



PROCURADORIA JURÍDICA
PARECER Nº 107

PROJETO DE LEI Nº 12.213

PROCESSO Nº 77.442

De autoria do Vereador **ARNALDO FERREIRA DE MORAES**, o presente projeto de lei prevê plantão de Assistente Social nos complexos educacionais, culturais e esportivos.

A propositura encontra sua justificativa às fls. 03/04.

É o relatório.

PARECER:

A despeito dos motivos ofertados pelo nobre Edil no projeto de lei em apreço, a propositura padece de ilegalidade e inconstitucionalidade por invadir âmbito de atuação privativa do Poder Executivo, como se demonstrará a seguir.

DA ILEGALIDADE:

A Carta Municipal dispõe em seu Art. 72 acerca das atribuições privativas do Prefeito, dentre as quais constam: “exercer, com o auxílio dos Secretários e Coordenadores, a direção da Administração Municipal” (inc. II), e “dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal, na forma da lei” (inc. XII).

Desta maneira, à luz do que estabelece a Lei Orgânica de Jundiaí, em confronto com a essência do projeto de lei ofertado, verifica-se na propositura flagrante invasão de competência, posto que se impõe ao Executivo a observância de normas cujo caráter tem natureza expressamente administrativa.

Com efeito, alguns dispositivos do projeto em análise atribui dever a agentes municipais, sobretudo à Secretaria de Educação, Ciência e Tecnologia, Cultura, Desporto, Lazer e Turismo, o que consiste em ato de gestão executiva. É o que se verifica no primeiro artigo, cuja redação transcrevemos:

Art. 1º Em todos os complexos educacionais, culturais e esportivos haverá plantão de Assistente Social para atendimento à população.



Câmara Municipal de Jundiaí
São Paulo

Percebe-se, sem dificuldade, a natureza administrativa e de gestão prevista no artigo projetado na medida em que seu comando é imperativo, não havendo margem de discricionariedade ao Poder Executivo.

Importante consignar que semelhante é o entendimento doutrinário, que reconhece o planejamento e a gestão da coisa pública como atos primordiais do Poder Executivo, como explica Hely Lopes Meirelles: “O Prefeito, enquanto chefe do Poder Executivo, exerce tarefas específicas à atividade de administrador, tendente à atuação concreta, devendo planejar, organizar e dirigir a gestão das coisas públicas.”¹

Destarte, considerando a violação à Lei Orgânica Municipal, no tocante às atribuições dos poderes, o projeto incorpora óbices juridicamente irreparáveis.

DA INCONSTITUCIONALIDADE:

Além da inconstitucionalidade que deriva da agressão ao princípio da legalidade (cf. Art. 111 da CE-SP e Art. 37, *caput*, da CRB), cumpre salientar que os dispositivos da Lei Orgânica Municipal (Art. 72, inc. II, XII), na verdade, reproduzem normas constitucionais obrigatórias, com aplicação reflexa nos municípios, como se lê:

Da Constituição do Estado de São Paulo

Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

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;

Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

Da Constituição da República do Brasil

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1997, p.520.



Câmara Municipal de Jundiaí
São Paulo

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:
II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;
VI - dispor, mediante decreto, sobre:
a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

No mesmo sentido tem-se posicionado os julgados do Egrégio Tribunal Bandeirante, o que pode ser confirmado por meio de decisões que se debruçaram sobre normas que, semelhantemente, invadiram o âmbito da Administração Pública. A propósito, **juntamos cópia do primeiro Acórdão**, cujo teor reconhece violação à reserva da administração. Veja-se:

*Ação Direta de Inconstitucionalidade
nº 2215158-24.2016.8.26.000*

Autor: Prefeito do Município de Teodoro Sampaio

Réu: Presidente da Câmara Municipal de Teodoro Sampaio

Comarca: São Paulo (Órgão Especial)

Voto nº 30.204

*AÇÃO DECLARATÓRIA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 2.060, de 11 de abril de 2016, do Município de Teodoro Sampaio, que institui o programa médico nas creches da rede municipal. Iniciativa parlamentar. Inocorrência de afronta ao artigo 25 da Constituição Estadual, na medida em que a ausência de dotação orçamentária significa, quando muito, inexecutabilidade da norma no ano em que editada. Lei que trata de matéria que não consta do elenco do artigo 24, 2º, número 2, não se reconhecendo inconstitucionalidade por invasão da esfera de competência privativa do Alcaide. **Violação, entretanto, à reserva da administração, vez que compete ao Chefe do Executivo legislar sobre organização do serviço público. Ação procedente.** (grifo nosso).*

*TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade
ADI 02694157220128260000 SP
Órgão Julgador: Órgão Especial*



Câmara Municipal de Jundiaí
São Paulo

Relator: Des. Kioitsi Chicuta

Data de publicação: 11/06/2013

Ementa: Ação Direta de inconstitucionalidade. Lei 4.944, de 10 de março de 2010, do Município de Catanduva. Norma que regulamenta a confecção de receituários médicos e carimbos, para os profissionais da área da saúde e dá outras providências. Projeto de lei de autoria de Vereador. Ocorrência de vício de iniciativa. Competência privativa do chefe do Executivo para a iniciativa de lei sobre organização e funcionamento da Administração, inclusive as que importem indevido aumento de despesa pública sem a indicação dos recursos disponíveis. Inconstitucionalidade material. Usurpação de competência privativa da União e dos Estados. Ausência de interesse local. Precedentes deste Colendo Órgão Especial. Procedência da ação. É inconstitucional lei, de iniciativa parlamentar, que regulamenta no Município de Catanduva a confecção de receituários médicos e carimbos, para os profissionais da área da saúde e dá outras providências, pois trata de matéria tipicamente administrativa, cuja competência exclusiva é do chefe do Poder Executivo, responsável para a iniciativa de lei sobre organização e funcionamento da Administração, configurando violação ao princípio da separação de poderes por invasão da esfera da gestão administrativa. A norma impugnada também é inconstitucional, em razão de violação à repartição constitucional das competências legislativas, por tratar de matéria sem predominância de interesse local. (grifo nosso).

TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade

ADI 62599420128260000 SP

Órgão Julgador: Órgão Especial

Relator: Des. De Santi Ribeiro

Data de publicação: 07/08/2012

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Suzano - Lei Municipal nº 4.467, de 10 de maio de 2011 (que "Dispõe sobre a obrigatoriedade da entrega do Relatório de Atendimento Médico aos pacientes atendidos nas emergências da rede municipal de saúde"). Iniciativa parlamentar.



Câmara Municipal de Jundiaí
São Paulo

Inadmissibilidade. Diploma que cuida de matéria administrativa (estabeleceu novas atribuições aos órgãos da administração pública). Iniciativa privativa do Chefe do Executivo. Ofensa ao princípio da separação de poderes (artigos 5a e 144, da CE) - Violação ao artigo 25 da CE - Ação julgada procedente. (grifo nosso).

TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade

ADI 21947940220148260000 SP

Órgão Julgador: Órgão Especial

Relator: Des. Xavier de Aquino

Data de publicação: 19/05/2015

Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade. lei nº 4.931, de 11 de fevereiro de 2014, do município de Mauá, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a obrigatoriedade de instalação de aparelhos de "raio-x" nos postos de saúde do município. Vício de iniciativa. Lei que dispõe sobre ato tipicamente administrativo, configurando invasão da esfera de competência do Chefe do Executivo. Violação ao princípio da harmonia entre os Poderes. Lei que, por outro lado, cria despesas para o erário sem especificação da fonte de custeio. Afronta aos arts. 5º, 47, II, XIV e XIX, "a", 176, I e 174, todos da Constituição Estadual, observados por força do artigo 144 da citada Carta. Ação procedente. (grifo nosso).

Semelhantemente, encontramos diversos precedentes da Suprema Corte que convergem para este entendimento: ADI nº 1.391/SP; ADI nº 2.417/SP; ADI-MC nº 2.799/RS; ADI nº 3.254/ES; ADI nº 2.302/RS; ADI nº 1.144/RS; ADI nº 2.808/RS; ADI nº 3.178/AP; ADI nº 2.857/ES; ADI nº 2.329/AL.²

²STF, Pleno, ADI nº 1.391/SP, Relator Ministro Maurício Corrêa (declaração de inconstitucionalidade de lei que criou o Conselho de Transporte da Região Metropolitana de São Paulo); julgamento em 9.5.2002; ADI nº 2.417/SP, Relator Ministro Maurício Corrêa (declaração de inconstitucionalidade de lei que reestruturava órgãos da Secretaria de Educação); julgamento em 3.9.2003; ADI-MC nº 2.799/RS, Relator Ministro Marco Aurélio (declaração de inconstitucionalidade de lei que criava o Programa de Desenvolvimento Estadual do Cultivo e Aproveitamento da Cana-de-açúcar e seus derivados); julgamento em 1.4.2004; ADI nº 3.254/ES, Relatora Ministra Ellen Gracie (declaração de inconstitucionalidade de lei que atribuía ao Detran a responsabilidade por autorizar o desmanche de carros usados); julgamento em 16.11.2005; ADI nº 2.302/RS, Relator Ministro Gilmar Mendes (declaração de inconstitucionalidade de lei que criou o Museu do Gaúcho); julgamento em 15.2.2006; ADI nº 1.144/RS, Relator Ministro Eros Grau (declaração de inconstitucionalidade de lei que criava o Programa Estadual de Iluminação Pública e



Portanto, também sob o crivo da constitucionalidade, não há como prosperar o projeto de lei em viso, restando a esta Procuradoria Jurídica sugerir ao digno Vereador a indicação do plantão de Assistente Social ao Alcaide, a fim de que fomente a discussão em torno do assunto.

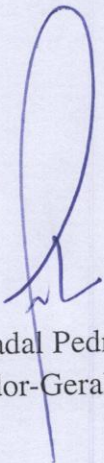
DAS COMISSÕES A SEREM OUVIDAS:

Em face da inconstitucionalidade apontada, sugerimos oitiva somente da Comissão de Justiça e Redação, conforme dispõe inc. I, do art. 139, do R.I.,

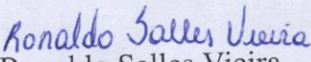
QUORUM: maioria simples (art. 44, *caput*, L.O.M.).

S.m.e.

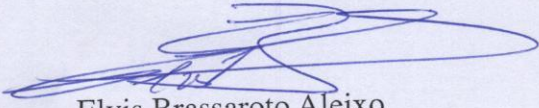
Jundiaí, 27 de março de 2017.



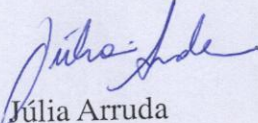
Fábio Nadal Pedro
Procurador-Geral



Ronaldo Salles Vieira
Procurador Jurídico



Elvis Brassaroto Aleixo
Estagiário de Direito

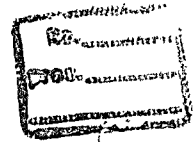


Júlia Arruda
Estagiária de Direito

um Conselho para administrá-lo); julgamento em 16.8.2006; ADI nº 2.808/RS, Relator Ministro Gilmar Mendes (declaração de inconstitucionalidade de lei que cria o Pólo Estadual de Música Erudita); julgamento em 24.8.2006; ADI nº 3.178/AP, Relator Ministro Gilmar Mendes (declaração de inconstitucionalidade de lei que instituí o Programa de Saúde Itinerante); julgamento em 27.9.2006; ADI nº 2.857/ES, Relator Ministro Joaquim Barbosa (declaração de inconstitucionalidade de lei estadual que impunha à Secretaria de Fazenda a inclusão em serviços de proteção ao crédito dos nomes de pessoas físicas e jurídicas inadimplentes); julgamento em 30.8.2007; ADI nº 2.329/AL, Relatora Ministra Cármen Lúcia (declaração de inconstitucionalidade de lei que criou programa de leitura de revistas e jornais nas escolas); julgamento em 14.4.2010.



PODER JUDICIÁRIO



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2017.0000175828

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2215158-24.2016.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TEODORO SAMPAIO, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE TEODORO SAMPAIO.

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

O julgamento teve a participação dos Exmo. Desembargadores PAULO DIMAS MASCARETTI (Presidente), ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, PÉRICLES PIZA, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA,



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ARANTES THEODORO, BORELLI THOMAZ, JOÃO NEGRINI
FILHO, SÉRGIO RUI, SALLES ROSSI, RICARDO ANAFE, ALVARO
PASSÓS, AMORIM CANTUÁRIA, BERETTA DA SILVEIRA, ELCIO
TRUJILLO E ADEMIR BENEDITO.

São Paulo, 8 de março de 2017.

XAVIER DE AQUINO

RELATOR

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº
2215158-24.2016.8.26.0000**

**AUTOR(S): PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TEODORO
SAMPAIO**

**RÉU(S): PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE
TEODORO SAMPAIO**

COMARCA: SÃO PAULO (ÓRGÃO ESPECIAL)

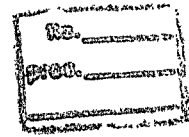
VOTO Nº 30.204

*AÇÃO DECLARATÓRIA DE
INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 2.060, de 11 de abril
de 2016, do Município de Teodoro Sampaio, que institui o
programa médico nas creches da rede municipal. Iniciativa
parlamentar. Inocorrência de afronta ao artigo 25 da
Constituição Estadual, na medida em que a ausência de
dotação orçamentária significa, quando muito,
inexequibilidade da norma no ano em que editada. Lei que
trata de matéria que não consta do elenco do artigo 24, 2º,
número 2, não se reconhecendo inconstitucionalidade por
invasão da esfera de competência privativa do Alcaide.
Violação, entretanto, à reserva da administração, vez que
compete ao Chefe do Executivo legislar sobre organização do
serviço público. Ação procedente.*

Trata-se de ação direta de
inconstitucionalidade da Lei nº 2.060, de 11 de abril de
2016, que institui o programa médico nas creches da rede
municipal. Alega o autor que a norma afronta o princípio da
harmonia e independência dos poderes, constituindo
flagrante usurpação de competência exclusiva do Prefeito
Municipal, fixada no art. 47, incisos I e IV, da Lei Orgânica
do Município e artigo 24, § 2º, 2, da Constituição do Estado



PODER JUDICIÁRIO



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

de São Paulo; aduz que há negativa de vigência aos artigos 2º, 5º, III, 24, § 2º, 2 e artigo 47, II e XIV, todos da Carta Bandeirante, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da citada Constituição; diz que há evidente violação ao art. 25 da Constituição Estadual, na medida em que a lei guerreada cria despesas para o erário, não indicando os recursos disponíveis.

Processada com liminar, o d. Procurador Geral do Estado manifestou desinteresse na defesa do ato. (fls. 97/100).

Decorreu o prazo *in albis* sem manifestação do Presidente da Câmara Municipal de Teodoro Sampaio, regularmente intimado a prestar informações. (fls.102)

Parecer da d. Procuradoria Geral de Justiça pela procedência da ação.

É o relatório.

Prima facie, cumpre esclarecer que a afronta a dispositivos da Constituição Federal ou da Lei Orgânica do Município de Teodoro Sampaio não será aqui analisada, posto não ser suficiente a deflagrar o processo objetivo de controle de constitucionalidade, que deve ater-se ao ato normativo atacado e o parâmetro constitucional que, *in casu*, é estadual.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Portanto, eventual confronto direto da norma impugnada com a Constituição Federal será analisado dentro dos limites do artigo 144 da Constituição Bandeirante, que assim prevê: "**Artigo 144** - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição."

Superada a questão, a ação é procedente.

Com efeito, cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade da Lei nº 2.060, de 11 de abril de 2016, que institui o programa médico nas creches da rede municipal, nos seguintes termos:

"LEI MUNICIPAL Nº. 2.060/2016 DE 11.04.2016

AUTORIA: Vereador Antonio Newton Ramos de Paula.

Dispõe sobre: "INSTITUI O PROGRAMA MÉDICO NAS CRECHES DA REDE MUNICIPAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS".

Artigo 1º - Fica instituído, no âmbito do Município de Teodoro Sampaio, o Programa Médico nas Creches, que tem por finalidade a prevenção de doenças infantis, por meio de atendimento médico nas dependências das creches municipais.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Artigo 2º - O programa será desenvolvido por uma equipe composta de um médico pediatra, uma enfermeira e uma técnica em enfermagem, a qual prestará os seguintes serviços:

I- Avaliação ponderal (peso e altura);

II- Atualização de vacinas;

III- Orientações preventivas (de diversas doenças) aos professores e/ou monitores, os quais poderão repassá-las aos pais dos alunos.

Artigo 3º - Os atendimentos deverão ocorrer mensalmente, sendo programados em datas específicas, devendo ser comunicados com antecedência à direção das creches a serem visitadas.

Artigo 4º - O Poder Executivo regulamentará no que couber a presente Lei no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, contado da data de sua publicação.

Artigo 5º - As despesas decorrentes do cumprimento desta lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.”.

Artigo 6º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.”.



PODER JUDICIÁRIO

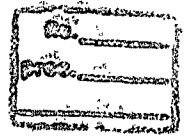
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Anota-se que a lei não padece da mácula de inconstitucionalidade por afronta ao artigo 25 da Carta Estadual.

É que esta Corte, por seu Colendo Órgão Especial firmou entendimento no sentido de que a promulgação de lei sem a especificação de dotação orçamentária ou indicação de sua fonte de custeio impede, quando muito, a exequibilidade dentro do mesmo exercício. Neste sentido, aliás, confira-se julgado da lavra do e. Desembargador Márcio Bartoli¹ que assim deixou assente:

“Tem-se, dessa forma, que, sobrevindo em determinado exercício orçamentário norma que, de forma genérica, tenha por consequência a assunção de gastos pela Administração Pública, esses gastos poderão ser absorvidos pelo orçamento de três maneiras: (I) através de sua inserção nos gastos já previstos, seja por meio da utilização de reserva orçamentária de determinada rubrica, seja pelo remanejamento de verbas previstas e não utilizadas; (II) pela complementação do orçamento aprovado com verbas adicionais, através de créditos suplementares àqueles devidamente autorizados, ou de créditos especiais ou extraordinários; ou, por fim, quando inviável essa complementação, (III) através de sua inserção no

¹ ADI 2090007-48.2016.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, j. em 10/08/2016



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

planejamento orçamentário do exercício subsequente.

Entende-se, desse modo, que a previsão de dotação orçamentária generalista não poderá se constituir em inafastável vício de constitucionalidade, vez que possíveis tanto o remanejamento orçamentário, quanto sua complementação com verbas adicionais para a acomodação das novas despesas. Possível, ademais, em última análise, a postergação do planejamento dos novos gastos para o exercício orçamentário subsequente, para que a Administração preserve a integridade de suas finanças.

Neste sentido dispõe a própria Constituição do Estado, que veda, em seu artigo 176, o início de programas, projetos e atividades não incluídos na lei orçamentária anual, bem como a realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais. Ausente específica previsão orçamentária do gasto, e restando impossível a complementação do orçamento, deverá o dispêndio ser incluído já no orçamento subsequente.

A impossibilidade de concretização da norma no orçamento vigente representaria, portanto, caso de mera inexecutabilidade da norma, fundamento que, todavia, não se prestaria a torna-la inconstitucional. Neste sentido, firmou-se a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que afirma reiteradamente que a mera carência de dotação



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

orçamentária específica não pode conduzir ao reconhecimento da existência de vício de constitucionalidade, importando, no máximo, a inexecutabilidade da norma no exercício orçamentário em que aprovada. A este título, veja-se o voto do Ministro Nelson Jobim, relator da ADI 2.343:

“Observa-se que o conteúdo material da norma encerra uma proposição no tempo futuro a ser cumprida pelo Poder Executivo. O que a Lei de Diretrizes Orçamentárias gera ao disciplinar servirá de parâmetros, obedecendo os limites a ela impostos. Este Tribunal já se pronunciou no sentido de que a inexistência de autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias torna inexecutável, no exercício em que ela vige, as providências não autorizadas, mas não as invalida, nem as nulifica.”⁵ Esse precedente foi, por diversas vezes, reafirmado por aquela Corte, conforme se verifica do seguinte excerto, retirado de voto do Ministro Gilmar Mendes no julgamento da ADI 3.599: “O tema é conhecido do Supremo Tribunal Federal há bastante tempo. Na ADI 1292-MT, Rel. Ilmar Galvão, unânime, DJ de 15.9.1995, sagrou-se o entendimento de que não se viabiliza controle abstrato de constitucionalidade quando se pretende confrontar norma que impõe despesa alusiva à vantagem funcional e ao art. 169 da Constituição, pois a ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei,



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

impedindo tão somente a sua aplicação naquele exercício financeiro. Outros precedentes seguiram-se, todos no sentido do não conhecimento da ação direta quando fundada no argumento da ausência de prévia dotação orçamentária para a realização de despesas (ADI 1585 DF, Rel. Sepúlveda Pertence, unânime, DJ de 3.4.1998; ADI 2.339 SC, Rel. Min. Ilmar Galvão, unânime, DJ 1.6.2001; ADI 2343 SC, Rel. Nelson Jobim, maioria, DJ 13.6.2003). "6 Inexiste, assim, na norma impugnada, desrespeito ao previsto no artigo 25 da Constituição do Estado."

Igualmente não se diga que, em sendo de iniciativa parlamentar, há invasão da esfera de competência privativa do Chefe do Executivo. A lei guerreada trata de matéria que não consta do elenco do artigo 24, § 2º, da Constituição do Estado de São Paulo, que assim dispõe:

"Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembléia 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



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

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;

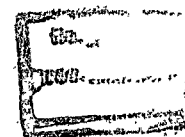
2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX;

*(**) Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14 de fevereiro de 2006*

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;(NR)

5 - militares, seu regime jurídico,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;

*(**) Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14 de fevereiro de 2006*

6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.”.

Não obstante, a norma objurgada cuidou de medidas cujas diretrizes invadem a esfera de competência do Alcaide para legislar sobre matérias de natureza eminentemente administrativa, ao teor do que dispõe o artigo 47, incisos II, XI, XIV e XIX, “a”, da Constituição do Estado de São Paulo, que dispõem sobre a competência privativa para atos de gestão da administração, aí se incluindo, como deixou assente o Des. Arantes Theodoro na oportunidade do julgamento da ADI nº 2001751-32.2016.8.26.0000: “a criação, alteração ou extinção de serviço, programa ou atividade e tudo o que nisso está envolvido”.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Ora, ao editar lei que dispõe sobre a instituição de programa municipal, que tem por finalidade a prevenção de doenças infantis por meio de atendimento médico nas dependências das creches municipais, programa esse desenvolvido por equipe a cargo da Secretaria da Saúde do Município, por servidores remanejados ou recrutados através de certame ou contratação, é certo dizer que o Legislativo interferiu na gestão administrativa do Município, dando azo ao reconhecimento da inconstitucionalidade da norma.

Neste sentido confira-se, a propósito, jurisprudência deste C. Órgão Especial:

“EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 6.246/2015, do Município de Ourinhos, que dispõe sobre a criação de cadastro de interessados em vagas em creches e pré-escolas municipais. Iniciativa parlamentar.

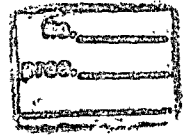
Inconstitucionalidade reconhecida, já que cabe privativamente ao Executivo a iniciativa de lei que verse sobre a gestão da administração municipal, o que compreende a criação, alteração ou extinção de serviço, programa ou atividade e tudo o que nisso está envolvido.

Violação dos artigos 5º e 47 incisos II, XI, XIV e XIX item “a” da Constituição estadual. Ação



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



procedente. (ADI 2001751-32.2016.8.26.0000, j. em 06/04/2016, Rel. Arantes Theodoro).”;

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 4.798, de 21 de janeiro de 2015, do Município de Itatiba, que “institui o agendamento de consultas médicas por telefone na rede pública municipal de saúde”. ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. Reconhecimento. Lei impugnada, de iniciativa parlamentar, que ao dispor sobre agendamento de consultas médicas por telefone na rede pública de saúde avançou sobre área de planejamento e gestão administrativa, especificamente sobre organização de serviço público, ou seja, tratou de matéria que é reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo, ofendendo as regras de competência legislativa e o princípio da separação e independência dos poderes (art. 5º da Constituição Estadual).

Como já decidiu o Supremo Tribunal Federal, “não se pode compreender que o Poder Legislativo, sem iniciativa do Poder Executivo, possa alterar atribuições de órgãos da Administração Pública, quando a este último cabe



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

a iniciativa de Lei para criá-los e extingui-los. De que adiantaria ao Poder Executivo a iniciativa de Lei sobre órgãos da administração pública, se, ao depois, sem sua iniciativa, outra Lei pudesse alterar todas as suas atribuições e até suprimi-las ou desvirtuá-las. Não há dúvida de que interessa sempre ao Poder Executivo a iniciativa de Lei que diga respeito a sua própria organização, como ocorre, também, por exemplo, com o Poder Judiciário” (ADIN nº 2.372, Rel. Min. Sydney Sanches, j. 21/08/2002).

Pouco importa que o Prefeito, no caso, não tenha vetado a lei no momento oportuno, pois, conforme orientação do Supremo Tribunal Federal, até mesmo a posterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo “revela-se juridicamente insuficiente para convalidar o defeito radical oriundo do descumprimento da Constituição da República” (ADIN 1.070, Rel. Min. Celso de Mello, j. 23/11/1994). Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente. (ADI 2107708-56.2015.8.26.0000, j. em 03/02/2016, Rel. Ferraz de Arruda)

E também da Suprema Corte de Justiça,



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

donde se extrai:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.169 SÃO PAULO V O T O O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Peço vênia, Senhora Presidente, para acompanhar a divergência, eis que também entendo que a matéria veiculada na Lei paulista nº 10.877/2001 qualifica-se como tema sujeito à reserva de administração, o que basta para legitimar a declaração de inconstitucionalidade ora pretendida pelo Senhor Governador do Estado. Ainda que o legislador disponha do poder de conformação da atividade administrativa, permitindo-se-lhe, nessa condição, estipular cláusulas gerais e fixar normas impessoais destinadas a reger e a condicionar o próprio comportamento da Administração Pública, não pode, o Parlamento, em agindo “ultra vires”, exorbitar dos limites que definem o exercício de sua prerrogativa institucional. Na realidade, o Legislativo não pode insinuar-se, muito menos interferir, ainda mais por iniciativa parlamentar, em domínio que se refira à própria organização administrativa do Poder Executivo, pois, nessa matéria, a prerrogativa de fazer instaurar o processo de formação das leis, quando tal se fizer necessário, competirá, exclusivamente, por efeito de expressa determinação constitucional, ao Chefe do



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Poder Executivo: “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. (...). 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. ” (ADI 2.364-MC/AL, Rel. Min. CELSO DE MELLO) É por isso que o magistério da doutrina adverte, na lição de J. J. GOMES CANOTILHO (“Direito Constitucional”, p. 810/811, 5ª ed., 1991, Almedina, Coimbra), que a reserva de administração constitui limite material à intervenção normativa do Poder Legislativo, pois , enquanto princípio fundado na separação orgânica e na especialização funcional das instituições do Estado, caracteriza-se pela identificação, no sistema constitucional, de um “núcleo funcional (...) reservado à administração contra as ingerências do parlamento”, por envolver matérias, que, diretamente atribuídas à instância executiva de poder, revelam-se



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*insuscetíveis de deliberações concretas por parte do Legislativo. Como se sabe, e tal como adverte a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, "A usurpação da prerrogativa de iniciar o processo legislativo qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da lei que dele resulte" (RTJ 181/555 – RTJ 138/722 – RTJ 152/341 – RTJ 158/60, v.g.)."*²

Assim, diante da afronta aos artigos 5º e 47, incisos II, XIV e XIX, alínea "a" da Constituição do Estado de São Paulo, a procedência da ação é de rigor.

Diante do exposto, **JULGO PROCEDENTE** a ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 2.060, de 11 de abril de 2016, do Município de Teodoro Sampaio.

XAVIER DE AQUINO
RELATOR

² ADI 3169 / SP, voto do Ministro Celso de Mello, j. em 11.12.2014