



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2023.0000203540

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2217477-52.2022.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MARÍLIA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE MARÍLIA.

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

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), AROLDI 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, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, VICO MAÑAS, FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM E FÁBIO GOUVÊA.

São Paulo, 15 de março de 2023.

MATHEUS FONTES
RELATOR
Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Direta de Inconstitucionalidade nº 2217477-52.2022.8.26.0000

Autor: Prefeito do Município de Marília

Réu: Presidente da Câmara Municipal de Marília

Comarca: São Paulo

Voto nº 53.591

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 8.746, DE 16 DE NOVEMBRO DE 2021, DO MUNICÍPIO DE MARÍLIA, QUE “INSTITUI O “SELO RECONSTRUINDO VIDAS”, A SER CONFERIDO ÀS EMPRESAS QUE ADERIREM ÀS AÇÕES DE AUXÍLIO À RECONSTRUÇÃO DE MORADIAS, RETIRADA DE FAMÍLIAS RESIDENTES EM ÁREAS DE RISCO, QUE ESTEJAM EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL” - INICIATIVA PARLAMENTAR – NORMA GENÉRICA/ABSTRATA EM MATÉRIA DE POLÍTICA PÚBLICA SOCIAL E PROTETIVA VOLTADA AO INTERESSE LOCAL - INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DE PODERES - AUSÊNCIA DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NA LEI – FATO QUE, POR SI SÓ, NÃO ACARRETA SUA INCONSTITUCIONALIDADE - AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE, REVOGADA A LIMINAR.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Marília em face da Lei Ordinária nº 8.746/2021 do Município de Marília, que “institui o “Selo Reconstruindo Vidas”, a ser conferido às empresas que aderirem às ações de auxílio à reconstrução de moradias, retirada de famílias residentes em áreas de risco, que estejam em situação de vulnerabilidade social”.

Sustenta o autor que a lei impugnada, de iniciativa parlamentar, é inconstitucional porque, ao dispor sobre os requisitos para concessão de título a entidades de iniciativa privada que prestarem serviços sociais em áreas de atuação de secretarias municipais, adentrou na seara de conveniência e oportunidade do chefe do Poder Executivo, não observando o princípio federativo que estabelece regras de repartição de competências.

Aduz, ainda, que a lei cria de maneira implícita novas atribuições às diversas Secretarias, no



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

mínimo na seara fiscalizatória, sem falar que a atuação do particular no ímpeto de conseguir o título, sem o apoio da respectiva secretaria responsável, pode ir de encontro às políticas públicas já em andamento, prejudicando a atuação do Poder Executivo.

Acrescenta que a lei cria ônus ao Poder Executivo, pois exigirá diligências e expedientes próprios de seus agentes e órgãos, o que envolve aumento de despesas ou realocação de recursos originariamente afetados a outras ações os programas sociais já em execução.

Defende a legitimidade para propositura.

Salienta que a lei em questão desrespeita os artigos 5º, 25, 47, II, XI, XIV e XIX, alínea "a" e 144, todos da Constituição Estadual.

Postula medida cautelar para suspensão dos efeitos da Lei Ordinária nº 8.746/2021 do Município de Marília e, no mérito, procedência da ação para que seja declarada sua inconstitucionalidade.

A liminar foi concedida a fim de suspender provisoriamente a eficácia da norma (fls. 60/62).

A Procuradoria-Geral do Estado, embora tenha sido citada, não se manifestou (fls. 75).

O Presidente da Câmara Municipal de Marília prestou informações batendo-se pela constitucionalidade da lei guerreada (fls. 77/89).

A Procuradoria de Justiça opinou pela improcedência (fls. 126/133).

É o Relatório.

A Lei Ordinária nº 8.746, de 16 de novembro de 2021, do Município de Marília, que "institui o "Selo Reconstruindo Vidas", a ser conferido às empresas que aderirem às ações de auxílio à reconstrução de moradias, retirada de famílias residentes em áreas de risco, que estejam em situação de vulnerabilidade social", de iniciativa parlamentar, tem o seguinte teor:



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

"Art. 1º. Fica instituído o "Selo Reconstruindo Vidas", a ser conferido às empresas que aderirem às ações de auxílio à reconstrução de moradias, retirada de famílias residentes em áreas de risco, que estejam em situação de vulnerabilidade social, ou outras na área de habitação social.

Art. 2º. A concessão do "Selo Reconstruindo Vidas" far-se-á quando efetivamente comprovada a participação da empresa nas tarefas elencadas acima, próprias do programa.

Art. 3º. O "Selo Reconstruindo Vidas" visa certificar as empresas e órgãos governamentais, que atuem em consonância com a legislação vigente, cumpram regularmente suas obrigações fiscais e pratiquem as Responsabilidades Sociais Internas e Externas.

§ 1º. A Responsabilidade Social Interna consiste no desenvolvimento de controles que beneficiem o quadro funcional da empresa.

§ 2º. A Responsabilidade Social Externa se refere à realização pela empresa de projetos de cunho social direcionados à comunidade em geral.

Art. 4º. Para atingir a Responsabilidade Social Interna, o candidato ao Selo deverá apresentar os seguintes controles:

I - Educação:

a) manter todos os dependentes de funcionários, com idade, entre 06 e 14 anos, matriculados e frequentando o ensino fundamental;

b) apresentar programa de escolarização até 4ª série para funcionários sem essa formação.

II - Saúde:

a) manter controle pré-natal para funcionária;

b) divulgar programa de incentivo ao aleitamento materno até 06 meses de idade;

c) controlar carteira de vacinação para dependentes até 07 anos de idade;



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

d) realizar pelo menos 1 (um) programa de prevenção e promoção de saúde.

III - Criança e Adolescente: não utilizar mão-de-obra infanto-juvenil, conforme Estatuto da Criança e do Adolescente.

IV - Meio Ambiente: manter coleta seletiva do lixo em suas dependências.

Art. 5º. Para atingir a Responsabilidade Social Externa o candidato ao Selo deverá desenvolver ações sociais em alguma das áreas a seguir indicadas:

I - Educação;

II - Saúde;

III - Assistência Social;

IV - Meio Ambiente;

V - Cultura;

VI - Esporte e Lazer;

VII - Geração de Renda;

VIII - Voluntariado Empresarial.

§ 1º. A participação das empresas nas áreas previstas neste artigo poderá ser efetuada mediante disponibilidade de bens ou serviços.

§ 2º. Os projetos deverão ser registrados nos Conselhos Municipais das referidas áreas de atuação.

Parágrafo único. Para deliberação das certificações será realizada reunião do Comitê Avaliador, com a presença da maioria absoluta integrantes.

Art. 6º. O Selo terá validade de um ano, contado a entrega do certificado.

Art. 7º. A certificação do "Selo Reconstruindo Vidas" às empresas qualificadas deverá acontecer no mês de maio do ano subsequente.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Art. 8º. A empresa certificada deverá utilizar o Selo em todos os seus instrumentos de publicidade durante o ano da certificação.

Parágrafo único. A comprovação de uso do Selo conforme disposto no caput é condição de aceitabilidade do pedido para concessão de novo Selo.

Art. 9º. As despesas decorrentes da aplicação desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 10, O Poder Executivo regulamentará a presente lei.

Art. 11. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação”.

A norma impugnada teve origem em projeto de lei de autoria do vereador Eduardo Duarte do Nascimento. O projeto foi primeiramente aprovado pela Câmara Municipal, enviado ao prefeito municipal para sanção, e posteriormente promulgado pelo seu Presidente da Câmara Municipal, ante o decurso do prazo, transformando-se em lei.

Não cria nem extingue Secretarias e órgãos do Poder Executivo Municipal; não cria ou extingue cargos, funções ou empregos públicos, e não fixa a respectiva remuneração; igualmente não dispõe sobre servidores públicos e tampouco sobre os respectivos regimes jurídicos.

Consoante se colhe de seu bojo, trata-se de norma geral que estimula desenvolvimento de ações pelas empresas do município de Marília em matéria de política pública social e protetiva voltada ao interesse local, o que conta com o permissivo do artigo 30, inciso I, da Carta da República, aplicável aos Municípios por força do artigo 144 da Constituição Bandeirante.

Como bem salientou o ilustre Subprocurador-Geral de Justiça em seu parecer:

“O ato normativo impugnado, de iniciativa parlamentar, concretiza o fomento de atividade privada de interesse público, estimulando ações tendentes à responsabilidade social mediante certificação.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

A matéria empolgada no debate constitucional proposto diz com o princípio da divisão funcional do poder (separação de poderes), e impende ao seu exame com a contribuição pretoriana devotada a respeito, em especial a tese fixada em sede de repercussão geral pela Suprema Corte brasileira (Tema 917).

Ressalto, por sua extrema importância e manifesta sensibilidade, que a controvérsia rende ensejo à disputa entre os Poderes Executivo e Legislativo na condução política da gestão pública ou dos negócios públicos que, sob o influxo da modernidade neopositivista (ou pós-positivista), oscila conforme o esquema de organização político-jurídico adotado, percolando na compreensão da instituição, da natureza e dos limites das políticas públicas a partir do modelo vigente de separação de poderes.

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 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



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

discrecionariiedade (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 instituição de fomento público.

Não vislumbro na normativa em debate invasão à divisão funcional do poder”.

Não se sustenta, portanto, o argumento de que a matéria disposta na lei impugnada estaria inserida dentre aquelas sujeitas à iniciativa reservada do Executivo Municipal.

No sentido transcrevo a seguir as ementas dos seguintes acórdãos em casos semelhantes, para melhor compreensão:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 10.486, de 15 de março de 2022, de iniciativa parlamentar, que “Institui o Selo empresa amiga da mulher às empresas que cumprirem metas de valorização a plena vivência da mulher no ambiente de trabalho, e dá outras providências”. Confronto da norma rechaçada em face da Lei Orgânica do Município de Santo André, o que não se admite, sabido é que o exame abstrato de constitucionalidade somente pode ter por objeto leis ou atos normativos municipais, estaduais ou distritais, desde que contestados em face da própria Constituição do Estado-membro. Apontada afronta aos artigos 25 e 176, incisos I e II da Carta Bandeirante. Inocorrência. Falta de previsão de dotação orçamentária específica que não acarreta o reconhecimento de vício de inconstitucionalidade da norma. Iniciativa de isentar ou reduzir tributo, através da Lei de Diretrizes Orçamentárias e de Orçamento Anual que é concorrente, não havendo exclusividade do Alcaide, tema que foi objeto de Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo n. 743780/MG da C. Corte Suprema. Inocorrência de afronta, igualmente, ao artigo 113 do ADCT. Inciso IV do artigo 2º da norma combatida dispõe



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

que "As empresas que reservarem 2% (dois por cento) das vagas de emprego às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar poderão ser asseguradas, mediante lei específica, benefícios tributários a critério do Executivo", não criando, alterando, sequer definindo o benefício, que ficará a critério do Executivo, não se podendo falar, por ora, em estimativa de impacto orçamentário e financeiro. Lei em comento se insere no âmbito das políticas públicas protetivas da Constituição Federal que estabelece como um dos fundamentos do Estado Brasileiro "a dignidade da pessoa humana" (artigo 1º, inciso III), e inclui o direito à igualdade no rol de direitos e garantias fundamentais do cidadão (artigo 5º), reconhecendo-se, para a consecução de tais políticas públicas, a competência legislativa como concorrente entre os Poderes Executivo e Legislativo, não se havendo falar em vício de iniciativa. Tema 917 da C. Corte Suprema. Norma que, por outro lado, não cuida de ato concreto da administração, sequer de organização e planejamento, exercendo a função de, como norma geral e obrigatória, atender ao interesse local, o que conta com o permissivo do artigo 30, inciso I, da Carta da República, aplicável aos Municípios por força do artigo 144 da Constituição Bandeirante. Inciso II do artigo 2º da lei combatida que, consoante entendimento do Colegiado, não padece de vício de inconstitucionalidade, na medida em que "a norma não amplia e nem restringe o prazo constitucional, mas meramente premia as pessoas jurídicas que, por espontaneidade, foram além do mínimo garantido na Carta da República", ao teor do voto convergente que faz parte deste julgado. Ação improcedente" (Direta de Inconstitucionalidade nº 2089882-70.2022.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, Rel. Des. Xavier de Aquino, j. 24.08.2022).

"DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 16.808, de 23 de janeiro de 2018. Iniciativa parlamentar. Institui o Selo Cidade Linda no Município de São Paulo. Inocorrência de vício de inconstitucionalidade formal, à luz dos artigos 61 da Constituição Federal e 24 da Constituição Estadual. Ausência de previsão orçamentária específica. Irrelevância. Cominação de prazo para regulamentação. Não cabimento. Ressalvada a posição deste Relator que entendia que a disposição de alguns assuntos estavam fora da alçada do Poder Legislativo e que havia disciplina legislativa sobre alguns atos de gestão, em



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

violação ao princípio da separação entre os poderes neste passo, com desrespeito aos artigos 5º, 47, II e 144 da Constituição do Estado, a douta maioria entendeu constitucional também o disposto no art. 2º e seu parágrafo único, da Lei ora impugnada - Lei nº 16.808, de 23 de janeiro de 2018. À luz do presente feito, parece correto compreender que a lei em debate enquanto criadora de mera certificação conferida pela Administração Pública Municipal a pessoas jurídicas de direito privado que colaborem com o Poder Público na zeladoria urbana do Município - não se constitui em ato concreto de administração, tampouco se confunde com o planejamento e gerenciamento de serviços municipais. Na verdade, neste aspecto, cuida-se de norma geral obrigatória emanada a fim de proteger interesses da comunidade local, cabendo ao Município implantá-la por meio de provisões especiais, com respaldo no seu poder regulamentar (art. 84, IV, CF e 47, III, CE) respeitadas a conveniência e oportunidade da administração pública. AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE para declarar a inconstitucionalidade apenas da expressão "no prazo de 90 (noventa) dias, contados da data de sua publicação" constante do art. 4º da Lei nº 16.808, de 23 de janeiro de 2018, do Município de São Paulo" (de Direta de Inconstitucionalidade nº 2095527-18.2018.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, Rel. Des. Alex Zilenovski, j. 26.09.2018).

"Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal. Implantação do selo 'amigo do idoso' destinado a entidades que atendem idosos nas modalidades asilar e não asilar, e empresas parceiras, com ações em benefício da pessoa idosa. I. Inexistente vício de iniciativa legislativa. Rol constitucional exaustivo. Art. 24, §2º, CE, aplicável por simetria ao Município. Precedentes do Órgão Especial e STF. Tese nº 917 de Repercussão Geral. Não configurado ato concreto de administração, tampouco ato de planejamento e gerenciamento de serviços públicos municipais. Usurpação de atribuições do Poder Executivo não verificada. A concretização de lei que disponha sobre programa voltado à conscientização e estímulo à proteção do idoso é atividade inerente à atuação da administração. Lícito ao Legislativo Municipal impor ao Executivo o exercício de suas funções. Novos direitos e obrigações que devem ser introduzidos ao ordenamento justa e legitimamente por lei. Suposta ausência da fonte dos recursos financeiros



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

importaria, no máximo, na inexecuibilidade do programa no mesmo exercício orçamentário em que promulgada a norma questionada. II. Art. 4º, contudo, tem natureza autorizativa. Afronta ao princípio da legalidade. Atuação de toda autoridade pública deve se submeter à soberania da lei, dotada de obrigatoriedade ínsita. Criação de novos direitos e obrigações no ordenamento jurídico. Não pode o legislador transferir o exercício dessa típica função à administração por meio de suposta "autorização". Celebração de parceria ou convênio imposta à administração, como forma de consecução da lei, abrange questão afeta à organização administrativa e ao funcionamento do Poder Executivo. Inconstitucionalidade apenas nesse particular. Violação ao art. 47, II, XIV e XIX, a, CE. Pedido julgado parcialmente procedente. Inconstitucionalidade apenas do art. 4º, da lei atacada" (Direta de Inconstitucionalidade nº 2253854-95.2017.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, Rel. Des. Márcio Bartoli, j. 16.05.2018).

Ademais, ausência de previsão de dotação orçamentária na lei, por si só, não autoriza declaração de sua inconstitucionalidade, impedindo apenas sua eficácia no exercício financeiro respectivo (ADI nº 3.599/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 14.09.2007; ADI nº 1.585/DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 03.04.1998).

Portanto, não há que se falar em ofensa ao princípio da separação de poderes, à iniciativa legislativa reservada ou à reserva da administração, tampouco contrariedade ao ordenamento por criação de despesa pública não prevista no orçamento.

Julgo, pois, improcedente a ação, revogada a liminar.

MATHEUS FONTES
Relator