



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

Registro: 2025.0000295276

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2245669-24.2024.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO.

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 BERETTA DA SILVEIRA (Presidente), MATHEUS FONTES, RICARDO DIP, FIGUEIREDO GONÇALVES, GOMES VARJÃO, LUCIANA BRESCIANI, LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES, SILVIA ROCHA, NUEVO CAMPOS, RENATO RANGEL DESINANO, AFONSO FARO JR., JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES, ÁLVARO TORRES JÚNIOR, PAULO AYROSA, PAULO ALCIDES, IRINEU FAVA, FRANCISCO LOUREIRO, DAMIÃO COGAN, VICO MAÑAS, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO E VIANNA COTRIM.

São Paulo, 26 de março de 2025

FÁBIO GOUVÊA

RELATOR

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

Direta de Inconstitucionalidade n°
2245669-24.2024.8.26.0000

Comarca: São Paulo

Autor: Prefeito Municipal de Ribeirão Preto
Réu: Presidente da Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Voto 52.267

1. Ação direta de inconstitucionalidade movida pelo Prefeito Municipal de Ribeirão Preto em face da Lei Municipal n. 14.970, de 2 de agosto de 2024, de iniciativa parlamentar, que institui censo animal.

2. Arts. 1º, "caput", e 2º a 6º. Instituição do censo. Ausência de invasão às competências legislativas privativas do Chefe do Poder Executivo ou à reserva da administração. Não configuração de inconstitucionalidade.

3. Art. 1º, §§ 1º a 3º. Definição dos meios concretos de implementação do censo animal. Violação à reserva da Administração. Inconstitucionalidade reconhecida, não afastada pelo caráter meramente autorizativo da norma. Poder Executivo não depende de autorização para organizar e gerir sua própria Administração. Precedente.

4. Ação direta julgada parcialmente procedente, apenas para declarar a inconstitucionalidade do art. 1º, §§ 1º a 3º, do diploma apreciado.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, proposta pelo Prefeito do Município de Ribeirão Preto, buscando a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 14.970, de 2 de agosto de 2024, que instituiu "o CENSO (PET) ANIMAL e seu cadastramento, no âmbito do município de Ribeirão Preto, com o objetivo de identificar, mapear e cadastrar o perfil dos animais, com vistas ao direcionamento das políticas públicas para o referido grupo".

Aduz o autor, em síntese, que referida Lei Municipal padece de vício formal, pois, ao estabelecer obrigações e meios concretos de implementação que deverão ser seguidos pelo Poder Executivo, viola os princípios da separação dos poderes e da reserva da Administração, afrontando, assim, o disposto nos arts. 2º, 18, 29, 31 e 61, § 1º, II, da Constituição Federal e nos arts. 5º, 13, 24, § 2º, item 2, 47, II, XI, XIV e XIX, "a", e 114 da Constituição Estadual. Além disso, alega que há ofensa ao art. 113 do ADCT, pois a lei impugnada cria ação governamental que acarreta aumento da despesa, mas sem estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor. Assim, em sede de cognição sumária, o autor requereu a suspensão integral da Lei n. 14.970, de 2 de agosto de 2024, do Município de Ribeirão Preto.

Pela decisão de fls. 29/32, indeferi a liminar e determinei a solicitação de informações ao Presidente da Câmara Municipal de Ribeirão Preto e a citação da douta Procuradora-



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

Geral do Estado.

O Presidente da Câmara Municipal de Ribeirão Preto apresentou informações às fls. 41/46, defendendo a constitucionalidade do diploma atacado, uma vez que não cria despesas, sendo mera norma de postura e interesse municipal e local.

Embora citada, a douta Procuradora-Geral do Estado não se manifestou (fl. 40).

Parecer do douto Subprocurador-Geral de Justiça, Dr. Nilo Spinola Salgado Filho, às fls. 98/105, opinando pela parcial procedência do pedido, apenas quanto aos §§ 1º a 3º do art. 1º da Lei impugnada, uma vez que é lícito ao Poder Legislativo instituir política pública, mas não que tangencie o núcleo da reserva da Administração.

É o relatório.

A ação procede em parte.

A lei municipal ora questionada em fiscalização abstrata de constitucionalidade foi publicada com o seguinte teor:

Art. 1º. Fica instituído, por esta Lei, o CENSO (PET) ANIMAL e seu cadastramento, no âmbito do município de Ribeirão Preto, com o objetivo de identificar, mapear e cadastrar o perfil dos animais, com vistas ao direcionamento das políticas públicas para o referido grupo.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

§ 1º. O Censo a que se refere o "caput" deste artigo **será realizado pelo Poder Público e/ou uma das Secretarias do Município de Ribeirão Preto**, conforme regulamentação.

§ 2º. O Censo a que se refere o "caput" deste artigo **poderá ser realizado via chamamento público, com entidades do terceiro setor OSCs**, em obediência à Lei Federal nº 13.019/2014.

§ 3º. **Em caso de não ser atendida nenhuma das hipóteses nos parágrafos acima**, e para a efetiva concretização do presente programa estabelecido nesta Lei, **fica autorizado**, após a devida análise do critério de conveniência e oportunidade, exercido pelo Poder Executivo **estabelecer ações, convênios com órgãos públicos e entidades de direito público ou privado**, obedecida a legislação vigente.

Art. 2º. O resultado do Censo tratado nesta Lei será objeto de divulgação para conhecimento público de seus resultados com fins exclusivamente estatísticos, para que se possa mensurar a evolução e o georreferenciamento da população animal dentro do território municipal, bem como resposta ao Poder Público para oferta de serviços e abordagens apropriadas para implantação de política pública a fim de uma maior proteção aos animais.

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

Art. 4º. Inclui ainda, na unidade gestora Prefeitura Municipal, na Lei Municipal nº 14.634, de 10 de dezembro de 2021 (PPA), período 2022/2025, Lei Municipal nº 14.723, de 26 de julho de 2022 (LDO) e Lei Municipal nº 14.786, de 22 de dezembro de 2022 (LOA), as



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

alterações acima para o exercício de 2023.

Art. 5º. O Poder Executivo Municipal poderá regulamentar esta Lei naquilo que seja necessário para sua fiel execução.

Art. 6º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Anoto, de início, que cumpre ao Tribunal de Justiça realizar o controle de constitucionalidade de leis ou atos normativos municipais tendo por parâmetro de controle a Constituição Estadual (art. 125, § 2º, da Constituição Federal), e, eventualmente, como já assentado pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal, normas da Constituição Federal que sejam consideradas de "*reprodução obrigatória*" pelo constituinte estadual, como é o caso daquelas que regem as competências dos entes federativos e o processo legislativo.

No caso dos autos, verifico que, à exceção dos §§ 1º a 3º do art. 1º, não há iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo nem invasão à reserva da administração.

Com efeito, os dispositivos em apreço, que instituem política de recenseamento de animais no Município para fins de estatística que norteie políticas públicas, tratam de matéria não inserida entre aquelas cuja iniciativa legislativa compete exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 24, § 2º e art. 47, incs. II e XIV, ambos da Constituição Estadual de São Paulo.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

Vale dizer, os dispositivos em apreço não dispõem sobre função administrativa, estrutura, organização e funcionamento da Administração, atos de planejamento, organização, direção e execução de políticas públicas, tampouco sobre matérias relacionadas aos servidores públicos e ao seu regime jurídico ou à atribuição de competências aos órgãos do Poder Executivo.

À míngua de restrição expressa da competência legislativa, deve-se aplicar a regra geral, pela qual o Poder Legislativo também pode instituir políticas públicas, bastando que, ao fazê-lo, não haja imposição à Administração dos meios a serem utilizados na execução concreta do comando legal.

Nesse sentido, vale citar o entendimento já sedimentado pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal em sede de Repercussão Geral no julgamento do ARE 878.911-RJ (Tema nº 917): *"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)"*.

Em verdade, mesmo a legislação que cria despesas à Administração Pública não está eivada de inconstitucionalidade, mas apenas padece de ineficácia no exercício financeiro respectivo à sua vigência.

Ademais, conforme já decidiu este C. Órgão Especial especificamente quando da apreciação de outra lei que também criou censo de animais domésticos, *"a necessidade, a*

periodicidade e a extensão das despesas do programa não podem ser desde logo definidas e se sujeitarão, quando for o caso e se for o caso, à discricionariedade do administrador municipal, o que não implica infração ao artigo 113 do ADCT" (TJSP, Direta de Inconstitucionalidade 2267333-48.2023.8.26.0000, Rel. Des. Silvia Rocha, Órgão Especial, j. 28/02/2024).

Assim, exceto pelos §§ 1º a 3º do art. 1º, não se verifica a inconstitucionalidade suscitada.

Nesse sentido é a jurisprudência deste C. Órgão Especial:

- Ação direta de inconstitucionalidade - Lei nº 8.164, de 14 de agosto de 2023, do Município de Guarulhos, que "Institui o Programa Municipal denominado **Censo de Animais Domésticos** (CENAD) e dá outras providências" - Alegação de afronta ao artigo 113 do ADCT, de falta de indicação de fonte de custeio e de ofensa ao princípio da separação dos poderes. - Não houve vício de iniciativa, porque **a matéria não é da competência legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo**. - A lei não infringe os artigos 25 e 176, I, da Constituição Estadual, que tratam da indicação de fonte de custeio, porque o Supremo Tribunal Federal já asseverou que **a ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não implica inconstitucionalidade, apenas impede a sua aplicação no mesmo exercício financeiro**. - Não há, além disso, violação da regra do artigo 113 do ADCT, pois a lei não cria nem altera despesa obrigatória, tampouco prevê renúncia de receita. - Há, por outro lado, manifesta violação dos princípios da separação dos poderes e da reserva da Administração - Os artigos 2º, §§ 1º e 2º, e 3º da lei impugnada **não contêm apenas**



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

conceitos e diretrizes para a realização do censo, mas impõem obrigações específicas a órgão do Poder Executivo, disciplinando, concretamente, o modo como ele deveria agir, o que não se admite - Infração dos artigos 5º, caput, e 47, II, XIV e XIX, "a", da Constituição Paulista. - Ação objetiva com causa de pedir aberta - Possibilidade de reconhecimento de inconstitucionalidade sob prisma ou por fundamento diverso do invocado pelo autor. - De acordo com a teoria da divisibilidade das leis, em sede de controle de constitucionalidade, os dispositivos que não apresentem vício devem permanecer válidos, a não ser que não possam subsistir autonomamente, por lógica ou inutilidade - Inconstitucionalidade dos artigos 2º, §§ 1º e 2º, e 3º da lei questionada - Preservação dos demais artigos - Precedentes do C. Órgão Especial - Pedido procedente em parte. (TJSP, Direta de Inconstitucionalidade 2267333-48.2023.8.26.0000, Rel. Des. Silvia Rocha, Órgão Especial, j. 28/02/2024)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Pretensão em desfavor da Lei Municipal nº 2.336, de 15 de setembro de 2021, que "Institui o programa de CAD (**Censo de animais domésticos**) do Município de Itatinga". Alegação de vício de iniciativa. **Imposição de atribuições específicas ao Executivo**, especialmente à Secretaria Municipal do Meio Ambiente, **definindo o modo de atuação** dos agentes designados, inclusive com a estipulação das disposições que devem constar do questionário padrão. Incumbências vinculadas à organização, planejamento, gestão e execução de serviços públicos a serem prestados por órgãos da administração. **Matéria reservada ao Chefe do Executivo**. Vulneração ao princípio da separação dos Poderes. Infringência aos artigos 5º; e 47, II, XIV, XIX, "a", da Constituição Estadual. Ação procedente. (TJSP, Direta de Inconstitucionalidade 2191416-57.2022.8.26.0000, Rel. Des. James



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

Siano, Órgão Especial, j. 08/02/2023)

Por outro lado, conforme bem salientado pela douta Procuradoria Geral de Justiça, os §§ 1º a 3º do art. 1º criam atribuições específicas a órgãos determinados da Administração, incorrendo no óbice de iniciativa.

Sobre este tema, é imperioso lembrar lição de Hely Lopes Meirelles:

*"(...) a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante" (Hely Lopes Meirelles. **Direito municipal brasileiro, 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 708).***

Ademais, mesmo que se trate de mera faculdade concedida à Administração para a prática de atos específicos de concretização da política versada, "não cabe ao Poder Legislativo editar 'normas autorizativas' de políticas públicas, porque o Poder Executivo não depende de autorização para organizar e gerir sua própria Administração" (TJSP; ADI 2303717-10.2023.8.26.0000; Rel. Des. Silvia Rocha; Órgão Especial; j. 19/06/2024).



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

Por esses motivos, julgo parcialmente procedente a presente ação direta para declarar a inconstitucionalidade apenas dos §§ 1º a 3º do art. 1º da Lei n. 14.970, de 2 de agosto de 2024, do Município de Ribeirão Preto.

FÁBIO GOUVÊA
Relator