Registro: 2024.0000839635

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2157285-85.2024.8.26.0000, 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: "POR MAIORIA DE VOTOS, JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE EM PARTE. VENCIDOS OS EXMOS. SRS. DES. BERETTA DA SILVEIRA (COM DECLARAÇÃO), FERNANDO TORRES GARCIA, FRANCISCO LOUREIRO, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, JARBAS GOMES E NUEVO CAMPOS. FARÃO DECLARAÇÃO DE VOTO VENCEDOR OS EXMOS. SRS. DES. LUCIANA BRESCIANI, RICARDO DIP E CARLOS MONNERAT.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

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

São Paulo, 4 de setembro de 2024.

MARCIA DALLA DÉA BARONE
RELATOR
Assinatura Eletrônica

VOTO Nº **36.687**

Autor: Prefeito do Município de Santo André
Réu: Presidente da Câmara Municipal de Santo André

Ação Direta de Inconstitucionalidade − Município de Santo André − Lei n. 10.756/2024 que "Autoriza o Poder Executivo a instituir, no Município de Santo André, a Lei de Segurança em unidades de saúde, que cria um "botão de pânico" e um sistema de monitoramento inteligente 24 horas − Ação proposta pelo Prefeito Municipal, aduzindo ingerência do Poder Legislativo no Poder Executivo de iniciativa, ofensa ao princípio da separação dos poderes, além da atribuição privativa do chefe do executivo para legislar sobre tal assunto − Inconstitucionalidade verificada apenas dos artigos 2º e 5º da lei local − Ato normativo que versa sobre política pública de segurança nas unidades de saúde, não invadindo a iniciativa legislativa reservada ao Poder Executivo − Inconstitucionalidade verificada, contudo, na atribuição de funções a órgão do Poder Executivo − Ação julgada procedente em parte.

Vistos,

Cuida-se de ação direta ajuizada pelo Prefeito do Município de Santo André, com pedido liminar, buscando a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 10.756, de 15 de março de 2024, a qual "Autoriza o Poder Executivo a instituir, no Município de Santo André, a Lei de Segurança em unidades de saúde, que cria um "botão de pânico" e um sistema de monitoramento inteligente 24 horas.

A decisão inicial indeferiu o pedido de efeito suspensivo (fls. 53/54).

Informações prestadas pela Câmara

Municipal de Santo André (fls. 60/85) defendendo a constitucionalidade do ato. Alega não haver invasão da competência privativa do chefe do executivo para dispor sobre o assunto, tampouco ofensa ao pacto federativo. Narra que o Legislativo cria as leis relativas aos serviços públicos de segurança nas unidades de Saúde e o Executivo é o responsável pelo planejamento da ação e aplicação da medida. Alega, ademais, que a jurisprudência prevalecente do Col. Supremo Tribunal Federal é no sentido de que não invade competência privativa do chefe do Executivo lei que, embora crie despesa para os cofres municipais, não trate da estrutura ou das atribuições e órgãos do município.

Parecer da D. Procuradoria Geral de Justiça pela procedência em parte do pedido (fls. 96/103).

É o relatório.

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade em controle abstrato, na qual se pretende a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 10.756, de 15 de março de 2024, a qual "Autoriza o Poder Executivo a instituir, no Município de Santo André, a Lei de Segurança em unidades de saúde, que cria um "botão de pânico" e um sistema de monitoramento inteligente 24 horas, abaixo transcrita:

> Art. 1º - Ao Poder Executivo Municipal, fica autorizado a instituir, no município de Santo André, a lei segurança em unidades de saúde, que cria um "botão de pânico" e um sistema de monitoramento inteligente 24 horas.
>
> Art. 2º - A Secretaria de Segurança Cidadã e a Secretaria de Saúde do Município de Santo André poderão firmar parcerias com a iniciativa privada para a execução, desta lei.
>
> Art. 3º - Todas as unidades de saúde, no município

> de Santo André, deverão integrar o sistema de vigilância via câmeras, interno e externo ao COI (Centro de Operações Integradas), para que o monitoramento seja realizado por agentes de segurança e que haja maior fiscalização externa próximo aos horários de fechamento das unidades.
>
> Art. 4º - Toda unidade de saúde deverá dispor de um "botão de pânico", que deve ter comunicação direta com as forças policiais e com o Centro de Operações Integradas.
>
> Art. 5º - As regulamentações desta Lei devem ser feitas conjuntamente entre as secretarias de saúde e de segurança cidadã.
>
> Art. 6º - As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.
>
> Art. 7º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Segundo alega o Alcaide, em apertada síntese, referida lei incorre em vício de iniciativa, bem como viola o princípio da separação dos poderes, já que há a indevida ingerência do Poder Legislativo no exercício das atribuições típicas do Poder Executivo, com a imposição de obrigações a este, violando os artigos 5º, 25, 47, incisos II, XI, XIV e XIX, 111 e 144 da Constituição do Estado de São Paulo.

O pedido deve ser julgado procedente em parte, apenas para reconhecer a inconstitucionalidade dos artigos 2º e 5º da Lei Municipal n. 10.756, de 15 de março de 2024.

Como é cediço, em regra, a iniciativa legislativa é conferida ao Poder Legislativo, cabendo a iniciativa ao Poder Executivo de forma excepcional, em hipóteses delimitadas e restritas.

Neste cenário, imperioso ressaltar o entendimento sedimentado no julgamento do Tema 917 pelo Col. Supremo Tribunal Federal em repercussão geral, "*não usurpa a 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*"). (STF, tema 917).

Nos moldes estabelecidos pelo artigo 24, § 2º da Constituição do Estado de São Paulo, aplicável aos Municípios por força do artigo 144 do mesmo diploma, compete exclusivamente ao chefe do executivo:

> **Artigo 24 -** A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.
> **§2º -** Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:
> 1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;
> 2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX;
> 3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;
> 4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
> 5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;
> 6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos

No mesmo sentido, a Constituição do Estado de São Paulo estabelece, em seu artigo 47, incisos II, XIV e XIX, "a", a competência privativa do chefe do executivo de:

> **"II -** Exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;
> (...)
> (...)
> **XIV -** praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;
> (...)
> **XIX -** dispor, mediante decreto, sobre: (NR)
> **a)** organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos; (NR)"

Neste contexto, a autorização para a instituição de programa de segurança em unidades de saúde com o estabelecimento de "botão do pânico" e sistema de monitoramento inteligente 24 horas não envolve atos de gestão da Administração e a disciplina da organização e funcionamento da Administração Pública, porquanto tão somente dispõe acerca de política pública de segurança nas unidades de saúde.

Ainda que a implementação da política pública sobre a qual versa o ato normativo impugnado possa gerar custos para sua implementação, bem como demanda de pessoal para tanto, é certo que a norma busca dar concretude ao direito à saúde e segurança, não havendo que se falar em ofensa ao princípio da separação dos poderes.

Com efeito, colacionam-se precedentes deste E. Órgão Especial a respeito do tema:

- Ação direta de inconstitucionalidade - Lei nº 8.164, de 14 de agosto de 2023, do Município de Guarulhos, que "Institui o Programa Municipal denominado Censo de Animais Domésticos (CENAD) e dá outras providências" - Alegação de afronta ao artigo 113 do ADCT, de falta de indicação de fonte de custeio e de ofensa ao princípio da separação dos poderes. - Não houve vício de iniciativa, porque a matéria não é da competência legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. - A lei não infringe os artigos 25 e 176, I, da Constituição Estadual, que tratam da indicação de fonte de custeio, porque o Supremo Tribunal Federal já asseverou que a ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não implica inconstitucionalidade, apenas impede a sua aplicação no mesmo exercício financeiro. - Não há, além disso, violação da regra do artigo 113 do ADCT, pois a lei não cria nem altera despesa obrigatória, tampouco prevê renúncia de receita. - Há, por outro lado, manifesta violação dos princípios da separação dos poderes e da reserva da Administração - Os artigos 2º, §§ 1º e 2º, e 3º da lei impugnada não contêm apenas conceitos e diretrizes para a realização do censo, mas impõem obrigações específicas a órgão do Poder Executivo, disciplinando, concretamente, o modo como ele deveria agir, o que não se admite - Infração dos artigos 5º, caput, e 47, II, XIV e XIX, "a", da Constituição Paulista. - Ação objetiva com causa de pedir aberta - Possibilidade de reconhecimento de inconstitucionalidade sob prisma ou por fundamento diverso do invocado pelo autor. - 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 dos artigos 2º, §§ 1º e 2º, e 3º da lei questionada - Preservação dos demais artigos - Precedentes do C. Órgão Especial - Pedido procedente em parte.
(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2267333-48.2023.8.26.0000; Relator (a): Silvia Rocha; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 28/02/2024; Data de Registro: 29/02/2024)

Ação Direta de Inconstitucionalidade – Lei Municipal n.º 6.337, de 9 de novembro de 2022, do Município de Catanduva – Norma que estabelece diretriz de acessibilidade a ser aplicada nos cemitérios do Município de Catanduva e dá outras providências – Alegação de inconstitucionalidade em razão de vício de iniciativa e ofensa ao Princípio da Separação dos Poderes, bem como violação ao art. 113 do ADCT da Constituição Federal, uma vez que desacompanhada de estimativa de impacto financeiro – Vício que não se verifica – Norma que não trata das matérias constantes no art. 24, § 2º, da Constituição Estadual – Inteligência da tese fixada no julgamento do Tema nº 917 do STF – Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos – Lei que visa dar concretude a direito social previsto constitucionalmente – Arts. 227, § 1º, inciso II, e § 2º e

> 244, da Constituição Federal, que trata do direito de acessibilidade aos portadores de deficiência – Competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal para legislar acerca da proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência, observada a competência suplementar dos Municípios – Inteligência dos arts. 24, inciso XIV e 30, inciso II, da Carta Magna - Lei Federal n.º 10.098/2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida – Norma municipal que se limitou a explicitar o conteúdo de direito fundamental já expresso na Constituição e em outras normas de caráter geral – Entendimento do E. STF, no sentido de que "Não ofende a separação de poderes, a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição" - Não se verifica usurpação de competências legislativas ou materiais do chefe do Poder Executivo Municipal – Inconstitucionalidade decorrente da inobservância do art. 113 do ADCT que também não se verifica – Obrigações constantes na norma que foram anteriormente impostas por outras normas, inexistindo qualquer impacto orçamentário ou financeiro - Art. 4º da norma impugnada que viola o princípio da separação dos poderes, previsto no art. 5º da Constituição Estadual, bem como o art. 47, incisos II e XIV, do mesmo diploma legal, uma vez que a regulamentação de leis está inserida na competência privativa do Poder Executivo, razão pela qual ao legislador não é permitido impor prazo para que as leis sejam regulamentadas – Ação julgada parcialmente procedente, apenas para declarar a inconstitucionalidade da expressão "em até 90 (noventa) dias de sua publicação", prevista no art. 4º da Lei Municipal n.º 6.337/2022, do Município de Catanduva
> **(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2288124-72.2022.8.26.0000; Relator (a): Luciana Bresciani; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 26/04/2023; Data de Registro: 27/04/2023)**

Por outro lado, os artigos 2ºe 5º da Lei local apresentam vício de inconstitucionalidade, na medida em que impõem a atribuição a órgão público do Poder Executivo, usurpando a competência privativa do Chefe do Executivo, a quem incumbe tal mister, nos moldes dos artigos 5º, 24, § 2º, 2 e 47, inciso XIX, a, da Constituição do Estado de São Paulo. Com efeito:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – ARTIGOS 1°, 5°, 7°, 8º, 9° E 11° DA LEI MUNICIPAL Nº 1.925/2023 - Dispositivos legais que tratam da implementação de política pública de prevenção ao câncer – Objetivo de instrumentalizar e concretizar, no plano local, direito social e fundamental à saúde, previsto constitucionalmente –

Competência legislativa concorrente – Ausência de interferência sobre matérias de iniciativa privativa do Poder Executivo, que envolvam a definição de funções, organização, gastos, funcionamento, estrutura ou planejamento da Administração – Entendimento firmado no julgamento do Tema nº 917 do STF – Vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação de poderes inexistente, no particular. ARTIGOS 2º, 3º, 4º, 6º, 10 E 12 DA LEI MUNICIPAL Nº 1.925/2023 – Dispositivos que não se limitam a estabelecer regras programáticas, genéricas e abstratas a serem adotadas pela administração municipal em matéria de saúde pública, mas interferem sobre a função administrativa, estabelecendo normas sobre a organização, funcionamento, planejamento e atribuições da Administração e dos servidores da saúde – Matéria de competência privativa do Poder Executivo – Inteligência das súmulas 46 e 722 do STF - Violação, ademais, da competência privativa da União para tratar de infrações administrativas, prevista no artigo 22, I da Constituição - Inconstitucionalidade verificada no tocante a tais artigos - AÇÃO PROCEDENTE EM PARTE.
(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2321687-23.2023.8.26.0000; Relator (a): Luis Fernando Nishi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 03/07/2024; Data de Registro: 05/07/2024)

Em face do exposto, pelo voto, Julga-se procedente em parte a ação declaratória para o fim de declarar a inconstitucionalidade dos artigos 2º e 5º da Lei Municipal n. 10.756, de 15 de março de 2024, mantida a constitucionalidade dos demais dispositivos legais impugnados.

MARCIA DALLA DÉA BARONE
Relatora

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

Ação direta de inconstitucionalidade

Processo 2157285-85.2024.8.26.0000

Vogal: Des. Ricardo Dip

Requerente: Prefeito do Município de Santo André

Requerido: Presidente da Câmara Municipal de Santo André

Voto de convergente (n. 62.528):

Adotado o resumo processual proferido pela em. Des. MARCIA DALLA DÉA BARONE, meu voto adere a seu bem fundamentado entendimento.

Reitera-se aqui voto orientação já antes submetida a este Órgão Especial.

Há hipóteses, na Constituição brasileira em vigor, de expressa previsão de leis de autorização; vejam-se, por exemplo, arts. 22, par. único, 37, XIX e XX, 166, § 8º, 167, incisos V, VI, VIII e IX, e ainda § 5º.

Propriamente, as leis de autorização –também

nomeadas leis de delegação ou leis de habilitação– são as com que o parlamento «habilita ou autoriza o órgão executivo a emanar atos normativos com força de lei» (GOMES CANOTILHO, *Direito constitucional e teoria da constituição* , ed. Almedina, Coimbra, 1988, p. 667); ou, em palavras de BERTRAND MATHIEU, são leis que habilitam o poder executivo a intervir no domínio legislativo (*La loi*, ed. Dalloz, Paris, 1996, p. 60).

Em sentido próprio, as leis de autorização configuram «uma das técnicas de salvaguarda da reserva da lei» (MANUEL AFONSO VAZ, *Lei e reserva da lei*, Porto, 1992, p. 433), condicionando –**sem obrigar, porém**– uma atuação legislativa do poder executivo. Lê-se na doutrina

- de JOSÉ AFONSO DA SILVA: «Essas iniciativas parlamentares, mesmo quando traduzidas em lei, não têm o condão de obrigar ao Chefe do Poder Executivo a prática do ato autorizado» (*Processo constitucional de formação das leis*, ed. Malheiros, 2.ed., São Paulo, 2006, p. 332);

- de JORGE MIRANDA: «(...) o Governo recebe um poder, não um dever. Órgão de soberania distinto do Parlamento, exercerá quando entender (no âmbito temporal da autorização) ou não exercerá esse poder, com a liberdade inerente à função legislativa (...)» (*Atos legislativos* , ed. Almedina, Coimbra, 2022, p. 179).

Nesse quadro –insista-se– de leis de autorização em sentido próprio, o objeto da autorização é sempre matéria expressamente reservada à função parlamentar.

Dá-se, entretanto, que se elaborem leis –com indicações textuais de autorização para legislar–, sem que seu objeto se restrinja à matéria reservada à função do parlamento.

Essas **leis (impropriamente) autorizadoras** são anódinas (posta a salvo a eventual extração de que seu significado normativo, a despeito da textualização, não se dirija a «autorizar», mas a preceituar, proibir ou punir).

Todavia, não por isso devem reputar-se inválidas. É que essas leis –tanto possam de alguma sorte integrar-se no conjunto das leis ditas **supletórias**–, ao carecerem de significado normativo substancial, não passam de **indicações supérfluas, despiciendas, insuscetíveis de molestar a normativa constitucional** (cf., a propósito das leis ditas supletórias, facultativas ou declarativas: de são leis, disse JOAQUÍN COSTA, que «*no rígen por sí*», pois que têm o «*modo de reglas virtuales, potenciales, que no pasan a ser actuales*» –*apud* JUAN VALLET DE GOYTISOLO, *Metodología de las leyes*, ed. Revista de Derecho Privado, Madri, 1991, p. 586 *et sqq.*). Por isso mesmo, JOSAPHAT MARINHO (invocado por JOSÉ AFONSO DA SILVA, *o.c.*, p. 333) sustentou que as leis autorizadoras não são suscetíveis de inconstitucionalidade.

Da identificação do objeto de uma lei de autorização cabe retroceder, epistemicamente, ao exame da competência legislativa, de tal maneira que, incidindo em matéria reservada ao executivo, a invalidade da lei resulte dessa usurpação competencial e não, pois, da circunstância de ser norma de autorização.

ISSO DITO, acompanho, *da veniam* , o voto de relação e julgo procedente em parte a demanda, para declarar a invalidade somente dos arts. 2º e 5º da Lei municipal de Santo André 10.756/2024 (de 15-3).

É como voto.

Des. Ricardo Dip -vogal

Voto nº 124.206
Direta de Inconstitucionalidade nº 2157285-85.2024.8.26.0000
Comarca: São Paulo
Autor: Prefeito do Município de Santo André
Réu: Presidente da Câmara Municipal de Santo André

DECLARAÇÃO DE VOTO

LEI DE SEGURANÇA EM UNIDADES DE SAÚDE. BOTÃO DO PÂNICO. Norma de caráter autorizativo. Inconstitucionalidade verificada. Ilogicidade no ordenamento jurídico, vez que o Prefeito não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva ou mesmo concorrente competência. Violação flagrante à separação de Poderes (art. 5º, CE/SP). Ação procedente.

A par da precisa e ilustrada posição manifestada pela eminente Relatora, Des. **Márcia Dalla Dea Barone**, permito-me, sempre sob o mais elevado respeito, trazer este voto divergente, por entender − na espécie − que a norma promulgada se reveste de intransponível inconstitucionalidade.

De pronto, adoto o relatório de Sua Excelência, que assim resumiu a causa:

"*Vistos,*

Cuida-se de ação direta ajuizada pelo Prefeito do Município de Santo André, com pedido liminar, buscando a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 10.756, de 15 de março de 2024, a qual Autoriza o Poder Executivo a instituir, no

Município de Santo André, a Lei de Segurança em unidades de saúde, que cria um 'botão de pânico' e um sistema de monitoramento inteligente 24 horas.

A decisão inicial indeferiu o pedido de efeito suspensivo (fls. 53/54).

Informações prestadas pela Câmara Municipal de Santo André (fls. 60/85) defendendo a constitucionalidade do ato. Alega não haver invasão da competência privativa do chefe do executivo para dispor sobre o assunto, tampouco ofensa ao pacto federativo. Narra que o Legislativo cria as leis relativas aos serviços públicos de segurança nas unidades de Saúde e o Executivo é o responsável pelo planejamento da ação e aplicação da medida. Alega, ademais, que a jurisprudência prevalecente do Col. Supremo Tribunal Federal é no sentido de que não invade competência privativa do chefe do Executivo lei que, embora crie despesa para os cofres municipais, não trate da estrutura ou das atribuições e órgãos do município.

Parecer da D. Procuradoria Geral de Justiça pela procedência em parte do pedido (fls. 96/103).

É o relatório."

A e. Relatora declara inconstitucional, tão somente, os artigos 2º e 5º da lei em questão, ao fundamento de que eles estariam por usurpar a competência privativa do Chefe do Poder Executivo local.

Respeitadas as eventuais opiniões dissonantes, penso

que a pedra de toque está fundada em ponto que − ao olhar da doutrina, dos precedentes pretorianos e meu próprio − não pode ser ultrapassado: a lei é autorizativa.

O dispositivo que a principia traz esta condição em seu escrito, a saber:

> *"Art. 1º - Ao Poder Executivo Municipal, fica autorizado a instituir, no município de Santo André, a lei segurança em unidades de saúde, que cria um 'botão de pânico' e um sistema de monitoramento inteligente 24 horas.*
> *(...)"*

Em abertura, convém dizer que a situação em voga em nada se aproxima das conhecidas leis de autorização, as quais, nem de longe, licenciam o uso de seu conceito para referendar a validade do diploma ora criticado.

Aludidas normas, como é consabido, **são aquelas que condicionam e vinculam o conteúdo de outras leis, ou seja,** que **atuam como pressuposto normativo necessário de outras leis, cuja inexistência impede a eficácia** de atos outros e condutas do Executivo.

São exemplos delas o que consta nos artigos 22, parágrafo único, 37, incisos XIX e XX, 49, incisos II e III, e 167, incisos V, VI, VIII e IX do Texto Maior nacional, nos quais é possível ver a competência dada a essa natureza de lei, previsão essa que, repita-se, não pode ser ultrajada.

Insista-se: **esta reserva**, ao contrário do que alguns podem pensar, **em nada de confunde com as leis autorizativas**, do que trata a questão ora debatida, não se exibindo possível − em consequência − amalgamar ambos os assuntos, por mais que isso se apresente razoável.

No que tange a estas − leis autorizativas − vale realçar que nominada categoria foi vista, **inicialmente**, como constitucional, **tanto por presunção, quanto pela** expressa compreensão de nossa Altiva Suprema Corte, que editou à época − no ano de 1963 − a **Súmula 5**: "A sanção do projeto supre a

falta de iniciativa do Poder Executivo".

Tal súmula fincou o conceito de **convalidação**, que nada mais é senão a **validação do defeito** intrínseco da lei **por sua subsequente aprovação**.

De outro modo: **a legalidade exsurgiria** dessa simples circunstância, qual seja, a sua **aprovação**. Portanto, **a lei** que contivesse algum vício (no caso da lei autorizativa, a eiva de origem) **seria convalidada por posterior ato de sanção**. Nesse sentido, então, tem-se que a irregularidade é suprida quando o Poder Executivo a torna − em tese − aplicável.

Apesar de paradoxal, os defensores da utilização de "proposições autorizativas" reconhecem que **inexiste** a **possibilidade de sua execução**; porém, entendem que **a convalidação** do ato **o torna imune** a qualquer pecha **de inconstitucionalidade**, ao **singelo** argumento de que, se inicialmente há vício de iniciativa, esse **vício** é **sanado** com o ato de **sanção**, rematando seu raciocínio na direção de que a **sanção não vincula a sua subsequente execução**.

Malgrado o aparente selo de higidez de referido pensamento, o avanço das reflexões sobre o tema alterou a posição inicial a favor da constitucionalidade dessas proposições.

O **marco divisor** de águas se deu a partir do julgamento, pelo Colendo Supremo Tribunal Federal, da **Representação nº 686-GB**, em **1966**, que acolheu o voto do Relator, Ministro **Evandro Lins e Silva**, que assim resumiu − de forma lapidar − seu ponto de vista: "*O fato de lei impugnada ser meramente autorizativa não lhe retira a característica de inconstitucionalidade, que a desqualifica pela raiz*".

Muito embora o panorama jurídico estivesse sob novo ordenamento constitucional, o terno tempo de vigência da Súmula 5 não foi capaz de mantê-la viva, daí a alteração do entendimento para conceito mais

apropriado, no sentido da invalidade da norma.

Em uma única oração: **não há porquê a convalidar um ato que sequer deveria existir**.

O Honrado Supremo Tribunal Federal tem mantido essa convicção, inclusive sob a égide da atual Carta Política.

Confira-se:

> "*A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que − por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo − deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca.*"
> (ADIMC-724-RS, Tribunal Pleno, Relator, **Min. Celso de Mello**, j. 07.05.1992).

Aludida ponderação tem servido de base à doutrina destas terras, podendo-se destacar, dentre muitos, **Sérgio Resende de Barros** (Leis Autorizativas, *in* Revista da Instituição Toledo de Ensino, Bauru, ago/nov 2000, p. 262), *verbis*:

> "(...) *insistente na prática legislativa brasileira, a 'lei' autorizativa constitui um expediente, usado por parlamentares, para granjear o crédito político pela realização de obras ou serviços em campos materiais nos quais não têm iniciativa das leis, em geral matérias administrativas. Mediante esse tipo de 'leis', passam eles, de autores do projeto de lei, a co-autores da obra ou serviço autorizado. Os constituintes consideraram tais obras e serviços como estranhos aos legisladores e, por isso, os subtraíram da iniciativa parlamentar das leis. Para compensar essa perda, realmente exagerada, surgiu 'lei' autorizativa, praticada cada vez mais exageradamente. Autorizativa é a 'lei' que − por não poder determinar − limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder. O texto da 'lei' começa por uma expressão que se tornou padrão: 'Fica o Poder Executivo autorizado a...' O objeto da autorização − por já ser de competência constitucional do Executivo − não poderia ser 'determinado', mas é apenas 'autorizado' pelo*

> *Legislativo. Tais 'leis', óbvio, são sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria cabimento o Executivo se autorizar a si próprio, muito menos onde já o autoriza a própria Constituição. Elas constituem um vício patente.* (...)".

Em mesma linha, a doutrina brasileira seguiu o firme posicionamento do STF, cabendo trazer o entendimento de **Manoel Gonçalves Ferreira Filho**, que leciona no seguinte sentido:

"*Em realidade, o direito que o Executivo exerce ao propor leis é propriamente uma função exercida em favor do Estado, representante do interesse geral. Em vista disso, é bem claro que não pode ele concordar com a usurpação daquilo que rigorosamente não é seu. E, sobretudo, como assinalou* ***José Frederico Marques****, a concordância do Executivo em que uma função a ele delegada seja exercida pelo Legislativo importa em delegação proibida pela lógica da Constituição, a menos que esta expressamente permita.*" (Do Processo Legislativo, 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 213).

Assim também **Hely Lopes Meirelles** (Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed. São Paulo: Ed. Malheiros 2013 p. 756), que explica que "*O poder regulamentar é atributo do chefe do Executivo, e por isso mesmo não fica na dependência de autorização legislativa; derivado nosso sistema constitucional, como faculdade inerente e indispensável à chefia do Executivo (CF, art. 84, IV). Assim sendo, não é necessário que cada lei contenha dispositivo autorizador de sua regulamentação. Toda vez que o prefeito entender conveniente, poderá expedir, por decreto, regulamento de execução, desde que não invada as chamadas reservas da lei nem contrarie suas disposições e seu espírito.*".

A argumentação da natureza autorizativa da norma e da inércia na execução da lei não elide a conclusão de sua inconstitucionalidade. Essa questão foi bem examinada pela Suprema Corte que

assim se manifestou:

"Não é tolerável, com efeito, que, como está prestes a ocorrer neste caso, o Governador do Estado, à mercê das veleidades legislativas, permaneça durante tempo imprevisível com uma lei inconstitucional a tiracolo, ou, o que o seria ainda pior, seja compelido a transmiti-la a seu sucessor, com as conseqüências de ordem política daí derivadas" (STF, ADI-MC 2.367-SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. ***Maurício Corrêa****, 05-04-2001, v.u., DJ 05-03-2004, p. 13).*

Calha trazer, a propósito, a sólida posição veterana do E. Supremo Tribunal Federal:

> "*Ação Direta de Inconstitucionalidade. Medida liminar. Lei 709/94 do Distrito Federal. Diploma legal que concede autorização ao executivo. A inércia no uso da norma autorizativa é suficiente para que se evite, na origem, a perspectiva que animou o pedido de liminar. Periculum in mora não configurado. medida liminar indeferida*.".
> (STF, ADI 1.136 MC/DF, Rel. **Min. Francisco Rezek**, DJ-e 26.10.1994).

> "*CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. LEI QUE ATRIBUI TAREFAS AO DETRAN/ES, DE INICIATIVA PARLAMENTAR: INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. C.F, art. 61, § 1°, n, e, art. 84, II e VI. Lei 7.157, de 2002, do Espírito Santo.*
>
> *I. É de iniciativa do Chefe do Poder Executivo a proposta de lei que vise a criação, estruturação e atribuição de órgãos da administração pública: C.F, art. 61, § 1°, II, e, art. 84, II e VI.*
>
> *II. As regras do processo legislativo federal, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-membros.*
>
> *III. Precedentes do STF.*
>
> *IV. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.*"
>
> (STF, ADI 2.719-1-ES, Tribunal Pleno, Rel. **Min. Carlos**

Velloso, j, 20.03.2003, v.u.).

"*É indispensável a iniciativa do Chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/01, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelem as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação.*"

(STF, ADI 3.254-ES, Tribunal Pleno, Rel. **Min. Ellen Gracie**, j. 16.11.2005, v.u.).

Este Emérito Órgão Especial caminha no mesmo rumo, exibindo-se oportuno transcrever apenas alguns dos muitos julgamentos levados a termo, que têm se mantido uniformes ao longo do tempo. Ei-los, mais remotos:

"*Ação direta de inconstitucionalidade − Ajuizamento pelo Prefeito de São José do Rio Preto − Lei Municipal n°10.241/08 cria o serviço de fisioterapia e terapia ocupacional nas unidades básicas de saúde e determina que as despesas decorrentes 'correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário' − Matéria afeta à administração pública, cuja gestão é de competência do Prefeito − Vício de iniciativa configurado − Criação, ademais, de despesas sem a devida previsão de recursos - Inadmissibilidade − Violação dos artigos 5°e 25, ambos da Constituição Estadual − Inconstitucionalidade da lei configurada − Ação procedente.*"
(ADI 172.331-0/1-00, Rel. **Des. Walter de Almeida Guilherme**, v.u., j. 22.-0.-2009).

"*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALÍDADE − LEI N° 2.057/09, DO MUNICÍPIO DE LOUVEIRA − AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A COMUNICAR O CONTRIBUINTE DEVEDOR DAS CONTAS VENCIDAS E NÃO PAGAS DE ÁGUA, IPTU, ALVARÁ A ISS, NO PRAZO MÁXIMO DE 60 DIAS APÓS O VENCIMENTO − INCONSTITUCIONALÍDADE FORMAL E MATERIAL − VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES − INVASÃO DE*

> *COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO − AÇÃO PROCEDENTE.*
> *A lei inquinada originou-se de projeto de autoria de vereador e procura criar, a pretexto de ser meramente autorizativa, obrigações e deveres para a Administração Municipal, o que redunda em vício de iniciativa e usurpação de competência do Poder Executivo. Ademais, a Administração Pública não necessita de autorização para desempenhar funções das quais já está imbuída por força de mandamentos constitucionais.*"
> (ADI 994.09.223993-1, Rel. **Des. Artur Marques**, v.u., j. 19.05.2010).

> "*Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal n° 2.531, de 25 de novembro de 2009, do Município de Andradina, 'autorizando' o Poder Executivo Municipal a conceder a todos os alunos das escolas municipais auxílio pecuniário para aquisição de material escolar, através de vale-educação no comércio local. Lei de iniciativa da edilidade, mas que versa sobre matéria reservada à iniciativa do Chefe do Executivo. Violação aos arts. 5º, 25 e 144 da Constituição do Estado. Não obstante com caráter apenas 'autorizativo', lei da espécie usurpa a competência material do Chefe do Executivo. Ação procedente.*"
> (ADI 994.09.229479-7, Rel. **Des. José Santana**, v.u., 14.07.2010).

E nem se diga, como já pronunciaram em brado solar, que a fortuita **concorrência** de competência poderia atenuar a ofensa ao Texto Máximo nacional, notadamente porque **essa** "nova" **situação**, em verdade, **se põe idêntica** ao que se viu acima, vale dizer, que **estaria − o Alcaide − cônsono com a autorização** que o Legislativo estaria a lhe conferir.

Consoante se afirmou linhas atrás, **se o Prefeito tem competência, não precisa de alvará da Casa Legislativa, que**, por sua vez, **não tem permissão para autorizar o que não cabe ao Administrador-Mor municipal fazer e** tampouco, na linha de se localizar uma lógica de raciocínio, **não detém poderes para desautorizá-lo**, (por óbvio que a competência de autorizar implica a de não autorizar, consubstanciando-se no avesso da mesma

equação), o que representaria um inominado − e desconcertante − equívoco.

Tomando-se de empréstimo, novamente, as lúcidas decisões desta Respeitável Casa de Justiça, vale transcrever mais algumas delas **mais recentes** que navegaram nessa trilha.

Veja-se:

"*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE − LEI Nº 3.692, DE 15 DE OUTUBRO DE 2019, DO MUNICÍPIO DE HORTOLÂNDIA QUE 'DISPÕE SOBRE A IMPLANTAÇÃO DE DISPOSITIVO CHAMADO BOCA DE LOBO INTELIGENTE, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE HORTOLÂNDIA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS' - MATÉRIA TÍPICA DE GESTÃO ADMINISTRATIVA, QUE INCUMBE EXCLUSIVAMENTE AO PREFEITO −* ***LEI DE NATUREZA AUTORIZATIVA − INADMISSIBLIDADE − PREFEITO NÃO PRECISA DE AUTORIZAÇÃO DO LEGISLATIVO PARA O EXERCÍCIO DE ATOS DE SUA EXCLUSIVA OU MESMO CONCORRENTE COMPETÊNCIA*** *− DESRESPEITO AOS PRINCÍPIOS DA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - OFENSA AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS II, XIV E XIX, LETRA 'A', E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - INEXISTÊNCIA, CONTUDO, DE AFRONTA AO ARTIGO 25 DA CARTA BANDEIRANTE − INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA − AÇÃO PROCEDENTE."*

(ADI nº 2288284-05.2019.8.26.0000, Rel. **Des. Renato Sartorelli**, j. 15.07.2020, v.u. − o destaque não é do original)

"*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 7.902, de 21 de agosto de 2012, do Município de Jundiaí, que "autoriza criação de Central de Empregos para Pessoas com Deficiência". Alegação de vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos poderes. Reconhecimento. Norma impugnada, de iniciativa parlamentar, que ao dispor sobre criação de órgão público (Central de Empregos) avança sobre área de planejamento e gestão, dispondo sobre matéria que é reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo.* ***Lei meramente autorizativa. Irrelevância. Prefeito Municipal que não precisa de autorização do Legislativo***

para o exercício de atos de sua exclusiva competência. Norma impugnada que, na verdade, contém indisfarçável 'determinação' (ADIN nº 0283820-50.2011, Rel. Des. Walter de Almeida Guilherme, j. 25/04/2012), sendo, por isso, manifestamente inconstitucional*. Ação julgada procedente.*"
(ADI nº 2.234.995-60.2019.8.26.0000, Rel. Des. **Ferreira Rodrigues**, j. 12.02.2020, v.u. – idem quanto ao negrito).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 869, de 07 de abril de 2006 do Município de Taguaí Legislação que dispõe sobre a concessão de vale/ cartão alimentação aos servidores públicos, cujo valor fica a critério do Executivo e sua extensão à funcionários inativos e pensionistas Inviabilidade Princípio da reserva legal - Lei que não concede diretamente benefício, mas autoriza o Poder Executivo a fazê-lo - Flagrante afronta ao princípio da reserva legal (art. 128 da Constituição Estadual), que exige lei específica para instituição de vantagens de qualquer natureza a servidores públicos - Violação aos princípios da moralidade, razoabilidade, proporcionalidade, finalidade e interesse público - Ofensa aos artigos 5º, 111, 128 e 144, todos da Constituição Bandeirante - Ação direta julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade da Lei, com observação.".
(ADI nº 2195320-56.2020.8.26.0000, Relator Des. **Ademir Benedito**, j. 05.05.2021, v.u.).

"*- Ação direta de inconstitucionalidade - Lei nº 8.140, de 30 de maio de 2023, do Município de Guarulhos, que 'Autoriza o Poder Executivo a criar o aplicativo SOS Mulher no âmbito do Município de Guarulhos e dá outras providências' - Alegação de afronta aos artigos 5º, 24, § 2º, 1 e 2, 25, 47, II, XI e XIV, 144, e 176, I, da Carta Paulista. - 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, da Constituição Estadual - 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'. - 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 e diretrizes para o*

desenvolvimento ou a execução de política pública, mas disciplina, concretamente, o modo como a Administração deve agir para enfrentar problema de segurança pública, atribuindo-lhe diversas obrigações e despesas - Infração dos artigos 5º, 47, II e XIV, e 144 da Constituição Estadual. - 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 cumpra ou regulamente, porque cabe 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 6º e 7º da lei impugnada - Inconstitucionalidade integral da lei - Precedentes do Órgão Especial - Pedido procedente."
(ADI nº 2192840-03.2023.8.26.0000, Rel. **Des. Silvia Rocha**, j. 06.12.2023).

"*EMENTA: Ação Direta de Inconstitucionalidade - Lei nº 5.218, de 14 de janeiro de 2019, do Município de Agudos que 'proíbe o uso de fogos de artifício com estampido'.*
1. Medida de polícia administrativa - Legislação local que, em sua essência, não interfere na gestão do Município e tampouco veicula matéria inserida iniciativa privativa do Prefeito - Necessidade de fiscalização que não gera novas despesas porque inerente ao poder de polícia.
2. Proteção da saúde e do meio ambiente - Limitação ao exercício de liberdades públicas Dever de atuação administrativa conjunta e permanente que se impõe a todas as pessoas políticas da Federação (artigos 23, incisos II e VI, 196 e 225 da Constituição Federal e 191 da Carta Paulista) - Competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal (artigo 24, incisos VI e XII, da Lei Maior) - Possibilidade de o Município editar norma em caráter supletivo, de acordo com o interesse local - Tema 1.056 da Repercussão Geral (RE nº 1.210.727/SP).
3. Artigos 2º e 3º da Lei 5.218/2019 do Município de Agudos - Imposição de prazo para regulamentação e autorização para a realização de convênio -

Inadmissibilidade - Desrespeito ao princípio da separação dos poderes - Reconhecimento - Texto normativo, ademais, que confere ao Chefe do Poder Executivo local a prerrogativa de dispor sobre sanções pelo descumprimento da norma - Desrespeito ao princípio da reserva legal - Afronta aos artigos 5º, 47, inciso XIV, 111 e 144, todos da Carta Paulista - Inconstitucionalidade declarada apenas nesses pontos - Ação parcialmente procedente."
(ADI nº 2031978-97.2019.8.26.0000, Rel. **Des. Vianna Cotrim**, j. 21.02.2024).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 1.944/2023 do Município de Salto de Pirapora que criou o denominado programa "IPTU Verde", autorizando a concessão de desconto no Imposto Predial e Territorial Urbano como incentivo ao uso de tecnologias ambientais sustentáveis Norma impugnada que afronta a reserva legal, bem como desrespeita a autonomia administrativa, a separação dos poderes e, ainda, desconsidera a necessidade de apresentação de estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, dado que versa sobre renúncia de receita HIERARQUIA DAS NORMAS §6º do art. 150 da CF que exige para a concessão de isenção tributária apenas a edição de lei específica que observe a regulamentação estabelecida no Código Tributário Municipal, sendo despiciendo que o órgão legiferante o faça por meio de lei complementar Precedente do Órgão Especial LEI AUTORIZATIVA Lei que não concede diretamente benefício tributário, mas autoriza o Poder Executivo a fazê-lo Afronta ao princípio da reserva legal (art. 163, §6º, da Constituição Estadual), que exige lei específica para instituição de isenção tributária OFENSA À AUTONOMIA ADMINISTRATIVA Princípio da reserva de administração diretamente afetado, posto que trata da estrutura e atribuição de seus órgãos Preceito estabelecido pelo E. Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 917 da repercussão geral (ARE 878.911/RJ) Violação dos arts. 5º, 24, §2º, 47, incisos II, XI, XIV e XIX, e 144 da Constituição Estadual IMPRESCINDIBILIDADE DA REALIZAÇÃO DE ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO Proposição legislativa que cria ou altera despesa obrigatória ou renúncia de receita que deve ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, nos termos do art. 113 do ADCT Norma de reprodução obrigatória, dirigida a todos os entes

federativos - Lei impugnada que não foi precedida de estimativa de impacto orçamentário e financeiro Ofensa ao art. 144 da Constituição Estadual configurado Precedentes Impossibilidade de análise de constitucionalidade quanto a normas infraconstitucionais (Lei de Responsabilidade Fiscal) AÇÃO PROCEDENTE.
(ADI nº 2224558-18.2023.8.26.0000, Rel. **Des. Luís Fernando Nishi**, j. 13.03.2024).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 869, de 07 de abril de 2006 do Município de Taguaí Legislação que dispõe sobre a concessão de vale/ cartão alimentação aos servidores públicos, cujo valor fica a critério do Executivo e sua extensão à funcionários inativos e pensionistas Inviabilidade Princípio da reserva legal - Lei que não concede diretamente benefício, mas autoriza o Poder Executivo a fazê-lo - Flagrante afronta ao princípio da reserva legal (art. 128 da Constituição Estadual), que exige lei específica para instituição de vantagens de qualquer natureza a servidores públicos - Violação aos princípios da moralidade, razoabilidade, proporcionalidade, finalidade e interesse público - Ofensa aos artigos 5º, 111, 128 e 144, todos da Constituição Bandeirante - Ação direta julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade da Lei, com observação.".
(ADI nº 2195320-56.2020.8.26.0000, Relator Des. **Ademir Benedito**, j. 05.05.2021, v.u.).

"**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**
Lei Municipal nº 4.541, de 22 de junho de 2008, de iniciativa parlamentar, autorizando o Poder Executivo a criar o Programa Escola Municipal da Família desenvolvimento de uma cultura de paz no Município de Guarujá.
Organização administrativa. Cabe, privativamente, ao Executivo a iniciativa legislativa de projetos que interfiram na gestão administrativa. Desrespeito ao princípio constitucional da 'reserva de administração'. Precedentes do STF. Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 25; 47, incisos II, XI, XIV e XIX e 144 da Constituição Estadual).
Fonte de custeio. Possível a indicação de fonte de custeio genérica (art. 5º). Precedentes dos Tribunais Superiores.
Ação procedente."
(ADIn nº 2.176.625-88.2019.8.26.0000, Relator Des. **Evaristo dos Santos**, j. 05.02.2020, v.u. o texto confere com a origem).

Destaca-se desse último precedente o que expressamente fez constar o culto Desembargador **Evaristo dos Santos**:

"*Poder Executivo **não** necessita de autorização para o exercício de sua competência exclusiva ou concorrente*." (grifei)

Assim também minha convicção quando da análise da **ADI nº 2099925-71.2019.8.26.0000**, que **enaltece o mesmo princípio**, com a seguinte ementa:

"*DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 5.393, de 12 de novembro de 2018, do Município de Mauá, de iniciativa parlamentar, que disciplina a instalação de faixa elevada para travessia de pedestres em frente a escolas locais. (...) (2) NORMA DE CARÁTER AUTORIZATIVO (Art. 3º da lei impugnada): Inconstitucionalidade verificada. Ilogicidade no ordenamento jurídico, vez que o Prefeito não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva ou mesmo concorrente competência. Violação flagrante à separação de Poderes (art. 5º, CE/SP)*" (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2099925-71.2019.8.26.0000, Relator Desembargador **Beretta da Silveira**, j. 14 de agosto de 2019, V.U.).

Reproduzo aqui o que já deixei expresso na ADI acima mencionada de minha relatoria:

"*Pelo princípio da legalidade insculpido no artigo 5º, inciso II, da Constituição da República, a atuação de toda autoridade pública deve se submeter à soberania da lei. Leia-se em **Gilmar Ferreira Mendes** e **André Rufino do Vale** (Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 244) que*: "[...] *a ideia expressa no dispositivo é a de que somente a lei pode criar regras jurídicas (Rechtsgesetze - Leis), no sentido de interferir na esfera jurídica dos indivíduos de forma inovadora. Toda novidade modificativa do ordenamento jurídico está reservada à lei. É inegável, nesse*

sentido, o conteúdo material da expressão 'em virtude de lei' na Constituição de 1988. A lei é a regra de direito (Rechtssatz Sentença Judicial) ou norma jurídica (Rechtsnorm Estado de Direito) que tem por objeto a condição jurídica dos cidadãos, ou seja, que é capaz de interferir na esfera jurídica dos indivíduos, criando direitos e obrigações".

José Afonso da Silva (Processo Constitucional de Formação das Leis, 2ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, p. 25) ensina sobre o conceito de lei: "*Emile Bouvier e Gaston Jè estudaram o problema com proficiência; negando o conceito formal de lei, buscam firmar a definição verdadeira de lei. Criticam várias definições. Acham que a lei deve ser definida tendo em vista sua função e seus caracteres, visto que as definições correntes não distinguem a lei pelo seu aspecto funcional; não dizem o que é lei em sentido substancial e independentemente de qualquer forma, ou seja, de qualquer voto das assembleias que se chamam Poder Legislativo. [...] Então, estabelecem inicialmente os caracteres da lei para depois formularem o que chamam de verdadeira definição de lei. Esta é um preceito jurídico; é dotada de generalidade, de obrigatoriedade e de permanência ('La loi est permanente tant que les donnés du problème qu'elle régit sont les mêmes' tradução livre: "A lei é permanente, desde que os problemas dados que se rege são os mesmos"); e, finalmente, para extremar a lei do regulamento, do ponto de vista da função, destacam o caráter de originalidade da lei*".

Este Colendo Órgão Especial já deitou vozes sobre o assunto.

Verifica-se em trecho do ven. Acórdão na ADI nº 2137157-59.2015.8.26.0000, pela relatoria do eminente Desembargador **Márcio Bártoli** (j. em 21 de outubro de 2015, V.U.):

"*É certo, portanto, que em nosso Estado de Direito exige-se lei, dotada de obrigatoriedade ínsita, para a criação de novos direitos e obrigações no ordenamento jurídico, ainda que tal lei se destine à realização de*

políticas públicas e à implementação de programas visando à justiça social. No presente caso, contudo, a lei impugnada não cria objetivos, diretrizes e parâmetros para a efetivação de uma política pública, mas sim autoriza, ou delega ao Poder Executivo a criação do programa de capacitação profissional, de sorte que transferiu o exercício da típica função de inovar no ordenamento jurídico à Administração Municipal, a quem caberá, em verdade, instituir as regras locais delineadoras da política. Reitera-se que é competência do Poder Legislativo, ao criar a lei, estabelecer os direitos e obrigações inovadores no ordenamento − de forma abstrata porém com caráter de obrigatoriedade − delimitando, assim, o âmbito e os limites a serem observados pelo Poder Executivo no exercício do Poder regulamentar".

Caso não se adote essa intelecção, é fácil constatar a ocorrência de dois inegáveis riscos.

O primeiro, consiste em conceder permissão ao Legislativo para, ocultando-se na literalidade da locução "*Fica autorizado*", produzir textos legais acerca dos quais tem competência para editar, impondo, com isso, inadequada ordem ao Executivo, num perigoso jogo político em que os parlamentares municipais se valeriam desse expediente para (**1**) não apenas colocar o Alcaide em xeque, que outra saída não teria senão regulamentar a lei, como ainda (**2**) se apresentarem como destinatários dos aplausos pela concepção da norma benéfica.

O segundo diz respeito à regulamentação em si. Deveras, indaga-se: que penalidades remanescerão ao Prefeito caso ele se mantenha inerte e nada regulamente a respeito?

Ao cabo, vale sobrelevar que este Emérito Órgão Especial, na penúltima sessão de julgamento (21.ago.2024), assentou, por significativa votação, a decretação da inconstitucionalidade de semelhantes diplomas legais, que inclusive contou com a participação vencedora da nobre Relatora sorteada, *verbis*:

Número 106 da pauta – ADI nº 2052957-07.2024.8.26.0000 – contagem: **16 x 9**

"*LEI COMPLEMENTAR Nº 421, DE 14 DE FEVEREIRO DE 2024*
'Autoriza o Poder Executivo a instituir o programa de incentivo e desconto, denominado 'IPTU VERDE' no âmbito da Estância Turística de Tremembé e dá outras providências'
O PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE TREMEMBÉ, ESTADO DE SÃO PAULO, NO USO DAS ATRIBUIÇÕES QUE LHE SÃO CONFERIDAS PELO ARTIGO 26, V E DANDO CUMPRIMENTO AO QUE DETERMINA O § 7º DO ART. 47 DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO, PROMULGA A SEGUINTE LEI COMPLEMENTAR:

Art. 1º - Autoriza o Poder Executivo a instituir no âmbito do Município de Tremembé o IPTU VERDE, cujo objetivo é fomentar medidas que preservem, protejam e recuperem o meio ambiente, mediante concessão de benefício tributário ao contribuinte.
(...)".

Número 111 da pauta – ADI nº 2347650-33.2023.8.26.0000 – contagem: **20 x 5**

"*LEI Nº 6.456, DE 09 DE NOVEMBRO DE 2.023*

DISPÕE SOBRE A AUTORIZAÇÃO DE IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DE INCLUSÃO ESCOLAR "ABA" PARA CRIANÇAS COM AUTISMO NAS ESCOLAS DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE CATANDUVA DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Art. 1º - Fica autorizado o município de Catanduva a incluir, na Rede Municipal de Ensino, o Sistema de Inclusão Escolar baseado na técnica ABA – Análise do Comportamento Aplicada, para crianças e adolescentes diagnosticados com Transtorno do Espectro Autista – TEA.
(...)"

A questão, com a merecida licença, é mais profunda do que parece e somente um olhar objetivo, que retire a validade da autorização

conferida a quem dela não necessite, é que deve prevalecer, seja à conta da natureza de referidos diplomas, seja pelo que este Colendo Órgão Especial há muito tem definido, vale dizer, que a inconstitucionalidade os abrange a par de a competência ser exclusiva ou concorrente.

Em conclusão: a **inocuidade da lei autorizativa** − já que ela não tem força para obrigar − **não lhe retira a inconstitucionalidade**.

Içadas todas as vênias, não poderia este subscritor caminhar em sentido diverso, que estaria a modificar entendimento já consolidado de longa data neste Altivo Órgão Especial, sendo, por isso mesmo, **imperioso que a norma** em análise **seja declarada inconstitucional em sua íntegra**, **haja vista seu** manifesto **desrespeito ao princípio da separação dos poderes**, em **inequívoca vulneração** dos **artigos 5º, 47, incisos II, XIV e XIX, letra "a", e 144, todos da Magna Carta Paulista**.

Daí que, expressando, vez mais, profundo respeito aos fundamentos discordantes, entendo que a norma se reveste de instransponível inconstitucionalidade, consistente na circunstância de deter descabido caráter autorizativo, mote pelo qual **JULGO PROCEDENTE** o pedido inicial, máxime para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 10.699, de 04 de setembro de 2023, do município de Santo André.

BERETTA DE SILVEIRA
Vice-Presidente

Órgão Especial − Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

Direta de Inconstitucionalidade nº 2157285-85.2024.8.26.0000

Autor: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ

Interessado: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

DECLARAÇÃO DE VOTO VENCEDOR Nº 32.144

Reporto-me aos termos do relatório da ilustre e culta Relatora Sorteada, Desembargadora Márcia Dalla Déa Barone:

Vistos,

Cuida-se de ação direta ajuizada pelo Prefeito do Município de Santo André, com pedido liminar, buscando a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 10.756, de 15 de março de 2024, a qual "Autoriza o Poder Executivo a instituir, no Município de Santo André, a Lei de Segurança em unidades de saúde, que cria um "botão de pânico" e um sistema de monitoramento inteligente 24 horas.

A decisão inicial indeferiu o pedido de efeito suspensivo (fls. 53/54).

Informações prestadas pela Câmara Municipal de Santo André (fls. 60/85) defendendo a constitucionalidade do ato. Alega não haver invasão da competência privativa do chefe do executivo para dispor sobre o assunto, tampouco ofensa ao pacto federativo. Narra que o Legislativo cria as leis relativas aos serviços públicos de segurança nas unidades de Saúde e o Executivo é o responsável pelo planejamento da ação e aplicação da medida. Alega, ademais, que a jurisprudência

prevalecente do Col. Supremo Tribunal Federal é no sentido de que não invade competência privativa do chefe do Executivo lei que, embora crie despesa para os cofres municipais, não trate da estrutura ou das atribuições e órgãos do município.

Parecer da D. Procuradoria Geral de Justiça pela procedência em parte do pedido (fls. 96/103).

É o relatório.

Novamente tem-se em discussão neste C. Órgão Especial lei denominada "autorizativa", ora referente a instituição de "*um "botão de pânico" e um sistema de monitoramento inteligente 24 horas*" nas unidades de saúde andreenses.

Não parece haver dúvidas quanto à inserção da matéria no âmbito da tese fixada pelo E. STF no Tema nº 917 de Repercussão Geral (à exceção dos arts. 2º e 5º, nos termos do voto da i. Relatora). Inclusive, destaca-se a semelhança entre os casos concretos, que versam sobre a instalação de dispositivos de segurança.

Limita-se a controvérsia, portanto, a definir se a expressão "*Ao Poder Executivo Municipal, fica autorizado a instituir*" causa, por si só, a inconstitucionalidade do diploma.

Conforme destacado no sempre bem lançado voto do Exmo. Desembargador Beretta da Silveira, na sessão de 21/08/2024 este C. Órgão Especial apreciou as ADIs nº 2052957-07.2024.8.26.0000 e 2347650-33.2023.8.26.0000, prevalecendo, por maioria de votos, posição pela inconstitucionalidade das leis examinadas, por possuírem natureza

autorizativa.

Ainda que se não se negue a relevância de tais julgamentos, o fato é que a matéria não aparenta estar devidamente assentada neste C. Colegiado —como, aliás, demonstra a posição externada pela i. Relatora. É o que se observa dos seguintes precedentes, **todos unânimes, posteriores aos acima citados e contendo expressa rejeição da tese ora defendida pela divergência:**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO – Lei Municipal nº 14.544, de 15 de março de 2024 – Criação de curso pré-vestibular – Iniciativa parlamentar que autoriza a regulamentação pelo Poder Executivo – Ausência de caráter cogente - Ofensa à separação dos poderes – Inocorrência – Tema 917 do STF - Aplicabilidade – Alocação de recursos – Competência privativa do Poder Executivo da gestão financeira – Ação parcialmente procedente. PROCEDÊNCIA EM PARTE DO PEDIDO. (Direta de Inconstitucionalidade 2084704-72.2024.8.26.0000; Relator Afonso Faro Jr.; Data do Julgamento: 28/08/2024)

Lei:

Art. 1º Esta Lei autoriza a criação, pelo Poder Executivo Municipal, de Curso Pré-Vestibular para pessoas em situação de vulnerabilidade social, voltado a dar suporte ao público-alvo para a participação no Exame Nacional do Ensino Médio ENEM e outros vestibulares.

Voto condutor:

Cabe ressaltar, ainda, que a Lei Municipal n° 14.544/24 autoriza o Poder Executivo a exercer função regulamentar, desprovida de caráter cogente, o que não fere o princípio da interdependência e harmonia entre os poderes.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 6.486/2024 DO MUNICÍPIO DE CATANDUVA, PRODUTO DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE

DETERMINA A INSTALAÇÃO DE ASSENTOS E COBERTURAS EM TODOS OS PONTOS DE ÔNIBUS LOCALIZADOS NO MUNICÍPIO. - A norma impugnada é resultante de deflagração parlamentar, para instalarem-se assentos e coberturas em todos os pontos de ônibus da Municipalidade de Catanduva, e repercute -sob a perspectiva econômico-financeira- nos contratos administrativo de concessão, instituindo, sobre pactos de concessão já celebrados, obrigações compartilhadas entre o Município e a concessionária, relativamente à instalação, manutenção e gestão quanto aos assentos e coberturas de todos os pontos de ônibus da cidade. - A análise do impacto de inovações nos contratos de concessão administrativa é questão própria da administração pública; relaciona-se à gestão do serviço público administrativo, que é atribuição típica do poder executivo, a quem cabe a reserva de competência de iniciativa do processo de formação das leis correspondentes. Precedentes cônsonos deste Órgão Especial. Ação direta de inconstitucionalidade procedente. (Direta de Inconstitucionalidade 2104848-67.2024.8.26.0000; Relator Ricardo Dip; Data do Julgamento: 28/08/2024)

Lei:

Art. 1º Fica autorizada a instalação de assentos e coberturas em todos os pontos de ônibus localizados no município de Catanduva, visando melhorar o conforto e a segurança dos usuários do transporte público.

Voto condutor:

Tem-se no art. 1º da lei objeto mera autorização legislativa, que não impõe conduta alguma à Administração pública e é, por essa perspectiva, norma anódina.

Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Catanduva impugnando a Lei nº 6.480/2024, de iniciativa parlamentar, que dispõe a respeito do transporte público gratuito aos candidatos inscritos no ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio) – Alegação de usurpação da competência normativa privativa do Chefe do Executivo e de afronta ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão – Máculas verificadas – Inteligência dos arts. 120 e 159 da Constituição Estadual – Política tarifária, em última instância, controlada pelo Executivo, nos exatos termos da Carta Estadual – Descabida intervenção do Legislativo – Norma que, ademais, ao potencialmente reduzir a arrecadação tarifária, afronta o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão – Inobservância do art.

113 da ADCT – Pedido julgado procedente. (Direta de Inconstitucionalidade 2118922-29.2024.8.26.0000; minha relatoria; Data do Julgamento: 28/08/2024)

Lei:

Artigo 1°: Fica autorizado o Executivo oferecer transporte público gratuito aos candidatos inscritos no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) nas datas de realização das provas.

Voto condutor:

Em que pese constar a expressão "fica autorizado" no artigo 1º, verifica-se que os demais dispositivos estabelecem verdadeiras imposições ao Executivo.

Diante desse quadro, entendo ainda não ser possível invocar o princípio da colegialidade e tampouco o art. 926 do CPC.

A fim de evitar delongada reiteração dos argumentos contidos nos votos apresentados na sessão de 21/08/2024, assevero que o judicioso voto da n. Relatora está em consonância com: a) a jurisprudência da C. Suprema Corte, que, quando declarou a inconstitucionalidade de normas ditas autorizativas, **fê-lo porque veiculavam matéria cuja iniciativa normativa não pertencia ao Legislativo**, jamais se tratando de vício derivado simples e puramente da "autorização"; b) a interpretação teleológica das leis autorizativas, porquanto sendo elas artifício utilizado pela Casa de Leis para burlar a reserva constitucional de competências normativas, **a ausência dessa limitação (no caso, por força do Tema nº 917 do STF) revela que se trata de mera atecnia legislativa**.

Como também já por mim consignado naquela

assentada, o afastamento do vício em questão salutarmente **viabiliza a análise de temas relevantes**, visto que termos autorizativos são frequentemente empregadas pela edilidade em normas sobre políticas públicas concretizadoras de direitos sociais.

Na espécie, o vício formal apontado pela ilustrada divergência obsta a manutenção de programa destinado a prover maior segurança aos profissionais e aos próprios usuários da rede pública de saúde, alinhando-se com os direitos sociais constitucionalmente garantidos.

Por sinal, acerca da área da saúde é válido destacar novamente o RE 1.488.536/SP, provido monocraticamente pelo i. Min. Cristiano Zanin em 11/05/2024 para reformar v. acórdão deste C. Órgão Especial que havia declarado inconstitucional à Lei nº 10.510/2022 de Santo André, a qual "*autoriza o Poder Executivo a determinar a implantação de área de espera específica, nos postos e unidades de saúde, para atendimento médico pediátrico aos pacientes bebês e crianças separados dos pacientes adultos*".

Por fim, como também já dito, as leis autorizativas **veiculam verdadeiro comando direcionado ao Executivo**, o que é costumeiramente evidenciado pela própria redação das normas, com fixação de diversos parâmetros para implementação das políticas públicas e até mesmo sanções por descumprimento das previsões criadas.

No caso da lei andreense não é diferente: há determinação de integração do sistema de vigilância com o Centro de

Operações Integradas e estabelece-se que todas as unidades de saúde devem ter um "botão do pânico" ligado diretamente às forças policiais e ao COI. Essas determinações deixam nítido que a "autorização" não é denotativa, traduzindo-se em simples deficiência na técnica redacional por parte do Legislativo, o que de modo algum infirma a constitucionalidade da lei local.

Em suma, transcrevendo as elucidadoras palavras do i. Min. Edson Fachin, "***se é certo que a natureza autorizativa não supre o vício de iniciativa, inexistindo este, é irrelevante se é ou não autorizativa a norma editada***.".

Ante o exposto, pelo meu voto, acompanho a i. Relatora Sorteada, para julgar parcialmente procedente o pedido.

LUCIANA ALMEIDA PRADO BRESCIANI
Desembargadora

Voto nº 21.246
Direta de Inconstitucionalidade nº 2157285-85.2024.8.26.0000
Comarca: São Paulo
Autor: Prefeito do Município de Santo André
Réu: Presidente da Câmara Municipal de Santo André

DECLARAÇÃO DE VOTO CONVERGENTE

Adotado o relatório elaborado no minucioso voto de Relatoria da eminente Desembargadora *Marcia Dalla Déa Barone,* que julgou parcialmente procedente o pedido e declarou a inconstitucionalidade somente dos artigos 2º e 5º, ambos da Lei de iniciativa parlamentar nº 10.756, de 15 de março de 2024, do Município de Santo André, cujo teor *"autoriza o Poder Executivo a instituir, no Município de Santo André, a Lei de Segurança em unidades de saúde, que cria um 'botão de pânico' e um sistema de monitoramento inteligente 24 horas",* apresentei voto convergente, com as seguintes considerações.

Inicialmente, mister transcrever a redação da lei municipal ora impugnada:

> *"Art. 1º - Ao Poder Executivo Municipal, fica autorizado a instituir, no município de Santo André, a lei segurança em unidades de saúde, que cria um "botão de pânico" e um sistema de monitoramento inteligente 24 horas.*
> *Art. 2º - A Secretaria de Segurança Cidadã e a Secretaria de Saúde do Município de Santo André poderão firmar parcerias com a iniciativa privada para a execução, desta lei.*
> *Art. 3º - Todas as unidades de saúde, no município de Santo André, deverão integrar o sistema de vigilância via câmeras, interno e externo ao COI (Centro de Operações Integradas), para*

que o monitoramento seja realizado por agentes de segurança e que haja maior fiscalização externa próximo aos horários de fechamento das unidades.
Art. 4º - Toda unidade de saúde deverá dispor de um "botão de pânico", que deve ter comunicação direta com as forças policiais e com o Centro de Operações Integradas.
Art. 5º - As regulamentações desta Lei devem ser feitas conjuntamente entre as secretarias de saúde e de segurança cidadã.
Art. 6º - As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.
Art. 7º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação."

Com todo o respeito de quem pensa o contrário, à exceção dos artigos 2º e 5º, verifico que o fato de a lei de iniciativa da Vereança de Santo André utilizar a expressão "fica autorizado" não a torna automaticamente inconstitucional, sob o argumento de ser "lei autorizativa", pois, na presente hipótese, não se trata de matéria inserida na reserva da administração e na iniciativa legislativa exclusiva do Prefeito Municipal.

De fato, apenas alguns assuntos relacionados à gestão administrativa, previstos no artigo 24, § 2º, da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios, por força do respectivo artigo 144, são de competência exclusiva do Chefe do Executivo. Em consequência, as demais matérias podem ser objeto de lei de iniciativa do Legislativo, nos termos do artigo 24, *caput,* da Carta Paulista.

Nesse sentido, o E. Supremo Tribunal Federal, ao definir o Tema 917 de repercussão geral, fixou a tese de 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)".*

Desse modo, comungo do posicionamento de que **"lei autorizativa" do Legislativo Municipal, quando a iniciativa é de alçada do Alcaide**, por tratar de funcionamento e estrutura da Administração Pública, viola o princípio da separação dos poderes, sendo, portanto, dotada de **inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa**.

O fato de essas leis com comandos que apenas autorizam ou permitem terem sido sancionadas e promulgadas pelo Chefe do Executivo não as convalidam ou suprem o vício de iniciativa.

Isso, porque lei de iniciativa da Câmara Municipal que autoriza ou permite o Prefeito a atuar em campo que já é de sua exclusiva competência constitucional, além de denotar nítida anomalia, resulta, na realidade, em determinação para tomar providência administrativa ou iniciar processo legislativo.

Ora, não é de hoje que parlamentares utilizam o atalho da "lei autorizativa" para angariarem crédito político em ações públicas nas quais **não têm iniciativa para edição de leis**, arvorando-se de competência reservada do Executivo, o que é inadmissível, por violação do princípio da separação dos poderes e da reserva de administração.

Em outras palavras, a via transversa da lei meramente

autorizativa permite que o Legislativo usurpe competência do Executivo, criando, ainda, ao Alcaide, perante o julgamento da sociedade, verdadeira obrigação de adotar providências que seriam de sua conveniência.

Daí porque a consolidada jurisprudência do E. Supremo Tribunal Federal, há anos, é no sentido de que leis parlamentares autorizativas, quando a iniciativa é reservada do Poder Executivo, são dotadas de inconstitucionalidade formal:

> *"RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES. − O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais."*
> (STF, ADI-MC 2.364/AL, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 01-08-2001, DJ 14-12-2001, p. 23).

> *"DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI COMPLEMENTAR Nº 249, DE 01 DE OUTUBRO DE 2001, QUE AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A DISPOR SOBRE A REMUNERAÇÃO DOS INTEGRANTES DA CARREIRA DA POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DE RONDÔNIA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 61, § 1º, II, "a" e "c", 63, I, e 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. A Lei Complementar impugnada regula a remuneração e o regime jurídico de servidores públicos, sem iniciativa do Governador do*

Estado. 2. Incide, pois, em violação ao art. 61, § 1°, inciso II, letras "a" e "c", c/c artigo SF/15245.12906-41 rj2015-08545 3 25, todos da Constituição Federal. 3. Ação Direta julgada procedente, declarando o S.T.F. a inconstitucionalidade da L.C. n° 249, de 01.10.2001, do Estado de Rondônia. 4. Plenário. Decisão unânime."
(STF, ADI 2577/RO, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sydney Sanches, Julgamento: 03/04/2003).

"Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei Estadual nº 791/98, que autoriza concessão de "Abono Especial Mensal" a todos os servidores da Administração Direta do Estado. 3. Lei de iniciativa parlamentar. Usurpação de competência legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. 4. Violação do art. 61, § 1º, II, "a", da Constituição Federal. 5. Precedentes. 6. Procedência da ação. (grifamos) Em ambos os casos, o STF declarou a inconstitucionalidade das normas autorizativas por usurpação da competência legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo e pela mitigação do princípio da separação de Poderes."
(STF, ADI 1955/RO, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, Julgamento: 19/03/2003).

Assim, repita-se, o que se nota é que se declara a inconstitucionalidade de normas autorizativas, diante da usurpação da competência legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

No entanto, o caso em comento é distinto.

Conforme muito bem desenvolvido pela nobre Relatora, *"a autorização para a instituição de programa de segurança em unidades de saúde com o estabelecimento de 'botão do pânico' e sistema de monitoramento inteligente 24 horas não envolve atos de gestão da Administração e a disciplina da organização e funcionamento da Administração Pública, porquanto tão somente dispõe acerca de política pública de segurança nas unidades de saúde.*

Ainda que a implementação da política pública sobre a qual versa o ato normativo impugnado possa gerar custos para sua implementação, bem como demanda de pessoal para tanto, é certo que a norma busca dar concretude ao direito à saúde e segurança, não havendo que se falar em ofensa ao princípio da separação dos poderes".

A temática não é nova neste C. Órgão Especial:

> *"DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 5.352/2020, do Município de Araras, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a instalação de detectores de metais em estabelecimentos de ensino e dá outras providências -– Matéria que não se encontra especificamente no rol de competência privativa do Poder Executivo – Norma que não ingressa na estrutura ou atribuição dos órgãos da Administração Pública e nem no regime jurídico dos servidores – Ausência de interferência na gestão administrativa – Inviabilidade de reconhecimento de inconstitucionalidade – Tema de repercussão geral estabelecido pelo STF (Tema 917) – Proteção integral de crianças e adolescentes que é direito fundamental de segunda geração, impondo prestação positiva de todos os entes políticos – Precedentes Órgão Especial – Inconstitucionalidade não configurada – Ação improcedente."*
> (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2171286-80.2021.8.26.0000; Relator (a): Moreira Viegas; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 26/01/2022; Data de Registro: 04/02/2022).

> *"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 2.724, de 03 de setembro de 2019, do Município de Itapecerica da Serra, que dispõe sobre a obrigatoriedade da instalação de câmeras de monitoramento e segurança nas dependências das escolas públicas municipais. 1) Violação ao princípio da Separação de Poderes. Inocorrência. Norma que se restringe a cuidar de diretrizes gerais de política de segurança pública nas escolas, assegurando condições de segurança aos alunos da rede municipal de ensino. Inexistência de conflito entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo. Matéria que não se encontra no rol de iniciativa reservada do Poder Executivo elencado no parágrafo 2º do artigo 24 da Constituição Estadual, bem como não impõe atribuições a órgãos públicos, interferência na*

> *Administração do Município, ou fixação de prazos, e, portanto não viola o princípio da Reserva da Administração previsto no (art. 47, incisos II, XIV, XIX). 2) Irrelevante a arguição de criação de despesas. Eventual ausência de receitas acarreta, no máximo, a inexequibilidade da norma no mesmo exercício em que foi promulgada. De rigor a declaração de constitucionalidade da Lei nº 2.724, de 03 de setembro de 2019, do Município de Itapecerica da Serra. Ação direta julgada improcedente."*
> (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2228006-38.2019.8.26.0000; Relator (a): Cristina Zucchi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/03/2020; Data de Registro: 13/03/2020).

De fato, com exceção dos artigos 2º e 5º, os quais realmente usurpam competência do Executivo, pois impõem atribuição a órgão público do Poder Executivo, a legislação objurgada não versa sobre qualquer dos temas sensíveis à exclusiva competência legislativa do Poder Executivo Municipal, não havendo que se falar em ofensa aos artigos 5º, 24, e 47, incisos II e XIV, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 144, todos da Constituição Paulista.

Não se vislumbra disposição sobre criação, extinção ou remuneração referente a cargos, funções ou empregos públicos, conforme o outrora citado Tema 917 do E. Supremo Tribunal Federal.

Inclusive, no julgamento da ADI nº 7149, a Suprema Corte decidiu que a concretização por lei de iniciativa parlamentar de direito social previsto constitucionalmente não viola a separação de poderes, *in verbis:*

> *"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 9.385/2021, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, QUE INSERIU O INCISO XII NO ART. 19 DA LEI 4.528/2005, PARA GARANTIR A RESERVA DE VAGAS EM ESCOLA PARA IRMÃOS QUE FREQUENTEM A MESMA ETAPA OU CICLO ESCOLAR. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 2°; 61, § 1°, II, E; E 84, VI, A, DA CF. NÃO OCORRÊNCIA. AÇÃO DIRETA DE*

> *INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE.*
> *I - O Plenário do Supremo Tribunal Federal já deliberou que "norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria", assim como "não ofende a separação de poderes, a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição". (ADI 4.723/AP, Rel. Min. Edson Fachin) II - Ao garantir a reserva de vaga para irmãos, sem influenciar no funcionamento de órgãos, alterar o regime jurídico de servidores, estabelecer regramento procedimental sobre matrículas ou proibir o gestor de implementar estratégias por ele idealizadas, a norma editada pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro não subtraiu do Chefe do Poder Executivo a iniciativa que lhe é reservada pelos artigos 61, § 1ª, II, e; e 84, VI, a, ambos do Texto Constitucional, de observância obrigatória pelos Estados-membros. III - A norma impugnada não representa inovação legislativa, já que o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (Lei 8.069/1990), marco legal dos direitos das crianças e dos adolescentes, já contempla, em seu artigo 53, V, dispositivo com conteúdo semelhante. IV - Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.*
> (ADI 7149, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 26-09-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-199 DIVULG 04-10-2022 PUBLIC 05-10-2022).

Logo, se não constatado vício de iniciativa para a deflagração do processo legislativo da Lei nº 10.756, de 15 de março de 2024, do Município de Santo André, a questão semântica da expressão "*fica autorizado*", contida no *caput* do artigo 1º, resta prejudicada.

Não se está a tratar, pois, das malfadadas "leis autorizativas", inconstitucionais por vício de iniciativa, mas, sim, de técnica de redação legislativa.

Parece clara a imperatividade da norma jurídica em tela, vez que contém um comando, cuja disposição deve ser observada. A coercibilidade é

qualidade essencial e indispensável da norma jurídica.

Há, portanto, determinação para que o Chefe do Executivo, dentro de seu juízo de oportunidade e adequação, organize a máquina pública para implementação da política pública de relevância social.

Recentemente, em decisão monocrática de agravo em recurso extraordinário, o Ministro *Alexandre de Moraes* manteve v. acórdão que havia declarado a constitucionalidade de lei municipal de origem parlamentar, a qual também trazia a expressão "fica autorizado", sem usurpar competência exclusiva do Alcaide. Destaco o seguinte trecho:

> *"(...)*
> *Pois bem, o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL firmou entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição Federal, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo, não se permitindo interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública.*
> *Efetivamente, esta SUPREMA CORTE, no julgamento do ARE 878.911-RG, de relatoria do ilustre Min. GILMAR MENDES, julgado sob o rito da repercussão geral (Tema 917), em que se contestava a constitucionalidade de lei de iniciativa da Câmara de Vereadores que determinou a instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias, fixou a seguinte tese:*
> *'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).'*
> *Veja-se a ementa do precedente paradigma:*
> *'Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência*

privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.'

No caso concreto, diversamente das alegações feitas pelo recorrente, a lei em questão apenas autorizou a criação, pelo próprio Poder Executivo, de Diretoria, Coordenadoria ou Departamento para Atenção à Mulher e à Comunidade LGBTQ.

A propósito, vale conferir novamente o teor da norma contestada:

*"Art. 1º – **Fica autorizado** o Poder Executivo a criar no Município de Barra do Piraí uma Diretoria, Coordenadoria ou Departamento para Atenção à Mulher e a Comunidade LGBTQ, podendo esta ser vinculada à Secretaria de Assistência Social ou à Secretaria de Saúde.*

Art. 2º – A criação do pertinente quadro de funcionários e servidores, inclusive Diretor, assim como as diretrizes e os objetivos ficarão ao encargo do Poder Executivo, por intermédio da lei de sua iniciativa.

Art. 3º – Esta lei entra em vigor a partir da data de sua publicação, revogando as disposições em contrário, podendo ser regulamentada por decreto específico'.

Nota-se que o art. 2º acima transcrito é expresso no sentido de que eventual criação de quadro próprio de servidores públicos, bem como as diretrizes e objetivos a serem observados pela unidade, serão objeto de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo.

Logo, não se sustenta a alegação do recorrente no sentido de que não compete ao Legislativo aventurar-se nessa matéria e impor ao Executivo a criação de órgão específico para atendimento (Vol. 9, fl. 8).

Nesse sentido, vejam-se precedentes desta SUPREMA CORTE, nos quais se entendeu pela inexistência de usurpação da competência privativa do Chefe do Poder Executivo, bem como pela ausência de violação ao princípio da separação dos poderes:

(...)

Por esses motivos, merece ser mantido o acórdão recorrido. Diante do exposto, com base no art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, NEGO SEGUIMENTO AO AGRAVO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO."

(STF, ARE 1386765/RJ, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, julgamento 09/06/2022, DJe-115 DIVULG 13/06/2022 PUBLIC 14/06/2022).

Por esses motivos, entendo que, à exceção dos artigos 2º e 5º, a legislação questionada, emanada de proposição de origem parlamentar, não contém inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, pois não adentra em matéria de competência legislativa exclusiva do Executivo, ainda que em sua redação contenha a expressão "fica autorizado".

Ante o exposto, acompanhei a nobre Relatora, a fim de julgar parcialmente procedente o pedido e declarar a inconstitucionalidade somente dos artigos 2º e 5º, ambos da Lei de iniciativa parlamentar nº 10.756, de 15 de março de 2024, do Município de Santo André.

É como voto.

CARLOS MONNERAT

Desembargador

Este documento é cópia do original que recebeu as seguintes assinaturas digitais:

Pg. inicial	Pg. final	Categoria	Nome do assinante	Confirmação
1	9	Acórdãos Eletrônicos	MARCIA REGINA DALLA DEA BARONE	274D2291
10	13	Declarações de Votos	RICARDO HENRY MARQUES DIP	2774BF38
14	32	Declarações de Votos	ARTUR CESAR BERETTA DA SILVEIRA	276246FC
33	40	Declarações de Votos	LUCIANA ALMEIDA PRADO BRESCIANI	27748FDB
41	50	Declarações de Votos	CARLOS FONSECA MONNERAT	277CDF1D

Para conferir o original acesse o site:
https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informando o processo 2157285-85.2024.8.26.0000 e o código de confirmação da tabela acima.

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:	**2157285-85.2024.8.26.0000**
Classe – Assunto:	**Direta de Inconstitucionalidade - Ordenação da Cidade / Plano Diretor**
Autor:	**Prefeito do Município de Santo André**
Réu:	**Presidente da Câmara Municipal de Santo André**
Relator(a):	**MARCIA DALLA DÉA BARONE**
Órgão Julgador:	**Órgão Especial**

CERTIDÃO DE PUBLICAÇÃO

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

Considera-se data da publicação o 1° 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) - Leandra Ferreira de Camargo (OAB: 185666/SP) - Pedro Henrique Gomes Callado Moraes (OAB: 350864/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, 2 de outubro de 2024.

Silvania Dias Leão - Matrícula M356202

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por SILVANIA DIAS LEAO, liberado nos autos em 02/10/2024 às 06:57 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 2157285-85.2024.8.26.0000 e código kcNAj7xE.

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

Escrevente Técnico Judiciário

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por SILVANIA DIAS LEAO, liberado nos autos em 02/10/2024 às 06:57 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 2157285-85.2024.8.26.0000 e código kcNAj7xE.