



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2024.0000866500

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2072544-15.2024.8.26.0000, 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 EM PARTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores FERNANDO TORRES GARCIA (Presidente), LUCIANA BRESCIANI, LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, SILVIA ROCHA, NUEVO CAMPOS, CARLOS MONNERAT, RENATO RANGEL DESINANO, AFONSO FARO JR., JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES, GOMES VARJÃO, BERETTA DA SILVEIRA, FRANCISCO LOUREIRO, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, VICO MAÑAS, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, AROLDO VIOTTI E RICARDO DIP.

São Paulo, 11 de setembro de 2024

FIGUEIREDO GONÇALVES

RELATOR

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Voto n. 58.401

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº
 2072544-15.2024.8.26.0000

Requerente: Prefeita Municipal de Santo André

Requerido: Presidente da Câmara Municipal de Santo André

Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada por Prefeito - Lei nº 10.698, de 4 de setembro de 2023, do Município de Santo André/SP, que “Autoriza o Poder Executivo a instituir a 'Semana Municipal de Valorização da Pessoa Idosa' no município de Santo André e dá outras providências”. Alegação de vício de iniciativa. Inocorrência. Matéria não elencada entre aquelas de competência legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo (artigo 24, § 2º, da Constituição Estadual). Ofensa ao art. 25 da Constituição Paulista. 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”. Ofensa ao princípio da separação dos poderes. Há manifesta violação aos princípios da separação dos poderes e da reserva da administração, pois o art. 6º da lei questionada impõe obrigações específicas ao Poder Executivo, disciplinando a maneira como ele deve agir - Infração dos artigos 5º e 47, II e XIV, da Constituição Estadual. 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. Inconstitucionalidade do artigo 6º da lei. Precedentes do c. Órgão Especial. Pedido procedente em parte.

Cuidam estes autos de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo **PREFEITO MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ**, com pedido liminar, tendo por objeto a Lei nº 10.698, de 4 de setembro de 2023, do Município de Santo André/SP, que “Autoriza o Poder Executivo a instituir a 'Semana Municipal de Valorização da Pessoa Idosa' no município de Santo André e dá



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

outras providências.” (fls. 1-18).

Aduz o requerente que a referida lei, proposta por iniciativa do Legislativo Municipal, padece de vício de iniciativa e deverá ser declarada inconstitucional, ensejando assim violação ao princípio da separação dos poderes. Sustenta desrespeito aos artigos 5º; 25; 47, incisos II, XI, XIV e XIX, alínea “a”; 111 e 144, todos da Constituição Estadual, reproduzidos em homenagem ao princípio da simetria, da Constituição Federal (2º; 29; 60 §4º, inciso III; 61, §1º, alínea “a” e “e”; 84, incisos II, III e VI, alínea “a”).

A liminar foi indeferida (fls. 21-23).

As informações foram prestadas pela Câmara Municipal, que defendeu a constitucionalidade da lei impugnada, alegando ter cumprido todos os procedimentos do regular processo legislativo. Sustentou não haver vício de iniciativa, porque a matéria tratada não está entre aquelas de competência privativa do Poder Executivo, sendo este responsável pelo planejamento da ação e pela aplicação da medida. Destaca que a Subprocuradoria ofereceu parecer pelo arquivamento da representação da análise da constitucionalidade em instituto análogo (Semana Municipal dos Estudos Evangélicos), ressaltando que a Câmara Municipal possui



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

outras diversas leis que instituem semanas de conscientização, valorização e comemoração sobre diversos outros temas, a demonstrar a competência do Poder Legislativo. Assevera a sua competência para legislar sobre serviços públicos, não havendo óbice a que atue visando ao melhoramento de sua prestação. Por fim, aduz que a ausência de indicação de receita para suportar as despesas não tornaria a lei inconstitucional, mas apenas impediria sua aplicação naquele exercício financeiro (fls. 25-48).

Citada, a Procuradoria-Geral do Estado optou por não se pronunciar (fls. 112).

A douta Procuradoria-Geral de Justiça opinou pela parcial procedência do pedido (fls. 117-126).

É o relatório.

A arguição de inconstitucionalidade recai, como visto, em face da a Lei nº 10.698, de 4 de setembro de 2023, do Município de Santo André/SP, que “Autoriza o Poder Executivo a instituir a 'Semana Municipal de Valorização da Pessoa Idosa' no município de Santo André e dá outras providências.”, que assim dispõe:



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Art. 1º Fica autorizado o Poder Executivo a instituir no âmbito municipal a “Semana Municipal de Valorização da Pessoa Idosa”, a ser realizada, anualmente, na semana que compreender o dia 1º de outubro, Dia Nacional da Pessoa Idosa.

Art. 2º A “Semana de Valorização da Pessoa Idosa” terá por objetivo discutir, elaborar e propor diretrizes e estratégias de atuação que auxiliem o Poder Público na concretização das políticas públicas com foco na garantia do envelhecimento saudável e produtivo.

Art. 3º A programação anual da “Semana de Valorização da Pessoa Idosa” será estabelecida pelo Executivo Municipal, no âmbito de suas secretarias.

Art. 4º Na “Semana de Valorização da Pessoa Idosa” deverão ser realizadas audiências públicas, palestras socioeducativas, feiras de saúde, apresentações culturais, desportivas e de lazer, todas com temática dirigida à terceira



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

idade.

Art. 5º Os seguintes temas deverão ser objetos de abordagem na Semana de Valorização da Pessoa Idosa:

I - Os direitos e as garantias de atendimento prioritário da pessoa idosa, sobretudo aqueles assegurados na Lei Federal nº 10.471/2003 (Estatuto do Idoso);

II - A responsabilidade familiar e comunitária em relação aos idosos;

III - A promoção da saúde física e psíquica da população idosa;

IV - O empreendedorismo e a manutenção da produtividade na terceira idade;

V - A proteção à vida e a integridade física na velhice.

Art. 6º As empresas privadas, as organizações da sociedade civil, as entidades religiosas e as



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

associações sediadas no município de Santo André, com trabalho social relevante voltado à garantia de direitos da população idosa, deverão ser chamadas a colaborar na realização da “Semana de Valorização da Pessoa Idosa”, sendo-lhes assegurado o direito à voz nestes espaços.

Art. 7º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.”

Inicialmente, não há que se falar em vício de iniciativa, uma vez que a matéria da lei impugnada não está entre aquelas cuja competência é privativa do Governador do Estado, as quais foram enumeradas nos artigos 24, § 2º, da Constituição Estadual, estendendo-se, por força do artigo 144 do mesmo diploma, aos Prefeitos dos Municípios.

Assim dispõe o artigo 24, § 2º, da Constituição Paulista:

“§2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

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.”

Neste sentido, 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



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

que, embora crie despesa para a Administração, não trate 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)".

No mesmo sentido, não se vislumbra infração ao artigo 25 da mesma Constituição. Este c. Órgão Especial tem decidido, com base na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que a falta de indicação da fonte de custeio na lei não implica inconstitucionalidade, mas apenas impede sua aplicação naquele exercício financeiro.

Cita-se precedente deste Órgão Especial:

“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



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

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 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



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

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).”

Na mesma linha, o seguinte precedente do Supremo Tribunal Federal:



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

“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



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

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.).

No entanto, situação diversa se verifica no art. 6º da lei ora impugnada, sendo certo que houve intromissão do Poder



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Legislativo no plano das atribuições do Poder Executivo, ao determinar a forma de implementação da política pública, afrontando, assim, o princípio da separação de poderes.

Referido artigo não se limita a incluir data no calendário municipal, mas impõe regras específicas ao Poder Executivo, influenciando na sua gestão e vulnerando os artigos 5º e 47, II e XIV, da Constituição do Estado, com conseqüente ofensa ao 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 conseqüente vedação da chamada *ultra vires legislatoris*” (STJ, 2ª Turma, AgInt no REsp nº 1.958.756/PA, rel. Ministro Francisco Falcão, j. 28.03.2022).

Conquanto possa o Poder Legislativo instituir datas comemorativas e até políticas públicas, de maneira genérica e abstrata, este não pode disciplinar, concretamente, a forma como a Administração deve agir.

O artigo 6º da lei em questão determina que o Poder Executivo chame a colaborar “as empresas privadas, as organizações da sociedade civil, as entidades religiosas e as



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

associações sediadas no município de Santo André, com trabalho social relevante voltado à garantia de direitos da população idosa, assegurando-lhes direito à voz nos espaços promovidos.”

Destarte, apenas o artigo 6º da lei invade a órbita de atuação do Poder Executivo, sendo, portanto, inconstitucional. Os demais dispositivos não contêm vício 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, relator Ministro Edson Fachin, j. 22.11.2015). Decidiu, também, que os "dispositivos legais que puderem subsistir autonomamente não são abarcados pelo juízo de inconstitucionalidade" (ADI 1.942, relator Ministro Edson Fachin, j. 18.12.2015).

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

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Santo André. Lei nº 10.559, de 13.09.22, de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

iniciativa parlamentar, instituindo a "Semana Municipal de Conscientização do Autismo". Vício de iniciativa. Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do eg. Supremo Tribunal Federal. Inocorrência. Organização administrativa. 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 ao determinar a ornamentação do Paço Municipal, definir eventos comemorativos, impor a realização de exposição em locais indicados (art. 2º e seus §§ 1º, 2º, 3º, 4º e 5º). Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 47, inciso XIV e 144 da Constituição Estadual). Inconstitucionalidade. Fonte de custeio. 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



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

sua inexecutabilidade para o mesmo exercício. Ausente o vício. Ação procedente, em parte. (ADIN nº 2070409-64.2023.8.26.0000, rel. Des. Evaristo dos Santos, j. 16.08.2023)”;

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 6.382, de 20 de Abril de 2023, do Município de Catanduva/SP, que institui e dispõe sobre o dia municipal das artes marciais e esportes de combate - Alegado vício de iniciativa parlamentar - Não ocorrência - Matéria que não trata da estrutura/atribuição de órgãos do executivo, ou dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos - Tema 917 de Repercussão Geral do C. STF - Imposição de obrigação ao Poder Executivo – Violação ao princípio da separação dos poderes, à direção superior da Administração e ao constante no art. 47, inciso III, da Constituição Bandeirante - Ação direta julgada procedente em parte. (ADIN nº 2133620-74.2023.8.26.0000, rel. Des. Ademir



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Benedito, j. 30.08.2023)”;

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.

Lei nº 4.656, de 15 de dezembro de 2022, do município de Mirassol, de iniciativa parlamentar, que institui o "Dia Municipal da Saúde". Artigo 1º. Mera inclusão no calendário oficial do município de data alusiva à conscientização coletiva sobre determinado tema. Ausência de ingerência do Legislativo na competência privativa do Executivo. Competência concorrente. Tema nº 917 de repercussão geral da Suprema Corte. Inconstitucionalidade não verificada. Artigo 2º, caput e parágrafo único. Responsabilidade das Secretarias Municipais de Saúde e Educação pela organização e execução do evento, designando locais e parte do cronograma a ser seguido. Invasão, pelo Legislativo, da competência privativa do Prefeito para atos de gestão administrativa. Afronta ao princípio da separação dos Poderes. Inconstitucionalidade.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Precedentes. Ausência de dotação orçamentária que não induz à inconstitucionalidade da norma. Violação ao artigo 25 da Constituição Paulista não configurada. Ação parcialmente procedente. (ADIN nº 2041049-84.2023.8.26.0000, rel. Des. Xavier de Aquino, j. 21.06.2023)”.

Por fim, com relação à alegação de ofensa à Lei Orgânica do Município, ressaltou a douta Procuradoria-Geral de Justiça:

“Como premissa à análise do mérito e em decorrência do teor da petição inicial (fls. 08/09), é preciso enfatizar ser vedado o contraste da lei local impugnada com normas infraconstitucionais, como a Lei Orgânica do Município de Santo André, no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade. Qualquer alegação fundada em norma infraconstitucional não merece cognição, tendo em vista que é inviável a análise de outra norma municipal para aferição da alegada inconstitucionalidade da lei” (STF, AgR-RE 290.549/RJ, 1ª Turma, Ministro Dias Toffoli, 28-02-2012, DJe 29-03-2012), e “a pretensão de cotejo entre o ato estatal impugnado e o conteúdo de outra norma infraconstitucional não enseja ação direta



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

de inconstitucionalidade” (STF, AgR-ADI 3.790/PR, Tribunal Pleno, Ministro Menezes Direito, 29-11-2007, DJe 01-02- 2008).

Diante do exposto, julgo o pedido procedente em parte, para declarar a inconstitucionalidade do artigo 6º da Lei nº 10.698, de 4 de setembro de 2023, do Município de Santo André/SP.

Des. Figueiredo Gonçalves

Relator



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 SJ 6.1 - Serv. de Proces. do Órgão Especial
 Praça da Sé s/nº - Palácio da Justiça - Sala 309 - Sé - CEP:
 01018-010 - São Paulo/SP

CERTIDÃO

Processo nº: **2072544-15.2024.8.26.0000**
 Classe – Assunto: **Direta de Inconstitucionalidade - Processo Legislativo**
 Autor: **Prefeito do Município de Santo André**
 Réu: **Presidente da Câmara Municipal de Santo André**
 Relator(a): **FIGUEIREDO GONÇALVES**
 Órgão Julgador: **Órgão Especial**

CERTIDÃO DE PUBLICAÇÃO

CERTIFICO que o v. Acórdão foi disponibilizado no DJE hoje.

Considera-se data da publicação o 1º dia útil subsequente.

Advogado

Claudia Santoro (OAB: 155426/SP) - Cristiane de Lima Ghirghi
 (OAB: 122724/SP) - Henrique Lenon Farias Guedes (OAB:
 267776/SP) - Henrique Lenon Farias Guedes (OAB: 477039/SP) - Ivan
 Antonio Barbosa (OAB: 163443/SP) - Leandra Ferreira de Camargo
 (OAB: 185666/SP) - Poliana Moreira Delpupo (OAB: 264776/SP) -
 Rafael Gomes Corrêa (OAB: 168310/SP) - Rafael Lopes Pinto da Silva
 (OAB: 317462/SP) - Tania Cristina Borges Lunardi (OAB: 173719/SP)
 - Tania Cristina Borges Lunardi (OAB: 176755/SP)

São Paulo, 1º de outubro de 2024.

Silvania Dias Leão - Matrícula M356202
 Escrevente Técnico Judiciário



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
SJ 6.1 - Serv. de Proces. do Órgão Especial
Praça da Sé s/nº - Palácio da Justiça - Sala 309 - Sé - CEP:
01018-010 - São Paulo/SP