contra a população em situação de rua.

Art. 10 - Os Centros de Defesa terão padrão básico de qualidade, segurança e conforto da rede de acolhimento temporário observando limite de capacidade, regras de funcionamento e convivência, acessibilidade, salubridade e distribuição geográfica das unidades nas áreas urbanas, respeitado o direito de opção e permanência da população em situação de rua.

Parágrafo único - A rede de acolhimento temporário já existente será reestruturada e ampliada para incentivar sua utilização pela população em situação de rua, inclusive mediante articulação com programas de moradia popular promovidos pelos governos federal, estadual e municipal.

Art. 11 - As despesas decorrentes da aplicação desta lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, criadas ou suplementadas, se necessárias.

Art. 12 - O Município poderá firmar convênios com entidades públicas e privadas, para execução de projetos que beneficiem a



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

**Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2088475-63.2021.8.26.0000**

**VOTO Nº 34700**

população em situação de rua e estejam de acordo com os princípios, diretrizes e objetivos que orientam a presente Política.

Art. 13 - O Poder Executivo regulamentará esta lei no prazo de 180 (cento e oitenta) dias.

Art. 14 - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.” (n/grifos).

Aduz o requerente que a matéria disciplinada na lei impugnada é de competência privativa do Chefe do Executivo, por tratar de questão tipicamente de administração de serviços público, com violação aos artigos 5º, 24, § 2º, “2”, 25, 47, II, XI, XIV e XIX, “a”, 111, 176, I e II e 144, todos da Constituição Paulista.

Pois bem. Analisando a norma impugnada, verifica-se que a matéria por ela tratada estabelece ação voltada à proteção da população de rua, com reflexos, pois, na promoção da dignidade da pessoa humana e no combate à miséria, bem como na mitigação das desigualdades, garantias previstas constitucionalmente (art. 1º, III, da Constituição Federal).

Na lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, as políticas públicas “são as metas e os instrumentos de ação que o poder público define para a consecução de interesses públicos que lhe incumbe proteger. Elas compreendem, não só a definição das metas, das diretrizes, das prioridades, como também a escolha dos meios de atuação. De acordo com Maria Paula Dallari Bucci (2002, p. 264-265), ‘as políticas públicas devem ser vistas também como processo ou conjunto de processos que culmina na escolha racional e coletiva de prioridades, para a definição dos interesses públicos reconhecidos pelo direito. A autora conceitua as políticas públicas como ‘programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados’. E acrescenta que “políticas públicas são ‘metas coletivas conscientes’ e, como tais, um problema de direito público, em sentido lato” (2002, p.



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

**Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2088475-63.2021.8.26.0000**

**VOTO Nº 34700**

241)<sup>1</sup>”.

A renomada doutrinadora ainda menciona que a competência para a definição de políticas públicas *“distribui-se entre os Poderes Legislativo e Executivo” (...)* *O legislador disciplina as matérias postas na Constituição. O Executivo, por meio dos entes da administração direta e indireta, as executa*”<sup>2</sup>.

Esta também a lição de Hely Lopes Meirelles: *“À lei compete fixar, em termos gerais, como e de que modo as políticas públicas serão atendidas e ao Executivo concretizá-las, inclusive em respeito à dignidade da pessoa humana”*<sup>3</sup>

A norma, em sua maior parte (com exceção de alguns artigos que serão abaixo analisados), tem conteúdo primordialmente programático, dispondo genérica e abstratamente sobre a instituição de política pública relacionada às pessoas em situação de rua, estabelecendo diretrizes e princípios para atuação futura dos órgãos estatais, de sorte que observa a competência legiferante do Poder Legislativo municipal, não havendo que se falar em vício formal de iniciativa.

Ademais, como cediço, as leis de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo são aquelas cujas matérias estão indicadas no § 2º do

<sup>1</sup> Direito administrativo e dignidade da pessoa humana. Revista Digital de Direito Administrativo. Artigo submetido em fev. de 2014, pág. 269 - <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/74853>

<sup>2</sup> Op. cit, Pág. 271

<sup>3</sup> Pág. 436.



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

**Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2088475-63.2021.8.26.0000**

**VOTO Nº 34700**

**artigo 24 da Constituição Estadual**<sup>4</sup> (aplicados aos Municípios por força do artigo 144 do mesmo diploma legal), sendo as demais matérias, por exclusão, de competência concorrente de “qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos”, conforme dispõe o *caput* do referido art. 24.

Este o entendimento do C. Supremo Tribunal Federal:

“A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca<sup>5</sup>”

Portanto, no processo legislativo, a regra é a iniciativa da lei pelo Poder Legislativo; exceção é a atribuição de reserva de certas matérias a outro Poder. Assim, repita-se, a iniciativa reservada do Chefe do Executivo é exceção e só se configura nos expressos casos previstos na Carta Estadual e que devem ser interpretadas restritivamente (art. 24, § 2º).

<sup>4</sup> Constituição Estadual. “Art. 24:

(...)

§ 2º: Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX;

3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;

4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;(NR);

5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;

6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.”

<sup>5</sup> ADI-MC 724/RS, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27/04/2001



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

**Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2088475-63.2021.8.26.0000**

**VOTO Nº 34700**

Quanto ao tema, lição de Hely Lopes Meirelles:

“Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental<sup>6</sup>”.

Nesta feita tem-se que a norma impugnada busca, primordialmente, promover a dignidade da pessoa humana, sem dispor sobre: “1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração; 2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX; 3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União; 4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; 5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar; 6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos”.

Portanto, a matéria tratada na lei municipal não está dentre aquelas reservadas exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo em *numerus clausus* (§ 2º do art. 24 da Constituição Bandeirante), não havendo que se falar em

<sup>6</sup> Direito Municipal Brasileiro. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 646



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

**Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2088475-63.2021.8.26.0000**

**VOTO Nº 34700**

inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa.

No mesmo sentido, julgado deste C. Órgão Especial em caso análogo:

**“Ementa:** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 13.920, de 12 de dezembro de 2016, do Município de Ribeirão Preto, que "institui pacto municipal social para a população em situação de rua, conforme especifica" – Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos Poderes – Alegação de vício de iniciativa – Inexistência – Rol de iniciativas legislativas reservadas ao chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual – (...) Pedido improcedente”<sup>7</sup>.

Outrossim, não se verifica ofensa aos arts. 25, 174, I, II e III, e 176, I, da Constituição Estadual. E isso se dá considerando o entendimento sedimentado pelo E. Supremo Tribunal Federal no sentido de que *“a falta de indicação da fonte de custeio para a execução do quanto disposto em um ato normativo não o eiva de inconstitucionalidade, mas apenas obsta sua execução no exercício em que editada. Prevista a despesa no orçamento seguinte, passa-se à aplicação do comando normativo”*<sup>8</sup>.

Nessa direção, também, já decidiu este C. Órgão Especial:

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.** Lei nº 11.445, de 25 de outubro de 2016, de origem parlamentar, que acrescentou dispositivos à Lei Municipal nº 7.935, de 05 de outubro de 2006, obrigando a Administração Pública do Município de Sorocaba a disponibilizar, nas unidades de saúde do Município, profissionais da área de saúde capacitados para atender, acolher e orientar pacientes nas situações de violência doméstica sexual, física ou psicológica, obrigando-a, ainda, a manter profissionais para acompanhamento das vítimas destas situações em plantões policiais. Promulgação da norma sem a especificação de dotação orçamentária ou indicação de sua fonte de

<sup>7</sup> ADIN nº 2141949-85.2017.8.26.0000, Rel. Des. Ricardo Anafe, j. 31.01.2018.

<sup>8</sup> ADIn 1440-SC, Rel. Min. Teori Zavaski, j. 15.10.14; ADIn 3599-DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 21.05.07; ADIn 2343-SC, Rel. Min. Nelson Jobim, j. 13.06.03; ADIn 2339-SC, Rel. Min. Ilmar Galvão, j. 01.06.01.



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

**Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2088475-63.2021.8.26.0000**

**VOTO Nº 34700**

custeio impede, quando muito, a exequibilidade dentro do mesmo exercício. Vício de iniciativa. (...)”<sup>9</sup>. (n/ grifo)

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 4.155/2014, do Município de Guarujá, que proíbe a emissão de comprovantes em papel termossensível, cuja versão não seja certificada pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo – (...) Afronta ao artigo 25, da Constituição Paulista. Não ocorrência. A norma em tela tem como principais destinatários os particulares, de modo que desnecessária a indicação de suas fontes de custeio. Ademais, é pacífico o entendimento segundo o qual a ausência de apontamento ou a indicação genérica das fontes de custeio de determinado diploma normativo não gera sua inconstitucionalidade, mas, apenas, mera inexecutabilidade no mesmo exercício orçamentário de sua promulgação. Precedentes deste Colegiado e do Supremo Tribunal Federal. (...)”<sup>10</sup> (n/ grifo)

Assim, destituída de razão a acusação de vício de inconstitucionalidade da lei impugnada por supostamente criar despesa para a Administração do Município de Santo André.

Por outro lado, constata-se excesso de poder exercido pela Câmara Municipal de Santo André em relação ao Poder Executivo daquela Municipalidade, com violação ao princípio da Reserva da Administração em partes dos artigos da norma impugnada.

O princípio da Reserva da Administração, segundo adverte J. J. Gomes Canotilho:

“constitui limite material à intervenção normativa do Poder Legislativo, pois, enquanto princípio fundado na separação orgânica e na especialização funcional das instituições do Estado caracteriza-se pela identificação, no sistema constitucional, de um 'núcleo funcional (...) reservado à administração contra as ingerências do parlamento', por envolver matérias, que, diretamente atribuídas à instância executivas de poder, revelam-se

<sup>9</sup> ADIN 2089253-38.2018.8.26.0000, Rel. Xavier de Aquino, j. 26.09.2018.

<sup>10</sup> ADIN 2213363-46.2017.8.26.0000, Rel. Márcio Bartoli, j. 29.08.2018.



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

**Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2088475-63.2021.8.26.0000**

**VOTO Nº 34700**

insuscetíveis de deliberações concretas por parte do Legislativo<sup>11</sup>”.

Sobre o tema, enfatiza o Ministro Gilmar Mendes:

“RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES – O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais<sup>12</sup>”

A Constituição Estadual trata da matéria de competência reservada ao Poder Executivo quanto à gestão administrativa, em seu artigo 47, *caput*, e incisos II e XIX, *in verbis*:

Art. 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;”

(...)

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

<sup>11</sup> *Direito Constitucional*. Almedina, Coimbra, 5ª ed., pg. 810/811.

<sup>12</sup> ADIMC nº 2.364/AL, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, DJ 14.12.2001 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.075 PARANÁ.



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

**Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2088475-63.2021.8.26.0000**

**VOTO Nº 34700**

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos”.

E dos termos da lei impugnada, verifica-se diversas imposições de atribuições a setores da Administração e a seus servidores, com o estabelecimento de quais as ações a serem desenvolvidas pelo programa, o que, por certo, interfere na Administração do Município, sem deixar margem de escolha ao Administrador, a quem cabe definir a conveniência e oportunidade da Administração Pública na execução das políticas públicas.

Tal se nota quanto aos artigos 7º, 8º, 9º, 10, caput, 12 e 13 e da expressão "inclusive mediante articulação com programas de moradia popular promovidos pelos governo federal, estadual e municipal" constante do parágrafo único do art. 10.

**[a] arts. 7º a 10º da norma impugnada**

Verifica-se a criação e imposição de atribuições a órgãos da Administração Pública, estabelecendo as ações que devem ser tomadas pelo Poder Executivo: a) **nos artigos 7º e 8º - com a imposição de instituição de Comitê de Acompanhamento e Monitoramento para a População em Situação de Rua**, composto por representantes da sociedade civil e das **secretarias municipais** que tenham atribuições relacionadas direta ou indiretamente com a matéria (art. 7º) e o **detalhamento das atribuições** do referido comitê (*“I - elaborar planos de ação periódicos com o detalhamento das estratégias de implementação da Política Municipal para a População em Situação de Rua, especialmente quanto às metas, objetivos e responsabilidades; II - acompanhar e monitorar o desenvolvimento da Política Municipal para a População em Situação de Rua; III - desenvolver, em conjunto com os órgãos municipais competentes, indicadores para o monitoramento e avaliação das ações da Política Municipal para a População*



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

**Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2088475-63.2021.8.26.0000**

**VOTO Nº 34700**

*em Situação de Rua; IV - propor medidas que assegurem a articulação intersetorial das políticas públicas estaduais e municipais para o atendimento da população em situação de rua; V - propor formas e mecanismos para a divulgação da Política Municipal para a População em Situação de Rua; VI - instituir grupos de trabalho temáticos de trabalho e analisar formas para a inclusão social da população em situação de rua; VII - organizar, periodicamente, encontros para avaliar e formular ações para a consolidação da Política Municipal para a População em Situação de Rua; VIII – fiscalizar as condições e regimentos internos dos centros de permanência temporária, com atribuição para livre acesso de seus membros aos locais e expedição de recomendações destinadas ao Poder Público, bem como aos locais de acolhimento temporário; IX – propor medidas que assegurem a prioridade de acesso da população em situação de rua aos programas de moradia popular promovido pelos governos federal, estadual e municipal; X - deliberar sobre a forma de condução dos seus trabalhos e seu regimento”); b) no art. 9º e 10º*

**- com a imposição de criação de um Centro Municipal de Defesa dos Direitos Humanos para a População em Situação de Rua, detalhando suas atribuições**

*(“I - divulgar e incentivar a criação de serviços, programas e canais de comunicação para denúncias de maus tratos e para o recebimento de sugestões para políticas públicas voltadas à população em situação de rua, garantindo o anonimato dos denunciantes; II - contribuir para a produção e divulgação de conhecimentos sobre o tema da população em situação de rua, contemplando a diversidade humana em toda a sua amplitude étnico-racial, sexual, de gênero e geracional nas diversas áreas; III - pesquisar e acompanhar os processos instaurados, as decisões e as punições aplicadas aos acusados de crimes contra a população em situação de rua”) e padrão de estrutura (“terão padrão básico de qualidade, segurança e conforto da rede de acolhimento temporário observando limite de capacidade, regras de funcionamento e convivência, acessibilidade, salubridade e distribuição geográfica das unidades nas áreas urbanas, respeitado o direito de opção e permanência da população em situação de rua”).*

Inegável que referidas disposições da norma impugnada se situam no domínio da Reserva da Administração, pois impõem ao Poder Executivo tarefas próprias da Administração, tais como o planejamento, a organização e funcionamento dos serviços públicos e da Administração.



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

**Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2088475-63.2021.8.26.0000**

**VOTO Nº 34700**

**[b] expressão “inclusive mediante articulação com programas de moradia popular promovidos pelos governos federal, estadual e municipal” prevista no art. 10 e arts. 12 e 13 da norma impugnada**

Constata-se também violação ao princípio da reserva da Administração: a) na expressão **“inclusive mediante articulação com programas de moradia popular promovidos pelos governos federal, estadual e municipal”** prevista constante do parágrafo único do art. 10 e b) no **art. 12** (estabelecem regras sobre convênios com entidades públicas e privadas), eis que tais medidas envolvem modos da gestão administrativa (articulação com programas públicos e convênios), de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. A especificação do modo pelo qual as diretrizes de política pública deverão ser efetivadas cabe unicamente ao Poder Executivo, eis que se sujeitam ao âmbito da sua discricionariedade.

Por fim, evidencia-se, também, invasão do Legislativo em atos de gestão do Poder Executivo, ao determinar, no artigo 13, a regulamentação da norma por prazo certo (180 dias).

A orientação deste C. Órgão Especial é no sentido de que há desrespeito ao princípio da Separação dos Poderes nos casos em que o Legislativo estipula prazo certo para o Executivo, posto que compete somente ao Poder Executivo deliberar a respeito da conveniência e da oportunidade para o exercício de atos de sua exclusiva competência, notadamente o prazo para adequação das disposições de leis.

Tecidas estas considerações, tem-se por inconstitucionais os artigos 7º, 8º, 9º, 10, caput, 12 e 13 e da expressão "inclusive mediante articulação



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

**Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2088475-63.2021.8.26.0000**

**VOTO Nº 34700**

com programas de moradia popular promovidos pelos governo federal, estadual e municipal" constante do parágrafo único do art. 10, todos da Lei nº 10.287/20 de Santo André, por ter a Câmara Municipal de Santo André, em que pese sua louvável intenção, extrapolado seu poder de legislar e invadido a esfera estritamente administrativa afeta privativamente ao Poder Executivo, configurando subordinação de um Poder ao outro, o que contraria o princípio expresso da independência e harmonia entre os Poderes (art. 2º da Constituição Federal, por simetria estatuído no art. 5º da Constituição do Estado de São Paulo), em flagrante violação ao princípio da Reserva da Administração estabelecido nos incisos II, XIV e XIX, “a” do artigo 47 da Constituição do Estado de São Paulo.

Sobre o tema, este C. Órgão Municipal já teve a oportunidade de se manifestar, em casos análogos:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei n. 12.057/19, do Município de Sorocaba, de iniciativa parlamentar, que cria campanha local de enfrentamento ao assédio e violência sexual. Imposição, porém, para a campanha, de providências como o treinamento de servidores, divulgação em espaços públicos, contas de serviço e cartazes em ônibus, além de impor parcerias. Ausência de vício de iniciativa no estabelecimento em si do que é real política pública, mas afronta à reserva da administração quando se estabelecem as ações de implementação da campanha. Artigos 4º, 5º e 6º da Lei n. 12.057/19 considerados inconstitucionais. Ação julgada parcialmente procedente<sup>13</sup>” (n/ grifos)

“**Ementa:** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 3.774, de 11 de maio de 2020, do Município de Tietê, que “institui no âmbito do Município de Tietê, o Programa de Apoio às Pessoas com Doença de Alzheimer e Outras Demências e aos seus familiares e dá outras providências” – Alegação de vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos Poderes – Reconhecimento parcial – Rol de iniciativas legislativas

<sup>13</sup> ADIN nº 2083729-89.2020.8.26.0000, Rel. Des. Claudio Godoy, j. 14.07.2021.



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

**Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2088475-63.2021.8.26.0000**

**VOTO Nº 34700**

reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual – Norma de conteúdo programático – Inconstitucionalidade, contudo, dos incisos V, VI, VII, VIII e IX, do art. 2º, e art. 3º da Lei nº 3.774/2020 – Dispositivos que impõem obrigações à Administração Pública, em clara ofensa ao princípio da reserva da Administração – Afronta aos artigos 5º, 47 e 144 da Carta Bandeirante. Pedido parcialmente procedente<sup>14</sup>” (n/ grifos)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 5.455, de 07 de março de 2019, do Município de Mauá, que “dispõe sobre a obrigatoriedade de estabelecimentos públicos e privados voltados aos ensino ou recreação infantil e fundamental do município de Mauá a capacitarem seu corpo docente e funcional em noções básicas de primeiros socorros” – Alegação de vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação de Poderes – (...) Determinação de regulamentação pelo Poder Executivo – Ausência de hierarquia entre os Poderes – Afronta ao artigo 5º da Constituição do Estado – Ao Legislativo não cabe impor ao Executivo a regulamentação da lei, especificamente no prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias – Violação aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV e 144, da Constituição do Estado de São Paulo. Pedido procedente em parte<sup>15</sup>”. (n/ grifos)

“**Ementa:** Ação direta de inconstitucionalidade. Lei n. 7.821/2020, do Município de Guarulhos, de iniciativa parlamentar, que autoriza o Executivo a firmar convênio com órgão estadual para criar programa governamental de trabalho e inserção de presos em regime semiaberto. Previsão de alocação de mão-de-obra em serviços municipais. Imposição de regulamentação da norma em noventa dias. Evidenciada afronta à reserva da administração e, assim, aos artigos 5º, 47, II e XIV, e art. 144, todos da Constituição do Estado, e o que não se infirma por se tratar de lei autorizativa. Precedentes. Ação julgada procedente<sup>16</sup>” (n/ grifos).

À guisa de complementação, o parecer da dd. Procuradoria Geral de Justiça:

<sup>14</sup> ADIN nº 2133498-66.2020.8.26.0000, Rel. Des. Ricardo Anafe, j. 10.02.2021.

<sup>15</sup> ADIN nº 2299756-66.2020.8.26.0000, Rel. Des. Ricardo Anafe, j. 07.07.2021.

<sup>16</sup> ADIN nº 2146230-79.2020.8.26.0000, Rel. Des. Claudio Godoy, j. 24.02.2021.



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

**Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2088475-63.2021.8.26.0000**

**VOTO Nº 34700**

“(…) o ato normativo impugnado, de iniciativa parlamentar, instituiu diretrizes gerais para a concretização da política pública municipal de assistência à população em situação de rua no Município de Santo André, voltadas à retirada desta condição, mediante integração e monitoramento dos serviços de saúde e sociais proporcionados naquela localidade.

(…)

Parece-me, em linha de princípio, que, atendendo-se à natureza e à extensão da divisão funcional do poder, é lícito ao Poder Legislativo – assim como ao Poder Executivo pelos instrumentos normativos à sua disposição – instituir políticas públicas desde que não tangencie ou penetre o núcleo da reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo (organização e funcionamento da Administração; atribuição de competências a órgãos do Poder Executivo com geração de despesas; servidores públicos e seu regime jurídico etc.) ou da reserva da Administração (direção superior das atividades administrativas; organização e funcionamento da Administração; atribuição de competências a órgãos do Poder Executivo sem geração de despesas; prática de atos da Administração etc.), como deflui das premissas do julgamento em repercussão geral (Tema 917), considerando o caráter excepcional e restrito das reservas apontadas, de tal sorte que nessa empresa poderá valer-se de diretrizes, normas gerais etc.

Em outras palavras, ao Poder Legislativo será consentido estabelecer o que (o Poder Executivo) pode ou deve fazer, mas não como fazê-lo, porque, salvo competências constitucionalmente vinculadas, remanesce ao Poder Executivo, como órgão de governo, a escolha dos meios de cumprimento das obrigações fixadas pelo Parlamento, e que se rende ao âmbito de sua discricionariedade (escolhas, opções, alternativas) – simples ou técnica - à luz da realidade e da possibilidade da medida dos recursos (humanos, materiais) disponíveis, da influência da técnica, da ciência e da tecnologia, das condicionantes do ordenamento jurídico inteiro, e dos aspectos econômicos, financeiros e orçamentários.

Assim sendo, soa coerente com esse discurso que ao Poder Legislativo será

lícito inscrever em regra jurídica a imposição da instituição de uma política pública, que vise à assistência social e de saúde mental à população em situação de rua, mas não a especificação do modo pelo qual essa diretriz será implementada, a menos que se trate, em linha de princípio, de competência constitucional vinculada.

No caso em exame – à exceção arts. 7º, 8º, 9º, 10, caput, 12 e 13 e



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

**Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2088475-63.2021.8.26.0000**

**VOTO Nº 34700**

da expressão "inclusive mediante articulação com programas de moradia popular promovidos pelos governo federal, estadual e municipal" constante do parágrafo único do art. 10 –, a Lei nº 10.287/20 de Santo André não contém uma prescrição (obrigação) que esgota a prerrogativa do Poder Executivo de assimilação.

Ao contrário, ressalvados os preceitos especificados, o ato normativo é assaz abstrato, indeterminado e genérico, definindo, em linhas gerais, conceito que deve ser considerado para os efeitos da lei (art. 2º), princípios da Política Municipal a favor da População em Situação de Rua (art. 3º), diretrizes (art. 4º), além de fixar objetivos a serem perseguidos na ação governamental (arts. 1º, 5º e 6º).

A fórmula normativa adotada, pois, não ceifa a possibilidade de escolha que cabe à Administração Pública do melhor meio de cumprimento de um dever – enfim, do atendimento ao *dovere di buona amministrazione*.

(...)

Por outro lado, as prescrições contidas nos arts. 7º, 8º, 9º, 10, caput, 12 e 13, e na expressão "inclusive mediante articulação com programas de moradia popular promovidos pelos governo federal, estadual e municipal" constante do parágrafo único do art. 10, todos da Lei nº 10.287/20 de Santo André inserem-se na reserva da Administração ou na reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo.

A lei questionada, nesse particular, impôs a constituição de órgãos públicos – o Comitê de Acompanhamento e Monitoramento, fixando suas atribuições (art. 7º e 8º), e o Centro Municipal de Defesa dos Direitos Humanos para a população em Situação de Rua, minudenciando as suas características (arts. 9º e 10); preconizou a articulação com programas de moradia popular promovidos pelas gestões federais, estaduais e municipais (parágrafo único do art. 10); autorizou o Poder Executivo a firmar convênios para o cumprimento da lei (art. 12); e fixou prazo para regulamentação legal (art. 13).

Não se acomodam, pois, com o princípio da divisão funcional do poder (art. 5º da Constituição Estadual).

O art. 47, II, XIV e XIX, a, da Carta Estadual institui a reserva da Administração para edição de atos típicos de administração ordinária ou de organização e funcionamento – espaço da competência privativa do Chefe do Poder Executivo imune à interferência do Poder Legislativo, inclusive para a emissão de atos normativos primários não sujeitos à reserva de lei – e que constitui decorrência particular da separação de poderes. Também desse princípio cardeal decorre a reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo para criação de órgãos públicos e



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

**Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2088475-63.2021.8.26.0000**

**VOTO Nº 34700**

fixação de suas competências e atribuições (art. 24, § 2º, 2, Constituição Paulista).

(...)

Portanto, nesse particular, a lei local confrontou a ordem constitucional violando o princípio da separação de poderes (arts. 5º, 24, § 2º, 2, e 47, II, XIV, XIX, a, da Constituição do Estado).

(...)

Face ao exposto, opino pela procedência parcial do pedido, declarando-se inconstitucionais os arts. 7º, 8º, 9º, 10, caput, 12 e 13, e a expressão "inclusive mediante articulação com programas de moradia popular promovidos pelos governo federal, estadual e municipal" constante do parágrafo único do art. 10, todos da Lei nº 10.287, de 12 de março de 2020, do Município de Santo André". (fls. 119/124).

Em suma, são inconstitucionais os artigos 7º, 8º, 9º, 10, caput, 12 e 13 e da expressão "inclusive mediante articulação com programas de moradia popular promovidos pelos governo federal, estadual e municipal" constante do parágrafo único do art. 10, todos da Lei nº 10.287, de 12 de março de 2020, do Município de Santo André.

Ante o exposto, julgo parcialmente procedente a ação, nos termos do v. acórdão, com efeitos *ex tunc*.

**CRISTINA ZUCCHI**

**Relatora**