



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000369782

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2325191-03.2024.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TAQUARITUBA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE TAQUARITUBA.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "POR MAIORIA DE VOTOS, JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE EM PARTE. ACÓRDÃO COM O EXMO. SR. DES. CARLOS MONNERAT. VENCIDOS OS EXMOS. SRS. DES. LUCIANA BRESCIANI (COM DECLARAÇÃO) E IRINEU FAVA JULGANDO A AÇÃO IMPROCEDENTE; E OS EXMOS. SRS. DES. CAMPOS MELLO (COM DECLARAÇÃO), RICARDO DIP (COM DECLARAÇÃO), FERNANDO TORRES GARCIA, ADEMIR BENEDITO, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE E ÁLVARO TORRES JUNIOR JULGANDO A AÇÃO PROCEDENTE.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores CARLOS MONNERAT, vencedor, LUCIANA BRESCIANI, vencida, FERNANDO TORRES GARCIA (Presidente), LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, SILVIA ROCHA, NUEVO CAMPOS, RENATO RANGEL DESINANO, JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES, ÁLVARO TORRES JÚNIOR, IRINEU FAVA, BERETTA DA SILVEIRA, FRANCISCO LOUREIRO, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, VICO MAÑAS, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, RICARDO DIP, FIGUEIREDO GONÇALVES E GOMES VARJÃO.

São Paulo, 9 de abril de 2025

*

RELATOR DESIGNADO

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE n°

2325191-03.2024.8.26.0000

AUTOR: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TAQUARITUBA

RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE TAQUARITUBA

INTERESSADO: ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA: SÃO PAULO

VOTO Nº 21.337

DECLARAÇÃO DE VOTO VENCEDOR

EMENTA: Direito Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Inconstitucionalidade parcial de lei municipal.

I. Caso em Exame

Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Taquarituba contra a Lei Municipal nº 1.956/2024, que institui programa de doação de kit maternidade solidária às mães em situação de vulnerabilidade social. Alega-se que a lei invade competência do Executivo e cria despesa sem fonte de custeio.

II. Questão em Discussão

2. A questão em discussão consiste em determinar se a Lei Municipal nº 1.956/2024 usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo ao estabelecer itens mínimos para o kit maternidade e prazos para sua entrega.

III. Razões de Decidir

3. A lei não usurpa competência do Executivo ao criar despesa, desde que não interfira na estrutura administrativa ou regime de servidores, conforme Tema 917/STF.

4. A inconstitucionalidade reside nos artigos 2º e 4º, que especificam itens do kit e prazos de entrega, invadindo competência administrativa do Executivo.

IV. Dispositivo e Tese

5. Pedido parcialmente procedente. Declaração de inconstitucionalidade dos artigos 2º e 4º da Lei nº 1.956/2024.

Tese de julgamento: 1. A criação de despesa por lei de iniciativa parlamentar não é inconstitucional se não interfere na estrutura administrativa. 2. A especificação de itens que devem constar do kit maternidade e prazos da entrega, por lei da edilidade, invade competência do Executivo.

Legislação Citada:

Constituição Estadual, arts. 5º, 24 § 2º, 1 e 4, 47, II, XI e XIV, 111, 144; ADCT, art. 113.

Jurisprudência Citada:

STF, Tema 917; ADI nº 7149, Rel. Min. Ricardo



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Lewandowski;
TJSP, Direta de Inconstitucionalidade
2258280-09.2024.8.26.0000, Rel. Luciana Bresciani, Direta de
Inconstitucionalidade 2155538-37.2023.8.26.0000, Rel. Silvia
Rocha;
TJSP, Direta de Inconstitucionalidade
2143160-49.2023.8.26.0000, Rel. Vico Mañas;
TJSP, Direta de Inconstitucionalidade
2166395-45.2023.8.26.0000, Rel. Vianna Cotrim, julgado em
13 de setembro de 2023.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Taquarituba, tendo por objeto a Lei de iniciativa parlamentar nº 1.956, de 04 de outubro de 2024, do Município de Taquarituba, que “*institui programa municipal de doação de kit maternidade solidária às mães em situação de vulnerabilidade social no âmbito do Município de Taquarituba*”.

Sustenta o requerente, em resumo, que a legislação objurgada é inconstitucional, vez que o programa de doação de “*kit maternidade*” se insere em ato de gerenciamento da administração do Município, estabelecendo deveres e atribuições a departamentos municipais, matéria cuja iniciativa legislativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo. Assevera, ainda, que a lei cria despesa sem a respectiva fonte de custeio. Por isso, aduz que a legislação oriunda da Vereança violou os artigos 5º; 24 § 2º, 1 e 4; 47, incisos II, XI e XIV; 111 e 144, todos da Constituição Estadual, além de afrontar o Tema 917/STF e artigo 113 do ADCT. Diante disso, requereu a concessão de medida liminar, para a suspensão da eficácia da lei impugnada até definitivo julgamento da lide, declarando-se, ao final, sua inconstitucionalidade (fls. 01/15).



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Deferida a liminar pela eminente Relatora sorteada, Desembargadora *Luciana Bresciani*, foi determinado o processamento do feito (fls. 32/34).

A Câmara Municipal de Taquarituba prestou informações (fls. 47/55).

Regularmente notificada, a d. Procuradoria-Geral do Estado deixou de ofertar manifestação (fl. 45).

A d. Procuradoria-Geral de Justiça opinou pela improcedência do pedido, sob o argumento de que não ofende a separação de poderes a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público para concretização de direito social de envergadura constitucional, como é o caso do direito à saúde e à assistência social e proteção à maternidade e infância (fls. 65/73).

Na última sessão deste C. Órgão Especial, ocorrida em 09 de abril de 2025, vencidas a ilustre Relatora sorteada, que julgava improcedente o pedido, e a divergência formulada pelo eminente Desembargador *Campos Mello*, que julgava procedente o pedido, restou vencedora a solução intermediária apresentada por esta Relatoria designada.

Os autos aportaram em meu gabinete de trabalho em 10 de abril de 2025, para declaração do voto médio vencedor.

RELATADOS, passo a decidir.

A presente ação direta de inconstitucionalidade proposta

pelo Prefeito do Município de Taquarituba guarda como objeto a Lei Municipal de origem parlamentar nº 1.956, de 04 de outubro de 2024, do Município de Taquarituba, que “*institui programa municipal de doação de kit maternidade solidária às mães em situação de vulnerabilidade social no âmbito do Município de Taquarituba*”, nos seguintes termos:

“LEI Nº 1.956, DE 04 DE OUTUBRO DE 2024.

INSTITUI O PROGRAMA MUNICIPAL DE DOAÇÃO DE KIT MATERNIDADE SOLIDÁRIA ÀS MÃES EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE TAQUARITUBA.

RICARDO ALEXANDRE RODRIGUES DE ALMEIDA, Presidente da Câmara Municipal de Taquarituba, Estado de São Paulo, usando de suas atribuições legais, FAZ SABER que a Câmara Municipal aprovou e ele promulga a seguinte Lei:

Art. 1º Fica instituído o Programa Municipal de Doação de Kit Maternidade Solidária às mães em situação de vulnerabilidade social no âmbito do Município de Taquarituba, com o objetivo de garantir condições básicas para a manutenção da saúde da mãe e do recém-nascido.

Art. 2º O kit maternidade deverá conter, no mínimo, os seguintes itens:

I – uma banheira plástica para utilização nos primeiros meses de vida do bebê e termômetro digital;

II – roupinhas básicas para recém-nascidos, como bodies, macacões, meias, toucas e luvas;

III – fraldas descartáveis, lenços umedecidos, toalhas de boca, cobertor, mantas e toalhas de banho;

IV – produtos de higiene, como sabonete líquido, shampoo, condicionador, creme para assaduras e álcool em gel;

V – itens para amamentação, como absorventes para seios e protetores de mamilo;

VI – um livro de orientações para os cuidados com o recém-nascido e informações sobre os serviços de saúde disponíveis para as mães e bebês.

Art. 3º Os kits maternidade serão distribuídos gratuitamente para as mães em situação de vulnerabilidade social e cadastradas no



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Cadastro Único – CadÚnico –, com residência fixa no município de Taquarituba.

Art. 4º A doação do Kit Maternidade Solidária será realizada nos 30 (trinta) dias que antecedem a data provável do nascimento do bebê e no máximo 60 (sessenta) dias após o nascimento.

Art. 5º As despesas decorrentes da implementação desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 6º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Câmara Municipal de Taquarituba, 04 de Outubro de 2024.

*RICARDO ALEXANDRE RODRIGUES DE ALMEIDA
Presidente da Câmara”*

Pois bem.

Não se constata na legislação em tela indevida usurpação de competência pela Câmara Municipal, com exceção dos artigos 2º e 4º, como será adiante abordado.

Isso, porque a mencionada lei não versa sobre qualquer dos temas sensíveis à exclusiva competência legislativa do Poder Executivo Municipal, não havendo que se falar em ofensa aos artigos 5º; 24 § 2º, 1 e 4; 47, incisos II, XI e XIV; e 111, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 144, todos da Constituição Paulista.

Em outras palavras, não há disposição sobre criação, extinção ou remuneração referente a cargos, funções ou empregos públicos; não se altera a estrutura organizacional da Administração Pública Municipal.

Conforme entendimento firmado pelo E. Supremo Tribunal

Federal no Tema nº 917 de Repercussão Geral: *“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)”*.

Ademais, a Suprema Corte vem decidindo que a concretização por lei de iniciativa parlamentar de direito social previsto constitucionalmente não ofende a separação de poderes, *in verbis*:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 9.385/2021, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, QUE INSERIU O INCISO XII NO ART. 19 DA LEI 4.528/2005, PARA GARANTIR A RESERVA DE VAGAS EM ESCOLA PARA IRMÃOS QUE FREQUENTEM A MESMA ETAPA OU CICLO ESCOLAR. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 2º; 61, § 1º, II, E; E 84, VI, A, DA CF. NÃO OCORRÊNCIA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE.

I - O Plenário do Supremo Tribunal Federal já deliberou que “norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria”, assim como “não ofende a separação de poderes, a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição”. (ADI 4.723/AP, Rel. Min. Edson Fachin) II - Ao garantir a reserva de vaga para irmãos, sem influenciar no funcionamento de órgãos, alterar o regime jurídico de servidores, estabelecer regramento procedimental sobre matrículas ou proibir o gestor de implementar estratégias por ele idealizadas, a norma editada pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro não subtraiu do Chefe do Poder Executivo a iniciativa que lhe é reservada pelos artigos 61, § 1º, II, e; e 84, VI, a, ambos do Texto Constitucional, de observância obrigatória pelos Estados-membros. III - A norma impugnada não representa inovação legislativa, já que o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (Lei 8.069/1990), marco legal dos direitos das crianças e dos adolescentes, já contempla, em seu artigo 53, V, dispositivo com conteúdo semelhante. IV - Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.

(ADI 7149, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 26-09-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-199 DIVULG 04-10-2022 PUBLIC 05-10-2022).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. LEI 1.597/2011, DO ESTADO DO AMAPÁ. CRIAÇÃO DA CASA DE APOIO AOS ESTUDANTES E PROFESSORES PROVENIENTES DO INTERIOR DO ESTADO. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE.

1. Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. Precedentes.

2. Não ofende a separação de poderes, a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição. Precedentes.

3. Ação direta julgada improcedente.”

(ADI 4.723/AP, Tribunal Pleno, Relator Ministro Edson Fachin, julgado em 22-06-20, DJe 08-07-20).

Nesse mesmo sentido, há recente julgado deste C. Órgão

Especial:

“Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Bertioga impugnando a Lei nº 1.544/2023, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a concessão de auxílio-aluguel às mulheres vítimas de violência doméstica – Norma que se enquadra na tese firmada no Tema nº 917 de Repercussão Geral – Mera concretização de direitos sociais já previstos na Carta da República – Inteligência da Jurisprudência do E. STF – Extensos debates do plenário na ADI nº 4727/AP, abordando-se lei criadora de bolsa aluguel destinada a famílias em situação de vulnerabilidade social, com conclusão pela constitucionalidade da norma – Decisão proferida no RE nº 1.412.155/SP reformando v. acórdão prolatado por este C. Órgão Especial que havia declarado a inconstitucionalidade de lei valinhense que, à semelhança, instituiu auxílio-aluguel a ser concedido às mulheres vítimas de violência doméstica – Ofensa ao princípio da separação dos Poderes que se observa tão somente na expressão “no prazo de 120 (cento e vinte) dias contados da data de sua publicação”, constante do art. 4º – Pedido julgado parcialmente procedente, para declarar inconstitucional tão somente referida expressão.”



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2258280-09.2024.8.26.0000; Relator (a): Luciana Bresciani; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/12/2024; Data de Registro: 22/01/2025).

Portanto, não há que se falar em inconstitucionalidade do humanístico programa “*kit maternidade solidária*”.

Trata-se, de fato, de legislação que institui programa que objetiva concretizar direito social (proteção à maternidade e à infância), não se vislumbrando ingerência na estrutura ou na atribuição dos órgãos do Executivo, nem no regime jurídico de servidores públicos (Tema 917/STF).

No mais, em relação à “fonte de custeio”, não se ignora que o “*kit maternidade*” imporá obrigação onerosa ao Executivo Municipal.

Todavia, não se vislumbra inconstitucionalidade na lei por ofensa ao artigo 113 do ADCT.

O entendimento consolidado pelo E. Supremo Tribunal Federal é no sentido que “*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*” (ADI 3599, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 21/05/2007, DJe-101 DIVULG 13-09-2007 PUBLIC 14-09-2007).

Na mesma direção, a jurisprudência deste C. Órgão Especial:

“*Ação direta de inconstitucionalidade - Lei nº 6.401, de 7 de junho de 2023, do Município de Catanduva, que "Dispõe sobre o funcionamento dos semáforos após às 00:00 horas no Município*

*de Catanduva e dá outras providências" - Alegação de desrespeito aos artigos 5º, caput, 24, § 2º, 2 e 4, 25, 47, II, XIV e XIX, "a", e 144 da Constituição do Estado de São Paulo. - Alegação de ofensa à Lei de Responsabilidade Fiscal e à Lei Orgânica do Município - Irrelevância – Como o Órgão Especial deste Tribunal tem decidido, o parâmetro de controle de constitucionalidade de norma municipal é unicamente a Constituição Estadual. - **Embora não tenha havido indicação, na lei, da sua fonte de custeio, não se vislumbra afronta ao artigo 25 da Constituição Paulista - O Supremo Tribunal Federal já decidiu que "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" (...)**"*

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2155538-37.2023.8.26.0000; Relator (a): Silvia Rocha; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 22/11/2023; Data de Registro: 24/11/2023). (destaquei)

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 8.112, de 10 de fevereiro de 2023, do Município de Guarulhos, que "institui a proibição de uso de cães em serviços de segurança patrimonial na cidade de Guarulhos" (...) 4. **Não violação ao art. 25 da CE, uma vez que a falta de previsão de fonte de custeio para a execução do quanto previsto em lei que crie despesa para a Administração Pública não a eiva de inconstitucionalidade, somente impedindo sua aplicação no exercício em que promulgada** 5. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 8.112, de 10 de fevereiro de 2023, do Município de Guarulhos.”*

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2143160-49.2023.8.26.0000; Relator (a): Vico Mañas; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 22/11/2023; Data de Registro: 23/11/2023) (destaquei).

Assim, a legislação suscitada não viola o artigo 113 do ADCT, não padecendo, também neste ponto, de vício de inconstitucionalidade.

O cerne da *quaestio* está nos itens mínimos indicados no texto normativo e nos prazos estabelecidos para a entrega do “*kit maternidade*”.

Nessa perspectiva, há de se declarar a inconstitucionalidade do **artigo 2º** (*itens mínimos constantes do kit maternidade*) e do **artigo 4º** (*fixação de prazo mínimo e máximo para entrega do kit maternidade*) da lei municipal objurgada, por ofensa aos princípios da reserva de administração e da separação dos poderes.

Relembro o teor do artigo 2º:

“Art. 2º O kit maternidade deverá conter, no mínimo, os seguintes itens:

I – uma banheira plástica para utilização nos primeiros meses de vida do bebê e termômetro digital;

II – roupinhas básicas para recém-nascidos, como bodies, macacões, meias, toucas e luvas;

III – fraldas descartáveis, lenços umedecidos, toalhas de boca, cobertor, mantas e toalhas de banho;

IV – produtos de higiene, como sabonete líquido, shampoo, condicionador, creme para assaduras e álcool em gel;

V – itens para amamentação, como absorventes para seios e protetores de mamilo;

VI – um livro de orientações para os cuidados com o recém-nascido e informações sobre os serviços de saúde disponíveis para as mães e bebês.”

O comando normativo, **ao determinar a inclusão de diversos itens específicos**, estabelece critérios de organização da máquina estatal para implementação da política pública e interfere de forma direta na atuação administrativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, vulnerando os artigos 5º e 47, inciso XIV, ambos da Constituição Bandeirante, também aplicável aos Municípios por força do seu artigo 144.

Para chegar a tal conclusão, reporto-me ao decidido por este C. Órgão Especial na ADI nº 2166395-45.2023.8.26.0000, Relatoria do culto

Desembargador *Vianna Cotrim*, julgado em 13 de setembro de 2023, quando foi declarada a constitucionalidade de lei cujo conteúdo obrigava o Alcaide a instalar brinquedos e academias adaptados a crianças e adultos com deficiência em praças, parques, escolas e creches municipais, bem como em locais de diversão em geral, abertos ao público.

Naquele texto normativo inexistia indicação de especificação material ou numérica de tais brinquedos, deixando a cargo de pessoas qualificadas a logística de implementação, relembro: *“Os equipamentos mencionados no 'caput' deste artigo deverão ser criados e instalados por pessoal capacitado, que adequará o equipamento à pessoa com deficiência”* (cf. § 1º, do artigo 1º da Lei nº 4.570, de 28 de junho de 2023 do Município de São Manuel).

Busquei, é certo, na justificativa do projeto de lei, os referenciais para definição da estrutura básica do *“kit maternidade”*, mas nada encontrei.

As premissas lá indicadas revelam: **(i)** *“A distribuição de kits maternidade é uma prática que vem sendo adotada em vários países do mundo. Essa iniciativa tem como objetivo garantir que todas as mães, tenham acesso aos itens básicos necessários para cuidar do seu recém-nascido”*; **(ii)** *“um dos pilares para a elaboração deste projeto de lei é o princípio da dignidade da pessoa humana, previsto na Constituição Federal, que estabelece que toda pessoa tem direito a um mínimo existencial digno. O Kit Maternidade Solidária busca garantir esse direito às mães em situação de vulnerabilidade social, que*

muitas vezes não possuem condições financeiras para adquirir nem mesmo os itens básicos para o cuidado com o recém-nascido” e (iii) “outro ponto que merece destaque é o sentimento de acolhimento proporcionado pelo Kit Maternidade, pois as mães beneficiárias se sentirão amparadas pelo Estado e poderão oferecer aos seus filhos um início de vida com maior segurança emocional” (cf. fls. 18/19).

É evidente a importância (e constitucionalidade) da criação do humanitário “*programa municipal de doação de kit maternidade solidária às mães em situação de vulnerabilidade social no âmbito do Município de Taquarituba*”.

Porém, a efetivação da política pública social revela campo de atuação do Chefe do Executivo Municipal, configurando-se, por isso, a inconstitucionalidade do artigo 2º da legislação de iniciativa parlamentar impugnada.

Deixando a montagem do referido “*kit maternidade*” a cargo do Alcaide, quer me parecer afastada a necessidade de prévio estudo de impacto financeiro, até porque nada há a orçar nesse momento. (destaquei)

Reproduzo, agora, o conteúdo normativo do artigo 4º:

“Art. 4º A doação do Kit Maternidade Solidária será realizada nos 30 (trinta) dias que antecedem a data provável do nascimento do bebê e no máximo 60 (sessenta) dias após o nascimento.”

Ao fixar o prazo mínimo e máximo para o Poder Executivo fornecer o “*kit maternidade*”, a legislação do Município de Taquarituba ofende o princípio da independência e harmonia entre os Poderes, pois invade competência privativa do Alcaide de exercer os atos de direção superior da administração municipal e expedir decretos e regulamentos para fiel execução de leis, violando o disposto nos artigos 5º, *caput*, e 47, incisos II, III e XIV, e 144, todos da Constituição Estadual.

Conforme lição de *Hely Lopes Meirelles*:

“O poder regulamentar é a faculdade de que dispõem os Chefes de Executivo (Presidente da República, Governadores e Prefeitos) de explicar a lei para sua correta execução, ou de expedir decretos autônomos sobre matéria de sua competência ainda não disciplinada por lei. É um poder inerente e privativo do Chefe do Executivo (CF, art. 84, IV), e, por isso mesmo, indelegável a qualquer subordinado.”
(*Direito Administrativo Brasileiro*. 35ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 129).

Vê-se, portanto, que nos artigos 2º e 4º da lei suscitada o Legislativo invadiu competência constitucional do Chefe do Poder Executivo, vez que lhe subtraiu a prerrogativa de estabelecer os elementos constitutivos do “*kit maternidade*” e eleger o tempo para concretizar o comando legal.

Pelo exposto, julgo parcialmente procedente o pedido, a fim de declarar a inconstitucionalidade da integralidade dos artigos 2º e 4º da Lei nº 1.956, de 04 de outubro de 2024, do Município de Taquarituba, nos moldes acima.

CARLOS MONNERAT



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Relator Designado



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

Direta de Inconstitucionalidade nº 2325191-03.2024.8.26.0000

Autor: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TAQUARITUBA

Interessado: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE
TAQUARITUBA

DECLARAÇÃO DE VOTO Nº 32.704

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TAQUARITUBA, visando à declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.956, de 04 de outubro de 2024, que “*INSTITUTO PROGRAMA MUNICIPAL DE DOAÇÃO DE KIT MATERNIDADE SOLIDÁRIA ÀS MÃES EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE TAQUARITUBA*”.

O autor alegou, em síntese, que a lei impugnada é inconstitucional porque: **(i)** impõe à Administração Pública novos deveres e atribuições, matéria de iniciativa privativa do Chefe do Executivo (reserva da Administração); e **(ii)** não houve estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

A tutela de urgência foi deferida, pelas razões

expostas anteriormente (fls. 32/34).

A Câmara Municipal prestou informações (fls. 47/55) e a Procuradoria-Geral do Estado não se manifestou (fls. 45).

A Procuradoria-Geral de Justiça opinou pela improcedência do pedido (fls. 65/73).

É o relatório.

Veja-se o teor da lei impugnada, cuja cópia foi apresentada pelo autor da ação (fls. 82/83):

LEI Nº 1.956, DE 04 DE OUTUBRO DE 2024.

INSTITUI O PROGRAMA MUNICIPAL DE DOAÇÃO DE KIT MATERNIDADE SOLIDÁRIA ÀS MÃES EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE TAQUARITUBA.

RICARDO ALEXANDRE RODRIGUES DE ALMEIDA, Presidente da Câmara Municipal de Taquarituba, Estado de São Paulo, usando de suas atribuições legais, FAZ SABER que a Câmara Municipal aprovou e ele promulga a seguinte Lei:

Art. 1º Fica instituído o Programa Municipal de Doação de Kit Maternidade Solidária às mães em situação de vulnerabilidade social no âmbito do Município de Taquarituba, com o objetivo de garantir condições básicas para a manutenção da saúde da mãe e do recém-nascido.

Art. 2º O kit maternidade deverá conter, no mínimo, os seguintes itens:

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

I – uma banheira plástica para utilização nos primeiros meses de vida do bebê e termômetro digital;

II – roupinhas básicas para recém-nascidos, como bodies, macacões, meias, toucas e luvas;

III – fraldas descartáveis, lenços umedecidos, toalhas de boca, cobertor, mantas e toalhas de banho;

IV – produtos de higiene, como sabonete líquido, shampoo, condicionador, creme para assaduras e álcool em gel;

V – itens para amamentação, como absorventes para seios e protetores de mamilo;

VI – um livro de orientações para os cuidados com o recém-nascido e informações sobre os serviços de saúde disponíveis para as mães e bebês.

Art. 3º Os kits maternidade serão distribuídos gratuitamente para as mães em situação de vulnerabilidade social e cadastradas no Cadastro Único – CadÚnico –, com residência fixa no município de Taquarituba.

Art. 4º A doação do Kit Maternidade Solidária será realizada nos 30 (trinta) dias que antecedem a data provável do nascimento do bebê e no máximo 60 (sessenta) dias após o nascimento.

Art. 5º As despesas decorrentes da implementação desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 6º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Câmara Municipal de Taquarituba, 04 de Outubro de 2024.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

RICARDO ALEXANDRE RODRIGUES DE ALMEIDA

Presidente da Câmara

Em relação à reserva da Administração, veja-se o teor das normas-parâmetro, extraídas Constituição do Estado de São Paulo e aplicáveis aos municípios por força do art. 144 do mesmo diploma normativo:

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;

O C. Supremo Tribunal Federal – STF já decidiu que “*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*” (ADI nº 2.372, Rel. Min. Sydney Sanches, j. 21.08.2002).

No mesmo sentido, a doutrina de Ives Gandra da Silva Martins, ao se referir aos atos típicos de administração, leciona:

(...) sobre tais matérias tem o Poder Executivo melhor visão do que o Legislativo, por as estar gerindo. A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este Poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter iniciativa sobre assuntos



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

que refogem a sua maior especialidade. (Comentários à Constituição do Brasil, 4º vol., Tomo I, 3ª ed., atual. São Paulo, Saraiva, 2002)

Ocorre que, recentemente, o C. STF fixou a seguinte tese para o Tema 917 de Repercussão Geral: “*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)*”.

Nesse contexto, a jurisprudência daquele Tribunal e deste C. Órgão Especial passaram a reconhecer a constitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar para um amplo rol de matérias, em especial para a concretização de direitos sociais.

No caso concreto, a instituição de “*kit maternidade*” em benefício de mães em situação de vulnerabilidade social não trata da estrutura ou da atribuição dos órgãos da Administração, tampouco do regime jurídico dos servidores públicos.

Ao contrário, limita-se a concretizar o direito social constitucionalmente previsto de proteção à maternidade e à infância (art. 6º, *caput*, e art. 203, inc. I, ambos da Constituição Federal).

Ademais, coaduna-se com a competência dos Municípios para “*legislar sobre assuntos de interesse local*” (art. 30, inc. I, da Constituição Federal) e a competência material comum de “*combater as*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos” (art. 23, inc. X, da Constituição Federal).

Desse modo, embora este C. Órgão Especial já tenha reconhecido anteriormente a inconstitucionalidade da instituição de “*kit maternidade*” por lei de iniciativa parlamentar (*Direta de Inconstitucionalidade 2194626-53.2021.8.26.0000, j. 23.02.2022*), houve incontroversa evolução jurisprudencial, em razão do referido Tema 917 de Repercussão Geral.

Vejam-se, nesse sentido, julgados recentes deste C. Órgão Especial sobre a matéria:

Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Bertioga impugnando a Lei nº 1.544/2023, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a concessão de auxílio-aluguel às mulheres vítimas de violência doméstica – Norma que se enquadra na tese firmada no Tema nº 917 de Repercussão Geral – Mera concretização de direitos sociais já previstos na Carta da República – Inteligência da Jurisprudência do E. STF – Extensos debates do plenário na ADI nº 4727/AP, abordando-se lei criadora de bolsa aluguel destinada a famílias em situação de vulnerabilidade social, com conclusão pela constitucionalidade da norma – Decisão proferida no RE nº 1.412.155/SP reformando v. acórdão prolatado por este C. Órgão Especial que havia declarado a inconstitucionalidade de lei valinhense que, à semelhança, instituiu auxílio-aluguel a ser concedido às mulheres vítimas de violência doméstica – Ofensa ao princípio da separação dos Poderes que se observa tão somente na expressão “no prazo de 120 (cento e vinte) dias contados da data de sua publicação”, constante do art. 4º – Pedido julgado parcialmente procedente, para declarar inconstitucional tão somente referida expressão.

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2258280-09.2024.8.26.0000; Relator (a): Luciana Bresciani; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/12/2024; Data de Registro: 22/01/2025)

- Ação direta de inconstitucionalidade da Lei nº 10.033, de 7 de março de 2024, do Município de Piracicaba, de iniciativa parlamentar, que "Dispõe sobre incentivo à doação de órteses, próteses, meios auxiliares de locomoção e equipamentos hospitalares em Piracicaba" - Alegação de vício de iniciativa, ofensa ao princípio da separação dos poderes e falta de previsão orçamentária, o que, de acordo com o autor, contraria dispositivos da Constituição Federal, da Carta Estadual, da Lei Orgânica de Piracicaba e da Lei de Responsabilidade Fiscal. - Possível incompatibilidade com a Lei Orgânica e a Lei de Responsabilidade Fiscal - Irrelevância, para os fins deste processo - Como o Órgão Especial deste Tribunal de Justiça tem decidido, "O parâmetro de controle de constitucionalidade de norma municipal é unicamente a Constituição Estadual, afastando-se a análise da ação quanto a normas infraconstitucionais". - Não há vício de iniciativa, porque a matéria não é da competência legislativa exclusiva do chefe do Poder Executivo - Como o Supremo Tribunal Federal decidiu, no julgamento do tema de repercussão geral 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)". - Ausência de indicação de fonte de custeio - O Supremo Tribunal Federal também já decidiu que "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" - Artigo 176, I, da Carta Estadual, não violado. - A lei não desrespeita o artigo 174, I, II e III, da mesma Carta, porque não cuida de plano plurianual, diretrizes orçamentárias ou orçamentos anuais. - Não há vício material, porque a lei é genérica: limita-se a definir os contornos de programa de cunho social, sem prescrever como o Poder Executivo deverá agir, concretamente, para implementá-lo, sem atrelar órgãos da Administração Municipal à sua execução e sem impor

obrigações específicas, prazos ou metas - Além disso, o Supremo Tribunal Federal já definiu que "Não ofende a separação de poderes, a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição" - Neste caso, a lei impugnada dirige-se a concretizar o direito social e fundamental à saúde, assim como o direito de pessoas com mobilidade reduzida e em situação de vulnerabilidade à acessibilidade e à sua plena integração social, direitos já previstos nas Constituições Federal e Estadual - Interesse social evidente - Precedentes do C. Órgão Especial - Pedido improcedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2213648-92.2024.8.26.0000; Relator (a): Silvia Rocha; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 18/12/2024; Data de Registro: 19/12/2024)

1. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Municipal nº 14.639/2024, de São José do Rio Preto, a qual dispõe sobre "projeto que visa assegurar o direito às gestantes de receberem repelente do mosquito Aedes aegypti". - iniciativa parlamentar - ação proposta pelo Prefeito; 2. Norma que busca dar concretude a direitos sociais inscritos no art. 6º da CF: saúde, proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados – matérias não reservadas à Administração - arts. 23, II, 24, XII, 30, I e II, 196 e 197, da CF – ausência de violação à separação de poderes - precedentes do STF e do OE; 3. Lei que não trata da criação ou extinção de ocupações públicas na administração direta e autárquica, tampouco cuida do regime jurídico de servidores ou da criação ou extinção de secretarias municipais e órgãos da administração - inocorrência de violação ao art. 24, § 2º, da CE, ou ao Tema 917 do STF, com exceção do seu art. 3º, que estabelece obrigações específicas quanto à forma de distribuição dos repelentes por centros de saúde municipais, imiscuindo-se em competência do Executivo; 4. Falta de previsão de fonte de custeio e de estimativa de impacto orçamentário e financeiro para a execução do quanto previsto em lei que crie despesa para a Administração Pública não a eiva de inconstitucionalidade, somente impedindo sua aplicação no exercício em que promulgada - ausência de infringência ao art. 25 da CE e ao art. 113 do ADCT; 5. Ação julgada parcialmente procedente para declarar a

inconstitucionalidade apenas do art. 3º da Lei nº 14.639/2024, de São José do Rio Preto (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2267765-33.2024.8.26.0000; Relator (a): Vico Mañas; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 13/11/2024; Data de Registro: 14/11/2024)

Além disso, veja-se a ADI nº 4.727, na qual o plenário do C. STF apreciou lei que autorizava o Poder Executivo estadual a “*instituir o Programa Bolsa Aluguel*”, que, à semelhança do ora observado, determinou à Administração Pública a concretização de direito social específico.

De forma equiparável, no RE nº 1.412.155, o C. STF reformou acórdão deste C. Órgão Especial e cancelou a constitucionalidade de lei que estendeu o auxílio-aluguel já previsto no ordenamento jurídico local às “*mulheres vítimas de violência doméstica, em extrema situação de vulnerabilidade*”.

Assim, no caso concreto, não há de se falar em vício de inconstitucionalidade por ofensa à reserva da Administração ou à separação de Poderes.

Já em relação à estimativa de impacto orçamentário e financeiro, o art. 113 do ADCT da Constituição Federal prevê que “*a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro*”.

No mesmo sentido, o art. 25 da Constituição Estadual: *“nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos”*.

Ocorre que tais previsões não são suficientes para a declaração de inconstitucionalidade da lei impugnada.

A uma, porque a criação de despesa não fere a independência do Poder Executivo; a duas, porque a C. Corte Suprema entende, de forma pacífica, que a falta de indicação da fonte de custeio não acarreta a inconstitucionalidade da lei, mas tão somente sua ineficácia no exercício em que entrou em vigor.

Essa conclusão extrai-se, por exemplo, do próprio *leading case* afetado no Tema 917 de Repercussão Geral e do supracitado RE nº 1.412.155.

Ademais, necessário estabelecer o conceito de despesa obrigatória, que não encontra definição suficientemente precisa no ordenamento jurídico pátrio, a despeito do art. 17, *caput*, da LRF.

De início, valho-me do escólio de leciona James Giacomoni:

“Mais do que as vinculações de receitas e os fundos são as despesas de execução obrigatória as principais responsáveis pela rigidez do orçamento público. Sendo

ato de administração, a lei orçamentária não cria direitos e obrigações, limitando-se a estimar as receitas e a autorizar a realização de despesas, cuja efetivação dependerá da discricionariedade do gestor, ou seja, de seu poder de escolha. Cada vez mais, entretanto, a realização das despesas autorizadas independe das escolhas dos gestores. A Constituição e a legislação ordinária permanentemente aprovam disposições produtoras de despesas, estas, não mais sujeitas ao escrutínio do gestor. Quando amparadas em lei, as despesas serão obrigatoriamente realizadas.”¹

Por sua vez, Eber Zoehler Santa Helena, assim dispõe:

“Dessa forma, a despesa obrigatória continuada consiste naquela obrigação constituída normativamente —excluem-se as exclusivamente contratuais —por comando absoluto imperativo, não sujeito a limites orçamentários e cuja aplicação não se submete à discricionariedade administrativa; uma vez constituída, obriga o Estado por período superior a três exercícios, ainda que possa permanecer em estado latente, fator relevante para a caracterização e tipificação das despesas obrigatórias e “de caráter continuado”.²

Já Carlos Vader do Nascimento tece as seguintes considerações ao comentar a supracitada norma de responsabilidade fiscal:

“Como se vê, o caráter obrigatório atribuído à despesa corrente reveste-se da maior significação, na medida em que obriga os entes federativos ou seus órgãos e entidades subordinados a efetuar sua execução. Essa obrigação legal pode decorrer de leis no sentido genérico, compreendendo constitucionais, complementares, ordinárias, delegadas, decretos legislativos, resoluções do Senado Federal, medidas provisórias e atos administrativos (decretos, resoluções, regulamentos e

¹ GIACOMONI, James. *Receitas vinculadas, despesas obrigatórias e rigidez orçamentária*. p. 347.

² HELENA, Eber Zoehler Santa. *Competência parlamentar para geração e controle de despesas obrigatórias de caráter continuado e de gastos tributários*. Brasília: Edições Câmara, 2009, p. 85.

outras instruções normativas).

São aspectos que identificam sua natureza: a) caráter corrente, envolvendo a operação e manutenção dos serviços; b) emana de atos ou de leis específicas, sem natureza orçamentária; c) efeito, no mínimo, de dois anos. Exige estimativa trienal, demonstração de que não afetaria as metas fiscais e plano de compensação.³

Conforme se observa, além da origem normativa, a acentuada cogência e rigidez da despesa são elementos cruciais para sua classificação como obrigatória. É o que se vislumbra, por exemplo, na majoração de verbas salariais para servidores públicos, que constitui gasto de valor certo e de inevitável cumprimento por parte do Executivo.

No caso em tela, a lei delega ao Poder Executivo considerável grau de discricionariedade na concretização da política pública, o que soa incompatível com a imperiosidade característica das despesas obrigatórias, admitindo concretização do direito sem extrapolar limites orçamentários e a concorrência com outras medidas sociais.

Logo, ainda que o processo legislativo demonstre que não foi providenciado estudo de impacto orçamentário, não vislumbro que a despesa possua caráter obrigatório, por falta de indicação da extensão dos abrangidos pela norma, o que, consequentemente, afasta a violação ao art. 113 do ADCT da Constituição Federal.

Ante o exposto, pelo meu voto, julgaria improcedente a ação.

³ MARTINS, Ives Gandra da Silva (Org.), NASCIMENTO, Carlos Valder do (Org.). *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 174.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

LUCIANA ALMEIDA PRADO BRESCIANI

Relatora Sorteada



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Ação Direta de Inconstitucionalidade 2325191-03.2024.8.26.0000 São Paulo VOTO
85042

Autor: Prefeito do Município de Taquarituba

Réu: Presidente da Câmara Municipal de Taquarituba.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Ouso divergir da e. Relatora sorteada, por entender que a ação deve ser julgada procedente.

O ato normativo ora impugnado está assim redigido:

“LEI Nº 1.956, DE 04 DE OUTUBRO DE 2024.

INSTITUI O PROGRAMA MUNICIPAL DE DOAÇÃO DE KIT MATERNIDADE SOLIDÁRIA ÀS MÃES EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE TAQUARITUBA.

RICARDO ALEXANDRE RODRIGUES DE ALMEIDA, Presidente da Câmara Municipal de Taquarituba, Estado de São Paulo, usando de suas atribuições legais, FAZ SABER que a Câmara Municipal aprovou e ele promulga a seguinte Lei:

Art. 1º Fica instituído o Programa Municipal de Doação de Kit Maternidade Solidária às mães em situação de vulnerabilidade social no âmbito do Município de Taquarituba, com o objetivo de garantir condições básicas para a manutenção da saúde da mãe e do recém-nascido.

Art. 2º O kit maternidade deverá conter, no mínimo, os seguintes itens:

I – uma banheira plástica para utilização nos primeiros meses de vida do bebê e termômetro digital;

II – roupinhas básicas para recém-nascidos, como bodies, macacões, meias, toucas e luvas;

III – fraldas descartáveis, lenços umedecidos, toalhas de boca, cobertor, mantas e toalhas de banho;

IV – produtos de higiene, como sabonete líquido, shampoo, condicionador, creme para assaduras e álcool em gel;

V – itens para amamentação, como absorventes para seios e protetores de mamilo;

VI – um livro de orientações para os cuidados com o recém-nascido e informações sobre os serviços de saúde disponíveis para as mães e bebês.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 3º Os kits maternidade serão distribuídos gratuitamente para as mães em situação de vulnerabilidade social e cadastradas no Cadastro Único – CadÚnico –, com residência fixa no município de Taquarituba.

Art. 4º A doação do Kit Maternidade Solidária será realizada nos 30 (trinta) dias que antecedem a data provável do nascimento do bebê e no máximo 60 (sessenta) dias após o nascimento.

Art. 5º As despesas decorrentes da implementação desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 6º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Câmara Municipal de Taquarituba, 04 de Outubro de 2024.

RICARDO ALEXANDRE RODRIGUES DE ALMEIDA

Presidente da Câmara”

É certo que embora louváveis os propósitos da lei ora impugnada, a norma é inconstitucional por afronta ao artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

É que a lei ora impugnada cria despesa obrigatória sem estimativa do impacto orçamentário e financeiro. Vale lembrar que um programa governamental que resulte em aumento de despesa deve ser acompanhado da estimativa de seu impacto financeiro e orçamentário, para que não ocorra violação ao princípio da responsabilidade fiscal. Vale acrescentar que nada agregaria ao processo legislativo aprovar uma lei e somente depois identificar quais seriam suas consequências práticas.

Anote-se que, ainda que haja cunho social que tenha como objetivo amparar direito constitucionalmente garantido (art. 203, VI da Constituição Federal), não se pode afastar a aplicação do art. 113 do ADCT. Lembre-se que a concretização dos direitos fundamentais assegurados pela Carta Magna não se faz sem recursos. A propósito, a precisa lição doutrinária do Ministro Gilmar Mendes: *“Há sempre uma decisão financeira detrás de cada atuação estatal que demande recursos, esta é, por sua vez, precedida de uma atividade de arrecadação, que torna a decisão de gastar possível. Por esse motivo, as finanças públicas, bem como as normas que as regulam, além de sua função instrumental, são um*

saber ético: “forçam a levar em conta, de modo público, os sacrifícios que nós, como comunidade, decidimos fazer, a explicar do que pretendemos abrir mão em favor de objetivos mais importantes”. Orientam escolhas, portanto. O tributo, principal forma de receita pública do Estado Moderno, revela-se componente fundamental de sua estrutura, bem como do modelo econômico adotado no país. A efetivação dos direitos fundamentais, declarados e assegurados na Constituição, não se faz sem o dispêndio de recursos, fato que não se limita aos direitos prestacionais. Dessa forma, o tema de tributação conecta-se com o próprio cerne da Constituição, os direitos e as garantias fundamentais. (...) (Curso de Direito Constitucional, 15ª ed., 2020, p. 2238).

No mesmo sentido já decidiu o Colendo Supremo Tribunal Federal: (ADI 5.816, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJE de 26.11.2019), em que proclamado que a Emenda Constitucional 95/2016 estabeleceu requisito **adicional** para a validade formal das leis que criem despesas ou concedam benefícios fiscais. E tal Emenda é aplicável a todos os entes federados. (cf. STF – ADI -MC – 6129, Pleno, j. 11.9.2019, Rel. Min. Alexandre de Moraes).

Nesse contexto, entendo que o caráter social da iniciativa não dispensa o requisito imposto pelo art. 113 do ADCT. Tal requisito é aplicável tanto nas hipóteses de renúncia de receita quanto naquelas em que haja aumento da despesa. E ele tem sido considerado requisito **formal** do processo legislativo. É necessária a **prévia** estimativa, já durante o processo de elaboração da norma legislativa (STF - ADI 7633, Medida Cautelar, Pleno, Rel. Min. Cristiano Zanin, j. 7/10/2024). No mesmo sentido, o que foi decidido na ADI 6074, Pleno, Rel. Min. Rosa Weber, j. virtual 11/12/2020 a 18/12/2020. Segundo a eminente Relatora, **qualquer** proposta legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deve ser acompanhada da estimativa de impacto orçamentário e financeiro. Não houve ressalvas.

Assim, também já se decidiu neste Colendo Órgão Especial em casos análogos: (cf. Adin 2328318-46.2024.8.26.0000 de São Paulo, Rel. Gomes Varjão, j. em 19.03.2025 e Adin. 2259371-37.2024.8.26.0000 de São Paulo, Rel. Damião Cogan, j. em 12.02.2025.)

No caso em tela, não houve a apresentação da necessária estimativa, o que macula substancialmente a norma editada.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Cabe apenas modular os efeitos da norma inconstitucional, para que prevaleçam as doações já efetuadas até a data do presente.

Pelo exposto, julgo procedente a presente ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 1956 de 4 de outubro de 2024 de Taquarituba, com a modulação acima explicitada.

É como voto, sempre tributado o devido respeito ao entendimento divergente.

Campos Mello

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

Ação direta de inconstitucionalidade

Processo 2325191-03.2024.8.26.0000

Vogal: Des. Ricardo Dip (Voto 62.943)

Requerente: Prefeito do Município de Taquarituba

Requerido: Presidente da Câmara Municipal de Taquarituba

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DE TAQUARITUBA. KITS MATERNIDADE. VIOLAÇÃO DO ART. 113 DO ADCT DA CONSTITUIÇÃO DE 1988.

- Normativa que impõe despesas de transferência direta de capital a beneficiários particulares, sem prévio estudo do impacto orçamentário e financeiro.
- Distinção tipológica entre despesas públicas obrigatórias e despesas públicas discricionárias.
- Previsão legal de gratuidade de uso e consumo, sem considerar a correlata onerosidade de produção.
- Dispositivo remanescente que, à míngua de espeque em normas que lhe deem conteúdo, torna-se simples expressão proclamatória de um programa social.

Voto de vencido que declara a integral invalidade da lei adversada.

Voto de divergente:

1. Adoto o resumo processual constante do voto da

eminente Relatora, Des. LUCIANA BRESCIANI.

2. O caso destes autos é o de uma demanda direta de inconstitucionalidade relativa à Lei 1.956/2024 (de 4-10), do Município de Taquarituba.

3. Por essa lei institui-se um programa local de «doação de *kit* maternidade solidária às mães em situação de vulnerabilidade».

4. O voto de relação –forte em argumentos– julga improcedente o pleito, e, no que mais aqui importa, afastando a agitada violação da norma do art. 113 do Ato das disposições constitucionais transitórias do Código político nacional de 1988.

5. Desse voto divergiu, por primeiro, ancorado nesse referido art. 113, o eminente Des. CAMPOS MELLO, julgando procedente, de maneira integral, a vertente demanda.

6. Outra dissonância emergiu com voto proferido pelo eminente Des. CARLOS MONNERAT, limitando o decreto de procedência, em interessante articulação, ao disposto nos arts. 2º e 4º da lei objeto.

7. Peço vênua para acompanhar o voto prolatado pelo Des. CAMPOS MELLO, que se escolta, a meu ver, de melhores razões.

Cabe apreciar a lei objeto desta demanda sob a

óptica do art. 113 do Ato das disposições constitucionais transitórias da Constituição federal de 1988:

- «A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. »

Sólido é, a propósito, o entendimento do eg. STF no sentido de que aí se trate de um **requisito adicional** –não limitado à União– para a validade *secundum formam* das leis que **criem despesas obrigatórias** ou concedam benefícios fiscais (cf. STF: ADIs 6.074, 6.090, 6.118, 6.303, 5.816).

A distinção referencial de uma «**despesa obrigatória**» –seja imposta por lei, seja-o por meio de contrato– faz-se em contraste com a noção de «**despesa discricionária**».

Ora, o exame da versada Lei 1956/2024, de Taquarituba, põe à mostra a referência a despesas **obrigatórias** de transferência direta de capital a particulares, porque a composição do impositivo **kit maternidade** indicado na lei (art. 2º) exigirá **inevitável** dispêndio financeiro pelo erário municipal.

Nessa mesma trilha, o art. 3º da lei objeto, ao prever a **gratuidade** na distribuição dos *kits* expressa, de modo ostensivo, somente a **gratuidade de uso e**

consumo, abdicando, porém, de considerar a correlata **onerosidade de produção**.

Ambos esses dispositivos da Lei 1956 maltratam a norma do art. 113 do Ato das disposições constitucionais transitórias da Constituição nacional de 1988.

A previsão do art. 4º da mesma lei –impondo prazo para a observância administrativa de doação dos *kits*–, além de interferir na gestão executiva local, abarca por igual despesas obrigatórias, a que, não menos, faz referência o art. 5º.

Sobram dois artigos na lei: o 6º, que é relativo ao termo inicial de sua vigência; e o 1º que, sem o patrocínio dos demais dispositivos, é somente uma **proclamação institutiva** de um programa despido de conteúdo na mesma lei.

Daí que meu voto acompanhe, *da veniam*, o entendimento do eminente Des. CAMPOS MELLO, julgando por inteiro procedente a demanda.

É como voto.

Des. Ricardo Dip -vogal



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Este documento é cópia do original que recebeu as seguintes assinaturas digitais:

Pg. inicial	Pg. final	Categoria	Nome do assinante	Confirmação
1	14	Acórdãos Eletrônicos	CARLOS FONSECA MONNERAT	2A66E0D1
15	27	Declarações de Votos	LUCIANA ALMEIDA PRADO BRESCIANI	2A72ADFE
28	32	Declarações de Votos	GASTAO TOLEDO DE CAMPOS MELLO FILHO	2A7A8A39
33	36	Declarações de Votos	RICARDO HENRY MARQUES DIP	2AB4E12C

Para conferir o original acesse o site:

<https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do>, informando o processo 2325191-03.2024.8.26.0000 e o código de confirmação da tabela acima.