



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

Registro: 2023.0000155109

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2149735-10.2022.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE GUARULHOS.

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

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), MATHEUS FONTES, AROLDO VIOTTI, JAMES SIANO, COSTABILE E SOLIMENE, LUCIANA BRESCIANI, ELCIO TRUJILLO, LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, TASSO DUARTE DE MELO, SILVIA ROCHA, LUIZ ANTONIO DE GODOY, VICO MAÑAS, GOMES VARJÃO, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, DAMIÃO COGAN, FERREIRA RODRIGUES, FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO E VIANNA COTRIM.

São Paulo, 1º de março de 2023

FÁBIO GOUVÊA

RELATOR

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

Direta de Inconstitucionalidade n°
2149735-10.2022.8.26.0000

Comarca: São Paulo

Autor: Prefeito do Município de Guarulhos
Réu: Presidente da Câmara Municipal de
Guarulhos
Interessado: Estado de São Paulo

Voto n° 50.231

Ação direta de inconstitucionalidade. Prefeito do Município de Guarulhos em face da Lei Municipal n° 8.009, de 13 de maio de 2022, que criou o "Banco de Sangue Veterinário do Município de Guarulhos". Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal. Separação de Poderes. Matéria que se insere no âmbito da chamada "reserva de Administração". Ação direta julgada procedente, com efeitos ex tunc.

Trata-se de ação direta ajuizada pelo Prefeito de Guarulhos, na qual pretende a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal n° 8.009, de 13 de maio de 2022, que criou o "*Banco de Sangue Veterinário do Município de Guarulhos*".

Alega o alcaide, em suma, que a lei impugnada, de iniciativa parlamentar, cria atribuições e despesas para o Executivo, o que ofende a harmonia e a independência de poderes e implica vício de iniciativa, já que condiciona a forma pela qual a Administração deverá deliberar sobre programas em benefício



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

da população. Aduz, ainda, que projetos deste jaez devem partir do Chefe do Executivo. Ademais, aponta que o Diploma legal atacado não indica os recursos orçamentários vocacionados à cobertura das despesas que serão geradas para atendimento de suas disposições, notadamente o planejamento, criação e manutenção dos centros de coleta e distribuição de sangue animal. Teriam sido violados, destarte, os arts. 5º, 24, § 2º, item "1", 25, 47, inc. II, XI, XIV e XIX e 144, todos da Constituição Estadual (CE), e os arts. 2º e 84 da Constituição Federal de 1988 (CF).

Pela decisão a fls. 71/72 deferi a liminar pleiteada, para suspender a eficácia da Lei questionada.

Informações do Presidente da Câmara Municipal de Guarulhos a fls. 80/85, noticiando o trâmite legislativo e defendendo a constitucionalidade do Diploma legal atacado.

Embora citada (fls. 77), a douta Procuradora-Geral do Estado não se manifestou.

Parecer do douto Subprocurador-Geral de Justiça, Dr. Wallace Paiva Martins Junior, a fls. 94/102, opinando pela procedência da ação direta de inconstitucionalidade.

É o relatório.

A ação deve ser julgada procedente.

A lei municipal ora questionada em



PODER JUDICIÁRIO
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 Órgão Especial

fiscalização abstrata de constitucionalidade foi publicada com o seguinte teor:

Art. 1º Fica criado o Banco de Sangue Veterinário, com o objetivo de:

I - coletar, armazenar e distribuir sangue de cães e gatos para clínicas veterinárias públicas e privadas do Município de Guarulhos; e

II - promover a conscientização da população acerca da importância da doação de sangue por cães e gatos.

Art. 2º Todo sangue coletado será submetido a exames destinados a avaliar sua aptidão para transfusão, de maneira a evitar a contaminação dos pacientes.

Art. 3º O Poder Executivo regulamentará a presente Lei.

Art. 4º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 5º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Anoto, de início, que cumpre ao Tribunal de Justiça realizar o controle de constitucionalidade de leis ou atos normativos municipais tendo por parâmetro de controle a Constituição Estadual (art. 125, § 2º, da CF-88), e, eventualmente, como já assentado pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal, normas da Constituição Federal que sejam consideradas



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

de "reprodução obrigatória" pelo constituinte estadual, como é o caso daquelas que regem as competências dos entes federativos e o processo legislativo.

Conforme definição apresentada por Paulo Henrique Macera ("Reserva de administração: delimitação conceitual e aplicabilidade no direito brasileiro". In: *Revista Digital de Direito Administrativo*, vol. 1, n. 2, pp. 333-376, 2014), "[a] reserva de administração em sentido estrito tem por função a proteção da Administração Pública, visando resguardar o núcleo central da função administrativa contra indevidas ingerências", as quais podem partir tanto do Judiciário quanto do Legislativo.

Dentre as possíveis ingerências indevidas no campo próprio de atuação da Administração Pública está, justamente, a violação da iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo com relação a determinadas matérias que o texto constitucional destacou por serem especialmente sensíveis aos interesses administrativos. A ideia por trás dessa construção gira em torno de preservar a harmônica separação dos Poderes do Estado (art. 2º da CF-88 e art. 5º da CE).

Como bem destacado pela douta Procuradoria em seu parecer, o ato normativo objurgado cria política pública, determinando a criação de serviços e, conseqüentemente, impondo atribuições a órgãos públicos, ofendendo o princípio da separação de poderes.

Neste sentido, este Colendo Órgão Especial teve a oportunidade de se manifestar a



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

respeito de outras leis, nos seguintes termos:

"Ação Direta de
 Inconstitucionalidade. Município de São José
 do Rio Preto. Lei nº 13.697, de 23 de
 dezembro de 2020, que torna obrigatório o
 fornecimento de kits de acessibilidade aos
 alunos com deficiência, transtornos globais
 do desenvolvimento - TGD e altas
 habilidades/superdotação da rede municipal de
 ensino. 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 direta julgada procedente,
 com efeito ex tunc" (Ação Direta de
 Inconstitucionalidade nº
 2005552-77.2021.8.26.0000, Rel. Des. Cristina
 Zucchi, j. em 29.09.2021).

"AÇÃO DIRETA DE
 INCONSTITUCIONALIDADE — LEI Nº 3.898, DE 28
 DE ABRIL DE 2022, DO MUNICÍPIO DE ANDRADINA —
 LEI SUPOSTAMENTE AUTORIZATIVA QUE IMPÕE À
 ADMINISTRAÇÃO O FORNECIMENTO E DISTRIBUIÇÃO,
 PELA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE E
 SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA,
 DESENVOLVIMENTO SOCIAL E POLÍTICA SOBRE
 DROGAS, DE ABSORVENTES HIGIÊNICOS PARA
 MULHERES DE BAIXA RENDA E JOVENS DA REDE
 PÚBLICA DE ENSINO — OFENSA À RESERVA DA
 ADMINISTRAÇÃO — GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
 QUE CONSTITUI COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER
 EXECUTIVO — INCONSTITUCIONALIDADE. 1. Lei nº
 3.898, de 28 de abril de 2022, do Município
 de Andradina, que supostamente autoriza o
 Administrador a distribuir absorventes
 higiênicos a mulheres de baixa renda e jovens



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

da rede pública 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 de Saúde e Secretaria Municipal de Assistência, Desenvolvimento Social e Política sobre Drogas fornecerá"), modificando o rol de atribuições de órgão público. Intromissão em atos de gestão e 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 procedente." (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2110521-12.2022.8.26.0000, Rel. Des. Décio Notarangeli, j. em 07/12/2022)

Desta forma, por mais louváveis que sejam os propósitos inspiradores da Lei ora impugnada, que pretende zelar pela saúde dos animais domésticos dos munícipes, criando banco de sangue veterinário, o fato é que a norma, na prática, acaba ferindo a reserva de Administração, ao impor ao Poder Executivo atividades próprias de gestão, no caso, o planejamento, a organização e a execução de serviços públicos, em nítida violação aos arts. 5º e 47, inc. II, XIV e XIX, "a", ambos da Constituição Paulista, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 também da CE.

De rigor, portanto, o reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei nº 8.009, de 13 de maio de 2022, de Guarulhos, em razão do vício



PODER JUDICIÁRIO
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 Órgão Especial

de inconstitucionalidade formal subjetiva ("vício de iniciativa").

Por fim, não vislumbro inconstitucionalidade por alegada violação ao art. 25 da CE, haja vista que, como vem se manifestando este Órgão Especial, "(...) a falta de dotação orçamentária ou sua previsão genérica não implica na inconstitucionalidade da norma, mas tão somente, na sua inexecutabilidade no exercício em (que foi) promulgada, posto haver a possibilidade de inserção dos recursos necessários no exercício subsequente." (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2259407-21.2020.8.26.0000, Rel. Des. Xavier de Aquino, j. em 24/11/2021).

Por esses motivos, julgo procedente a presente ação direta para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 8.009, de 13 de maio de 2022, do Município de Guarulhos, pelas razões expostas, com efeitos *ex tunc*.

FÁBIO GOUVÊA
 Relator