

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2021.0000632235

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2287841-20.2020.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MAUÁ, é réu MESA DA CÂMARA MUNICIPAL DE MAUÁ.

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

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PINHEIRO FRANCO (Presidente), RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, ADEMIR BENEDITO, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, CLAUDIO GODOY, SOARES LEVADA, MOREIRA VIEGAS, COSTABILE E SOLIMENE, TORRES DE CARVALHO, CAMPOS MELLO, FIGUEIREDO GONÇALVES, EUVALDO CHAIB, LUIS SOARES DE MELLO, RICARDO ANAFE, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN E FERREIRA RODRIGUES.

São Paulo, 4 de agosto de 2021.

EVARISTO DOS SANTOS
RELATOR
Assinatura Eletrônica

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ADIn nº 2.287.841-20.2020.8.26.0000 – São Paulo

Voto nº **43.929**

Autor: PREFEITO MUNICIPAL DE MAUÁ

Réu: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE MAUÁ

(Lei nº 5.625/20)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 5.625, de 09.09.20, que "dispõe sobre implantação de medidas de prevenção ao suicídio na rede pública de ensino do Município de Mauá, e dá outras providências".

Vício de iniciativa. Inocorrência. Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal.

Organização administrativa. Não configurada ingerência. Determinações genéricas, facultando às escolas sua implementação. Precedentes.

Fonte de custeio. Ausência de indicação ou indicação genérica não torna a norma inconstitucional, podendo resultar apenas em sua inexequibilidade para o mesmo exercício. Precedentes.

Ação improcedente.

1. Trata-se de **ação direta de inconstitucionalidade** do Prefeito Municipal de Mauá tendo por objeto a **Lei Municipal nº 5.625**, de 09 de setembro de 2020 (fl. 22) que "*dispõe sobre implantação de medidas de prevenção ao suicídio na rede pública de ensino do Município de Mauá, e dá outras providências*".

Sustentou, em resumo, ofensa aos arts. 47, 111 e 144 da Constituição Estadual. Há vício de iniciativa. Violado princípio da separação dos poderes. Esfera de atribuições do Poder Executivo. Citou precedentes. Daí a liminar e a declaração de inconstitucionalidade (fls. 01/13).

Indeferida a liminar (fl. 24). O Presidente da Câmara Municipal de Mauá prestou informações (fls. 32/35). Silenciou-se a d. Procuradora-Geral do Estado (fl. 36). Opinou a d. Procuradoria Geral de Justiça pela procedência (fls. 39/43).

É o relatório.

2. Improcedente a ação.

Trata-se de **ação direta de inconstitucionalidade** do Prefeito Municipal de Mauá tendo por objeto a **Lei Municipal nº 5.625**, de 09 de setembro de 2020 (fl. 22) que

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

"dispõe sobre implantação de medidas de prevenção ao suicídio na rede pública de ensino do Município de Mauá, e dá outras providências".

Assim dispõe a lei impugnada:

"Art. 1º. Dispõe sobre a implantação de medidas de prevenção ao suicídio nas escolas da rede pública de ensino do Município de Mauá."

"Art. 2º. As medidas consistem em:"

"I - grupos de apoio com o auxílio de profissionais voluntários como terapeutas, psiquiatras, psicólogos, assistentes sociais, dentre outros;"

"II - palestras informativas;"

"III - elaboração de cartilhas."

"Parágrafo único. As escolas terão ampla liberdade para definir quais as medidas preventivas ao suicídio que serão implementadas aos seus alunos."

"Art. 3º. O Poder Executivo Municipal regulamentará esta Lei, no que couber."

"Art. 4º. As despesas com a execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário."

"Art. 5º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação." (fl. 22).

Alegou o autor vício de iniciativa e indevida ingerência nas atribuições do Poder Executivo.

a) Vício de iniciativa.

No caso em questão, matéria – saúde pública – **não** é de iniciativa reservada ao Executivo.

Não se encontra no rol de matérias reservadas ao Chefe do Poder Executivo, ou seja, aquelas que envolvem **(a) servidores públicos; (b) estrutura administrativa; (c) leis orçamentárias; geração de despesas; e, (d) leis tributárias benéficas (GIOVANI DA SILVA CORRALO – "O Poder Legislativo Municipal" – Ed. Malheiros – 2008 – p. 82/87).**

Dispõe a **Constituição Bandeirante**, ao tratar de **iniciativa privativa do Governador do Estado**, em seu art. 24, §2º:

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

"I - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;"

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

"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."

Observe-se, ademais, recente orientação do **Colendo Supremo Tribunal Federal** no julgamento da **Repercussão Geral (Tema nº 917)** atrelada ao **RE nº 878.911**:

"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." "Decisão: O Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. No mérito, por maioria, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria, vencido o Ministro Marco Aurélio. Não se manifestaram os Ministros Celso de Mello e Rosa Weber." (RE nº 878.911, Tema nº 917 - v.u. j. de 30.09.16 - DJ-e de 11.10.16 - Relator Ministro GILMAR MENDES).

E, ainda, precedente deste **Eg. Órgão Especial**, em caso similar:

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Município de Martinópolis. Lei Municipal nº 3.013, de 08 de maio de 2018, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre "a criação e implantação do "programa de olho nas crianças", com a finalidade de fiscalizar e acompanhar o crescimento educacional, físico e psicológico de crianças e adolescentes no município de Martinópolis, voltado a famílias carentes que sejam beneficiárias de benefícios de programas sociais ou obras assistenciais". 1) Norma que dispõe de forma genérica sobre a promoção de ações voltadas à saúde e educação de crianças e adolescentes. Competência

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

concorrente da União, Estados e Distrito Federal. Matéria dos autos vinculada à saúde apenas em caráter suplementar, a fim de se adequar à realidade local, respeitadas as normas federais e estaduais existentes (art. 30, I e II, da CF). Inocorrência de violação ao pacto federativo e de inconstitucionalidade material. 2) Norma que também não se insere entre as de iniciativa exclusiva do Poder Executivo. Tema 917 de repercussão geral. Ausência, portanto, de violação ao princípio constitucional da Separação dos Poderes. (...)" (grifei - ADIn nº 2.143.990-88.2018.8.26.0000 – v.u. j. de 13.02.19 – Des. Rel. CRISTINA ZUCCHI).

A matéria tratada **não** está prevista no art. 24, §2º, da Constituição Estadual, onde elencadas as hipóteses de iniciativa exclusiva do **Chefe do Executivo**.

Não há como reconhecer **inconstitucionalidade** sob esse fundamento.

Em suma, a matéria disciplinada pela lei local – implementação de medidas para prevenção ao suicídio na rede pública de ensino –, **não** se encontra no restrito rol de matérias de iniciativa privativa do Chefe do Executivo.

b) Organização administrativa.

A Lei Municipal nº 5.625/20 tampouco fere a **independência e separação dos poderes** ("**Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.**").

No âmbito local, observa com a síntese dos doutos, **HELLY LOPES MEIRELLES**:

*"Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos – e convém se repita – que o Legislativo provê in genere, o Executivo in specie: a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí **não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.**" (grifei – "Direito Administrativo Brasileiro" – Ed. Malheiros – 30ª edição – 2018 – p. 631).*

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

No caso em questão, a lei objurgada **não** apresenta dispositivo voltado à **organização administrativa**.

O princípio constitucional da '**reserva de administração**' segundo o Pretório Excelso, "... impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo." (RE nº 427.574-ED - j. de 13.12.11 - Rel. Min. CELSO DE MELLO - DJE de 13.02.12 e ADI nº 3.343 - j. de 01.09.11 - Plenário - Rel. p/ o Ac. Min. LUIZ FUX - DJE de 22.11.11).

Contudo, a Lei Municipal nº 5.625/20 **não** impõe qualquer obrigação ao Poder Executivo Municipal, destacando-se, no parágrafo único, do art. 2º, previsão expressa de que "*as escolas terão **ampla liberdade para definir** quais as medidas preventivas ao suicídio que serão implementadas aos seus alunos*".

Observe-se que o Município possui, juntamente com a União, Estados e Distrito Federal, **autonomia** ("... a ideia de autonomia está ligada à capacidade de organização e ação, que constitui o aspecto político, administrativo e financeiro." - REGINA MARIA MACEDO NERY FERRARI - "Direito Municipal" - 3ª ed. - Ed. Revista dos Tribunais - p. 79) para **tratar de assuntos relacionados à saúde, no interesse local**, como é o caso dos autos, em que se busca promover medidas para prevenção ao suicídio na rede pública escolar.

Ressalte-se, a norma como posta, **não** invade a gestão administrativa, sendo descabido falar, portanto, em ofensa à Separação dos Poderes.

Norma **não** veicula alteração de estrutura ou de atribuição de órgão da Administração Pública. Limita-se a definir medidas para prevenção ao suicídio, **facultando** às escolas seu implemento.

Em casos similares, pronunciou-se este **Eg. Órgão Especial**:

*"DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 9.961/2017, que "cria o Programa de Incentivo à Doação de Leite Materno, denominado 'Doar Leite é Doar Vida', e dá outras providências" (...) Restante da norma que não padece do mesmo vício. Não ocorrência de vício formal de inconstitucionalidade, por desvio do Poder Legislativo. Inexiste ofensa ao princípio da separação de poderes, eis que em consonância com o Tema de Repercussão Geral nº 917. Não houve alteração da estrutura ou atribuição dos órgãos da Administração Pública, bem como sobre o regime jurídico de servidores. **Competência da Câmara para dispor sobre publicidade de programa municipal que objetiva a doação de leite materno.** Ausência de previsão de*

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

dotação orçamentária que não implica a existência de vício de inconstitucionalidade, mas apenas eventual inexecutabilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada. Ação parcialmente procedente" (grifei - ADIn nº 2.257.504-19.2018.8.26.0000 - v.u. j. de 22.05.19 - Rel. Des. **PÉRICLES PIZA**).

*"I. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei que institui a "Semana de Conscientização sobre a Alienação Parental no Município". II. Inexistência de violação à iniciativa legislativa reservada. O rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. III. Inocorrência de usurpação de atribuição administrativa do Chefe do Executivo. Norma de caráter geral e abstrato, com o fim de proporcionar à população do município conhecimento sobre a temática, bem como fomentar iniciativas de combate à alienação parental. IV. Inexistência de disposições, na normativa impugnada, que tratem de organização administrativa do Executivo ou gestão de escolas e serviços escolares, questões que deverão ser devidamente regulamentadas pelo Chefe do Poder Executivo para assegurar o cumprimento da norma. Inocorrência de ofensa à regra da separação dos poderes. V. Criação de gastos sem indicação de fonte de custeio. Inconstitucionalidade não caracterizada. Possibilidade de realocação e suplementação orçamentária. Fundamento, ademais, que ensejaria, no máximo, a inexecutabilidade da norma no exercício orçamentário em que aprovada. VI. Pedido julgado improcedente." (grifei - ADIn nº 2.235.511-51.2017.8.26.0000 - v.u. j. de 09.05.18 - Rel. Des. **MÁRCIO BARTOLI**).*

*"Ação Direta de Inconstitucionalidade - Município de Ribeirão Preto - Lei Municipal nº 13.804, de 1º de junho de 2016, de iniciativa parlamentar, que "estabelece as diretrizes de saúde do adolescente no âmbito do município de Ribeirão Preto e dá outras providências" – norma que **dispõe de forma genérica sobre a promoção de ações voltadas à saúde do adolescente** - competência comum da União, dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios **para cuidar da saúde, notadamente de crianças, adolescentes e jovens (art. 227, §1º, DA CF)** – matéria de interesse local (art. 30 I E II, da CF/88) – violação aos dispositivos e princípios constitucionais invocados – inocorrência – ausência de invasão à esfera de atuação do poder executivo - improcedência da ação." (ADIn nº 2.141.907-36.2017.8.26.0000 – p.m.v j. de 14.03.18 – Rel. Des. **JOÃO NEGRINI FILHO**).*

Confirmam-se, no mesmo sentido, arestos de que fui Relator: ADIn nº
2.051.413-62.2016.8.26.0000 – p.m.v. j. de 09.11.16; ADIn nº
2.253.989-44.2016.8.26.0000 – p.m.v. j. de 24.05.17; ADIn nº
2.086.116-14.2019.8.26.0000 – p.m.v. j. de 07.08.19.

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Ausente a inconstitucionalidade por invasão à **reserva da administração**.

c) Quanto à fonte de custeio.

Leis criando despesas, embora não mencionem a fonte de custeio, ou a mencionem de forma genérica, **não** devem ser declaradas inconstitucionais, podendo resultar apenas em sua inexecutabilidade para o mesmo exercício.

Nesse sentido consolidou-se a jurisprudência deste **Eg. Órgão Especial** (v.g. ADIn nº 2.143.990-88.2018.8.26.0000 – v.u. j. de 13.02.19 – Rel. Des. **CRISTINA ZUCCHI**; ADIn nº 2.001.373-71.2019.8.26.0000 – v.u. j. de 22.05.19 – Rel. Des. **BERETTA DA SILVEIRA**), inclusive em precedentes de minha Relatoria (ADIn nº 2.186.030-85.2018.8.26.0000 – v.u. j. de 28.11.18; ADIn nº 2.197.259-42.2018.8.26.0000 – v.u. j. de 05.12.18; ADIn nº 2262824-50.2018.8.26.0000 – v.u. j. de 24.04.19, de que fui Relator).

À luz desse entendimento, entendo **não** evidenciada inconstitucionalidade formal ou material por afronta aos art. 5º, art. 22, art. 47, II, XI, e XIV, art. 111, art. 144, todos da Constituição Estadual.

Em suma, julgo **improcedente** a ação.

Mais não é preciso acrescentar.

3. Julgo improcedente a ação.

EVARISTO DOS SANTOS
Relator
(assinado eletronicamente)