



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2218796-89.2021.8.26.0000

VOTO Nº 35106

Registro: 2022.0000323261

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2218796-89.2021.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE LORENA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE LORENA.

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

O julgamento teve a participação dos Exmo. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), JACOB VALENTE, JAMES SIANO, COSTABILE E SOLIMENE, TORRES DE CARVALHO, LUCIANA BRESCIANI, ELCIO TRUJILLO, LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, FIGUEIREDO GONÇALVES, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, MATHEUS FONTES E AROLDI VIOTTI.

São Paulo, 27 de abril de 2022.

CRISTINA ZUCCHI
 RELATOR
 Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2218796-89.2021.8.26.0000

VOTO Nº 35106

Autor: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE LORENA

Requerido: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE LORENA

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.924, DE 25 DE AGOSTO DE 2021, DO MUNICÍPIO DE LORENA, QUE DISPÕE SOBRE A CONCESSÃO DE AUXÍLIO-GÁS À FAMÍLIA DE BAIXA RENDA. 1) Norma de iniciativa parlamentar. Inexistência de conflito entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo quanto à iniciativa de lei que cuida de diretrizes gerais de política pública, voltada à proteção da população carente, com reflexos, pois, à proteção da dignidade da pessoa humana, prevista constitucionalmente (art. 1º, III, da Constituição Federal). Matéria que não se encontra no rol de iniciativa reservada do Poder Executivo elencado no parágrafo 2º do artigo 24 da Constituição Estadual. 2) Violação ao princípio da Reserva da Administração. Reconhecimento. Imposição de obrigações a setores da Administração e a seus servidores, com a determinação de prática de atos administrativos, sem deixar margem de escolha para o administrador. Afronta aos arts. 5º, 47, II e XIX e 144, todos da Constituição Paulista. 3) Irrelevante a arguição de criação de despesas. Eventual ausência de receitas acarreta, no máximo, a inexequibilidade da norma no mesmo exercício em que foi promulgada. 4) Inaplicabilidade do art. 113 do ADCT ao presente caso, por não se tratar de matéria fiscal (criação ou renúncia de receitas). 5) Ofensa aos artigos 174, III, e 176, I, da Constituição Estadual reconhecida, eis que o diploma legal ora impugnado implica na alteração da lei orçamentária anual, cuja iniciativa legislativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo. Precedentes deste C. Órgão Especial.

Ação julgada procedente, com efeito *ex tunc*, ressalvada a irrepetibilidade de valor eventualmente pago.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade promovida pelo Prefeito do Município de Lorena, tendo por objeto a Lei nº 3.924, de 25 de agosto de 2021, do Município de Lorena, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a concessão de auxílio-gás à família de baixa renda.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2218796-89.2021.8.26.0000

VOTO Nº 35106

Alega o autor, em síntese, que referida norma é inconstitucional, eis que a matéria por ela veiculada cuida da organização administrativa Municipal, cuja competência é privativa do Chefe do Poder Executivo, de tal sorte que a sua iniciativa pelo Poder Legislativo afronta o princípio da Separação dos Poderes (art. 5º da Carta Paulista). Afirma, ainda, haver violação às normas orçamentárias, com ofensa ao art. 113 do ADCT. Diante disso, pugna pela declaração de inconstitucionalidade da lei em comento.

Não houve pedido liminar.

Citada, a dd. Procuradoria-Geral do Estado deixou de apresentar manifestação (fls. 82).

Em suas informações, a Câmara Municipal de Lorena defendeu a constitucionalidade da norma impugnada. Aduz, em apertada síntese, que a) pretendeu o legislador, de forma geral e genérica, minimizar os efeitos da pandemia junto às famílias carentes; b) o conteúdo da norma é de caráter programático, cabendo ao executivo executá-lo dentro de sua conveniência e oportunidade; c) a norma não interfere na estrutura, não sendo o caso de invasão de competência e ingerência da Administração; d) a competência para legislar normas que visem à proteção e acesso ao exercício de cidadania e que protejam a dignidade da pessoa humana são concorrentes (fls. 75/81).

O i. Procurador-Geral de Justiça manifestou-se às fls. 108/124, pela procedência parcial do pedido. Constatou da ementa do i. parecer:

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 3.924, DE 25 DE



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2218796-89.2021.8.26.0000

VOTO Nº 35106

AGOSTO DE 2021, MUNICÍPIO DE LORENA, QUE “DISPÕE SOBRE A AUTORIZAÇÃO AO PODER EXECUTIVO DO MUNICÍPIO DE LORENA A CRIAR O PROGRAMA MUNICIPAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA AUXÍLIO GÁS, VINCULADO ÀS AÇÕES DIRIGIDAS AO COMBATE À FOME, À PROMOÇÃO ALIMENTAR E NUTRICIONAL, QUE SERÁ CONCEDIDO AOS BENEFICIÁRIOS, DO AUXÍLIO EMERGENCIAL MUNICIPAL, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”. INICIATIVA PARLAMENTAR. AFRONTA À SEPARAÇÃO DE PODERES. INICIATIVA LEGISLATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. INOBSERVÂNCIA DE DEMONSTRATIVO DOS EFEITOS DO BENEFÍCIO NAS CONTAS PÚBLICAS E DE ESTIMATIVA DO IMPACTO FINANCEIRO ORÇAMENTÁRIO. GERAÇÃO DE DESPESAS. INEFICÁCIA LIMITADA. PROCEDÊNCIA.

1. Lei municipal de iniciativa parlamentar que autoriza a criação de programa municipal de economia solidária – auxílio gás – é incompatível com a separação de poderes.
2. 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 âmbito de sua discricionariedade 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.
3. Ao Poder Legislativo será lícito inscrever em regra jurídica sobre a instituição do programa de economia solidária auxílio gás, mas, não sobre questão atinente a sua implementação e execução, a menos que se trate, em linha de princípio, de competência constitucional vinculada.
4. A falta de recursos orçamentários não causa a inconstitucionalidade de lei, senão sua ineficácia no exercício financeiro respectivo à sua vigência.
5. Incidência do art. 113 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal como norma geral básica de processo legislativo federal se aplica a todas as esferas federativas na produção de suas leis, a acoiar de inconstitucionalidade, por falta de estimativa de impacto financeiro-orçamentário na concessão do benefício assistencial.
6. Procedência.”



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2218796-89.2021.8.26.0000

VOTO Nº 35106

É o relatório.

A Lei nº 3.924, de 25 de agosto de 2021, do Município de Lorena, dispõe sobre a autorização ao Poder Executivo do Município de Lorena para criar o programa municipal de economia solidária auxílio gás, vinculado às ações dirigidas ao combate à fome, à promoção alimentar e nutricional, que será concedido aos beneficiários do auxílio emergencial municipal (fls. 09/10):

“Art. 1º. Fica autorizado o Poder Executivo do Município de Lorena, a criar o Programa Municipal de Economia Solidária Auxílio Gás, vinculado às ações dirigidas ao combate à fome, à promoção alimentar e nutricional.

Art. 2º. O Programa instituído por esta Lei, sem prejuízos de outras ações assistenciais, destinar-se-á a distribuição de tíquete/cartão para aquisição de gás pelo beneficiário através da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social.

§ 1º. O "auxílio gás" terá caráter pessoal e intransferível, devendo ser utilizado dentro do mês, sendo vedada sua utilização para aquisição de quaisquer outros produtos.

§ 2º. O uso do “auxílio gás” de forma indevida pelo beneficiário, implicará na suspensão imediata, sujeitando-se ainda a devolução da importância recebida, sem prejuízos das responsabilidades civis, penais e administrativas.

Art. 3º. Os critérios para concessão do Auxílio Gás serão os mesmos utilizados para concessão do auxílio emergencial municipal.

§ 1º. A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social providenciará lista mensal das pessoas que forem atendidas pelo programa, através de Portaria.

§ 2º. O cadastramento das famílias beneficiadas, se necessário, será realizado semestralmente.

§ 3º. As famílias beneficiadas, como contrapartida, deverão participar de cursos de qualificação profissional, de economia doméstica e outras ações definidas pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, e que ajudem às famílias a superarem a situação de vulnerabilidade social.

Art. 4º. O valor do benefício “Auxílio Gás” será de R\$ 80,00 (oitenta reais) mensais.

Art. 5º. Fica a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2218796-89.2021.8.26.0000

VOTO Nº 35106

responsável por credenciar, por meio de chamamento público, estabelecimentos comerciais para fornecimento do produto de que trata o Programa instituído por esta Lei.

Art. 6º. Os estabelecimentos comerciais credenciados na forma do artigo 5º somente poderão aceitar o "tíquete/cartão" emitidos pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, cujo prazo de validade não esteja

vencido, verificada ainda as exigências estabelecidas no edital de chamamento público. Parágrafo único. Os estabelecimentos comerciais credenciados que não observarem as normas do programa, além do descredenciamento, ficarão suspensos de contratar com a administração pública pelo prazo de 02 (dois) anos.

Art. 7º As despesas com o Programa Municipal de Economia Solidária "Auxílio Gás" correrão por conta das dotações orçamentárias consignadas no orçamento vigente, suplementadas se necessário.

Parágrafo único. Fica o Poder Executivo a abrir crédito adicional especial ou suplementar até o limite das obrigações criadas com o Programa Municipal instituído por esta lei.

Art. 8º. A presente lei poderá ser regulamentada por meio de Decreto de autoria do Poder Executivo.

Art. 9º. Esta Lei entrará vigor na data de sua publicação”.

Aduz o requerente que a matéria disciplinada na lei impugnada é de competência privativa do Chefe do Executivo, por tratar de questão tipicamente de administração de serviços públicos, com violação aos artigos 5º, 47, II e XIV e 144, todos da Constituição Paulista. Afirma, ainda, haver violação às normas orçamentárias, com ofensa ao art. 113 do ADCT.

Pois bem. Analisando a norma impugnada, verifica-se que a matéria por ela tratada estabelece ação voltada à proteção da população carente, com reflexos, pois, na promoção da dignidade da pessoa humana e no combate à miséria, com vistas também na mitigação das desigualdades, garantias previstas constitucionalmente (art. 1º, III, da Constituição Federal).

Na lição de Maria Sylvania Zanella Di Pietro, as políticas



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2218796-89.2021.8.26.0000

VOTO Nº 35106

públicas “são as metas e os instrumentos de ação que o poder público define para a consecução de interesses públicos que lhe incumbe proteger. Elas compreendem, não só a definição das metas, das diretrizes, das prioridades, como também a escolha dos meios de atuação. De acordo com Maria Paula Dallari Bucci (2002, p. 264-265), ‘as políticas públicas devem ser vistas também como processo ou conjunto de processos que culmina na escolha racional e coletiva de prioridades, para a definição dos interesses públicos reconhecidos pelo direito. A autora conceitua as políticas públicas como ‘programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados’. E acrescenta que “políticas públicas são ‘metas coletivas conscientes’ e, como tais, um problema de direito público, em sentido lato” (2002, p. 241)¹”.

A renomada doutrinadora ainda menciona que a competência para definição de políticas públicas “distribui-se entre os Poderes Legislativo e Executivo” (...) O legislador disciplina as matérias postas na Constituição. O Executivo, por meio dos entes da administração direta e indireta, as executa”².

Esta também a lição de Hely Lopes Meirelles: “À lei compete fixar, em termos gerais, como e de que modo as políticas públicas serão atendidas e ao Executivo concretizá-las, inclusive em respeito à dignidade da pessoa humana”³

Assim, normas com conteúdo primordialmente programático e que dispõem, de forma genérica e abstrata, sobre a instituição de política pública relacionada às pessoas carentes, com o estabelecimento de diretrizes para atuação dos órgãos estatais, são de competência legiferante do Poder Legislativo

¹ Direito administrativo e dignidade da pessoa humana. Revista Digital de Direito Administrativo. Artigo submetido em fev. de 2014, pág. 269 - <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/74853>

² Op. cit, Pág. 271

³ Pág. 436.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2218796-89.2021.8.26.0000

VOTO Nº 35106

municipal, não havendo que se falar em vício formal de iniciativa.

Ademais, como cediço, as leis de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo são aquelas cujas matérias estão indicadas no **§ 2º do artigo 24 da Constituição Estadual**⁴ (aplicado aos Municípios por força do artigo 144 do mesmo diploma legal), sendo as demais matérias, por exclusão, de competência concorrente de “qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos”, conforme dispõe o *caput* do referido art. 24.

Este o entendimento do C. Supremo Tribunal Federal a respeito:

“A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca⁵”

Portanto, no processo legislativo a regra é a iniciativa da lei pelo Poder Legislativo; exceção é a atribuição de reserva de certas matérias a outro Poder. Assim, repita-se, a iniciativa reservada do Chefe do Executivo é exceção e só se configura nos expressos casos previstos na Carta Estadual e que

⁴ **Constituição Estadual. “Art. 24:**

(...)

§ 2º: Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX;

3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;

4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;(NR);

5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;

6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.”

⁵ ADI-MC 724/RS, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27/04/2001



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2218796-89.2021.8.26.0000

VOTO Nº 35106

devem ser interpretados restritivamente (art. 24, § 2º).

Quanto ao tema, lição de Hely Lopes Meirelles:

“Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental⁶”.

Na hipótese, a matéria tratada na lei municipal não está dentre aquelas reservadas exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo em *numerus clausus* (§ 2º do art. 24 da Constituição Bandeirante), eis que, ao cuidar da promoção da dignidade da pessoa humana, não dispõe sobre: *1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração; 2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX; 3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União; 4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; 5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar; 6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos*”, não havendo que se falar em inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa.

⁶ Direito Municipal Brasileiro. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 646



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2218796-89.2021.8.26.0000

VOTO Nº 35106

No mesmo sentido, julgado deste C. Órgão Especial em caso análogo:

“Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 13.920, de 12 de dezembro de 2016, do Município de Ribeirão Preto, que "institui pacto municipal social para a população em situação de rua, conforme especifica" – Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos Poderes – Alegação de vício de iniciativa – Inexistência – Rol de iniciativas legislativas reservadas ao chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual – (...) Pedido improcedente”⁷.

Outrossim, não se verifica ofensa ao art. 25 da Constituição Estadual. E isso se dá considerando o entendimento sedimentado pelo E. Supremo Tribunal Federal no sentido de que *“a falta de indicação da fonte de custeio para a execução do quanto disposto em um ato normativo não o eiva de inconstitucionalidade, mas apenas obsta sua execução no exercício em que editada. Prevista a despesa no orçamento seguinte, passa-se à aplicação do comando normativo”*⁸.

Nessa direção, também, já decidiu este C. Órgão Especial:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 11.445, de 25 de outubro de 2016, de origem parlamentar, que acrescentou dispositivos à Lei Municipal nº 7.935, de 05 de outubro de 2006, obrigando a Administração Pública do Município de Sorocaba a disponibilizar, nas unidades de saúde do Município, profissionais da área de saúde capacitados para atender, acolher e orientar pacientes nas situações de violência doméstica sexual, física ou psicológica, obrigando-a, ainda, a manter profissionais para acompanhamento das vítimas destas situações em plantões policiais. Promulgação da norma sem a

⁷ ADIn nº 2141949-85.2017.8.26.0000, Rel. Des. Ricardo Anafe, j. 31.01.2018.

⁸ ADIn 1440-SC, Rel. Min. Teori Zavascki, j. 15.10.14; ADIn 3599-DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 21.05.07; ADIn 2343-SC, Rel. Min. Nelson Jobim, j. 13.06.03; ADIn 2339-SC, Rel. Min. Ilmar Galvão, j. 01.06.01.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2218796-89.2021.8.26.0000

VOTO Nº 35106

especificação de dotação orçamentária ou indicação de sua fonte de custeio impede, quando muito, a exequibilidade dentro do mesmo exercício. Vício de iniciativa. (...)⁹. (n/ grifo)

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 4.155/2014, do Município de Guarujá, que proíbe a emissão de comprovantes em papel termossensível, cuja versão não seja certificada pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo – (...) Afronta ao artigo 25, da Constituição Paulista. Não ocorrência. A norma em tela tem como principais destinatários os particulares, de modo que desnecessária a indicação de suas fontes de custeio. Ademais, é pacífico o entendimento segundo o qual a ausência de apontamento ou a indicação genérica das fontes de custeio de determinado diploma normativo não gera sua inconstitucionalidade, mas, apenas, mera inexecutabilidade no mesmo exercício orçamentário de sua promulgação. Precedentes deste Colegiado e do Supremo Tribunal Federal. (...)”¹⁰ (n/ grifo)

Não se evidencia, ademais, a alegada violação ao art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.

De início anota-se que, não obstante posicionamentos contrários, entendo que as disposições do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, ao determinar que “*A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro*” incide não apenas nas finanças da União, mas também nas dos Municípios, por força do artigo 144 da Constituição Estadual.

Tal posicionamento está em consonância com a jurisprudência do C. Supremo Tribunal Federal, no sentido de que a obrigação do art. 113 do ADCT está dirigida a todos os entes federativos. Confira-se:

“EMENTA: CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE DE IGREJAS E TEMPLOS DE QUALQUER CRENÇA. ICMS.

⁹ ADIN 2089253-38.2018.8.26.0000, Rel. Xavier de Aquino, j. 26.09.2018.

¹⁰ ADIN 2213363-46.2017.8.26.0000, Rel. Márcio Bartoli, j. 29.08.2018.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2218796-89.2021.8.26.0000

VOTO Nº 35106

TRIBUTAÇÃO INDIRETA. GUERRA FISCAL. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL E ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. ART. 113 DO ADCT (REDAÇÃO DA EC 95/2016). EXTENSÃO A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. A imunidade de templos não afasta a incidência de tributos sobre operações em que as entidades imunes figurem como contribuintes de fato. Precedentes.

2. A norma estadual, ao pretender ampliar o alcance da imunidade prevista na Constituição, veiculou benefício fiscal em matéria de ICMS, providência que, embora não viole o art. 155, § 2º, XII, “g”, da CF – à luz do precedente da CORTE que afastou a caracterização de guerra fiscal nessa hipótese (ADI 3421, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 5/5/2010, DJ de 58/5/2010) –, exige a apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro no curso do processo legislativo para a sua aprovação.

3. A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirigi-se a todos os níveis federativos.

4. Medida cautelar confirmada a Ação Direta julgada procedente.” (STF, ADI 5816/RO, Ministro Relator Alexandre de Moraes, 05-11-2019).”

Ademais, em recentes decisões deste C. Órgão Especial, houve revisão do posicionamento anteriormente adotado, passando-se a entender que a obrigação do art. 113 do ADCT está dirigida a todos os entes federativos:

“Exame de conformidade ao artigo 113 do ADCT possibilidade, à luz do princípio da 'causa petendi' aberta. Dispositivo que exige estimativa de impacto orçamentário e financeiro em proposições legislativas que criem renúncia de receita posicionamento do c. Órgão Especial que tem afastado sua incidência aos Municípios. Recentes julgados do c. Supremo Tribunal Federal, todavia, reafirmando sua parametricidade a todos os entes federados quanto ao processo de produção normativa, a justificar acolhimento da tese – pretensão inicial procedente¹¹.”

¹¹ ADIN nº 2.086.325-46.2020.8.26.0000, Rel. Des. Francisco Casconi, j. de 29.09.21, v.u.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2218796-89.2021.8.26.0000

VOTO Nº 35106

“Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade do Prefeito Municipal de Mogi Guaçu tendo por objeto a Lei Municipal nº 5.398, de 28 de abril de 2020, autorizando o Poder Executivo a parcelar o recolhimento do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis – ITBI –, a qualquer título, sem incidência de juros e correção monetária, mediante requerimento do contribuinte.

(...)

No caso, apontou o autor (fls. 01/33) que a norma impugnada, isentou incidência de juros e correção monetária no parcelamento do ITBI, contudo “... não foi realizado nenhum estudo de impacto orçamentário-financeiro quanto à renúncia da receita.” (fl. 08).

Assim, evidencia-se a infringência ao art. 113, do ADCT, incluída pela EC nº 95/16, para o controle da validade de normas que acarretam desoneração fiscal, como é o caso.

(...)

Conforme recente orientação firmada pelo Eg. Supremo Tribunal Federal, o art. 113, do ADCT, é de observância obrigatória a todos os entes federados:

(...)

Daí a ocorrência do vício, verificada patente renúncia de receita – isenção de correção monetária e juros no parcelamento de imposto – desacompanhada de estudo de impacto orçamentário no processo legislativo (fls. 22/33)

(...)”¹².

Contudo, não obstante a possibilidade de aplicação do referido artigo aos Municípios, a hipótese dos autos não constitui proposta legislativa que cria ou altera despesa obrigatória ou renúncia de receita (matéria fiscal), de sorte que não há obrigatoriedade da apresentação de estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Sobre o tema, este C. Órgão Especial já teve a oportunidade de se manifestar, em caso análogo ao dos presentes autos, em hipótese legislativa do mesmo Município (Lorena):

¹² Transcrição de parte do voto proferido na sessão de 17 de novembro de 2021, de relatoria do Exmo. Des. Evaristo dos Santos, no julgamento da ADIN nº 2197983-75.2020.8.26.0000, o qual, por maioria de votos, restou vencedor. Tendo em vista o recente julgamento, referido voto ainda não foi publicado.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2218796-89.2021.8.26.0000

VOTO Nº 35106

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 3.917, de 15 de julho de 2021, do **Município de Lorena**, de iniciativa parlamentar, que “dispõe sobre a concessão de auxílio-funerária. Norma que garante às famílias de baixa renda o benefício denominado (auxílio-funeral), eventual em virtude de morte assegurando as famílias solicitantes o pagamento de urna funerária, transporte funerário num raio de até 250 quilômetros. Inocorrência de afronta ao artigo 25 da Carta Estadual. Interferência, entretanto, no funcionamento e gestão administrativa da Administração, violando os postulados da reserva da Administração e da separação de poderes, nos termos dos arts. 5º e 47, XIV e XIX, “a”, da Constituição do Estado, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta. **Inaplicabilidade do artigo 113 da ADCT ao caso em análise.** Ação procedente¹³”.

Constou da fundamentação do v. acórdão:

“O artigo 113 do ADCT foi alterado pela EC 95, de 15 de dezembro de 2016, passando seu texto a ter a seguinte redação: “Constituição Federal – ADCT Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.”

Quadra assentar, entretanto, que a EC 95/2016 tem por finalidade alterar o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, “para instituir o Novo Regime Fiscal”.

Observo, assim, não se cuidar aqui de matéria fiscal (criação ou renúncia de receitas) a ensejar sua aplicação, não se enquadrando a expressão “despesa obrigatória” na matéria ora em exame, em que a lei combatida dispõe sobre a concessão de auxílio-funerária”.

Assim, destituída de razão a acusação de vício de inconstitucionalidade da lei impugnada por supostamente criar despesa para a Administração do Município de Lorena (art. 25 da Constituição Estadual) e por não estar acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro (art. 113 do ADCT).

¹³ ADIN 2207614-09.2021.8.26.0000, Rel. Des. Xavier de Aquino, j. 16.03.2022.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2218796-89.2021.8.26.0000

VOTO Nº 35106

Por outro lado, constata-se excesso de poder exercido pela Câmara Municipal de Lorena em relação ao Poder Executivo daquela Municipalidade, com violação ao princípio da Reserva da Administração.

O princípio da Reserva da Administração, segundo adverte J. J. Gomes Canotilho:

“constitui limite material à intervenção normativa do Poder Legislativo, pois, enquanto princípio fundado na separação orgânica e na especialização funcional das instituições do Estado caracteriza-se pela identificação, no sistema constitucional, de um 'núcleo funcional (...) reservado à administração contra as ingerências do parlamento', por envolver matérias, que, diretamente atribuídas à instância executivas de poder, revelam-se insuscetíveis de deliberações concretas por parte do Legislativo¹⁴”.

Sobre o tema, enfatiza Ministro Gilmar Mendes:

“RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES – O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas

¹⁴ *Direito Constitucional*. Almedina, Coimbra, 5ª ed., pg. 810/811.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2218796-89.2021.8.26.0000

VOTO Nº 35106

institucionais¹⁵”

A Constituição Estadual trata da matéria de competência reservada ao Poder Executivo quanto à gestão administrativa, em seu artigo 47, *caput*, e incisos II e XIX, *in verbis*:

Art. 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;”

(...)

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; b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos”.

Dos termos da lei impugnada, verifica-se a criação de benefício, com a estipulação do seu valor (art. 4º), além de diversas imposições de atribuições a setores da Administração e a seus servidores (Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social – arts. 2º, 3º, §§ 1º e 3º, 5º, 6º), com o estabelecimento de quais as ações a serem desenvolvidas pelo programa (credenciamento, por meio de chamamento público, estabelecimentos comerciais para fornecimento do produto – arts. 5º e 6º e imposição para as famílias beneficiadas de participar de cursos de qualificação profissional, de economia doméstica e outras ações definidas pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social – art. 3º, § 3º) e a forma da aplicação das ações (distribuição de tíquete/cartão para aquisição de gás – art. 2º), tudo o que, por certo, interfere na Administração do Município, sem deixar margem de escolha ao Administrador, a quem cabe definir a conveniência e oportunidade da Administração Pública na execução das políticas públicas.

¹⁵ ADIMC nº 2.364/AL, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, DJ 14.12.2001 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.075 PARANÁ.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2218796-89.2021.8.26.0000

VOTO Nº 35106

O texto impugnado, pois, não se limita a dispor de forma genérica e abstrata sobre a instituição de política pública relacionada às pessoas carentes.

Inegável que referidas disposições da norma impugnada se situam no domínio da Reserva da Administração, pois impõem ao Poder Executivo tarefas próprias da Administração, tais como o planejamento, a organização e o funcionamento dos serviços públicos e da Administração, no caso a concessão de benefício.

Certo ainda que o diploma legal ora impugnado implica na alteração da lei orçamentária anual, cuja iniciativa legislativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo, conforme previsão dos artigos 174, III¹⁶, e 176, I¹⁷, da Constituição Estadual.

Do que se impõe o reconhecimento da sua inconstitucionalidade.

No mesmo sentido, julgados deste C. Órgão Especial, em casos análogos:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 7.397, de 03 de novembro de 2020, do Município de Bauru, que “dispõe sobre a concessão de auxílio aluguel/hotel social às mulheres vítimas de violência doméstica, no Município de Bauru”.
Norma de caráter assistencial. Afronta ao artigo 25 da

¹⁶ **Constituição Estadual: Artigo 174** - Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão, com observância dos preceitos correspondentes da Constituição Federal:

(...)

III - os orçamentos anuais.

¹⁷ **Constituição Estadual: Artigo 176** - São vedados:

I - o início de programas, projetos e atividades não incluídos na lei orçamentária anual;



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2218796-89.2021.8.26.0000

VOTO Nº 35106

Constituição Paulista. Inocorrência. Ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica que não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão somente a sua aplicação naquele exercício financeiro. **Ausente afronta ao artigo 24, § 2º, 2, da Constituição Estadual, por não se inserir o tema no elenco 'numerus clausus' ali contido. Ofensa, entretanto, ao princípio da separação dos poderes. Gestão de políticas públicas do Município que compete ao Alcaide, ao teor do art. 47, II, XIV e XIX, "a" da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios consoante art. 144 da citada Carta. Precedentes. Ação procedente¹⁸**. (n/ grifos)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n. 1.433, de 9 de setembro de 2020, do Município de Ilhabela, que “modifica dispositivos da Lei 1365/2019 que 'autoriza o Poder Executivo a conceder bolsa de estudos e auxílio transporte intermunicipal e dá providências correlatas”. Ampliação, por iniciativa parlamentar, de benefícios concedidos aos estudantes do Município, com reflexos orçamentários. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA MATERIAL DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. **Legislador que, ao ampliar benefícios, imiscuiu-se no desenho de política pública de incentivo aos estudos, com concessão de bolsa e auxílio transporte intermunicipal, que se insere no âmbito da chamada reserva da administração. Situação que deve ser definida diretamente pelo Chefe do Poder Executivo.** Ofensa ao princípio da separação dos poderes. Desrespeito aos artigos 5º e 47, inciso II, da Constituição Estadual. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. **Lei que regulamenta matéria orçamentária. Necessidade de edição de lei formal de iniciativa do Chefe do Executivo, dada a natureza das regras legais.** Violação ao artigo 174, inciso III, da Constituição Estadual. Ação procedente¹⁹”. (n/ grifos)

“ADI ajuizada pelo Prefeito Municipal de São José do Rio Preto. Lei Municipal, nº 13.372/2021, de iniciativa parlamentar, que determinou "a concessão de auxílio emergencial aos permissionários do serviço de transporte escolar, público e privado, em virtude dos impactos sociais e econômicos da pandemia da COVID-19", além de outorgar isenção tributária durante a pandemia. Procedência parcial. **Inconstitucionalidade da norma na parte em que concede benefício emergencial, impondo ao Executivo alteração da lei orçamentária anual, com afronta aos artigos 174, III e 176, I, da Constituição**

¹⁸ ADIN nº 2296940-14.2020.8.26.0000, Rel. Des. Xavier de Aquino, j. 01.09.2021.

¹⁹ ADIN nº 2262852-47.2020.8.26.0000, Rel. Moacir Peres, j. 06.10.2021.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2218796-89.2021.8.26.0000

VOTO Nº 35106

Estadual. Isenção tributária. Inexistência de reserva de iniciativa (Tema 682 de Repercussão Geral, STF). Incabível ao caso concreto o artigo 113, do ADCT, em razão do artigo 167-D da Constituição Federal. Ação parcialmente procedente²⁰. (n/ grifos)

“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 procedente²¹.” (n/ grifos)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 3.917, de 15 de julho de 2021, do Município de Lorena, de iniciativa parlamentar, que “dispõe sobre a concessão de auxílio-funerária. Norma que garante às famílias de baixa renda o benefício denominado (auxílio-funeral), eventual em virtude de morte assegurando as famílias solicitantes o pagamento de urna funerária, transporte funerário num raio de até 250 quilômetros. Inocorrência de afronta ao artigo 25 da Carta Estadual. **Interferência, entretanto, no funcionamento e gestão administrativa da Administração, violando os postulados da reserva da Administração e da separação de poderes, nos termos dos arts. 5º e 47, XIV e XIX, “a”, da Constituição do Estado,** aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta. Inaplicabilidade do artigo 113 da ADCT ao caso em análise. Ação procedente²²”. (n/ grifos)

À guisa de complementação, o parecer da dd. Procuradoria

²⁰ ADIN nº 2041681-81.2021.8.26.0000; Rel. Des. Soares Levada, j. 18.08.2021.

²¹ ADIN nº 2143208-13.2020.8.26.0000, Rel. Des. Carlos Bueno, j. 03.03.2021.

²² ADIN 2207614-09.2021.8.26.0000, Rel. Des. Xavier de Aquino, j. 16.03.2022.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2218796-89.2021.8.26.0000

VOTO Nº 35106

Geral de Justiça, na mesma linha de entendimento:

“(…) Parece-me, em linha de princípio, que, atendendo-se à natureza e à extensão da divisão funcional do poder, é lícito ao Poder Legislativo – assim como ao Poder Executivo pelos instrumentos normativos à sua disposição – instituir políticas públicas desde que não tangencie o núcleo da reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo (organização e funcionamento da Administração; atribuição de competências a órgãos do Poder Executivo com geração de despesas; servidores públicos e seu regime jurídico etc.) ou da reserva da Administração (direção superior das atividades administrativas; organização e funcionamento da Administração; atribuição de competências a órgãos do Poder Executivo sem geração de despesas; prática de atos da Administração etc.), como deflui das premissas do julgamento em repercussão geral (Tema 917), considerando o caráter excepcional e restrito das reservas apontadas, de tal sorte que nessa empresa poderá valer-se de diretrizes, normas gerais etc.

Em outras palavras, 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 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 Programa de Economia Solidária Auxílio Gás, 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 - por meio da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social - o que, como e quando o direito instituído deve ser implementado, o que



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2218796-89.2021.8.26.0000

VOTO Nº 35106

não se traduz em diretriz ou norma geral.

Além disso, a fórmula normativa adotada ceifa a possibilidade de escolha

que cabe à Administração Pública do melhor meio de cumprimento de um dever – enfim, do atendimento ao *dovere di buona amministrazione* - disciplinando sua organização e funcionamento.

Penso, por isso mesmo, 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.

Não bastasse, ainda que nobre o propósito, o diploma legal implica na alteração da lei orçamentária anual, cuja iniciativa legislativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo, padecendo de inconstitucionalidade por incompatibilidade com os arts. 5º, 47, XI e XVII, 174, III e 176, I, da Constituição Estadual, seja porque se exige a indicação de recursos para atendimento das novas despesas, seja porque se reserva ao Chefe do Poder Executivo iniciativa legislativa sobre o orçamento anual.

(...)

Enfim, a lei atacada é inconstitucional, merecendo o pedido ser julgado totalmente procedente (...)" (fls. 93/99).

Assim sendo, de rigor a procedência da ação.

Em suma, impõe-se a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 3.924, de 25 de agosto de 2021, do Município de Lorena, por invadir a esfera de gestão administrativa no que concerne ao planejamento e organização da Administração (5º, 47, II e XIX e 144, todos da Constituição Paulista), além de violar os arts. 174, III e 176, I da Constituição Estadual.

Ante o exposto, julgo procedente a ação, nos termos do v. acórdão, com efeitos *ex tunc*, ressalvada a irrepetibilidade de valor eventualmente pago.

CRISTINA ZUCCHI

Relatora