

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

**Registro: 2022.0000714963**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2126490-67.2022.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO.

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

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, AROLDO VIOTTI, JACOB VALENTE, COSTABILE E SOLIMENE, LUCIANA BRESCIANI, ELCIO TRUJILLO, LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, TASSO DUARTE DE MELO, CAMILO LÉLLIS, FLAVIO ABRAMOVICI, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES E FERREIRA RODRIGUES.

São Paulo, 31 de agosto de 2022.

**EVARISTO DOS SANTOS**  
**RELATOR**  
**Assinatura Eletrônica**

# PODER JUDICIÁRIO

## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ADIn nº 2.126.490-67.2022.8.26.0000 – São Paulo

Voto nº **45.877**

Autor: PREFEITO MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO

Réu: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO

(Lei nº 14.690/2022)

### ***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE***

***Lei Municipal nº 14.690***, de 16 de maio de 2022, de Ribeirão Preto, dispondo “... sobre implantação de medidas de prevenção ao suicídio na rede pública de ensino do Município de Ribeirão Preto”.

***Vício de iniciativa. Inocorrência.*** Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal.

***Organização administrativa.*** Não configurada ingerência. Determinações genéricas, facultando às escolas sua implementação. Precedentes.

***Fonte de custeio.*** Ausência de indicação ou indicação genérica não torna a norma inconstitucional, podendo resultar apenas em sua inexecutabilidade para o mesmo exercício. Precedentes.

***Ação improcedente.***

1. Trata-se de **ação direta de inconstitucionalidade** do Prefeito Municipal de Ribeirão Preto tendo por objeto a **Lei Municipal nº 14.690**, de 16 de maio de 2022 (fls. 39/40) dispondo “... sobre implantação de medidas de prevenção ao suicídio na rede pública de ensino do Município de Ribeirão Preto”.

Sustentou, em resumo, ofensa aos arts. 5º, 24, § 2º, 2, 47, II, XIV e XIX, “a”, todos da Constituição Estadual. Instituída política pública em matéria de educação, com definição de dever de regulamentar à Administração Municipal (art. 3º). Há vício de iniciativa. Violado princípio da separação dos poderes, pois as atividades descritas na lei competem ao Prefeito, conforme arts. 39 e 71 da Lei Orgânica Municipal. Daí a liminar e a declaração de inconstitucionalidade (fls. 01/22).

Indeferida a liminar (fl. 58). O Presidente da Câmara prestou informações (fls. 66/70). Silenciou-se a d. Procuradora-Geral do Estado (fl. 112). Opinou a d. Procuradoria Geral de Justiça pela improcedência (fls. 119/125).

É o relatório.

2. **Improcedente a ação.**

# PODER JUDICIÁRIO

## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Trata-se de **ação direta de inconstitucionalidade** do Prefeito Municipal de Ribeirão Preto tendo por objeto a **Lei Municipal nº 14.690**, de 16 de maio de 2022 (fls. 39/40) dispondo “... *sobre implantação de medidas de prevenção ao suicídio na rede pública de ensino do Município de Ribeirão Preto*”.

Com o seguinte teor a lei impugnada:

“Artigo 1º - Esta lei dispõe sobre a implantação de medidas de prevenção ao suicídio nas escolas da rede pública de ensino do Município de Ribeirão Preto.”

“Artigo 2º - As medidas consistem em:”

“I - grupos de apoio com o auxílio de profissionais voluntários como terapeutas, psiquiatras, psicólogos, assistentes sociais, dentre outros;”

“II - palestras informativas;”

“III - elaboração de cartilhas.”

“Parágrafo único. As escolas terão ampla liberdade para definir quais as medidas preventivas ao suicídio que serão implementadas aos seus alunos.”

“Art. 3º. O Poder Executivo Municipal regulamentará esta Lei, no que couber.”

“Art. 4º. As despesas com a execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.”

“Art. 5º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.”

Alegou o autor vício de iniciativa e indevida ingerência nas atribuições do Poder Executivo.

Pois bem.

### a) Quanto ao vício de iniciativa.

No caso em questão, matéria – saúde pública – **não** é de iniciativa reservada ao Executivo.

Não se encontra no rol de matérias reservadas ao Chefe do Poder Executivo, ou seja, aquelas que envolvem **(a) servidores públicos; (b) estrutura administrativa; (c) leis orçamentárias; geração de despesas; e, (d) leis tributárias benéficas** (GIOVANI DA SILVA CORRALO – “O Poder Legislativo Municipal” – Ed. Malheiros – 2008 – p. 82/87).

Observe-se, ademais, recente orientação do **Colendo Supremo Tribunal**

# PODER JUDICIÁRIO

## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Federal no julgamento da **Repercussão Geral** (Tema nº 917) atrelada ao RE nº 878.911:

**“Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.”** “Decisão: O Tribunal, **por unanimidade**, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. No mérito, por maioria, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria, vencido o Ministro Marco Aurélio. Não se manifestaram os Ministros Celso de Mello e Rosa Weber.” (destaquei e grifei – RE nº 878.911, Tema nº 917 – v.u. j. de 30.09.16 – DJ-e de 11.10.16 - Relator Ministro **GILMAR MENDES**).

E, ainda, precedente deste **Eg. Órgão Especial**, em caso similar:

***“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Município de Martinópolis. Lei Municipal nº 3.013, de 08 de maio de 2018, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre “a criação e implantação do “programa de olho nas crianças”, com a finalidade de fiscalizar e acompanhar o crescimento educacional, físico e psicológico de crianças e adolescentes no município de Martinópolis, voltado a famílias carentes que sejam beneficiárias de benefícios de programas sociais ou obras assistenciais”. 1) Norma que dispõe de forma genérica sobre a promoção de ações voltadas à saúde e educação de crianças e adolescentes. Competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal. Matéria dos autos vinculada à saúde apenas em caráter suplementar, a fim de se adequar à realidade local, respeitadas as normas federais e estaduais existentes (art. 30, I e II, da CF). Inocorrência de violação ao pacto federativo e de inconstitucionalidade material. 2) Norma que também não se insere entre as de iniciativa exclusiva do Poder Executivo. Tema 917 de repercussão geral. Ausência, portanto, de violação ao princípio constitucional da Separação dos Poderes. (...)”*** (destaquei e grifei - ADIn nº 2.143.990-88.2018.8.26.0000 – v.u. j. de 13.02.19 – Des. Rel. **CRISTINA ZUCCHI**).

A matéria tratada **não** está prevista no **art. 24, § 2º**, da Constituição

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Estadual, onde elencadas as hipóteses de iniciativa exclusiva do **Chefe do Executivo**.

Questão – implementação de medidas para prevenção ao suicídio na rede pública de ensino –, **não** se encontra no restrito rol mencionado acima.

**Não** há como reconhecer **inconstitucionalidade** sob esse fundamento.

**b) Quanto à organização administrativa.**

A **Lei Municipal nº 14.690/2022** tampouco fere a **independência e separação dos poderes** (“**Artigo 5º** - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.” - Constituição Bandeirante).

No âmbito local, observa com a síntese dos doutos, **HELY LOPES MEIRELLES**:

*“Em sua 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: a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí **não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.**”* (destaquei e grifei – “Direito Municipal Brasileiro” – Editora JusPODIVM e Malheiros Editores – 2021 – 19ª edição – 2018 – Cap. Nº XI – item 1.2 – p. 498).

No caso em questão, a lei objurgada **não** apresenta dispositivo voltado à **organização administrativa**.

O princípio constitucional da **'reserva de administração'** segundo o **Pretório Excelso**, “... impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo.” (RE nº 427.574-ED – j. de 13.12.11 – Rel. Min. **CELSO DE MELLO** – DJE de 13.02.12 e ADI nº 3.343 – j. de 01.09.11 – Plenário – Rel. p/ o Ac. Min. **LUIZ FUX** – DJE de 22.11.11).

# PODER JUDICIÁRIO

## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Contudo, a **Lei Municipal nº 14.690/2022 não** impõe qualquer obrigação ao Poder Executivo Municipal, destacando-se, no parágrafo único do art. 2º, previsão expressa de que “... **as escolas terão ampla liberdade para definir** quais as medidas preventivas ao suicídio que serão implementadas aos seus alunos”.

Observe-se que o Município possui, juntamente com a União, Estados e Distrito Federal, **autonomia** (“... a ideia de autonomia está ligada à capacidade de organização e ação, que constitui o aspecto político, administrativo e financeiro.” - **REGINA MARIA MACEDO NERY FERRARI** - "Direito Municipal" - 3ª ed. - Ed. Revista dos Tribunais - p. 79) para **tratar de assuntos relacionados à saúde, no interesse local**, como é o caso dos autos, em que se busca promover medidas para prevenção ao suicídio na rede pública escolar.

Ressalte-se, a norma como posta **não** invade a gestão administrativa, sendo descabido falar, portanto, em ofensa à Separação dos Poderes.

Norma **não** veicula alteração de estrutura ou de atribuição de órgão da Administração Pública. Limita-se a definir medidas para prevenção ao suicídio, **facultando** às escolas seu implemento.

Em casos similares, pronunciou-se este **Eg. Órgão Especial**:

*"DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 9.961/2017, que "cria o Programa de Incentivo à Doação de Leite Materno, denominado 'Doar Leite é Doar Vida', e dá outras providências" (...) Restante da norma que não padece do mesmo vício. Não ocorrência de vício formal de inconstitucionalidade, por desvio do Poder Legislativo. Inexiste ofensa ao princípio da separação de poderes, eis que em consonância com o Tema de Repercussão Geral nº 917. Não houve alteração da estrutura ou atribuição dos órgãos da Administração Pública, bem como sobre o regime jurídico de servidores. **Competência da Câmara para dispor sobre publicidade de programa municipal que objetiva a doação de leite materno.** Ausência de previsão de dotação orçamentária que não implica a existência de vício de inconstitucionalidade, mas apenas eventual inexecutabilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada. Ação parcialmente procedente" (destaquei e grifei - ADIn nº 2.257.504-19.2018.8.26.0000 - v.u. j. de 22.05.19 - Rel. Des. PÉRICLES PIZA).*

*"I. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei que institui a "Semana de Conscientização sobre a Alienação Parental no Município". II. Inexistência de violação à iniciativa legislativa reservada. O rol de iniciativas legislativas*

# PODER JUDICIÁRIO

## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. III. Inocorrência de usurpação de atribuição administrativa do Chefe do Executivo. Norma de caráter geral e abstrato, com o fim de proporcionar à população do município conhecimento sobre a temática, bem como fomentar iniciativas de combate à alienação parental. IV. Inexistência de disposições, na normativa impugnada, que tratem de organização administrativa do Executivo ou gestão de escolas e serviços escolares, questões que deverão ser devidamente regulamentadas pelo Chefe do Poder Executivo para assegurar o cumprimento da norma. Inocorrência de ofensa à regra da separação dos poderes. V. Criação de gastos sem indicação de fonte de custeio. Inconstitucionalidade não caracterizada. Possibilidade de realocação e suplementação orçamentária. Fundamento, ademais, que ensejaria, no máximo, a inexecução da norma no exercício orçamentário em que aprovada. VI. Pedido julgado improcedente.” (grifei - ADIn nº 2.235.511-51.2017.8.26.0000 - v.u. j. de 09.05.18 - Rel. Des. MÁRCIO BARTOLI).*

*“Ação Direta de Inconstitucionalidade - Município de Ribeirão Preto - Lei Municipal nº 13.804, de 1º de junho de 2016, de iniciativa parlamentar, que “estabelece as diretrizes de saúde do adolescente no âmbito do município de Ribeirão Preto e dá outras providências” – norma que **dispõe de forma genérica sobre a promoção de ações voltadas à saúde do adolescente** - competência comum da União, dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios **para cuidar da saúde, notadamente de crianças, adolescentes e jovens (art. 227, §1º, DA CF)** – matéria de interesse local (art. 30 I E II, da CF/88) – violação aos dispositivos e princípios constitucionais invocados – inocorrência – ausência de invasão à esfera de atuação do poder executivo - improcedência da ação.” (destaquei e grifei – ADIn nº 2.141.907-36.2017.8.26.0000 – p.m.v. j. de 14.03.18 – Rel. Des. JOÃO NEGRINI FILHO).*

Confiram-se, no mesmo sentido, arestos de que fui Relator: ADIn nº 2.051.413-62.2016.8.26.0000 – p.m.v. j. de 09.11.16; ADIn nº 2.253.989-44.2016.8.26.0000 – p.m.v. j. de 24.05.17; ADIn nº 2.086.116-14.2019.8.26.0000 – p.m.v. j. de 07.08.19.

Nada obstante, recentemente, analisei norma de conteúdo praticamente idêntico à aqui apreciada, tendo decidido pela sua constitucionalidade (ADIn nº 2.287.841-20.2020.8.26.0000 – v. u. de 04.08.21 – **de minha relatoria**).

**Ausente** a inconstitucionalidade por invasão à **reserva da administração**.

# PODER JUDICIÁRIO

## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

### c) Quanto à fonte de custeio.

Leis criando despesas, embora não mencionem a fonte de custeio, ou a mencionem de forma genérica, **não** devem ser declaradas inconstitucionais, podendo resultar apenas em sua inexecutabilidade para o mesmo exercício.

Nesse sentido consolidou-se a jurisprudência deste **Eg. Órgão Especial** (v.g. ADIn nº 2.143.990-88.2018.8.26.0000 – v.u. j. de 13.02.19 – Rel. Des. **CRISTINA ZUCCHI**; ADIn nº 2.001.373-71.2019.8.26.0000 – v.u. j. de 22.05.19 – Rel. Des. **BERETTA DA SILVEIRA**), inclusive em precedentes de minha Relatoria (ADIn nº 2.186.030-85.2018.8.26.0000 – v.u. j. de 28.11.18; ADIn nº 2.197.259-42.2018.8.26.0000 – v.u. j. de 05.12.18; ADIn nº 2262824-50.2018.8.26.0000 – v.u. j. de 24.04.19, de que fui Relator).

À luz dessas ponderações, entendo **não** evidenciada inconstitucionalidade formal ou material por afronta aos art. 5º, art. 22, art. 47, II, XI, e XIV, art. 111, art. 144, todos da Constituição Estadual.

Em suma, julgo **improcedente** a ação.

Mais não é preciso acrescentar.

### 3. Julgo improcedente a ação.

**EVARISTO DOS SANTOS**  
Relator  
(assinado eletronicamente)