



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

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2054302-76.2022.8.26.0000

VOTO Nº 35412

Registro: 2022.0000822144

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2054302-76.2022.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ITAPECERICA DA SERRA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPECERICA DA SERRA.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE, COM EFEITO "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), 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, MATHEUS FONTES, AROLDO VIOTTI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, COSTABILE E SOLIMENE, ELCIO TRUJILLO, LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, TASSO DUARTE DE MELO E FIGUEIREDO GONÇALVES.

São Paulo, 5 de outubro 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 2054302-76.2022.8.26.0000

VOTO Nº 35412

Autor: PREFEITO MUNICIPAL DE ITAPECERICA DA SERRA

Réu: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPECERICA DA SERRA

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2.920, DE 09 DE FEVEREIRO DE 2022, DO MUNICÍPIO DE ITAPECERICA DA SERRA, QUE DISPÕE SOBRE AUTORIZAÇÃO DO ACOMPANHAMENTO PSICOLÓGICO PARA MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA NO MUNICÍPIO DE ITAPECERICA DA SERRA. Norma de iniciativa parlamentar. Legislação que, ao estabelecer obrigações ao Executivo e a seus servidores, interfere na gestão Administrativa do Município. Desrespeito ao princípio da Reserva da Administração e, como consequência, ao princípio da Separação dos Poderes. Inteligência dos artigos 5º e 47, incisos II, XI e XIX, 'a', ambos da Carta Paulista, aplicáveis ao Município, por força do artigo 144 da mesma Carta. Inconstitucionalidade declarada.

Ação julgada procedente, com efeito ex tunc.

O Prefeito do Município de Itapecerica da Serra ajuizou a presente ação direta de inconstitucionalidade, com pedido liminar, objetivando a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 2920, de 09 de fevereiro de 2022, que dispõe sobre a autorização do acompanhamento psicológico para mulheres vítimas de violência no Município de Itapecerica da Serra.

Sustenta o autor que a lei objeto da presente ação é inconstitucional, eis que trata de matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, pois envolve organização e funcionamento da Administração Pública, o que malfere o princípio da Separação dos Poderes.

Pleiteou, assim, frente a tal quadro, a concessão de tutela de urgência, visando suspender os efeitos da Lei Municipal impugnada. E, ao final,



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

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2054302-76.2022.8.26.0000

VOTO Nº 35412

requereu que o pedido fosse julgado inteiramente procedente, declarando-se a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 2920, de 09 de fevereiro de 2022.

A liminar foi deferida pelo r. despacho de fls. 38/39, nos seguintes termos: *“Diante da natureza da pretensão e dos elementos constantes dos autos, em exame perfunctório próprio deste momento processual, vislumbro presentes os pressupostos legais para a concessão da liminar (art. 10, § 3º, da Lei 9.868/99), em especial o fumus boni iuris, porquanto há elementos a indicar a probabilidade de violação, pelo menos de parte dos dispositivos constitucionais invocados, particularmente o princípio da reserva legal (art. 163, § 6º da Constituição Paulista), pelo que **DEFIRO** a liminar pleiteada, com a determinação de suspensão dos efeitos da norma impugnada”*

Citada, a dd. Procuradoria-Geral do Estado deixou de apresentar manifestação (fls. 57).

Em suas informações, a Câmara Municipal de Itapeverica da Serra defendeu a constitucionalidade da norma impugnada em sua maior parte. Aduz, em apertada síntese, que: a) no tocante à previsão de implantação de acompanhamento psicológico para mulheres vítimas de violência não houve ofensa ao princípio da separação dos poderes ou usurpação das regras de competência do Prefeito Municipal, porquanto a matéria, de interesse local, está incluída na competência da Câmara Municipal; b) o conteúdo da norma não está incluído entre as matérias de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo (art. 24, § 2º, da Constituição Estadual), não se vislumbrando o alegado vício formal de iniciativa. Concorde, por outro lado, com o pedido inicial quanto à inconstitucionalidade do art. 3º da norma impugnada, aduzindo que não cabe ao Poder Legislativo impor ao Poder Executivo prazo para a regulamentação da lei



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

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2054302-76.2022.8.26.0000

VOTO Nº 35412

(fls. 43/52). Aduz, em suma, que a ação deve ser julgada parcialmente procedente, reconhecendo a inconstitucionalidade apenas da expressão “no prazo de 60 (sessenta) dias após a publicação desta Lei”, prevista no art. 3º da norma impugnada, por afronta aos artigos 5º, 47, incisos II e XIV, e 144, da Constituição Bandeirante.

O i. Procurador-Geral de Justiça manifestou-se às fls. 62/67, pela procedência parcial do pedido. Constou da ementa do i. parecer:

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2.920, DE 09 DE FEVEREIRO DE 2022, DO MUNICÍPIO DE ITAPECERICA DA SERRA, QUE AUTORIZA O ACOMPANHAMENTO PSICOLÓGICO PARA MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA. INICIATIVA PARLAMENTAR. POLÍTICA PÚBLICA. LEI DE INICIATIVA CONCORRENTE. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA O PODER EXECUTIVO REGULAMENTAR A LEI. INVASÃO DA RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO. NORMATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. OFENSA À SEPARAÇÃO DE PODERES. PROCEDÊNCIA PARCIAL.

1. Lei de iniciativa concorrente, que institui política pública municipal de enfrentamento à violência contra a mulher, mediante o acompanhamento psicológico das vítimas.
2. Ressalva em relação à expressão “no prazo de 60 (sessenta) dias após a publicação desta Lei” contida no art. 3º, da Lei nº 2.920, de 09 de fevereiro de 2022, do Município de Itapeçerica da Serra, que subtrai do Poder Executivo a avaliação da conveniência e oportunidade do momento da edição de regulamentação dos procedimentos para execução da lei, fixando, de antemão, o prazo a ser obedecido, que é incompatível com a reserva da Administração, decorrente do princípio da separação de poderes (arts. 5º, 47, II, XIV e XIX, “a”, e 144, da Constituição Estadual).
3. Procedência parcial do pedido.”.

É o relatório.

A Lei nº 2.920, de 09 de fevereiro de 2022, do Município de



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

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2054302-76.2022.8.26.0000

VOTO Nº 35412

Itapecerica da Serra, dispõe sobre a autorização do acompanhamento psicológico para mulheres vítimas de violência no Município de Itapecerica da Serra (fls. 09/10):

“**Art. 1º.** Ficarà Autorizada a critério do Excelentíssimo Prefeito a implantação do acompanhamento psicológico para mulheres vítimas de violência no Município de Itapecerica da Serra.

Art. 2º. O acompanhamento Psicológico a que se refere o artigo primeiro deverá ser prestado por profissional habilitado

Art. 3º. O Poder Executivo, no prazo de 60 (sessenta), após a publicação desta Lei, regulamentará a elaboração de normas procedimentos, planejamentos e controles relacionados a devida execução da Lei.

Art. 4º - As Despesas decorrentes desta Lei correram por conta de dotações orçamentárias próprias e poderão ser suplementadas se necessárias.

Art. 9º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário”.

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 públicos, com violação aos artigos 5º, 47, II e XIV e 144, todos da Constituição Paulista.

Pois bem. Analisando a norma impugnada, verifica-se que a matéria por ela tratada estabelece política pública voltada ao enfrentamento da violência contra a mulher, através de acompanhamento psicológico.

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*



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

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2054302-76.2022.8.26.0000

VOTO Nº 35412

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. 241)¹."

A renomada doutrinadora ainda menciona que a competência para 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"².

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"*³.

Assim, normas com conteúdo primordialmente programático e que dispõem, **de forma genérica e abstrata**, sobre a instituição de política pública, com o estabelecimento de diretrizes para atuação dos órgãos estatais, são de 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

¹ 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>

² Op. cit, Pág. 271

³ Pág. 436.



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

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2054302-76.2022.8.26.0000

VOTO Nº 35412

Chefe do Poder Executivo são aquelas cujas matérias estão indicadas no **§ 2º do artigo 24 da Constituição Estadual**⁴ (aplicado 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 respeito:

“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 inequívoca⁵”

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 interpretados restritivamente (art. 24, § 2º).

Quanto ao tema, lição de Hely Lopes Meirelles:

⁴ **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.”

⁵ 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 2054302-76.2022.8.26.0000

VOTO Nº 35412

“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 regimental⁶”.

Na hipótese, 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), eis que não dispõe 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*”, não havendo que se falar em inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa.

Por outro lado, de se reconhecer a invasão do Poder Legislativo de Itapecerica da Serra **na esfera privativa de competência do Poder Executivo**, com violação ao princípio da Reserva da Administração.

⁶ 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 2054302-76.2022.8.26.0000

VOTO Nº 35412

Pelo princípio da Separação dos Poderes, dispõe a Constituição do Estado de São Paulo, no seu art. 5º, 'caput', que “*São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário*”, e no parágrafo 2º que “*O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição*”.

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 insuscetíveis de deliberações concretas por parte do Legislativo⁷”.

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, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da

⁷ *Direito Constitucional*. Almedina, Coimbra, 5ª ed., pg. 810/811.



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

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2054302-76.2022.8.26.0000

VOTO Nº 35412

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 (ADIMC nº 2.364/AL, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, DJ 14.12.2001)⁸.

A propósito também o ensinamento de 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 governamental⁹”.

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

⁸ ADIN 3075/PR – j. 04.11.2014.

⁹ MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Municipal Brasileiro, 17ª edição, Malheiros Editores, p. 631



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

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2054302-76.2022.8.26.0000

VOTO Nº 35412

No caso, a norma impugnada não se limita a estabelecer de forma genérica o acompanhamento psicológico para mulheres vítimas de violência no Município de Itapecerica da Serra, mas impõe obrigação ao Chefe do Executivo a disponibilizar profissional habilitado (art. 1º), com a determinação ainda de elaboração de procedimentos, planejamentos e controles relacionados à devida execução da Lei no prazo de 60 dias (art. 3º), o que implica, por certo, na organização e funcionamento da Administração Pública, com o aparelhamento das suas Secretarias, demandando o remanejamento ou a admissão de servidores para tal tarefa.

Inegável, pois, que a pretensão legislativa ora impugnada interfere na organização do serviço público, acabando por invadir o núcleo da reserva da administração, vulnerando, nesta feita, o art. 47, incisos II e XIX, a, da Constituição Estadual.

Tecidas estas considerações, impõe-se reconhecer que a lei ora impugnada não encontra qualquer respaldo jurídico por representar interferência indevida do Poder Legislativo na seara do Executivo e consequente violação ao princípio constitucional da Separação dos Poderes (art. 5º da Constituição Estadual).

Anote-se, ademais, que sequer é admissível justificar que se trataria de lei autorizativa, visto que, pelas aludidas regras da Separação de Poderes, não é viável a autorização do Legislativo para atuação do Executivo em suas funções típicas.

No tema, SÉRGIO RESENDE DE BARROS critica a disseminação da espécie normativa: “*Autorizativa é a 'lei' que por não poder*



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

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2054302-76.2022.8.26.0000

VOTO Nº 35412

determinar limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder. O texto da 'lei' começa por uma expressão que se tornou padrão: 'Fica o Poder Executivo autorizado a ...'. O objeto da autorização por já ser de competência constitucional do Executivo não poderia ser 'determinado', mas é apenas 'autorizado' pelo Legislativo. Tais 'leis', óbvio, são sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria cabimento o Executivo se autorizar a si próprio, muito menos onde já o autoriza a própria Constituição. Elas constituem um vício patente.”¹⁰.

E, como bem ressaltado pelo Exmo. Des. Márcio Bartoli, em voto proferido em Ação Direta de Inconstitucionalidade: “(...) *Torna-se, claro, portanto, que permitir a existência das chamadas “leis autorizativas” traria como consequência lógica dar licença ao Poder Legislativo para desautorizar o Poder Executivo a, até mesmo, praticar atos de administração, criando impasses políticos intoleráveis nos municípios, em prejuízo da população local.* (...)”¹¹.”

Neste sentido, julgados deste C. Órgão Especial em casos análogos:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 5.449, de 18 de fevereiro de 2019, do Município de Mauá, de iniciativa parlamentar com integral veto do Prefeito, **que autoriza a doação de aparelhos auditivos aos alunos matriculados na rede de ensino público, com outras providências** - Alegação de usurpação da competência privativa do Poder Executivo, violando a separação os poderes - VÍCIO DE INICIATIVA Projeto apresentado por parlamentar direcionado a autorizar a doação, pelo Poder Executivo, de aparelhos auditivos mediante prévio exame audiométrico por médico vinculado à Secretaria Municipal de Saúde, bem como destinação do benefício apenas para famílias com renda abaixo de 2 (dois) salários-mínimos **Descaracterização da natureza autorizativa em função de diretrizes que colocam**

¹⁰ “Leis Autorizativas” – artigo: www.srbarros.com.br/pt/leisautorizativas.cont

¹¹ Adin nº 2086549-94.2017.8.26.0000, j. 13.09.2017.



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

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2054302-76.2022.8.26.0000

VOTO Nº 35412

obrigatoriedades a serem cumpridas pelo Poder Executivo, além de limitar o exercício da sua discricionariedade para ampliação do programa Inexistência, ainda, de Lei Federal ou Estadual que insira a obrigatoriedade da realização desse exame aos alunos da rede pública de ensino Não caracterização da competência suplementar dos Municípios para autorizar a atuação concorrente do Poder Legislativo na defesa da saúde e da infância e juventude, na forma dos artigos 24, incisos XII e XV, e 30, inciso I e VII, da Constituição Federal - ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA **Impossibilidade do Poder Legislativo, ainda que no exercício da competência concorrente, adentrar em matéria de gestão administrativa, de iniciativa privativa do Poder Executivo** Lei objurgada que cria critérios para atuação dos profissionais (otorrinolaringologistas) e direcionamento para determinada classe socioeconômica quando da constatação de problema na acuidade auditiva do aluno - Ofensa aos artigos 5º; 47, incisos II, XIV e XIX, alínea 'a'; e 144 da Constituição Estadual - CUSTEIO Não indicação durante a tramitação legislativa que implica apenas na inexistência do programa enquanto não houver dotação prevista no orçamento vigente - Ação julgada procedente.^{12*} (n/ grifos).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI Nº 14.595/2021 DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO LEI SUPOSTAMENTE AUTORIZATIVA QUE IMPÕE À ADMINISTRAÇÃO A DISTRIBUIÇÃO, PELA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE, DE ITEM ESPECÍFICO DE HIGIENE PESSOAL A PARCELA ESPECÍFICA DE MUNICÍPIOS DO SEXO FEMININO OFENSA À RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS QUE CONSTITUI COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO INCONSTITUCIONALIDADE.

1. Lei nº 14.595, de 25 de agosto de 2021, do Município de Ribeirão Preto, que supostamente autoriza o Administrador a distribuir absorventes higiênicos a alunas matriculadas na rede municipal de ensino. Desnecessidade de autorização legislativa. Admitir a autorização pressupõe admitir também a desautorização, o que é impensável e evidencia a invasão das competências administrativas e ofensa ao postulado da separação de Poderes.

2. Sob o manto da autorização, a lei impõe verdadeira obrigação à Administração Pública (“o Poder Executivo por meio da Secretaria Municipal da Educação fornecerá...”), modificando o rol de atribuições de órgão público. Intromissão em atos de gestão e

¹² ADIN nº 2297426-96.2020.8.26.0000, Rel. Des. Jacob Valente, j. 30.06.2021.



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

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2054302-76.2022.8.26.0000

VOTO Nº 35412

gerência de políticas públicas. Ofensa à reserva da Administração. Precedentes do STF e do Órgão Especial. Incompatibilidade da lei local com os artigos 5º, 47, II e XIV, e 144, da Constituição Estadual. Ação direta de inconstitucionalidade procedente¹³”.

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal nº 4.541, de 22 de junho de 2008, de iniciativa parlamentar, autorizando o Poder Executivo a criar o Programa Escola Municipal da Família desenvolvimento de uma cultura de paz no Município de Guarujá. Organização administrativa. Cabe, privativamente, ao Executivo a iniciativa legislativa de projetos que interfiram na gestão administrativa. Desrespeito ao princípio constitucional da 'reserva de administração'. Precedentes do STF. Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 25; 47, incisos II, XI, XIV e XIX e 144 da Constituição Estadual). Fonte de custeio. Possível a indicação de fonte de custeio genérica (art. 5º). Precedentes dos Tribunais Superiores. Ação procedente¹⁴”

Destarte, impõe-se a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 2920, de 09 de fevereiro de 2022.

Ante o exposto, julgo procedente a ação, nos termos do v. acórdão.

CRISTINA ZUCCHI

Relatora

¹³ ADIN nº 2226355-97.2021.8.26.0000, Rel. Des. Decio Notarangeli, j. 20.04.2022.

¹⁴ ADIN nº 2176625-88.2019.8.26.0000, Rel. Des. Evaristo dos Santos, j. 05.02.2020.