



CÂMARA MUNICIPAL DE CAÇAPAVA
CIDADE SIMPATIA – ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER DA COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO
AO PROJETO DE LEI N.º 118/2021

Pretende o Exmo. Sr. Vereador Vitor Tadeu Camilo de Carvalho, através do Projeto de Lei nº 118/2021, instituir o Programa de Proteção à Saúde Bucal de Gestantes, Lactantes e Puérperas no Município de Caçapava e dar outras providências.

A i.Procuradora Jurídica desta Casa de Leis, opinou pela ilegalidade e inconstitucionalidade do projeto em tela, sob os seguintes argumentos:

“[...]”

Entende esta Procuradoria que o projeto apesar de louvável cria um programa de governo, cuja competência é do Poder Executivo.

Para realização e criação de programas de governo o Poder Executivo não precisa de autorização do Poder Legislativo, haja vista tratar-se de ato de gestão.

Ademais, ao Poder Legislativo não é permitido ingerir na gestão administrativa do município para estabelecer quais ações serão ou não executadas pelo Poder Executivo, sob pena de violação a harmonia e independência entre os poderes, nos termos do artigo 2º da Carta Magna.

Ademais, o projeto em análise acarretará em aumento de despesa SEM a indicação da receita em desacordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal. [...]”

Em que pese o entendimento acima expendido, no meu humilde entendimento, a propositura reúne condições para prosseguir em tramitação. Senão vejamos.

O tema ventilado na propositura dispõe sobre assunto de interesse local, portanto, matéria sobre a qual compete ao Município legislar, consoante o disposto no art. 30, inciso I, da Constituição Federal e artigo 6º, inciso I, da Lei Orgânica Municipal.

Quanto à iniciativa para sua propositura, ao contrário do argumento da patrona desta Casa Legislativa, entendo que não se trata de matéria cujo intento deva partir exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo.

Nesse sentido, confira-se a redação da Lei Orgânica Municipal nº 01/1990, a qual prevê, em seu art.41, as matérias afetas privativamente ao Poder Executivo:

Art. 41 Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de Lei que disponham sobre:

I - criação de cargos, funções ou empregos públicos, na administração direta ou indireta, bem como a fixação e aumento de remuneração;



II - organização administrativa, orçamentária e serviços públicos; Inciso alterado pela Emenda à Lei Orgânica nº 32/1997

III - servidores públicos do Município, seu Regime Jurídico, provimento de cargos, estabilidade, aposentadoria e pensões.

Desta feita, do rol taxativo acima previsto, não se verifica que a matéria tratada no projeto em análise, pelo que não há que se falar, no presente caso, de reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo.

Isso porque, o presente projeto não cria, extingue ou modifica órgão administrativo, tampouco, confere nova atribuição a órgão da administração pública.

Ademais, ressalta-se que, ao examinar controvérsia acerca da competência para iniciativa de lei municipal que instituiu a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias, o Supremo Tribunal Federal **consolidou a Tese nº 917 de Repercussão Geral**, no sentido de que **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**, veja-se:

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. ARE 878911 RG. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Relator(a): Min. GILMAR MENDES. Julgamento: 29/09/2016. Publicação: 11/10/2016.

Além disso, a corroborar a legalidade do projeto proposto, convém destacar que, nosso Município aprovou a Lei Municipal nº 5.626/2018, similar ao projeto em trâmite, a qual diverge apenas quanto ao destinatário da Lei, que no caso são às pessoas com Transtorno Global do Desenvolvimento (TGD).

Ressalte-se que a citada Lei foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2263773-74.2018.8.26.0000, a qual foi julgada improcedente, nos termos da ementa que segue abaixo e cuja íntegra do acórdão segue anexada.

I. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 5.626, de 12 de novembro de 2018, do Município de Caçapava, "que dispõe sobre a instituição do Programa de Proteção à Saúde Bucal da Pessoa com Transtorno Global do Desenvolvimento (TGD) e dá outras providências". II. **Vício formal de inconstitucionalidade. Inocorrência**. De origem parlamentar, a legislação impugnada não trata de matéria inserida no rol taxativo do artigo 24, §2º, da CE. Tema 917, STF. Precedentes deste Órgão Especial. III. Não



11

constatada, igualmente, invasão das atribuições de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. A lei analisada não disciplina a prática de ato de administração, limitando-se a instituir programa de proteção à saúde da pessoa com Transtorno Global do Desenvolvimento (TGD), em âmbito local, e estabelecer regras dotadas de abstração e generalidade. Previsão, apenas, de instrumentos mínimos destinados a garantir sua exequibilidade e a eficácia de suas disposições. Constitui dever do Poder Executivo levar as determinações do diploma impugnado à concreção por meio de provisões especiais, com respaldo em seu poder regulamentar. Diversos precedentes deste Colegiado. Doutrina. VI. Artigo 4º, parte final. Inconstitucionalidade verificada. Ressalvada a posição pessoal desta Relatoria, de acordo com o entendimento consolidado neste Órgão Especial, a fixação de prazo rígido para que o Poder Executivo regulamente determinada disposição legal representa indevida interferência do Poder Legislativo em seu típico juízo de conveniência e oportunidade. Violação ao princípio da separação dos Poderes, previsto no artigo 5º, da CE. Exclusão da expressão "no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, contados de sua publicação.". Pedido julgado parcialmente procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2263773-74.2018.8.26.0000; Relator (a): Márcio Bartoli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo -N/A; Data do Julgamento: 03/04/2019; Data de Registro: 04/04/2019)

Assim, ante os motivos acima expostos, entendo que a **propositura é legal e constitucional.**

No aspecto gramatical e lógico, sou de parecer que o presente projeto vá à sanção e promulgação de acordo com a redação original.

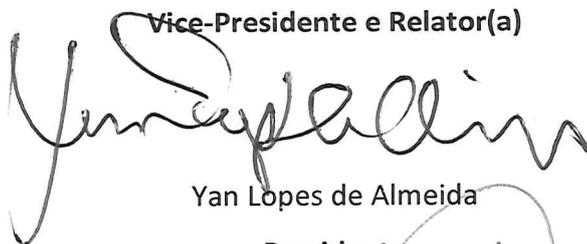
Quanto ao mérito, reservo-me ao direito de manifestar na Tribuna, se necessário. É o meu parecer, vistas aos demais membros da Comissão de Justiça e Redação.

Sala das Comissões, 02 de agosto de 2021.

W. F. 2021
Wellington Felipe dos S. Rezende
Vereador - Cidadania

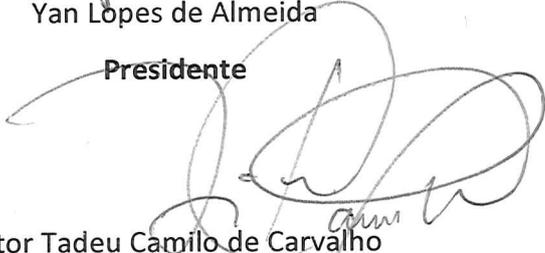
Wellington Felipe dos Santos Rezende

Vice-Presidente e Relator(a)



Yan Lopes de Almeida

Presidente


Vitor Tadeu Camilo de Carvalho

Membro

3

Praça da Bandeira, nº 151 – Centro – Caçapava - SP
CEP: 12.281-630 / Tel. (12) 3654-2000 / www.camaracacapava.sp.gov.br





TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Registro: 2019.0000252993

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2263773-74.2018.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CAÇAPAVA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CAÇAPAVA.

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

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PEREIRA CALÇAS (Presidente), JOÃO CARLOS SALETTI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, SALLES ROSSI, RICARDO ANAFE, ALVARO PASSOS, BERETTA DA SILVEIRA, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, GERALDO WOHLERS, ELCIO TRUJILLO, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, ADEMIR BENEDITO, ARTUR MARQUES, PINHEIRO FRANCO, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES E EVARISTO DOS SANTOS.

São Paulo, 3 de abril de 2019

MÁRCIO BARTOLI

RELATOR

Assinatura Eletrônica





TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº

2263773-74.2018.8.26.0000

São Paulo

Autor: Prefeito do Município de Caçapava

Réu: Presidente da Câmara Municipal de

Caçapava

39.936

I. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 5.626, de 12 de novembro de 2018, do Município de Caçapava, “que dispõe sobre a instituição do Programa de Proteção à Saúde Bucal da Pessoa com Transtorno Global do Desenvolvimento (TGD) e dá outras providências”.

II. Vício formal de inconstitucionalidade. Inocorrência. De origem parlamentar, a legislação impugnada não trata de matéria inserida no rol taxativo do artigo 24, §2º, da CE. Tema 917, STF. Precedentes deste Órgão Especial.

III. Não constatada, igualmente, invasão das atribuições de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. A lei analisada não disciplina a prática de ato de administração, limitando-se a instituir programa de proteção à saúde da pessoa com Transtorno Global do Desenvolvimento (TGD), em âmbito local, e estabelecer regras dotadas de abstração e generalidade. Previsão, apenas, de instrumentos mínimos destinados a garantir sua exequibilidade e a eficácia de suas disposições. Constitui dever do Poder Executivo levar as determinações do diploma impugnado à concreção por meio de provisões especiais, com respaldo em seu poder regulamentar. Diversos precedentes deste Colegiado. Doutrina.

VI. Artigo 4º, parte final. Inconstitucionalidade verificada. Ressalvada a posição pessoal desta Relatoria, de acordo com o entendimento consolidado neste Órgão Especial, a fixação de prazo rígido para que o Poder Executivo regulamente determinada disposição legal representa indevida interferência do Poder Legislativo em seu típico juízo de conveniência e oportunidade. Violação ao princípio da separação dos Poderes, previsto no artigo 5º, da CE. Exclusão da expressão “no prazo máximo de 60

Direta de Inconstitucionalidade nº 2263773-74.2018.8.26.0000 - São Paulo - VOTO Nº 2/23



Autenticar documento em <https://cacapava.splonline.com.br/autenticidade>
 com o identificador 330031003300310032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
 conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP -
 Brasil.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

(sessenta) dias, contados de sua publicação.”. Pedido julgado parcialmente procedente.

1. Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido liminar, ajuizada pelo Prefeito do Município de Caçapava, impugnando a Lei nº 5.626, de 12 de novembro de 2018, que “*dispõe sobre a instituição do Programa de Proteção à Saúde Bucal da Pessoa com Transtorno Global do Desenvolvimento (TGD) e dá outras providências*”. Alega o autor que a norma questionada apresenta vício de inconstitucionalidade formal e material, na medida em que, sendo de iniciativa parlamentar, disciplina funções administrativas, típica e privativamente exercidas pelo Poder Executivo. Sustenta, assim, ter ocorrido violação ao princípio da separação dos Poderes, com infringência ao artigo 5º, da Constituição Paulista, aos artigos 2º e 84, inciso II, da Constituição Federal, bem como ao artigo 70, da Lei Orgânica do Município de Caçapava (fls. 01/09). Junta documentos à inicial (fls. 10/71).

A liminar foi indeferida pela decisão de fls. 73/74.

A Presidente da Câmara Municipal de Caçapava prestou informações às fls. 85/86.

Citado, o Procurador Geral do Estado declinou de

Direta de Inconstitucionalidade nº 2263773-74.2018.8.26.0000 - São Paulo - VOTO Nº 3/23





TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

atuar em defesa do diploma combatido, aduzindo que a lei trata de matéria de interesse exclusivamente local (fls. 92/93).

Parecer da Procuradoria-Geral de Justiça, opinando pela procedência do pedido (fls. 96/107).

2. A lei impugnada tem a seguinte redação:

“LEI N° 5626, DE 12 DE NOVEMBRO DE 2018.

Projeto de Lei n° 53/2018.

Autor: Vereador Marcelo Prado.

Dispõe sobre a instituição do Programa de Proteção à Saúde Bucal da Pessoa com Transtorno Global de Desenvolvimento (TGD) e dá outras providências.

PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CAÇAPAVA FAZ SABER QUE A CÂMARA MUNICIPAL E EU PROMULGO, NOS TERMO DO §6º, DO ARTIGO 47, DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO, A SEGUINTE LEI:

(...)

Art. 1º - Fica instituído o Programa de Proteção à Saúde Bucal da Pessoa com Transtorno Global do Desenvolvimento (TGD).

Art. 2º - O programa instituído no artigo 1º desta Lei será desenvolvido no âmbito da Rede Pública Municipal de

Direta de Inconstitucionalidade n° 2263773-74.2018.8.26.0000 - São Paulo - VOTO N° 4/23



Autenticar documento em <https://cacapava.splonline.com.br/autenticidade> com o identificador 330031003300310032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Saúde, com apoio de especialistas e terá como objetivos:

I – oferecer à pessoa com Transtorno Global do Desenvolvimento (TGD) tratamento de saúde bucal adequado às suas necessidades;

II – capacitar e especializar profissionais nesta área;

III – inserir e manter este programa nas estratégias do Programa de Saúde da Família – PSF;

IV – absorver novas técnicas e procedimentos que possibilitem melhoria na qualidade de vida das Pessoas com Transtorno Global do Desenvolvimento (TGD) e familiares.

Art. 3º - As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 4º - O Poder Executivo regulamentará esta lei, no que couber, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, contados de sua publicação.

Art. 5º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

CÂMARA MUNICIPAL DE CAÇAPAVA, 12 de novembro de 2018.”. (fls. 12/13, textual).

Direta de Inconstitucionalidade nº 2263773-74.2018.8.26.0000 - São Paulo - VOTO Nº 5/23





TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

3. Consigne-se, inicialmente, como bem salientado no parecer apresentado pela Procuradoria-Geral de Justiça, que as alegações de incompatibilidade da norma impugnada com a Lei Orgânica do Município de Caçapava não podem ser analisadas nesta via. Isso porque, como já decidiu, exhaustivamente, este Órgão Especial, o parâmetro de controle em juízo de constitucionalidade é sempre uma norma constitucional. E, em casos como o presente, julgado por Corte Estadual, o único parâmetro possível é a Constituição do Estado de São Paulo.

4. Quanto ao mérito da presente ação direta, verifica-se que a norma impugnada dispõe sobre a instituição de **programa** destinado à proteção da saúde bucal da pessoa com Transtorno Global do Desenvolvimento (TGD), estabelecendo, ainda, uma série de providências e objetivos relacionados à sua efetivação.

Trata-se, portanto, de matéria relacionada à **área da saúde**, constitucionalmente submetida à competência legislativa concorrente da União e dos Estados-membros (artigo 24, inciso XII, da Constituição Federal), que pode ser disciplinada e tutelada no âmbito municipal, desde que respeitados os limites do interesse local, como ocorrido no caso em análise, de acordo com o disposto no artigo 30, inciso I, da Constituição Federal.

Direta de Inconstitucionalidade nº 2263773-74.2018.8.26.0000 - São Paulo - VOTO Nº 6/23



Autenticar documento em <https://cacapava.splonline.com.br/autenticidade>
com o identificador 330031003300310032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP -
Brasil.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

A propósito, cuida-se de disposição legal que busca dar **efetividade aos artigos 6º, 196 e 197, da Constituição Federal**, bem como ao **artigo 219, da Constituição Paulista**, que abordam matéria concernente ao direito fundamental à saúde.

Diante disso, considerada a autonomia constitucional da Câmara dos Vereadores no exercício de sua atividade legislativa típica, entende-se que não restou configurado (i) vício formal de inconstitucionalidade relacionado à invasão da competência para iniciativa legislativa atribuída, exclusivamente, ao Chefe do Poder Executivo, tampouco (ii) ofensa material à regra da separação dos Poderes, através de eventual prática de atos de administração por meio de grande parte das disposições normativas em análise.

5. Não se constata a presença de vício formal de iniciativa legislativa, na medida em que a lei municipal (a) não cria ou extingue cargos, funções ou empregos públicos, (b) não fixa a respectiva remuneração; (c) também não cria ou extingue Secretarias e órgãos da administração pública; e, finalmente, (d) não dispõe sobre servidores públicos ou acerca de seu regime jurídico. Nada indica, portanto, infringência à iniciativa legislativa **taxativamente** atribuída de forma exclusiva ao Chefe do Poder Executivo, nos

Direta de Inconstitucionalidade nº 2263773-74.2018.8.26.0000 - São Paulo - VOTO Nº 7/23





TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

termos do artigo 24, §2º, da Constituição Paulista.

Além disso, ressalta-se que, ao examinar controvérsia acerca da competência para iniciativa de lei municipal que instituiu a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias, o **Supremo Tribunal Federal** consolidou a **Tese nº 917 de Repercussão Geral**, no sentido 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)”*.

A partir do enunciado firmado no recurso paradigma, não seria lógico acolher o argumento que sustenta a usurpação da competência legislativa exclusiva do Chefe do Executivo no caso dos autos – *em que criado simples programa que tutela da saúde bucal dos cidadãos acometidos pelo Transtorno Global do Desenvolvimento (TGD)* –, se o próprio Supremo Tribunal Federal já reconheceu a validade de lei municipal que impôs à Administração Pública a obrigação de promover a instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais.

Neste ponto, importante frisar que, diversamente

Direta de Inconstitucionalidade nº 2263773-74.2018.8.26.0000 - São Paulo - VOTO Nº 8/23



Autenticar documento em <https://cacapava.splonline.com.br/autenticidade> com o identificador 330031003300310032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

quanto argumentado pela Procuradoria-Geral de Justiça no parecer de fls. 96/107, o entendimento firmado pela **Corte Suprema** é plenamente aplicável ao caso em tela. Apesar da divergência fática existente entre o caso destes autos e aquele apreciado pelo **Supremo Tribunal Federal** no recurso paradigma, **encontra-se em discussão a mesma questão de direito, qual seja: a suposta violação à iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo local.**

Corroborando tal entendimento, citam-se recentes julgados deste **Órgão Especial**, relativos a casos similares e nos quais a tese de repercussão geral correspondente ao Tema 917 foi utilizada para justificar a inexistência de violação à iniciativa legiferante exclusivamente atribuída ao Prefeito do Município: *“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*

Direta de Inconstitucionalidade nº 2263773-74.2018.8.26.0000 - São Paulo - VOTO Nº 9/23



Autenticar documento em <https://cacapava.splonline.com.br/autenticidade>
 com o identificador 330031003300310032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
 conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP -
 Brasil.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

promoção de ações voltadas à saúde e educação de crianças e adolescentes. Competência 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. 3) Norma objurgada que impõe a comprovação de matrícula e frequência das crianças e adolescentes em atividades extracurriculares como pressuposto para que as famílias possam obter benefícios de programas assistenciais e de incentivos públicos (art. 2º) 3.1) Imperativo que somente deverá incidir se houver anterior disponibilização de atividades extracurriculares de forma gratuita no Município, seja por entidades públicas ou privadas, sob pena de violação ao princípio da razoabilidade; 3.2) Imperativo que deve ter aplicação restrita aos benefícios e programas assistenciais municipais, sob pena de ofensa ao pacto federativo. 4) Criação de gastos sem indicação de fonte de custeio. Inconstitucionalidade não

Direta de Inconstitucionalidade nº 2263773-74.2018.8.26.0000 - São Paulo - VOTO Nº 10/23



Autenticar documento em <https://cacapava.splonline.com.br/autenticidade>
com o identificador 330031003300310032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP -
Brasil.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

caracterizada. Possibilidade de realocação e suplementação orçamentária. Ação parcialmente procedente para que seja dada à Lei n. 3.013/18, do Município de Martinópolis, interpretação conforme a Constituição (art. 28, parágrafo único, da Lei 9.868/99), a fim de reconhecer a inconstitucionalidade de toda interpretação que: a) torne exigível a aplicação da lei impugnada sem que se garanta, no Município, a anterior disponibilização gratuita das atividades extracurriculares às crianças e adolescentes, por meio de entidades públicas ou privadas; b) torne exigível o cumprimento da lei impugnada para obtenção de benefícios ou cadastramento em programas assistenciais da União ou dos Estados. Ação direta julgada parcialmente procedente, com interpretação conforme.¹

Igualmente: "DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 8.330, de 17 de novembro de 2014, do Município de Jundiaí, que "Institui o Programa Municipal de Incentivo ao Tratamento e Reciclagem de Óleos e Gorduras de Origem Vegetal ou Animal e de Uso Culinário". (1) DA ALEGADA OFENSA À COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO E DOS ESTADOS: Rejeição. Município detém competência para legislar sobre meio ambiente e saúde, no limite de seu interesse local e em

¹ TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2143990-88.2018.8.26.0000; Relatora: Cristina Zucchi; Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo; Data do Julgamento: 13/02/2019; Data de Registro: 15/02/2019.





TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

*harmonia com as regras federais e estaduais, o que se vislumbra no caso vertente. Arts. 23, II, VI e VII, 24, VI e XII e §§ 1º a 4º, 30, I e II, e 225, da CR/88; Arts. 191, 193, I, II, IV, X, XI, XII, XV e XX, e 144, da CE/SP; e Tema nº 145 da Repercussão Geral. **(2) DA SUPOSTA VIOLAÇÃO À INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO: Inexistência.** Não há se falar em iniciativa privativa do Alcaide para a propositura de projeto de lei relativo aos temas versados na norma ora questionada, visto que não se inserem no estrito rol de competência privativa do Executivo (art. 61, § 2º, CR/88; arts. 24, § 2º, e 144, CE/SP; Tema nº 917 da Repercussão Geral). (3) DA PRETENZA INCONSTITUCIONALIDADE POR CERCEAMENTO AO PODER REGULAMENTAR DO PREFEITO: Configuração. Viola a Constituição Estadual (arts. 5º, 47, III, e 144, CE/SP) a lei em tela ao estabelecer limite temporal ao desempenho, pelo Prefeito, de seu poder regulamentar. Necessidade de declaração da inconstitucionalidade, apenas para exclusão do prazo instituído, de 60 dias (art. 3º, "in fine"). Doutrina e jurisprudência, do STF e desta Corte. **AÇÃO PROCEDENTE, EM PARTE.**²".*

6. Afastado o alegado vício formal de inconstitucionalidade, cumpre destacar que, igualmente, a lei em

² TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2230769-46.2018.8.26.0000; Relator: Beretta da Silveira; Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo; Data do Julgamento: 20/02/2019; Data de Registro: 22/02/2019.





TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

debate não constitui ato concreto de administração, tampouco se confunde com o planejamento ou o gerenciamento dos serviços públicos municipais.

Cuida-se, na verdade, de **norma geral obrigatória**, emanada com o fim de proteger interesses da comunidade local, cabendo ao Município implementá-la por meio de provisões especiais, com respaldo no seu poder-dever regulamentar³ (cf. artigos 84, IV, CF, e 47, III, CE), sempre respeitado o juízo de conveniência e oportunidade da Administração Pública.

Consoante se verifica em seu texto, a lei cacapavense se limitou a implantar o **“Programa de Proteção à Saúde Bucal da Pessoa com Transtorno Global do Desenvolvimento (TGD)”** a ser desenvolvido na rede pública municipal de saúde, e, quanto ao mais, **expressamente** previu que **caberá ao Poder Executivo regulamentar suas disposições no que couber**, de modo a, efetivamente, levá-la à concreção.

Assim sendo, não se pode afirmar que houve usurpação das atribuições privativas do Chefe do Poder Executivo.

³ De acordo com os ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello, “*melhor seria designar tal atribuição como ‘dever regulamentar’, pois o que o Chefe do Executivo tem é o dever de regulamentar as leis que demandam tal providência, e não meramente um ‘poder’ de fazê-lo*” (Curso de Direito Administrativo, 29ª edição, Malheiros Editores, São Paulo, 2012, p. 357).





TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

7. É importante lembrar que ao Executivo e ao Legislativo correspondem, tipicamente, funções específicas e separadas. Como leciona a doutrina de **Hely 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”. E arremata o autor: “A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe,*





TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

unicamente, sobre sua execução."⁴

Em suma, se a concretização de lei que dispõe sobre programa voltado à proteção da saúde de determinado grupo de indivíduos está entre as atividades típicas do Poder Executivo, sendo inerente à sua atuação, conclui-se ser lícito ao Poder Legislativo Municipal impor-lhe, através de norma dotada de razoáveis níveis de abstração e generalidade, o exercício de tais funções.

Aliás, rememora-se que o artigo 219, da Constituição Paulista estabelece ser a Saúde direito de todos e dever do Estado, determinando que os Poderes Públicos, Estadual e Municipal, o garantirão mediante:

"1 - políticas sociais, econômicas e ambientais que visem ao bem-estar físico, mental e social do indivíduo e da coletividade e à redução do risco de doenças e outros agravos;

2 - acesso universal e igualitário às ações e ao serviço de saúde, em todos os níveis;

3 - direito à obtenção de informações e esclarecimentos de interesse da saúde individual e coletiva, assim como as atividades desenvolvidas pelo sistema;

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito Municipal Brasileiro*, 17ª edição, atualizada por Adilson Abreu Dallari (Coordenador), Malheiros Editores, p. 631, grifado.





TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

4 - atendimento integral do indivíduo, abrangendo a promoção, preservação e recuperação de sua saúde.”.

Na mesma direção, encontra-se a previsão expressa dos artigos 196 e 197, da Constituição da República, com as respectivas redações:

“Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.”.

“Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.”.

Ou seja, extrai-se do próprio comando constitucional, estadual e federal, **o dever do Estado, de maneira geral** – incluindo-se aí Legislativo, Executivo e Judiciário –, de fomentar o desenvolvimento de mecanismos e programas que visem à tutela da saúde do cidadão, justamente o que ocorre na lei em julgamento.

Direta de Inconstitucionalidade nº 2263773-74.2018.8.26.0000 - São Paulo - VOTO Nº 16/23



Autenticar documento em <https://cacapava.splonline.com.br/autenticidade> com o identificador 330031003300310032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Dessa forma, se o texto impugnado se limita a instituir medidas capazes de, em âmbito local, levar a cumprimento certo dever estatal relacionado à efetivação de direito social destacadamente elencado no texto constitucional⁵, **com a previsão de instrumentos mínimos para garantir a exequibilidade e a eficácia de suas determinações**, caberá à Administração Pública, a partir dessas previsões genéricas e abstratas, a fiel execução da lei, repete-se, segundo critérios de oportunidade e conveniência e por meio de provisões especiais.

8. Vale acrescentar que é de 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. Os novos direitos das pessoas com Transtorno Global de Desenvolvimento e as obrigações instituídas para o seu cumprimento devem surgir (leia-se: ser identificados com caráter de originalidade), justa e legitimamente, por meio da lei ora contestada, e não em atos concretos regulamentares.**

⁵ Cita-se, por oportuno, o artigo 6º, da Constituição Federal, segundo o qual: "São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição."





TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello⁶: “(…) ao regulamento desassiste incluir no sistema positivo qualquer regra geradora de direito ou obrigação novos. Nem favor nem restrição que já não se contenham previamente na lei regulamentada podem ser agregados pelo regulamento. Há inovação proibida sempre que seja impossível afirmar-se que aquele específico direito, dever, obrigação, limitação ou restrição já estavam estatuídos e identificados na lei regulamentada. Ou, reversamente: há inovação proibida quando se possa afirmar que aquele específico direito, dever, obrigação, limitação ou restrição incidentes sobre alguém não estavam já estatuídos e identificados na lei regulamentada. (…) É, pois, à lei, e não ao regulamento, que compete indicar as condições de aquisição ou restrição de direito. Ao regulamento só pode assistir, à vista das condições preestabelecidas, a especificação delas. E esta especificação tem que se conter no interior do conteúdo significativo das palavras legais enunciadoras do teor do direito ou restrição e do teor das condições a serem preenchidas. Deveras, disciplinar certa matéria não é conferir a outrem o poder de discipliná-la. Fora isto possível, e a segurança de que 'ninguém poderá ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma

⁶ Curso de Direito Administrativo, 29ª ed., Malheiros Editores, São Paulo, 2012, págs. 359/360





TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

coisa senão em virtude de lei' deixaria de se constituir em proteção constitucional. Em suma: não mais haveria a garantia constitucional aludida, pois os ditames ali insculpidos teriam sua valia condicionada às decisões infraconstitucionais, isto é, às que resultassem do querer do legislador ordinário. (...) 27. Por isto, a lei que limitar-se a (pretender) transferir ao Executivo o poder de ditar, por si, as condições ou meios que permitem restringir um direito configura delegação disfarçada, inconstitucional."

9. Este **Órgão Especial** vem consolidando entendimento favorável à constitucionalidade de leis municipais de iniciativa parlamentar que se limitam a instituir, mediante disposições suficientemente genéricas e abstratas, programas públicos destinados à proteção de direitos fundamentais e sociais. Ilustrando tal assertiva, invocam-se alguns precedentes relativos a casos assemelhados, além dos já citados acima: "Ação direta de inconstitucionalidade. **Martinópolis. Lei municipal n. 3.053, de 30 de agosto de 2018, de iniciativa parlamentar, que "Institui a Campanha 'Coração de Mulher', e dá outras providências" no âmbito daquele Município. Alegação de incompatibilidade com o disposto nos arts. 5º; 24, § 2º, '2' e '4'; 25; 47, II e XIX, 'a'; 74, VI; 90, II; 111 e 144, da Constituição do Estado de São Paulo; arts. 1º; 2º; 24, XII; 29; 30 e 37, da**

Direta de Inconstitucionalidade nº 2263773-74.2018.8.26.0000 - São Paulo - VOTO Nº 19/23





TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Constituição Federal; arts. 40, II e III; 43 e 83, da Lei Orgânica do Município de Martinópolis. Parâmetro de aferição da constitucionalidade. Contraste entre lei municipal e dispositivos constantes da Constituição Federal e da Lei Orgânica Municipal. Inadmissibilidade. Inteligência dos arts. 125, § 2º, da Constituição Federal, e 74, VI, da Constituição paulista. Análise do pedido tão somente em face dos dispositivos constantes da Carta Estadual. Ausência de dotação orçamentária que não implica, por si só, a inconstitucionalidade da norma, mas, no máximo, a inexecutabilidade no exercício em que editada. Inocorrência de ofensa ao art. 25, da Constituição Estadual. Vício de iniciativa não caracterizado. Ausência de ofensa ao princípio da separação dos Poderes. Lei impugnada que não importou a prática de atos de governo e/ou de caráter administrativo, próprios do Poder Executivo. Matéria cuja regulamentação não se insere na esfera privativa do Chefe do Poder Executivo. Inconstitucionalidade não caracterizada. Precedentes deste C. Órgão Especial. Ação conhecida em parte e improcedente.⁷”

No mesmo sentido: “AÇÃO DIRETA DE

⁷ TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2196158-67.2018.8.26.0000; Relator: Antonio Celso Aguilar Cortez; Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo; Data do Julgamento: 13/02/2019; Data de Registro: 14/02/2019.





TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

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.^{8º}

Ainda nessa linha, de rigor a menção aos seguintes julgados: (i) Direta de Inconstitucionalidade 2251300-90.2017.8.26.0000; minha relatoria; Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo; Data do Julgamento: 23/05/2018; (ii) Direta de Inconstitucionalidade 2017027-69.2017.8.26.0000; Relator: Paulo

⁸ TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2141907-36.2017.8.26.0000; Relator: João Negrini Filho; Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo; Data do Julgamento: 14/03/2018; Data de Registro: 16/03/2018

Direta de Inconstitucionalidade nº 2263773-74.2018.8.26.0000 - São Paulo - VOTO Nº 2 1/23



Autenticar documento em <https://cacapava.splonline.com.br/autenticidade> com o identificador 330031003300310032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Dimas Mascaretti; Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo;
Data do Julgamento: 22/11/2017; (iii) Direta de Inconstitucionalidade
2253854-95.2017.8.26.0000; minha relatoria; Órgão Especial;
Tribunal de Justiça de São Paulo; Data do Julgamento: 16/05/2018;
(iv) Direta de Inconstitucionalidade 2051413-62.2016.8.26.0000;
Relator: Evaristo dos Santos; Órgão Especial; Tribunal de Justiça de
São Paulo; Data do Julgamento: 09/11/2016.

10. A despeito da higidez constitucional até então verificada, constata-se que a **parte final** do artigo 4º da legislação em análise deve ser declarada **inconstitucional**, uma vez que o estabelecimento de prazo rígido para que o Prefeito Municipal exerça seu poder regulamentar representa afronta ao princípio da Separação dos Poderes.

Ressalvado o posicionamento individual desta relatoria⁹, deve ser reconhecido vício de inconstitucionalidade na expressão “**no prazo de 60 (sessenta) dias, contados de sua publicação**”, uma vez que, por meio de sua redação, o legislador municipal invadiu o âmbito das atribuições do Poder Executivo, interferindo, indevidamente, no juízo de conveniência e oportunidade

⁹ Nos termos do qual, respeitados os entendimentos em sentido diverso, a previsão pela normativa municipal de prazo para sua regulamentação pelo Poder Executivo não configura afronta à separação dos Poderes; mas, sim, garantia. Com efeito, a previsão de prazo para efetivação da regulamentação – quando essa se faz necessária – visa a impedir que um Poder (o Legislativo) fique à mercê de outro (na hipótese, o Executivo), assegurando a exequibilidade/aplicabilidade da lei expedida.





TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

a ser exercido pelo Administrador no que diz respeito ao momento de efetivar a regulamentação da lei em análise.

Diante disso, em observância ao entendimento firmado por este Órgão Especial¹⁰ no exame de idênticas disposições legais, é caso de declarar-se a inconstitucionalidade da expressão mencionada, excluindo-a do texto impugnado.

11. Ante o exposto, por este voto, **julga-se parcialmente procedente** o pedido da presente ação direta para declarar a inconstitucionalidade da expressão “**no prazo de 60 (sessenta) dias, contados de sua publicação**”, contida no artigo 4º, parte final, da Lei nº 5.626, de 12 de novembro de 2018, do Município de Caçapava, por infringência ao artigo 5º, da Constituição do Estado de São Paulo.

Márcio Bartoli

Relator Sorteado

¹⁰ Nesse sentido, confirmam-se os seguintes precedentes: (a) Direta de Inconstitucionalidade 2109612-09.2018.8.26.0000; Relator: Evaristo dos Santos; Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo; Data do Julgamento: 07/11/2018; (b) Direta de Inconstitucionalidade 2178107-08.2018.8.26.0000; Relator: Ferraz de Arruda; Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo; Data do Julgamento: 07/11/2018; e (c) Direta de Inconstitucionalidade 2226116-35.2017.8.26.0000; minha relatoria; Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo; Data do Julgamento: 13/06/2018.





o exercício pelo Administrador no que diz respeito ao momento da
reiteração e regulamentação da lei em análise

Diante disso, em observância ao entendimento
firmado pelo Órgão Especial¹⁰ no exame de idênticas questões, res-
peito à falta de declaração de inconstitucionalidade da expressão
reprochada, revendo-se o texto impugnado

17. Ante o exposto, por este voto, julga-se
parcialmente procedente o pedido de presente ação direta para
declaração de inconstitucionalidade da expressão "no prazo de 28
dias" contida no artigo 4º, inciso III, da Lei Municipal nº 2.018, de 12 de novembro de 2018, do Município
de São Paulo, em afrontância ao artigo 5º, da Constituição do Estado
de São Paulo.

Márcio Barbosa
Relator Substituto

