

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.544.761 SÃO PAULO

RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI
RECTE.(S) : MESA DIRETORA DA CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ
ADV.(A/S) : POLIANA MOREIRA DELPUPO
RECDO.(A/S) : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ
PROC.(A/S)(ES) : CLAUDIA SANTORO
PROC.(A/S)(ES) : CRISTIANE DE LIMA GHIRGHI
PROC.(A/S)(ES) : TANIA CRISTINA BORGES LUNARDI
PROC.(A/S)(ES) : RAFAEL GOMES CORRÊA

DECISÃO:

Cuida-se de agravo em recurso extraordinário interposto pela Mesa Diretora da Câmara Municipal de Santo André em face de decisão que, na origem, inadmitiu recurso extraordinário manejado contra acórdão do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) ementado da seguinte forma:

“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

ARE 1544761 / SP

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.” (e-doc. 6).

No recurso extraordinário (e-doc. 8), indicou a recorrente como violados os arts. 2º; e 61, § 1º, inciso II, alíneas ‘a’ e ‘e’, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88).

Argumentou a Câmara Municipal de Santo André que

“a vedação constitucional ao Legislativo para iniciar leis relativas à criação de cargos, funções, empregos públicos, órgãos na Administração Pública (art. 61, § 1º, II, “a”, e “e”, da C.F) é utilizada como impedimento para que ele legisle sobre a “Semana Municipal de Valorização da Pessoa Idosa”, no Município de Santo André” (e-doc. 8, fl. 16).

Nesse sentido, defendeu a recorrente que o art. 6º da Lei nº 10.698 do Município de Santo André, de 4 de setembro de 2023, “não está invadindo seara de competência privativa do Poder Executivo, conforme constatado no texto legal” (e-doc. 8, fl. 16).

Sustentou a recorrente, ademais, que

“a medida não constitui ingerência concreta na organização administrativa municipal, na qual podemos constatar que a proposta legislativa sob análise é legal e constitucional, pois objetiva discutir, elaborar e propor

ARE 1544761 / SP

diretrizes e estratégias de atuação que auxiliem o Poder Público na concretização das políticas públicas com foco na garantia do envelhecimento saudável e produtivo, em consonância ao disposto no art. 230, caput, da CF: “A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida”. (e-doc. 8, fl. 21).

Ao final, requereu a Câmara Municipal de Santo André:

“a) que o presente Recurso Extraordinário seja conhecido e provido, determinando-se a NULIDADE EM PARTE do Acórdão de fls. 133/152, para declarar a constitucionalidade do art. 6º, da Lei nº 10.698, de 04 de setembro de 2023, do Município de Santo André, por violação aos arts. 2º e art. 61, § 1º, II, “a”, e “e”, da Constituição Federal, tudo com base nos fundamentos acima aludidos, por ser matéria de DIREITO e JUSTIÇA.” (e-doc. 8, fl. 28).

Apresentadas contrarrazões pelo Prefeito do Município de Santo André (e-doc. 10), o recurso extraordinário foi inadmitido no primeiro juízo realizado pela origem (e-doc. 12), com fundamento no argumento de que não teria sido bem delineado o tópico da repercussão geral, o que deu ensejo ao presente agravo em recurso extraordinário (e-doc. 14), seguido da apresentação de contraminuta ao agravo em recurso extraordinário pelo Município de Santo André (e-doc. 16).

É o relatório. **Decido.**

Preenchidos os pressupostos de admissibilidade e de provimento do agravo em recurso extraordinário, passo ao exame do apelo extremo.

Rememoro que, na origem, instou-se o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo a averiguar a higidez constitucional da Lei nº 10.698 do Município de Santo André, de 4 de setembro de 2023, que “autoriza o

ARE 1544761 / SP

Poder Executivo a instituir a ‘Semana Municipal de Valorização da Pessoa Idosa’ no município de Santo André e dá outras providências”. Eis o inteiro teor da legislação impugnada:

“Lei nº 10.698 do Município de Santo André, de 4 de setembro de 2023

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 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;

ARE 1544761 / SP

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 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."

A Corte estadual declarou a inconstitucionalidade, tão somente, do art. 6º da referida lei, porquanto considerou que o seu teor violaria, em síntese, a reserva da Administração e a separação de poderes. Transcrevo, por oportuno, o trecho do voto condutor do acórdão recorrido que contém a fundamentação quanto ao ponto:

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

ARE 1544761 / SP

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 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.” (e-doc. 6, fls. 14 e 15).

Registro, desde logo, a compreensão de que o acórdão recorrido está em desconformidade com a jurisprudência desta Suprema Corte.

Com efeito, de início, se afigura importante destacar que, apesar de não afirmar expressamente ter havido inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa na legislação impugnada, **a Corte local, ainda assim, considerou que o Poder Legislativo Municipal, no dispositivo específico declarado inconstitucional, interferiu indevidamente na esfera de competência do Poder Executivo, o que representaria violação, em síntese, à reserva da Administração e à separação de poderes.**

As razões do acórdão recorrido não se sustentam. Isso, porque, apesar de não declarar, de forma expressa, que se trata de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, a argumentação do Tribunal estadual operou, **na prática**, um elastecimento das matérias que seriam afeitas à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para

ARE 1544761 / SP

deflagrar o processo legislativo, em fundamentação demasiado singela fundada nos princípios constitucionais já apontados.

A Corte estadual ampliou, portanto, as hipóteses de reserva de iniciativa ao Chefe do Poder Executivo, em uma argumentação calcada, ao fim e ao cabo, no princípio da separação de poderes e na reserva da Administração, fato que, na realidade, representa, tão somente, um **bypass** à aplicação adequada de precedente vinculante deste Supremo Tribunal Federal, notadamente a tese do Tema nº 917 da sistemática da repercussão geral, como se demonstrará a seguir.

A argumentação do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo representa interpretação demasiadamente ampliativa das matérias afeitas à iniciativa privativa, que, justamente por serem exceções taxativamente previstas constitucionalmente, devem ser interpretadas restritivamente, sob pena de se tolher, na prática, a atividade legislativa.

As regras alusivas à reserva de iniciativa para o processo legislativo se submetem a critérios de direito estrito, sem qualquer margem para ampliação das situações constitucionalmente previstas.

No caso em questão, destaca-se que a Constituição expressamente previu, em seu art. 61, § 1º, II, 'a', 'c' e 'e', a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo quanto à matéria relativa (i) à criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; (ii) à servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; e (iii) à criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, inciso VI.

Pelo princípio da simetria, os dispositivos constitucionais mencionados são considerados como de reprodução obrigatória pelas Constituições estaduais, não havendo discricionariedade na observância de tais normas por todos os entes federativos, segundo jurisprudência há muito pacífica deste Supremo Tribunal Federal.

Conforme entendimento firmado no Tema nº 917 da sistemática da repercussão geral do Supremo Tribunal Federal (ARE nº 878.911/RJ RG,

Rel. Min. **Gilmar Mendes**, Tribunal Pleno, DJe de 11/10/16),

“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).”

Constata-se, portanto, a contrario sensu, que usurpa a competência do Chefe do Poder Executivo lei de iniciativa parlamentar que trata (i) da estrutura da Administração Pública, (ii) da atribuição de seus órgãos e/ou (iii) do regime jurídico de servidores públicos.

Não é o que se verifica no presente caso.

O art. 6º da Lei nº 10.698 do Município de Santo André, de 4 de setembro de 2023, conta com a seguinte redação:

“As empresas privadas, as organizações da sociedade civil, as entidades religiosas e as 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.”

A legislação, de **forma abstrata e genérica**, apenas elenca uma **diretriz** para a consecução da “Semana de Valorização da Pessoa Idosa” no âmbito municipal. Ressalte-se que o dispositivo sequer **detalha como deve se dar a colaboração das referidas entidades, matéria cuja regulamentação ficará a cargo do Chefe do Poder Executivo municipal**, que poderá fazê-lo do modo como melhor compreender atender aos objetivos da política pública, dentro do seu escopo de atuação no âmbito da organização administrativa.

ARE 1544761 / SP

Considerar que a legislação aqui analisada trata da estrutura e da atribuição dos órgãos da administração pública municipal representa interpretação demasiadamente ampliada das matérias afeitas à iniciativa privativa, que, justamente por serem exceções taxativamente previstas constitucionalmente, devem ser interpretadas restritivamente, sob pena de se tolher, na prática, a atividade legislativa.

Repise-se: o mero aumento de despesas não é fundamento apto a deslocar a iniciativa privativa ao Chefe do Poder Executivo.

Nesse exato sentido, destaco: ARE nº 1.495.711/SP, Rel. Min. **Flávio Dino**, Tribunal Pleno, DJe de 10/12/24 (Lei nº 10.509 do Município de Santo André, de 17 de maio de 2020, que propõe políticas públicas voltadas ao combate à alienação parental no âmbito municipal); RE nº 1.497.683, Rel. Min. **André Mendonça**, Tribunal Pleno, DJe de 4/9/24 (Lei nº 9.001 do Município de Marília, de 11 de setembro de 2023, que dispõe sobre a modalidade de agendamento e cancelamento de consultas médicas, exames e procedimentos médicos para as pessoas usuárias das unidades de saúde municipais); e RE nº 1.526.846/SP, **de minha relatoria**, decisão monocrática, DJe de 12/12/24 (Lei nº 9.880 do Município de Piracicaba, de 24 de fevereiro de 2023, que institui em Piracicaba regime de transição após o fim do prazo de suspensão das desocupações coletivas e dos despejos liminares - ADPF 828 -, para que a realização das reintegrações de posse ocorra de modo que assegure os direitos individuais e coletivos dos ocupantes).

A argumentação do acórdão estadual está, assim, em desconformidade com a jurisprudência consolidada deste Supremo, firmada no Tema nº 917 da sistemática da repercussão geral, que reafirma a margem de atuação do Poder Legislativo nos limites delineados pela Constituição quanto às matérias que possuem reserva de iniciativa.

Não é forçoso compreender que uma lei que acarrete despesas para Administração, sejam elas quais forem, interfere, em certo grau, no Poder Executivo. Tal fato é decorrência lógica do modelo de separação de poderes adotado pelo Brasil. O referido princípio, em uma perspectiva

ARE 1544761 / SP

contemporânea, deve ser compreendido como dinâmico, e não estático.

No presente caso, indispensável se mostra definir o grau de interferência do dispositivo específico de lei de iniciativa parlamentar ora analisado em face do Poder Executivo municipal.

Com efeito, compreendo que tal influência afigura-se amplamente compreendida na margem de atuação do Poder Legislativo delineada pelas previsões constitucionais acerca da iniciativa privativa. Não se vislumbra, dessa forma, em síntese, interferência indevida na estrutura e na atribuição dos órgãos da administração do Município.

A lei municipal, portanto, amolda-se à tese de repercussão geral firmada por esta Suprema Corte no âmbito do Tema nº 917.

O entendimento de que o legislativo municipal não deteria competência para deflagrar o processo legislativo acerca da matéria da lei em questão representaria tolhimento injustificável à atividade parlamentar, o que não se coaduna com a separação de poderes.

Ante o exposto, na esteira da jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, com fundamento no art. 932, inciso V, do Código de Processo Civil, dou **provimento ao agravo em recurso extraordinário** para, desde logo, dar **provimento ao recurso extraordinário** para, reformando o acórdão recorrido, declarar a **constitucionalidade** do art. 6º da Lei nº 10.698 do Município de Santo André, de 4 de setembro de 2023.

Publique-se.

Brasília, 8 de abril de 2025.

Ministro DIAS TOFFOLI

Relator

Documento assinado digitalmente