



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

Registro: 2021.0000538562

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2245760-56.2020.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE VALINHOS, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS.

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

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PINHEIRO FRANCO (Presidente), CARLOS BUENO, ADEMIR BENEDITO, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, CLAUDIO GODOY, SOARES LEVADA, MOREIRA VIEGAS, COSTABILE E SOLIMENE, TORRES DE CARVALHO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, LUIS SOARES DE MELLO, RICARDO ANAFE, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, JOÃO CARLOS SALETTI E FRANCISCO CASCONI.

São Paulo, 7 de julho de 2021.

RENATO SARTORELLI
RELATOR
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2245760-56.2020.8.26.0000

REQUERENTE: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE VALINHOS

REQUERIDO: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

EMENTAS:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL Nº 6.002, DE 30 DE JUNHO DE 2020, QUE 'CRIA O 'BOLSA LIVE' PARA ARTISTAS E TRABALHADORES DO SETOR CULTURAL INDEPENDENTE DO MUNICÍPIO DE VALINHOS' - ATO NORMATIVO DE ORIGEM PARLAMENTAR QUE PREVÊ A CRIAÇÃO DE BENEFÍCIO ASSISTENCIAL A PROFISSIONAIS DO SETOR CULTURAL DURANTE A PANDEMIA - IMPOSSIBILIDADE - VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO - ARTIGO 2º, ADEMAIS, QUE CRIA ATRIBUIÇÕES À SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA - INADMISSIBILIDADE - AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS II, XIV E XIX, LETRA 'A', e 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL -



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2245760-56.2020.8.26.0000

**INEXISTÊNCIA, CONTUDO, DE
AFRONTA AO ARTIGO 25 DA CARTA
BANDEIRANTE -
INCONSTITUCIONALIDADE
DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE”.**

“O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo”.

“Ofende a denominada reserva de administração, decorrência do conteúdo nuclear do princípio da Separação de Poderes, a instituição de benefício assistencial por ato normativo de origem parlamentar, suprimindo do Chefe do Poder Executivo a prerrogativa de conduzir as políticas públicas do Município”.

“Fere a competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo ato normativo de origem parlamentar que estabelece atribuições à Secretaria Municipal de Cultura”.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2245760-56.2020.8.26.0000

“A ausência de dotação orçamentária apenas conduz à inexecutabilidade da norma no ano em que foi aprovada, não traduzindo infringência ao disposto no artigo 25 da Constituição Estadual”.

VOTO Nº 33.519

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Valinhos em face da Lei Municipal nº 6.002, de 30 de junho de 2020, que *"cria o 'Bolsa LIVE' para artistas e trabalhadores do setor cultural independente do Município de Valinhos"*, apontando violação aos artigos 5º, 24, § 2º, 25, 47, incisos XVII e XIX, alínea "a", 111 e 144, todos da Carta Paulista, além de dispositivos da Constituição Federal que invoca para fins de prequestionamento.

Sustenta o requerente, em apertada síntese, que a norma impugnada interfere na estrutura administrativa local, criando e ampliando atribuições a órgãos da Secretaria de Cultura sem o adequado planejamento, além de interferir em atos de gestão, malferindo o princípio da separação dos poderes. Argumenta, em acréscimo, que obrigar



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2245760-56.2020.8.26.0000

o Poder Executivo a conceder benefício em plena pandemia prejudica o gerenciamento e planejamento de serviços públicos essenciais, em descompasso com razoabilidade e a isonomia, gerando desigualdades entre os mais variados setores do comércio e da sociedade, prestigiando uma única classe. Defende, ainda, a existência de vício de iniciativa na hipótese de instituição de benefícios, impondo-se à Municipalidade a implantação de novo programa com necessidade de alocação de aparato burocrático e instituição de nova logística para a execução da norma, estando a matéria inserida na competência privativa do Chefe do Executivo. Aduz, de resto, que o texto hostilizado implica aumento de despesas, sem previsão da correspondente receita para lhe fazer frente, contrariando os artigos 15 e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ponderando, no mais, que se encontram presentes, em concurso, os pressupostos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, insiste na suspensão da eficácia da Lei nº 6.002, de 30 de junho de 2020, do Município de Valinhos, com efeito *ex tunc*, até decisão definitiva, declarando-se, a final, sua inconstitucionalidade.

Concedida em parte a liminar, o Presidente da Câmara Municipal de Valinhos prestou informações defendendo a higidez da norma impugnada, que se limitou a estabelecer genericamente os objetivos do



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2245760-56.2020.8.26.0000

programa, descabendo cogitar de ingerência na administração municipal e tampouco interferindo em atribuições de órgãos públicos. Asseverou, também, a inexistência de mácula aos princípios da razoabilidade e da isonomia na medida em que o texto normativo tem nítido propósito assistencial, reduzindo a pobreza (*art. 3º da CF*), as desigualdades sociais e regionais (*art. 170, VII, da CF*), promovendo a integração social dos setores desfavorecidos (*art. 23, X, da CF*), o bem estar e a justiça social (*art. 193 da CF*), democratizando e universalizando o acesso à cultura (*art. 215, **caput**, § 3º, inciso IV, e 216-A, § 1º, inciso III, da CF*), fomentando a produção, difusão e circulação de conhecimento de bens culturais (*art. 216-A, § 1º, inciso III, da CF*), além de concretizar o princípio da dignidade da pessoa humana (*art. 1º, inciso III, da CF*). Insurgiu-se, de resto, contra as arguições de violação ao artigo 25 da Carta Paulista e de vício de iniciativa, invocando precedente da lavra deste C. Órgão Especial entendendo pela constitucionalidade de lei de iniciativa parlamentar instituidora de programa municipal, sendo taxativo o rol previsto no artigo 24, § 2º, da Constituição Estadual, havendo perfeita adequação à tese definida no Tema nº 917 da Repercussão Geral. Busca, por isso, o decreto de improcedência da ação direta.

A Procuradora Geral do Estado deixou transcorrer, *in albis*, o prazo para manifestação (*cf. fl.*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2245760-56.2020.8.26.0000

82).

A douta Procuradoria Geral de Justiça, em seu parecer, opinou pela procedência da ação (fls. 85/93).

É o relatório.

1) Cumpre, de início, registrar que eventual inobservância da norma questionada quanto aos artigos 15 e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (*Lei Complementar nº 101/2000*) não comporta análise no âmbito restrito da ação direta de inconstitucionalidade proposta perante o Tribunal de Justiça, que somente pode ser conhecida no que diz respeito a suposta afronta à Constituição Estadual.

2) No mais, a ação é de ser julgada procedente.

O texto impugnado tem o seguinte teor, **verbis**:

“Art. 1º. Esta Lei cria o Bolsa LIVE para artistas e trabalhadores do setor cultural independente do Município de Valinhos.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2245760-56.2020.8.26.0000

Parágrafo único. Entende-se como artistas e trabalhadores culturais independentes de Valinhos, profissionais residentes no município e que tenham sua renda total ou parcial oriundas de trabalhos que envolvem alguma atividade do setor cultural atualmente restritas pela legislação e medidas de combate ao CODIV-19.

Art. 2º. Para se habilitar para recebimento da Bolsa LIVE, os profissionais citados no artigo 1º deverão estar inscritos na Secretaria Municipal de Cultura.

Art. 3º. Constituem objetivos do Projeto Bolsa LIVE:

I. auxiliar, através de uma bolsa individual ou coletiva, artistas e profissionais do setor cultural como: músicos, artistas plásticos, artes cênicas, bailarinos, dançarinos, artistas de rua, artesãos, profissionais do áudio visual, trabalhadores de toda cadeia produtiva cultural bem como produtores, iluminadores, técnicos de som, cenógrafos e todos os profissionais previamente listados e reconhecidos nas funções previstas em editais Federais e Estaduais como o ProAc (Programa de Ação Cultural);

II. estimular a utilização de novas técnicas e canais para disseminação e distribuição de produtos culturais gerados por artistas e profissionais da cultura em geral;

III. disponibilizar conteúdos via canais digitais da municipalidade, bem como a criação de novos canais;

IV. divulgar a produção de conteúdos gerados por artistas;

V. incentivar à produção artística do município;

VI. valorizar os artistas locais;



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2245760-56.2020.8.26.0000

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

Art. 5º. Os valores da Bolsa LIVE serão definidos para cada categoria de acordo com critérios estabelecidos em Decreto Municipal.

Art. 6º. Esta Lei entra em vigor na data da publicação, revogadas as disposições em contrário.

Parágrafo único. Esta lei será revisada 30 (trinta) dias após a declaração oficial do fim da quarentena e revogação de medidas de distanciamento social” (cf. fls. 18/19).

Ao que se infere, originou-se a lei atacada de projeto de autoria parlamentar que, após o veto do Alcaide, foi promulgada pela Presidente da Câmara Municipal.

Conquanto louvável o intento do legislador em relação ao tema, tenho para mim que a Lei nº 6.002, de 30 de junho de 2020, do Município de Valinhos viola, efetivamente, o artigo 5º, **caput**, da Constituição Bandeirante, de observância obrigatória pelos Municípios de acordo com o artigo 144 da mesma Carta.

Segundo o referido dispositivo (*artigo 5º*), os Poderes Executivo e Legislativo são independentes e harmônicos entre si. Disso decorre que o



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2245760-56.2020.8.26.0000

Executivo goza de autonomia e independência em relação à Câmara Municipal, que não podem ser violadas mediante elaboração legislativa que tenha por escopo impingir ao Prefeito o que deve ser feito em termos de administração pública.

Na lição 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”* (Direito Municipal Brasileiro, Malheiros Editores, 18ª edição, 2017, pág. 644 - grifos nossos).



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2245760-56.2020.8.26.0000

Na verdade, a competência da Câmara Municipal se circunscreve à edição de normas gerais e abstratas, ficando a cargo do Chefe do Poder Executivo a direção superior da administração, disciplinando situações concretas e adotando medidas específicas de planejamento, organização e execução de políticas públicas (*artigo 47, incisos II, XIV e XIX, alínea “a”, da Constituição Bandeirante*¹).

A edilidade, contudo, interferiu na gestão administrativa e na definição de prioridades para implementação de políticas públicas, usurpando do Alcaide a prerrogativa de deliberar a propósito da conveniência e oportunidade da criação de programa social durante a pandemia, consubstanciando a norma local afronta à reserva de administração, corolário do princípio da separação dos poderes.

Confira-se, a propósito, o entendimento perfilhado por este C. Órgão Especial, **verbis**:

¹ *“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;

(...)

XIX - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos”.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2245760-56.2020.8.26.0000

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 7.718, de 3-5-2019, do Município de Guarulhos, de autoria de vereador, que cria o 'Programa Municipal de Assistência à Criança Portadora de Microcefalia e dá outras providências.' - Incompatibilidade com os princípios da harmonia e independência entre os Poderes e da reserva da Administração - Ocorrência.

1 - Análise de ofensa a dispositivos da Lei Orgânica do Município de Guarulhos. Inadmissibilidade. Ausência de parametricidade.

2 - Inconstitucionalidade formal e material. Atividade legislativa que não se limitou a estabelecer genericamente objetivos ou diretrizes a serem adotados quanto à instituição de política pública: cria obrigações e delimita a forma e o modo de agir da Administração Pública, trata das atribuições da Secretaria Municipal de Saúde e determina a prática de atos administrativos materiais.

3 - Violação aos arts. 5º, 24, § 2º, 2, 25, 47, II, XIV e XIX, a'. Ação procedente"



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2245760-56.2020.8.26.0000

(Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2143208-13.2020.8.26.0000, Relator Desembargador Carlos Bueno - Data do Julgamento: 03/03/2021).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 4.116 DE 24 DE OUTUBRO de 2019, do Município da Instância Hidromineral de Poá - Legislação, de iniciativa do Prefeito Municipal, que dispõe sobre Programa de Combate ao Desemprego e incentivo à qualificação profissional - Emendas aditivas parlamentares sobre o projeto inicial de lei, que impôs ao Poder Executivo ônus consistentes no estabelecimento da retroação do benefício e de prazo para cumprimento - Vício de iniciativa - Ofensa ao princípio da separação dos poderes - Competência do Executivo Municipal usurpada - Ação direta julgada parcialmente procedente, para declarar a inconstitucionalidade da Lei 4.116, de 24 de outubro de 2019, do Município da Estância Hidromineral de Poá, que trouxe em seu bojo as emendas aditivas parlamentares (alíneas 'a' e 'b' ao inciso III do art. 2º, da Lei nº 3.936,



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2245760-56.2020.8.26.0000

de 27 de março de 2017).

(...)

O Prefeito exercita as funções de governo relacionadas com o planejamento, organização e gestão da municipalidade, ou seja, somente ele poderia disciplinar sobre gestão administrativa, atinente ao estabelecimento da retroação do benefício e de prazo para cumprimento, e, portanto, aos elementos que compõem o 'Programa de Combate ao Desemprego e Incentivo à Qualificação Profissional', como é a hipótese retratada na Lei nº 3.936, de 27 de março de 2017” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2013981-67.2020.8.26.0000, Relator Desembargador Ademir Benedito).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei n. 12.681, de 07 de março de 2017, do Município de São José do Rio Preto - Criação do 'Programa de Aluguel Social para Mulheres Vítimas de Violência Doméstica e Familiar' - Lei de iniciativa parlamentar que invadiu as atribuições do Chefe do Poder



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2245760-56.2020.8.26.0000

Executivo, ofendendo o princípio da separação dos poderes - Desrespeito aos artigos 5º, 24, § 2º, 2, 47, incisos II, XIV e XIX, a, da Constituição Estadual - Inconstitucionalidade configurada - Ação julgada procedente” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2082901-98.2017.8.26.0000, Relator Desembargador Moacir Peres).

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 10.389/13, de Sorocaba, de iniciativa legislativa, que dá nova redação ao § 2º do art. 1º da Lei nº 8.175/2007, de modo a alterar as categorias beneficiárias do 'Bolsa-A atleta'. Criação de obrigações para a Administração Municipal. Ingerência indevida. Proposta que deveria partir do Executivo local. Vício de iniciativa configurado. Ofensa direta ao princípio da Separação dos Poderes, bem como aos artigos 5º, 24, § 2º, 47, II e XIV, e 144, todos da Constituição Estadual. Norma, ademais, que não indica a fonte de recursos para atender os encargos criados. Ação julgada procedente” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0123998-54.2013.8.26.0000, Relator



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2245760-56.2020.8.26.0000

Desembargador Luis Soares de Mello).

Registre-se, por oportuno, que, à exceção do artigo 2º da Lei Municipal nº 6.002/2020, **não se está diante de vício formal relacionado às limitações ao poder de instauração do processo legislativo**, cujas hipóteses previstas no texto constitucional (*artigo 24 da Carta Bandeirante² e artigo 61 da Lei Maior³*) devem ser interpretadas restritivamente.

A invalidação da norma, nesta ação direta, **decorre, essencialmente, do reconhecimento de inconstitucionalidade material por ofensa ao princípio da separação dos poderes e da reserva de administração**, à luz dos artigos 5º e 47, incisos II, XIV e XIX, letra "a", da Constituição Bandeirante (*reproduzidos pelo constituinte estadual à semelhança dos artigos 2º e 84, ambos da Carta da República*).

Única ressalva se faz quanto ao

² “**Artigo 24** - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição”.

³ “**Art. 61.** A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição”.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2245760-56.2020.8.26.0000

artigo 2º da Lei nº 6.002/2020, que conferiu novas atribuições à Secretaria Municipal de Cultura.

Nesse particular, o E. Supremo Tribunal Federal tem sufragado o entendimento no sentido de que fere a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo ato normativo de origem parlamentar que **disciplina novas atribuições a órgãos da administração pública**, afrontando diretamente a regra contida no artigo 61, § 1º, inciso II, alínea “e”, da Constituição Federal⁴, que no âmbito estadual encontra correspondência no artigo 24, § 2º, item 2, da Carta Paulista.

Lembro os seguintes precedentes da Suprema Corte, **verbis**:

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DISPÕE SOBRE

⁴ “**Art. 61.** A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

(...)

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI”.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2245760-56.2020.8.26.0000

**ATRIBUIÇÕES E ESTABELECE
OBRIGAÇÃO A ÓRGÃO DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.
INCONSTITUCIONALIDADE.**

**PRECEDENTES. AGRAVO AO QUAL
SE NEGA PROVIMENTO.**

1. Acórdão recorrido que se encontra em sintonia com a jurisprudência desta Corte no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos, matéria da competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

2. Agravo regimental a que se nega provimento” (RE nº 653.041 AgR/MG, Relator Ministro Edson Fachin).

**“AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE. LEI QUE
INTERFERE SOBRE ATRIBUIÇÕES DE
SECRETARIA DE ESTADO EM
MATÉRIA SUJEITA À RESERVA DE
ADMINISTRAÇÃO.**

1. Lei que determina que a Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo envie aviso de vencimento da validade da Carteira Nacional de



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2245760-56.2020.8.26.0000

Habilitação a seus respectivos portadores. Matéria de reserva de administração, ensejando ônus administrativo ilegítimo.

2. Procedência da ação direta de inconstitucionalidade” (ADI nº 3.169, Relator p/ Acórdão: Ministro Roberto Barroso).

“... não se pode compreender que o Poder Legislativo, sem iniciativa do Poder Executivo, possa alterar atribuições de órgãos da Administração Pública, quando a este último cabe a iniciativa de Lei para criá-los e extingui-los. De que adiantaria ao Poder Executivo a iniciativa de Lei sobre órgãos da administração pública, se, ao depois, sem sua iniciativa, outra Lei pudesse alterar todas as suas atribuições e até suprimi-las ou desvirtuá-las? 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 MC/ES, Relator Ministro Sydney Sanches – grifo nosso).



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2245760-56.2020.8.26.0000

Essa questão, aliás, foi objeto do Tema nº 917 da Repercussão Geral, tendo o E. Supremo Tribunal Federal, consolidado **contrario sensu**, a seguinte tese, **verbis**:

“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 nº 878.911 RG/RJ, Relator Ministro Gilmar Mendes).



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2245760-56.2020.8.26.0000

Por outro lado, não vislumbro ofensa aos princípios da razoabilidade e da isonomia, pois o setor cultural foi um dos mais atingidos por medidas de distanciamento social impostas pelo combate à pandemia do novo coronavírus, encontrando-se em inegável situação de vulnerabilidade temporária passível de justificar a instituição de benefício assistencial emergencial em prol dos profissionais que deixaram de auferir renda, mormente diante do princípio da dignidade da pessoa humana.

No entanto, cuidando-se de assunto relacionado a escolhas políticas de gestão, a decisão a propósito da conveniência e oportunidade de sua implementação, a meu ver, está inserida, repita-se, na esfera privativa do Chefe do Poder Executivo.

De resto, observo que a ausência de especificação de fonte de custeio apenas conduz à inexecutabilidade da norma no ano em que foi aprovada, não traduzindo infringência ao disposto no artigo 25 da Constituição Estadual, **verbis**:

**“Ação direta de inconstitucionalidade.
Lei nº 11.332, de 16 de maio de 2016,
do Município de Sorocaba (...). Criação**



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2245760-56.2020.8.26.0000

de gastos sem indicação de fonte de custeio. Inconstitucionalidade. Inocorrência. Possibilidade de realocação e suplementação orçamentária. Fundamento, ademais, que ensejaria, no máximo, a inexecuibilidade da norma no exercício orçamentário em que aprovada. Procedência parcial da ação” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2115705-56.2016.8.26.0000, Relator Desembargador Márcio Bartoli).

“... no que diz respeito à alegação de 'falta de previsão orçamentária', não haveria nenhum vício na lei, pois é possível, em tese, a inclusão de pagamento de benefício no orçamento municipal anual, sendo admitida a indicação de fonte de custeio genérica. Precedentes mais recentes deste Colendo Órgão Especial vêm adotando tal entendimento: ADI nº 2110879-55.2014.8.26.0000 V.U. j. em 12.11.2014 Rel. Des. Márcio Bártole; ADI nº 2181349-14.2014.8.26.0000 V.U. j. em 08.04.2015 Rel. Des. José Damião Pinheiro Machado Cogan; ADI nº 2017167-40.2016.8.26.0000 V.U. j. em



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2245760-56.2020.8.26.0000

27.07.2016, Rel. Des. Evaristo dos Santos; ADI nº 2035546-29.2016.8.26.0000 V.U. j. em 27.07.2016, Rel. Des. Evaristo dos Santos. Isto porque, e assim tem entendido este Colendo Órgão Especial, a falta de indicação da fonte de custeio não desqualifica a lei, apenas a torna inexecutável no exercício corrente conforme como se vê, exemplificativamente, nas ADIs nºs 2211204-01.2015.8.26.0000 (Rel. Des. Márcio Bartoli, 2.03.2016), 2048514-28.2015.8.26.0000 (Rel. Des. Xavier de Aquino, 12.08.2015) e 2033291-98.2016.8.26.0000 (Rel. Des. Arantes Theodoro)” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2058335-22.2016.8.26.0000, Órgão Especial, Relator Desembargador Beretta da Silveira).

No mesmo sentido:

"A ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2245760-56.2020.8.26.0000

*exercício financeiro" (ADI nº 3.599/DF,
Relator Ministro Gilmar Mendes).*

Por derradeiro, vale a pena reproduzir o seguinte excerto da manifestação do digno Subprocurador-Geral de Justiça, **verbis**:

“A lei local de iniciativa parlamentar cria a 'Bolsa Live' para artistas e trabalhadores do setor cultural independente do Município de Valinhos (art. 1º). Dirige o benefício aos artistas e trabalhadores culturais independentes de Valinhos, profissionais residentes no Município e que tenham sua renda total ou parcial oriundas de trabalhos que envolvem alguma atividade do setor cultural atualmente restritas pela legislação e medidas de combate ao CODIV-19 (art. 2º). Estabelece que a habilitação para recebimento da 'Bolsa LIVE', será perante a Secretaria Municipal de Cultura (art. 3º), define os objetivos da lei (art. 4º), deixando a cargo de Decreto Municipal a definição dos valores e critérios de acordo com cada categoria (art. 5º).

Eis aí, indiscutivelmente, uma política pública, ou uma das medidas de política pública cultural.

(...) ao Poder Legislativo será consentido estabelecer o que (o Poder Executivo) pode ou deve fazer, mas não como fazê-lo, porque, salvo competências constitucionalmente vinculadas, remanesce ao Poder Executivo, como órgão de governo, a escolha dos meios de cumprimento das obrigações fixadas pelo Parlamento, e que se rende ao



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2245760-56.2020.8.26.0000

âmbito de sua discricionariedade (escolhas, opções, alternativas) – simples ou técnica - à luz da realidade e da possibilidade da medida dos recursos (humanos, materiais) disponíveis, da influência da técnica, da ciência e da tecnologia, das condicionantes do ordenamento jurídico inteiro, e dos aspectos econômicos, financeiros e orçamentários.

Assim sendo, soa coerente com esse discurso que ao Poder Legislativo será lícito inscrever em regra jurídica o fomento à cultura, mas, não a especificação do modo pelo qual essa diretriz será implementada, a menos que se trate, em linha de princípio, de competência constitucional vinculada.

No caso em exame, a norma contestada contém, ainda que em nível abstrato, indeterminado e genérico, uma prescrição (obrigação) que esgota a prerrogativa do Poder Executivo de assimilação, pois, de antemão obriga ao Poder Executivo o que, como e quando o direito instituído deve ser implementado, o que não se traduz em diretriz ou norma geral.

Penso, por isso mesmo, e com a devida vênia de ilustres entendimentos contrários, que, no caso em foco, o legislador municipal invadiu as esferas de competências constitucionais do Poder Executivo e sua respectiva chefia, afrontando a cláusula de separação de poderes” (cf. fls. 91/92).

Como corolário, na hipótese



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2245760-56.2020.8.26.0000

vertente, o diploma normativo objurgado viola os princípios da separação dos poderes e da reserva de administração, tipificando nítida infringência aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV e XIX, letra "a", e 144, todos da Constituição Estadual.

Ante o exposto, julgo procedente a presente ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 6.002, de 30 de junho de 2020, do Município de Valinhos, com efeito **ex tunc**, comunicando-se oportunamente à Prefeitura e à Câmara Municipal, nos termos do artigo 25 da Lei nº 9.868/1999.

RENATO SARTORELLI

Relator

Assinatura Eletrônica