



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2025.0000335839

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2366101-72.2024.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CATANDUVA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CATANDUVA.

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 FERNANDO TORRES GARCIA (Presidente), CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, FIGUEIREDO GONÇALVES, GOMES VARJÃO, LUCIANA BRESCIANI, LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, SILVIA ROCHA, NUEVO CAMPOS, CARLOS MONNERAT, RENATO RANGEL DESINANO, AFONSO FARO JR., JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES, ÁLVARO TORRES JÚNIOR, MÁRIO DEVIENNE FERRAZ, PAULO AYROSA, BERETTA DA SILVEIRA, FRANCISCO LOUREIRO, DAMIÃO COGAN E VICO MAÑAS.

São Paulo, 2 de abril de 2025

ADEMIR BENEDITO

RELATOR

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

VOTO N°: 56048

ADIN N°: 2366101-72.2024.8.26.0000

COMARCA: SÃO PAULO

AUTOR : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CATANDUVA

RÉU : PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CATANDUVA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI N° 6.544, de 30 de outubro de 2024, que “dispõe sobre o programa cadastro inclusivo da população Catanduvense, e dá outras providências” - Alegado vício de iniciativa parlamentar - Não ocorrência - Matéria que não trata da estrutura/atribuição de órgãos do executivo, ou dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos - Tema 917 de Repercussão Geral do C. STF – Imposição de prazo para regulamentação da lei - Imposição de obrigação ao Poder Executivo – Violação ao princípio da separação dos poderes, à direção superior da Administração e ao constante no art. 47, inciso III, da Constituição Bandeirante - Ação direta julgada procedente em parte.

Trata-se de ação ajuizada pelo Prefeito do Município de Catanduva, pela qual se pretende a declaração de inconstitucionalidade da Lei n° 6.544, de 30 de outubro de 2024, que “dispõe sobre o programa cadastro inclusivo da população Catanduvense, e dá outras providências”.

Em síntese, o autor defende a ocorrência de usurpação de atribuições pertinentes à atividade privativa do Executivo, pelo Legislativo local, ferindo o princípio da independência e harmonia entre os poderes, bem como da reserva da administração.

Pede o deferimento de liminar, para a suspensão dos efeitos da norma impugnada, e, ao final, a procedência da ação, com a consequente declaração de sua inconstitucionalidade.

Liminar deferida a fls. 32/33.

Informações prestadas pelo Presidente da Câmara Municipal de Catanduva a fls. 45/53, essencialmente relatando o trâmite do processo legislativo que deu gênese à norma impugnada, defendendo sua constitucionalidade.

Citado, o Procurador-Geral do Estado



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

deixou transcorrer in albis o prazo para manifestação (fls. 231).

A Douta Procuradoria-Geral de Justiça, em parecer de fls. 236/243, opinou pela procedência parcial da pretensão.

É o relatório.

Objeto central da controvérsia, a Lei nº 6.544, de 30 de outubro de 2024, que "dispõe sobre o programa cadastro inclusivo da população Catanduvense, e dá outras providências", contém a seguinte redação:

"Art. 1º Fica estabelecido no município de Catanduva o "Programa Cadastro Inclusivo" com os seguintes objetivos de identificar, mapear e cadastrar os perfis socioeconômico e as condições de habitação das pessoas LGBTQ+, Idosas, Negras (Pretos e Pardo), Indígena e Pessoas com Deficiência (Incluindo o TEA e Neurodivergentes) que residam no município de Catanduva a fim da criação e execução de políticas públicas que promovam a acessibilidade e a inclusão social desses grupos.

Parágrafo único. Para os fins desta lei, deverá ser considerado critérios ao que couber AUTODECLARATÓRIO/COMPROBATÓRIO.

Art. 2º Fica a cargo do Poder Executivo as melhores alternativas para a coleta de dados.

Art. 3º As despesas com a execução da presente Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas oportunamente, se necessário.

Art. 4º O Executivo regulamentará esta lei, no que couber, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias a contar da data de sua publicação.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação."

A Constituição da República assegura, nos artigos 1º e 18, autonomia político-administrativa aos entes federados, no que se incluem os Municípios, cabendo-lhes instituir a organização de sua estrutura funcional para efetivo exercício da atividade estatal.

Referida independência organizacional engloba a autonomia legislativa, embora ambas não ostentem caráter absoluto, devendo respeito às balizas constitucionais de âmbito estadual e federal, como preveem



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

não só os artigos 29 e 30 da Magna Carta, mas também o artigo 144 da Constituição Estadual:

"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."

Quanto ao vício de iniciativa não se constata a mácula alegada.

Trata-se de Lei que não versa sobre matérias de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, matérias estas que se encontram discriminadas, *numerus clausus*, no artigo 24, §2º, da Constituição Estadual e, de maneira geral, englobam temas relacionados às estruturas administrativa e funcional do ente federativo.

O entendimento hodierno é pela ausência de violação dos princípios constitucionais invocados na exordial e pela existência de competência concorrente dos Municípios, para legislar sobre o tema, conforme já definido pelo E. STF no julgamento da ARE-RG 878.911 (Tema 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). Obs: Redação da tese aprovada nos termos do item 2 da Ata da 12ª Sessão Administrativa do STF, realizada em 09/12/2015."

Vale dizer: em algumas hipóteses do Poder Legislativo pode criar programas dentro da competência concorrente, desde que não adentre na estrutura ou gestão dos órgãos da Administração Pública.

Nesse sentido é a orientação firmada por este C. Órgão Especial:

"DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 12.971/2018, que 'dispõe sobre a Semana da Mediação e Conciliação no âmbito do município de São José do Rio Preto'. Ação parcialmente procedente. Vício formal de inconstitucionalidade, por desvio do Poder Legislativo. Norma de autoria parlamentar que não versa apenas sobre instituição de data comemorativa, mas envolve, também, ato de gestão administrativa (parágrafo único do artigo 1º e do artigo 2º). Instituição da data no calendário oficial deve prevalecer. Reconhecimento da inconstitucionalidade limita-



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

se aos dispositivos que permitam invasão à esfera de gestão administrativa. Ofensa ao princípio da separação dos poderes – violação dos artigos 5º, 47, II, XIV e XIX, “a”, 144, todos da Constituição Paulista. Ação parcialmente procedente” (ADI nº 2188800-51.2018, rel. Des. Péricles Piza, j. 13/03/2019).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 4.771, de 23-4-2012, do Município de Mauá, que 'Institui, no calendário oficial de eventos do município, a 'Festa do Pentecostes', que se realizará a cada dois anos, no mês de maio, e dá outras providências'. I- Usurpação de competência. Inocorrência. Norma que institui data comemorativa no calendário oficial do município. Inexistência de conflito entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo, no âmbito de Mauá. Lei que não veicula atos de gestão. Competência legislativa comum. Tema de Repercussão Geral nº 917. II- Criação de despesas. Possibilidade. Somente é vedado ao Poder Legislativo iniciar projeto de lei que acarrete aumento de despesa para o Poder Executivo se a legislação tratar de alguma das matérias constantes do art. 61, §1º, da CF/88. Tema de Repercussão Geral nº 917. III- Criação de despesas. Eventual ausência de receitas acarreta, no máximo, a inexecutabilidade da norma no mesmo exercício em que foi promulgada. IV – Fixação de prazo para que o Poder Executivo regule a lei. Violação do princípio da separação dos poderes. Direção superior da Administração. Ato da reserva da Administração. Atuação administrativa amparada por critérios de conveniência e oportunidade. Inconstitucionalidade da expressão 'no prazo de 90 (noventa) dias a contar da data de publicação' prevista no art. 3º da Lei nº 4.771, de 23-4-2012, de Mauá, e incidental da expressão 'no prazo nelas estabelecido, não inferior a trinta e nem superior a cento e oitenta dias' constante do inciso III do art. 47 da CE/89. Ação procedente em parte” (ADI nº 2097432-24.2019, rel. Des. Carlos Bueno, j. 21/08/2019).

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROGRAMA DE INCENTIVO AO EMPREGO PARA MÃES SOLO. PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE. I. Caso em Exame Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Chefe do Poder Executivo do Município de Catanduva, submetida à declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 6.540, de 9 de outubro de 2024, que institui o Programa “Incentivo ao Emprego para Mães Solo”. Alega-se violação à competência material do Poder Executivo e



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

ausência de estimativa de impacto econômico-financeiro. II. Questão em Discussão 2. A questão em discussão consiste em (i) verificar se a Lei Municipal nº 6.540 viola a competência material do Poder Executivo ao permitir a criação de políticas públicas pelo Executivo Municipal e (ii) se a ausência de estimativa de impacto econômico-financeiro na lei implica sua inconstitucionalidade. III. Razões de Decidir 3. A criação de políticas públicas para promover a adesão de pessoas jurídicas de direito privado ao programa é compatível com a ordem constitucional, alinhando-se com os objetivos fundamentais da República, como a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais. 4. A ausência de previsão de dotação orçamentária na lei não autoriza a sua inconstitucionalidade, mas apenas impede a sua eficácia no exercício financeiro correspondente. A norma é permissiva, facultando a criação de política pública sem impor despesa pública obrigatória. 5. Dispositivo e Tese 6. Pedido julgado improcedente. Tese de julgamento: 1. A criação de políticas públicas para incentivo ao emprego de mães solo é constitucional e não usurpa competência do Poder Executivo. 2. A ausência de estimativa de impacto econômico-financeiro não implica inconstitucionalidade quando a norma não cria despesa pública obrigatória. (ADI nº 2325094-03.2024, rel. Des. Figueiredo Gonçalves, j. 26/02/2025).

Veja-se, ainda, o seguinte julgado do E.
STF:

"Ação direta de inconstitucionalidade.
2. Leis federais nº 11.169/2005 e 11.170/2005, que alteram a remuneração dos servidores públicos integrantes dos Quadros de Pessoal da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. 3. Alegações de vício de iniciativa legislativa (arts. 2º, 37, X, e 61, §1º, II, "a", da Constituição Federal); desrespeito ao princípio da isonomia (art. 5º, caput, da Carta Magna); e inobservância da exigência de prévia dotação orçamentária (art. 169, §1º, da CF). 4. Não configurada a alegada usurpação de iniciativa privativa do Presidente da República, tendo em vista que as normas impugnadas não pretenderam a revisão geral anual de remuneração dos servidores públicos. 5. Distinção entre reajuste setorial de servidores públicos e revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos: necessidade de lei específica para ambas as situações. 6. Ausência de violação ao princípio da isonomia, porquanto normas que concedem aumentos para determinados grupos, desde que tais reajustes sejam



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

devidamente compensados, se for o caso, não afrontam o princípio da isonomia. 7. A ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro. 8. Ação direta não conhecida pelo argumento de violação ao art. 169, §1º, da Carta Magna. Precedentes: ADI 1585-DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, unânime, DJ 3.4.98; ADI 2339-SC, Rel. Min. Ilmar Galvão, unânime, DJ 1.6.2001; ADI 2343-SC, Rel. Min. Nelson Jobim, maioria, DJ 13.6.2003. 9. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, na parte conhecida, julgada improcedente.” (STF, ADI nº 3.599/DF, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 21/05/2007).

Ausente, portanto, vício de inconstitucionalidade no ponto.

De outro lado, o pedido inicial procede quanto à imposição de obrigações ao Poder Público, descritas no parágrafo único do artigo 4º da lei impugnada, quanto ao prazo para sua regulamentação.

Há violação do princípio da separação dos poderes previsto no art. 5º da CE/89, pois cabe ao Chefe do Poder Executivo decidir sobre a conveniência, meio e oportunidade do melhor momento para expedir ato de sua exclusiva competência administrativa.

A atuação administrativa é atividade própria de direção superior da Administração Pública amparada pela discricionariedade administrativa, prevista no art. 47, inciso II, da Constituição Bandeirante (art. 84, II, da CF/88).

E as regras gerais trazidas pela Carta Magna possuem caráter impositivo, devendo ser observadas nas três esferas de governo, de modo que o Município não pode delas se afastar, em harmonia com o artigo 144 da Constituição do Estado, que exige observância também aos princípios estabelecidos na Carta Federal.

Pelo exposto, julga-se procedente em parte a pretensão inicial para declarar a inconstitucionalidade do artigo 4º da Lei nº 6.544, de 30 de outubro de 2024, do Município de Catanduva.

ADEMIR BENEDITO

Relator