



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2023.0000424725

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2299163-66.2022.8.26.0000, 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. V.U. SUSTENTOU ORALMENTE O ADV. DR. HENRIQUE LENON FARIAS GUEDES.", de conformidade com o voto da Relatora, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), CAMILO LÉLLIS, GUILHERME G. STRENGER, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, VICO MAÑAS, FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, AROLDI VIOTTI, COSTABILE E SOLIMENE, LUCIANA BRESCIANI, ELCIO TRUJILLO, LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE E TASSO DUARTE DE MELO.

São Paulo, 24 de maio de 2023.

SILVIA ROCHA
RELATORA
Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Órgão Especial

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2299163-66.2022.8.26.0000

Autor: Prefeito do Município de Santo André

Réu: Presidente da Câmara Municipal de Santo André

Voto nº 35856.

- Ação direta de inconstitucionalidade - Lei nº 10.487 de 15 de março de 2022, do Município de Santo André, que instituiu “Programa de Prevenção e Tratamento da Endometriose” - Alegação de afronta aos artigos 5º, 24, § 2º, 1 e 2, 25, 47, II, XI, XIV e XIX, “a”, 144, e 176, I e II, da Constituição do Estado de São Paulo.

- Não houve vício de iniciativa, porque a matéria não é da competência legislativa exclusiva do chefe do Poder Executivo, mas há manifesta violação dos princípios da separação dos poderes e da reserva da administração - A lei impugnada não se limita a apresentar conceitos, normas principiológicas ou programáticas, diretrizes ou contornos para o desenvolvimento ou a execução de política pública, mas disciplina, concretamente, o modo como a Administração deve agir para enfrentar problema de saúde pública e implementar programa específico, atribuindo-lhe diversas obrigações e despesas - Infração dos artigos 5º, 47, II, XIV e XIX, “a”, e 144, da Carta Estadual.

- Embora não tenha havido indicação, na lei, da fonte de custeio das despesas dela decorrentes, não se vislumbra ofensa aos artigos 25 e 176, I e II, da Constituição do Estado, porque o Supremo Tribunal Federal já decidiu que “a ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro”.

- Alegação de afronta à Lei de Responsabilidade Fiscal - Irrelevância, para os fins deste processo - Como já decidiu o C. Órgão Especial, “O parâmetro de controle de constitucionalidade de norma municipal é unicamente a Constituição Estadual, afastando-se a análise da ação quanto a normas infraconstitucionais”.

- Não cabe ao Poder Legislativo local editar “normas autorizativas” de políticas públicas, porque o Executivo não depende de autorização para organizar e gerir sua própria Administração - Não cabe ao Poder Legislativo, além disso, fixar prazo, nas leis de sua iniciativa, para que o Executivo as regulamente, porque cumpre a este decidir quando e como fazê-lo, no exercício de juízo de conveniência e oportunidade.

- De acordo com a teoria da divisibilidade das leis, em sede de controle de constitucionalidade, os dispositivos que não apresentem vício devem permanecer válidos, a não ser que não possam subsistir autonomamente, por lógica ou inutilidade, como se dá com os artigos 1º, 8º e 9º da lei impugnada - Inconstitucionalidade integral da lei - Precedentes do Órgão Especial - Pedido procedente.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Trata-se de ação proposta pelo Prefeito de Santo André, pretendendo obter declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 10.487, de 15 de março de 2022, do mesmo Município, de iniciativa parlamentar, objeto de veto integral (fls. 36/37), derrubado pela Casa Legislativa, que instituiu o “Programa de Prevenção e Tratamento da Endometriose no Município de Santo André” (fls. 46/48).

O autor alega que a iniciativa de lei municipal que trata de política pública, cria programa e dispõe sobre a estrutura, a organização e o pessoal da Administração do Município, na prestação de serviço público, matérias típicas de gestão administrativa, é exclusiva do chefe do Poder Executivo local, de maneira que houve vício de iniciativa legislativa e afronta ao princípio da separação das funções de Estado.

Segundo a inicial, referida lei impôs obrigações, ampliou o campo de atuação da Secretaria de Saúde e criou despesas para a Administração do Município, sem indicar a existência de recursos disponíveis e sem previsão orçamentária, o que também agride os artigos 15 e 16, I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O autor alega que: a) as regras de competência constantes dos artigos 24 e 47 da Constituição do Estado de São Paulo se aplicam aos Municípios, por força do artigo 144 da mesma Carta; b) a Lei Orgânica de Santo André, em harmonia com a Constituição Estadual, atribui ao Prefeito competência exclusiva para a criação de projetos de lei concernentes à organização do Poder Executivo, à prestação de serviços públicos e à criação, à estruturação e às atribuições das secretarias e órgãos que compõem a Administração Municipal (artigo 42, III, IV e VI), além de competência para exercer a direção superior da Administração e para expedir decretos, portarias e outros atos administrativos (artigo 58, II e XII); c) as funções típicas de gestão administrativa do Poder Executivo são, regra geral, indelegáveis, conforme o artigo 5º, § 1º, da Constituição Paulista; e d) a lei em



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

questão também não poderia ter fixado prazo para o Executivo a regulamentar, porque cabe a este decidir quando fazê-lo, mediante o exercício de juízo de conveniência e oportunidade.

Acrescenta que, como constou em parecer da Secretaria Municipal de Saúde, no atual estágio de desenvolvimento da medicina, a endometriose, afecção inflamatória crônica que se caracteriza pela presença de tecido endometrial fora do útero, ainda não pode ser prevenida, razão pela qual não se cogita da criação de programa destinado à sua prevenção, casos de menor gravidade já são tratados pela rede básica de saúde e os casos mais complexos são atendidos pela rede estadual, que dispõe de melhor estrutura.

Aponta violação aos artigos 5º, 24, § 2º, 1 e 2, 25, 47, II, XI, XIV e XIX, “a”, 144, e 176, I e II, da Constituição do Estado, e pede declaração da inconstitucionalidade integral da referida lei.

Foi concedida tutela cautelar, para suspender a eficácia da lei impugnada, até o julgamento do mérito (fls. 53/55).

Em seguida, vieram aos autos informações da Mesa Diretora da Câmara Municipal de Santo André, sustentando que: a) não houve vício de iniciativa, porque a matéria não é da competência exclusiva do chefe do Poder Executivo; b) a lei é relevante, por tratar de política pública de saúde e da prevenção de doença; c) não há violação do princípio da separação das funções de Estado; d) o Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo reconheceu a possibilidade de o Poder Legislativo estabelecer diretrizes para política pública de enfrentamento à violência contra a mulher, no julgamento da ADIN nº 2082325-03.2020. 8.26.0000; e) o Poder Legislativo pode criar leis relativas à instituição de política pública ou à prestação de serviços públicos, inclusive na área da saúde, contanto que não invada a órbita da reserva administrativa, que deve ser interpretada restritivamente; f) no julgamento do



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

RE 1.304.277, interposto na ADIN nº 2261619-49.2019.8.26.0000, o Supremo Tribunal Federal validou lei municipal que discutia políticas públicas; g) o Supremo Tribunal Federal tem jurisprudência pacífica no sentido de que “não invade a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para os cofres municipais, não trate da estrutura ou da atribuição de órgãos do município nem do regime jurídico dos servidores públicos” (fl. 96); h) despesas criadas por leis oriundas do Poder Legislativo podem ser absorvidas por dotações orçamentárias próprias, mediante remanejamento ou complementação orçamentária, ou postergadas para o exercício subsequente, conforme o Órgão Especial decidiu no julgamento da ADIN nº 2177608-19.2021. 8.26.0000; e i) sendo a lei meramente autorizativa, basta que o Poder Executivo não a aplique, caso considere que ela é capaz de lhe causar prejuízo (fls. 69/101).

Já a Procuradoria-Geral de Justiça pontuou que: a) a lei questionada é de iniciativa concorrente e institui apenas “diretrizes e elementos essenciais” (fl. 265) para a execução de política pública na área da saúde, que visa concretizar direitos fundamentais; b) previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público, para a concretização de direito social previsto na Constituição Federal, não viola o princípio da separação de poderes; c) só há desrespeito à separação de poderes quando o Legislativo invade a iniciativa legislativa exclusiva do chefe do Poder Executivo ou a reserva da administração; d) o controle de constitucionalidade abstrato de lei municipal tem como único parâmetro a Constituição Estadual; d) a ausência de previsão orçamentária não gera a inconstitucionalidade da lei, mas, no máximo, a sua ineficácia no mesmo exercício financeiro; e) a palavra “anuais”, constante do artigo 2º, do artigo 4º, do parágrafo único do artigo 5º, do artigo 6º, X, e a expressão “no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da data de sua publicação”, constante do artigo 7º da lei, são incompatíveis com a reserva da Administração; f) a previsão de avaliações, exames, treinamentos e atualizações periódicas, dos artigos 2º e 3º, e a de geração de dados para monitoramento (artigo 5º, *caput*), não



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

invadem o campo de atuação do Poder Executivo, porque são contornos essenciais do programa; g) a lei prestigia, na parte em que é constitucional, o princípio da dignidade da pessoa humana; h) não há que se falar em lei “meramente autorizativa”, pois tais autorizações são, na verdade, determinações, que podem usurpar a competência do Poder Executivo; i) o Supremo Tribunal Federal tem decidido que “a fixação de prazo para regulamentação de lei afronta a divisão funcional do poder” (fl. 272); e j) o pedido deve ser julgado procedente em parte (fls. 259/273).

A Procuradora-Geral do Estado foi citada, mas não se manifestou (fls. 58/61 e 67).

É o relatório.

A Lei nº 10.487, de 15 de março de 2022, do Município de Santo André, promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal, após veto integral do Prefeito, instituiu programa de prevenção e tratamento de afecção ginecológica, a endometriose, envolvendo ações coordenadas pelo Poder Executivo, por meio do Sistema Único de Saúde.

A lei em questão determinou a implementação de programas de prevenção, prognóstico e tratamento da endometriose, de atendimento especializado para a doença, no Hospital da Mulher de Santo André, com equipe multidisciplinar, a criação de “Centro de Referência de Tratamento da Doença de Endometriose”, a realização de avaliações médicas periódicas, exames clínicos e laboratoriais, e de trabalhos científicos e treinamentos dirigidos a profissionais de saúde das áreas de ginecologia e obstetrícia, em cooperação com a rede privada de saúde e com órgãos públicos e entidades da sociedade civil, assim como de campanhas anuais de orientação, prevenção e tratamento da doença, com divulgação em escolas, em “eventos públicos, congressos, seminários, palestras e quaisquer outros eventos organizados pelo governo municipal”, a “confecção de cartazes, cartilhas, panfletos e plataforma digital vinculada



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

ao Poder Público, sobre as características da moléstia, prognóstico, sintomas e tratamento”, a promoção de outras ações para a conscientização da população sobre a doença e seus sinais de alerta, especialmente nas áreas mais carentes do Município, e de campanhas objetivando estimular “hábitos de vida relacionados à promoção da saúde e cuidados com a endometriose”, além do monitoramento, da coleta e da consolidação de dados estatísticos sobre a doença, pelo órgão condutor do programa na área da saúde, que poderia firmar parcerias com outras entidades e organizações não governamentais, e do desenvolvimento e implantação de sistema de informática próprio (artigos 2º a 6º).

Constou, também, da mencionada lei, que o Poder Executivo deveria regulamentá-la em até noventa dias e que as despesas decorrentes da sua aplicação deveriam correr “por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário” (artigos 7º e 8º).

Esta a íntegra da lei:

“LEI Nº 10.487, DE 15 DE MARÇO DE 2022

O Presidente da Câmara Municipal de Santo André, no uso de suas atribuições legais e nos termos do artigo 46, parágrafo 7º da Lei Orgânica do Município de Santo André, promulga a seguinte lei:

PROJETO DE LEI CM Nº 208/2021

AUTORIA: VEREADOR RENATO BARROS SANTIAGO FILHO – RENATINHO DO CONSELHO – AVANTE; VEREADORA ANA LÚCIA FERREIRA OLIVEIRA MEIRA – DRA. ANA VETERINÁRIA – DEMOCRATAS; VEREADORA SILVANA MARIA LOPES DE MEDEIROS - SILVANA MEDEIROS – PSD.

INSTITUI O PROGRAMA DE PREVENÇÃO E TRATAMENTO DA ENDOMETRIOSE NO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

A Câmara Municipal de Santo André decreta:

Art. 1º Fica instituído no município de Santo André o Programa de Prevenção e Tratamento da Doença de Endometriose.

Art. 2º O Programa de Prevenção e Tratamento da Doença de Endometriose, através do Sistema Único de Saúde, deverá fazer avaliações médicas periódicas, realização de exames clínicos e laboratoriais, assim como campanhas anuais de orientação, prevenção e tratamento.

Art. 3º O Programa de Prevenção e Tratamento da Doença de Endometriose deverá propor o treinamento e/ou atualização periódica dos profissionais da área de ginecologia e obstetrícia quanto ao Protocolo Clínico e as Diretrizes Terapêuticas (PDCT) da Endometriose e das boas práticas na relação profissionais de saúde com pacientes de endometriose.

Art. 4º O Poder Executivo poderá estabelecer cooperação técnica com a rede de saúde privada para a realização dos exames e treinamentos necessários.

Art. 5º O Poder Executivo garantirá, visando à melhoria de sua gestão pública, a geração de dados para o monitoramento e elaboração de indicadores que aprimorem as políticas públicas propostas nesta lei.

Parágrafo único. A política a que se refere o caput deste artigo será desenvolvida pelo Município, através do órgão condutor do Programa na área de saúde, que poderá firmar parcerias com outras entidades e organizações não governamentais.

Art. 6º O Programa de Prevenção e Tratamento da Doença de Endometriose compreende as seguintes ações, dentre outras:

I – Execução de campanhas de divulgação, tendo como principais temas:



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

a) elucidação sobre as características da doença e seus sintomas;

b) precauções a serem tomadas pelos pacientes da doença;

c) orientação sobre tratamento médico adequado;

d) orientação e suporte às famílias dos pacientes;

e) divulgação nas escolas para alunos e professores, garantindo o cuidado com os pacientes em idade escolar e impedindo a prática de bullying;

f) divulgação em eventos públicos, congressos, seminários, palestras e quaisquer outros eventos médicos organizados pelo governo municipal.

II – Implantação de sistema de informação, visando à obtenção e consolidação de dados epidemiológicos sobre a população atingida e à contribuição para o desenvolvimento de pesquisas científicas sobre a doença.

III – Instituição de parcerias e convênios entre órgãos públicos e entidades da sociedade civil, a fim de produzir trabalhos conjuntos sobre a doença.

IV – Promoção da conscientização e a orientação de sinais de alerta e informações sobre a endometriose, em várias modalidades de difusão de conhecimento à população, em especial, às zonas mais carentes do município de Santo André.

V – Estímulo de hábitos de vida relacionados à promoção de saúde e cuidados com a doença de endometriose.

VI – Criação de programas de atendimento no Hospital da Mulher de Santo André para atendimento especializado da patologia, com profissionais da área de Ginecologia e equipe multidisciplinar formado por psicólogo, enfermeiros e demais especialistas para os cuidados da pessoa com Endometriose.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

VII – Realização de campanhas, confecção de cartazes, cartilhas, panfletos, e plataforma digital vinculado ao Poder Público Municipal sobre as características da moléstia, prognóstico, sintomas e tratamento.

VIII – Implantação de um sistema informatizado, através dos órgãos competentes, de coleta de dados sobre os pacientes da moléstia integrado com os hospitais públicos, postos de saúde e entidades particulares de saúde, visando a:

- a) detecção do índice de incidência da moléstia no município;
- b) obtenção de dados dos pacientes, que visem contribuir com os estudos médicos realizados no município de Santo André;
- c) contribuição para aprimoramento das pesquisas científicas do setor;
- d) tratamento médico adequado à pessoa com endometriose.

IX – Instituição de programas de prognóstico e tratamento da endometriose.

X – Criação do Centro de Referência de Tratamento da Doença de Endometriose.

Art. 7º O Poder Executivo regulamentará esta lei no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da data de sua publicação.

Art. 8º As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 9º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

PEDRO LUIZ MATTOS CANHASSI BOTARO

Presidente”.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

A separação dos poderes da União é princípio fundamental da República e cláusula pétrea (artigos 2º e 60, § 4º, III, da Constituição Federal).

Do mesmo modo, a Constituição do Estado de São Paulo estabelece que os poderes do Estado, Legislativo, Executivo e Judiciário são independentes e harmônicos entre si (artigo 5º, *caput*), vedando-se a qualquer deles delegar atribuições (idem, § 1º).

O artigo 24, § 2º, da Constituição Estadual, ao dispor sobre a iniciativa legislativa, enumera quais matérias são de iniciativa exclusiva do Governador do Estado, a saber: “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”.

O artigo 25, *caput*, diz que, “Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos”.

O artigo 47, incisos II, XI, XIV e XIX, “a”, da Constituição Paulista, confere ao Governador competência privativa para exercer a direção superior da administração estadual, “praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo” (*g.n.*), iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos na própria Constituição, e para dispor, mediante decreto, sobre a “organização e o funcionamento da administração estadual”, quando não implicar aumento de despesa nem



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

criação ou extinção de órgãos públicos” (g.n.).

Já o artigo 144 da Constituição Paulista dispõe que os Municípios têm autonomia política, legislativa, administrativa e financeira, mas devem atender aos princípios estabelecidos na Carta Estadual e na Constituição Federal, o que compreende os princípios e normas atinentes à separação das funções de Estado e aos limites da competência de cada esfera de poder.

O artigo 176, I e II, da Constituição do Estado, por último, estabelece que “São vedados o início de programas, projetos e atividades não incluídos na lei orçamentária anual; e a realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais”.

Em primeiro lugar, não se vislumbra infração aos artigos 25, *caput*, e 176, I e II, da Constituição Paulista.

Este Órgão Especial tem decidido, com base na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que a falta de indicação, na lei, da sua fonte de custeio não implica inconstitucionalidade, mas, tão somente, a sua inexecutabilidade para o mesmo exercício orçamentário.

Nesse sentido, do Órgão Especial desta Corte:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 6.704/2020 do Município de Sertãozinho que inclui placas informativas com o número do 'Disque Denúncia' e o endereço eletrônico do canil municipal de Sertãozinho em abrigos, pontos de parada, cemitérios e demais recintos da cidade, para denúncia de maus tratos aos animais. ARTIGO 1º, PRIMEIRA PARTE – Ausência de transgressão a princípios constitucionais – Dispositivo que, a despeito de derivar de lei de iniciativa parlamentar, não interfere em atos de gestão administrativa, mas confere publicidade e transparência dos atos da Administração Pública, garantindo efetividade ao direito de acesso à informação – Princípio da reserva de administração que não é diretamente afetado, mesmo em se tratando de lei que cria despesa para a Administração Pública, posto que não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos – Preceito estabelecido pelo E. Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 917



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

da repercussão geral (ARE 878.911/RJ). ARTIGO 1º, PARTE FINAL E ARTIGO 3º – Dispositivos que versam sobre os locais de instalação das placas informativas e prazo para regulamentação da medida – Interferência em atos de competência exclusiva da Administração Pública, cuja iniciativa legislativa é reservada ao chefe do Poder Executivo – Violação dos arts. 5º, 24, §2º, 47, incisos II, XI, XIV E XIX, e 144 da Constituição Estadual. ARTIGO 2º – Alegação de falta de indicação dos recursos para atendimento dos novos encargos – Rejeição – Entendimento consolidado do E. Supremo Tribunal Federal no sentido de que a ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro – Indicação genérica acerca da origem dos recursos, presente no dispositivo em questão, que se revela suficiente para o atendimento do preceito constitucional – Precedentes – **AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE** (ADIN nº 2282715-52.2021.8.26.0000, rel. Des. Luís Fernando Nishi, j. 01.03.2023, *g.n.*).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Santo André. Lei Municipal nº 10.508, de 17.05.22, autorizando a instituição do "Programa Banco de Ração, Utensílios e Equipamentos", destinado à atenção animal. Vício de iniciativa. Inocorrência. Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal. Organização administrativa. Inconstitucionalidade. Cabe ao Executivo a gestão administrativa. Desrespeito aos princípios constitucionais da 'reserva de administração' e da separação dos poderes. A norma invade, inequivocamente, seara privativa do Executivo. Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 47, inciso XIV e 144 da Constituição Estadual). Ademais, matéria já regulamentada pelo Decreto nº 17.872, de 13 de janeiro de 2022), de autoria do Prefeito. Fonte de custeio. Ausente o vício. Leis dessa natureza 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. Ação procedente (ADIN nº 2186138-75.2022.8.26.0000, rel. Des. Evaristo dos Santos, j. 15.02.2023, *g.n.*).

“Entende-se, assim, que a previsão de dotação orçamentária generalista não poderá constituir em inafastável vício de inconstitucionalidade, vez que possíveis tanto o remanejamento orçamentário, quanto a sua complementação com verbas adicionais para acomodação das novas despesas. Possível, ademais, em última análise, a postergação do planejamento dos novos gastos para o exercício orçamentário subsequente, para que a Administração preserve a integridade de suas finanças.” (ADIN nº 2110879-55.2014.8.26.0000, rel. Des. Márcio Bártoli, j. 12.11.2014).



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Na mesma linha, são os julgados do Supremo Tribunal Federal:

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Leis federais nº 11.169/2005 e 11.170/2005, que alteram a remuneração dos servidores públicos integrantes dos Quadros de Pessoal da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. 3. Alegações de vício de iniciativa legislativa (arts. 2º 37, X, e 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal); desrespeito ao princípio da isonomia (art. 5º, caput, da Carta Magna); e inobservância da exigência de prévia dotação orçamentária (art. 169, § 1º, da CF). 4. Não configurada a alegada usurpação de iniciativa privativa do Presidente da República, tendo em vista que as normas impugnadas não pretenderam a revisão geral anual de remuneração dos servidores públicos. 5. Distinção entre reajuste setorial de servidores públicos e revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos: necessidade de lei específica para ambas as situações. 6. Ausência de violação ao princípio da isonomia, porquanto normas que concedem aumentos para determinados grupos, desde que tais reajustes sejam devidamente compensados, se for o caso, não afrontam o princípio da isonomia. 7. A ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro. 8. Ação direta não conhecida pelo argumento da violação do art. 169, § 1º, da Carta Magna. Precedentes: ADI 1585-DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, unânime, DJ 3.4.98; ADI 2339-SC, Rel. Min. Ilmar Galvão, unânime, DJ 1.6.2001; ADI 2343-SC, Rel. Min. Nelson Jobim, maioria, DJ 13.6.2003. 9. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, na parte conhecida, julgada improcedente.” (ADI nº 3599/DF, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJ-e de 14.09.2007, *g.n.*)

Depois, eventual desrespeito aos artigos 15 e 16, I e II, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), não releva, para o julgamento deste processo, já que “O parâmetro de controle de constitucionalidade de norma municipal é unicamente a Constituição Estadual, afastando-se a análise da ação quanto a normas infraconstitucionais” (TJSP, Órgão Especial, ADIN nº 2156050-54.2022.8.26.0000, rel. Des. Márcia Dalla Déa Barone, j. 08.02.2023).

Da leitura da lei impugnada, extrai-se que o Poder Legislativo Municipal criou programa aparentemente útil, porque o fato de a



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

endometriose ser doença crônica, em princípio inevitável, não impede a criação de programas governamentais de incentivo à pesquisa científica, conscientização, detecção precoce, tratamento especializado (a par da estrutura já existente) e controle de dados estatísticos.

Não houve vício de iniciativa, o que afasta a alegação de ofensa aos artigos 24, § 2º, 1 e 2, e 47, XI, da Constituição Estadual, porque a matéria da lei impugnada não se encaixa entre as matérias de competência privativa do Governador do Estado e dos Prefeitos dos Municípios, a teor dos artigos 24 e 144 da mesma Carta.

A propósito, o Supremo Tribunal Federal firmou tese, no julgamento do tema de repercussão geral nº 917 (*leading case*: ARE 878.911, relator Ministro Gilmar Mendes), afirmando que “Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, da Constituição Federal)”.

Não obstante, o Poder Legislativo Municipal interferiu indevidamente na esfera de competência do Poder Executivo.

É certo que a mencionada lei envolve gestão de política pública e impõe à Administração do Município diversas obrigações, como as de desenvolver e implementar programas de saúde e de informática e de criar centro de referência no tratamento da endometriose, e despesas, o que vulnera os artigos 5º, 47, II, XIV e XIX, “a”, e 144 da Constituição do Estado de São Paulo, e traduz violação do princípio da reserva da administração, que “impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo, diante da divisão funcional dos poderes e consequente vedação da chamada ultra vires legislatoris” (STJ, 2ª Turma, AgInt no REsp nº 1.958.756/PA, rel. Ministro Francisco Falcão, j. 28/3/2022, DJe de 31/3/2022).



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Em outras palavras, embora a lei não trate da estrutura, organização e funcionamento da Administração Municipal, nem, propriamente, das atribuições de seus órgãos, em sentido amplo, invade a competência privativa do Poder Executivo para disciplinar questões afetas à gestão administrativa.

Cumpre ao Poder Executivo, não à Câmara Municipal, deliberar sobre a conveniência e a oportunidade e sobre as regras aplicáveis a programas, campanhas e políticas públicas.

É verdade que a Constituição Federal atribui aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber (artigo 30, I e II), e que o Poder Legislativo pode elaborar leis com normas genéricas e abstratas sobre políticas, programas e iniciativas públicas, bem como destacar recursos, nas leis orçamentárias de sua competência, para determinada área ou ação.

Ocorre que a lei em tela não contém, apenas, conceitos, normas principiológicas ou de natureza programática, diretrizes e contornos para o desenvolvimento ou a execução de política pública, mas obrigações específicas, disciplinando como a Administração deve agir, concretamente, no enfrentamento do tema, o que, repita-se, fere a Constituição Estadual.

E não se alegue que alguns dos artigos da lei questionada (como os que aludem à possibilidade de a Administração firmar convênios e parcerias para realizar exames e treinamentos, para produzir trabalhos científicos e coletar dados estatísticos – artigos 4º, 5º, parágrafo único, e 6º, III) consistem apenas em normas “autorizativas” da Administração, por não utilizarem verbos imperativos, tratando-se, assim, de mera faculdade do Poder Executivo, porque é assente, neste C. Órgão Especial, o entendimento de que normas deste teor ostentam verdadeiro comando, tendo



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

em vista que o Executivo não necessita de autorização legislativa para organizar e administrar sua própria gestão.

Não bastasse, é certo que o Poder Legislativo não pode impor prazo para o Poder Executivo regulamentar lei de iniciativa parlamentar, conforme o Pleno do Supremo Tribunal Federal decidiu, recentemente, por maioria, no julgamento da ADI nº 4727 (rel. Ministro Edson Fachin, rel. p/ acórdão Ministro Gilmar Mendes, j. 23.02.2023), por ele representar interferência indevida.

É o Poder Executivo quem deve decidir quando e como regulamentar lei de iniciativa parlamentar, mediante o exercício de juízo de conveniência e oportunidade.

Todos os artigos da lei, não apenas os artigos indicados pela Procuradoria-Geral de Justiça, na manifestação de fls. 259/273, com exceção do artigo 1º, que institui o programa, do artigo 8º, que trata das despesas decorrentes da sua execução, e do artigo 9º, que fixa o início da sua vigência, impõem obrigações ao Poder Executivo ou disciplinam, efetivamente, de forma detalhada, o modo como ele deveria agir, para implementá-lo, sendo, pois, inconstitucionais.

Os artigos 1º, 8º e 9º da lei, muito embora não traduzam invasão à esfera de competência da Administração Pública, não subsistem de forma isolada, razão pela qual também ficam atingidos pelo decreto de inconstitucionalidade.

O Supremo Tribunal Federal já decidiu que, "Segundo a teoria da divisibilidade das leis, em sede de jurisdição constitucional, aqueles dispositivos que não apresentem vício de inconstitucionalidade devem permanecer válidos" (ADI 4.081, rel. Min. Edson Fachin, j. 22.11.2015). Por outro lado, também decidiu que somente os "dispositivos legais que puderem subsistir autonomamente não são abarcados pelo juízo de inconstitucionalidade" (ADI 1.942, rel. Min. Edson Fachin, j. 18.12.2015,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

g.n.).

Assim, se os dispositivos constitucionais forem dependentes dos dispositivos inconstitucionais e não puderem subsistir independentemente, por sua subsistência mostrar-se ilógica ou inútil – o que ocorre com os artigos 1º, 8º e 9º da lei em questão – é necessário inclui-los na declaração de inconstitucionalidade.

Nesse mesmo sentido, o Órgão Especial desta Corte já pontuou que a preservação de dispositivos isolados, em lei cuja substância foi declarada inconstitucional, “só é possível, evidentemente, quando os dispositivos aproveitados puderem subsistir autonomamente, porque, ao contrário, se existir relação de dependência ou de interdependência entre os dispositivos (na parte constitucional e inconstitucional), a inconstitucionalidade deve abranger toda norma, o que pode ocorrer mesmo que o autor não tenha pedido a declaração da primeira parte. É o que se denomina declaração de inconstitucionalidade por extensão ou arrastamento” (ADIN nº 2191295-97.2020.8.26.0000, rel. Des. Ferreira Rodrigues, j. 31.03.2021, *grifei*).

Houve, portanto, clara violação à Constituição Paulista, o que impõe reconhecer a inconstitucionalidade integral da Lei nº 10.487, de 15 de março de 2022, do Município de Santo André.

Tratando de situações análogas, há diversos precedentes deste C. Órgão Especial, de que são exemplos os seguintes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 14.190, de 08 de julho de 2022, do Município de São José do Rio Preto, de iniciativa parlamentar com integral veto do Prefeito, que institui o programa de 'fornecimento de absorventes higiênicos como política de combate à pobreza menstrual' - Alegação de usurpação da competência privativa do Poder Executivo, violando a separação os poderes – POLÍTICA PÚBLICA – Possibilidade de iniciativa concorrente de leis que instituem normas programáticas, genéricas e abstratas em relação à saúde pública e assistência social, desde que não adentrem nas atribuições da Administração para a sua implementação – Circunstância em que a norma objurgada não se limita a definir conceitos e objetivo do programa, mas avança sobre a forma da sua implementação e



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

o público 'específico' a ser alcançado, afastando-se do caráter meramente autorizativo e implicando atribuições de órgãos da Administração ligados à saúde e assistência social – Norma que é reputada inconstitucional, segundo precedentes deste Órgão Especial em matéria idêntica - Ofensa aos artigos 5º; 47, incisos II, XIV e XIX, alínea 'a'; e 144 da Constituição Estadual - REGULAMENTAÇÃO – Determinação no artigo 3º da referida Lei da sua regulamentação pelo Poder Executivo no prazo máximo de 60 (sessenta) dias - Ausência de hierarquia entre os Poderes - Inconstitucionalidade verificada também nesse dispositivo - Precedentes deste Órgão Especial – Inconstitucionalidade reconhecida a despeito dos nobres motivos que levaram à edição da Lei impugnada, com atribuição de efeitos 'ex tunc' - Ação julgada procedente (ADIN nº 2165244-78.2022.8.26.0000, rel. Des. Jacob Valente, j. 08.02.2023).

Ação direta de inconstitucionalidade – Lei nº 14.147, de 16 de março de 2022, do Município de São José do Rio Preto/SP, que 'cria a doação solidária da saúde, que possibilita ao contribuinte, no pagamento de dívidas municipais, da administração direta e indireta, que doe a diferença entre o valor da conta até a próxima unidade de real, ao Fundo Municipal da Saúde' – Inexistência de mácula ao artigo 25 da Carta Estadual pela simples ausência de previsão orçamentária à aplicação da lei – Iniciativa oriunda do Poder Legislativo local – Inviabilidade – Tese fixada em repercussão geral no âmbito do C. STF – Tema nº 917 – ARE 878.911/RJ – Lei que disciplina tema relacionado à reserva da administração, estabelecendo obrigações ao Executivo local, dispondo sobre definição de receitas de fundo municipal – Natureza 'autorizativa' da norma, quanto à celebração de convênios, que não impede o reconhecimento de nulidade – Violação à separação dos poderes – Ofensa aos artigos 5º, 24, § 2º, item 2, 47, incisos II, XIV, e XIX, alínea 'a', e 144, da Constituição Bandeirante – Precedentes – Ação procedente (ADIN nº 2063536-82.2022.8.26.0000, rel. Des. Francisco Casconi, j. 21.09.2022).

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 14.173, de 20 de maio de 2022, de iniciativa parlamentar, do Município de São José do Rio Preto, que "institui a Política Municipal de Prevenção ao Abandono e à Evasão Escolar". Alegado vício de iniciativa e apontada violação aos artigos 5º, 24, § 2º, inciso I, 47, incisos II e XI, e 144 da Constituição do Estado de São Paulo, bem como aos princípios da separação dos poderes e da razoabilidade. Diploma legislativo municipal que dispõe de forma genérica sobre a promoção de ações voltadas à educação de crianças e adolescentes, não cria ou extingue Secretarias e órgãos do Poder Executivo Municipal; não cria ou extingue cargos, funções ou empregos públicos, e não fixa a respectiva remuneração; bem como não dispõe sobre servidores públicos ou sobre militares e tampouco sobre os respectivos regimes jurídicos. Matéria nele versada que não se



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

insere entre as de iniciativa exclusiva do Poder Executivo. Tema 917 de repercussão geral. Artigo 5º da lei impugnada que, no entanto, cria obrigações para sua execução por parte da Administração Pública, invadindo competência privativa do Poder Executivo Municipal para cuidar das questões afetas à gestão administrativa, demonstrando incompatibilidade com os artigos 5º e 47, incisos II, XIV e XIX, da Constituição do Estado de São Paulo. Inconstitucionalidade do artigo 5º da lei impugnada. Ação parcialmente procedente (ADIN nº 2123586-74.2022.8.26.0000, rel. Des. Aroldo Viotti, j. 14.09.2022).

Diante do exposto, julgo o pedido procedente, para declarar a inconstitucionalidade integral da Lei nº 10.487, de 15 de março de 2022, do Município de Santo André.

SILVIA ROCHA
Relatora