



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**Registro: 2021.0000652883**

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2252972-31.2020.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ARUJÁ, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ARUJA.

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

O julgamento teve a participação dos Exmo. Desembargadores PINHEIRO FRANCO (Presidente), DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, FERRAZ DE ARRUDA, ADEMIR BENEDITO, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, CLAUDIO GODOY, SOARES LEVADA, MOREIRA VIEGAS, COSTABILE E SOLIMENE, CAMPOS MELLO, FÁBIO GOUVÊA, ELCIO TRUJILLO, LUIS SOARES DE MELLO E RICARDO ANAFE.

São Paulo, 11 de agosto de 2021.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**XAVIER DE AQUINO**  
**RELATOR**

**Assinatura Eletrônica**



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº  
2252972-31.2020.8.26.0000**

**AUTOR: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ARUJÁ**

**RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ARUJÁ**

**COMARCA: SÃO PAULO (ÓRGÃO ESPECIAL)**

**VOTO Nº 33.208**

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 3.339, de 06 de outubro de 2020, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a concessão de auxílio emergencial aos prestadores de serviço de transporte escolar no Município de Arujá. Norma de caráter assistencial. Afronta ao artigo 25 da 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 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 procedente, com observação.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade da Lei nº 3.339, de 06 de outubro de 2020, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a concessão de auxílio emergencial aos prestadores de serviço de transporte escolar no Município de Arujá.

Alega o autor que o projeto de lei

**PODER JUDICIÁRIO****TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

recebeu veto total do Executivo, sendo entretanto promulgada a lei pela Câmara Municipal, em ofensa ao princípio da separação dos poderes, na medida em que dispõe sobre a organização administrativa do Município, de competência do Alcaide, ao teor do artigo 61, § 1º, II, “b”, da Carta Federal, aplicável aos Municípios por força do artigo 144 da Carta Bandeirante; diz que a norma impõe atribuições ao Poder Executivo, tais como disponibilização de profissionais e criação de cadastro; diz que a norma deve ser implementada no conjunto de medidas políticas adotadas para superação da situação excepcional da pandemia do COVID-19, sendo imprescindível que haja previsão em lei específica e previsão das condições previstas na LDO, consoante interpretação dada pela ADI 6357, Rel. Min. Alexandre de Moraes, aos artigos 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal e 114 *caput* da LDO para durante a emergência sanitária afastar a exigência de compensação em relação a expansão/criação de programas públicos destinados ao contexto da pandemia; aduz que a lei impugnada não indica os recursos orçamentários para fazer frente à sua consecução, impedindo o cumprimento da gestão financeira responsável; acrescenta que há quebra do princípio da separação de poderes ao editar o parlamento norma que configura ato de gestão administrativa.

Os autos foram distribuídos ao Desembargador Carlos Bueno e, em razão da duplicidade de distribuição vieram a este Relator, por força da decisão de fls.



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

65, da lavra do Exmo. Vice-Presidente desta Corte.

A liminar foi concedida (fls. 100/105) em decisão monocrática proferida em sede de Agravo Regimental, considerando decisão anterior no processo que fora distribuído a este a este Relator em duplicidade, bem assim o fato da edição do Decreto Municipal nº 7610/2021 que dispôs sobre o retorno gradativo das atividades educacionais remotas e presenciais para a rede pública municipal, estadual e privada do Município de Arujá.

Sobrevieram informações do Presidente da Câmara Municipal de Arujá (fls. 116/124), batendo-se pela constitucionalidade da lei.

Parecer da d. Procuradoria Geral de Justiça pela (fls.190/193), pela procedência da ação.

É o relatório.

*Prima facie*, eventual afronta a artigos da Lei de Responsabilidade Fiscal ou Lei de Diretrizes Orçamentárias não será aqui enfrentada, uma vez que o parâmetro de inconstitucionalidade de norma municipal ou estadual se dá em relação à Constituição Bandeirante.

Superada tal questão, procede a ação.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade da Lei nº 3.339, de 06 de outubro de 2020, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a concessão de auxílio emergencial aos prestadores de serviço de transporte escolar no Município de Arujá e tem o seguinte texto:



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*“LEI Nº 3.339 DE 06 DE OUTUBRO DE 2020.*

*DISPÕE SOBRE A CONCESSÃO DE AUXÍLIO EMERGENCIAL AOS PRESTADORES DE SERVIÇO DE TRANSPORTE ESCOLAR, EM VIRTUDE DOS IMPACTOS SOCIAIS E ECONÔMICOS DA PANDEMIA DO COVID-19*

*Art. 1º. Esta Lei estabelece a concessão de auxílio emergencial aos prestadores de serviço de transporte escolar, da rede municipal e estadual de ensino, em virtude dos impactos sociais e econômicos da pandemia de COVID-19.*

*Art. 2º. Fazem jus ao recebimento de um auxílio emergencial no valor de um salário mínimo federal, todos os prestadores de serviço de transporte escolar, que residam na cidade de Arujá, que estiverem com inscrições ativas nos cadastros do Município, que estejam em processo de inscrição de cadastro, através do Edital Administrativo nº 3.881 de 27 de fevereiro de 2020 e os contemplados através do Edital Administrativo nº 3.830 de 07 de novembro de 2019, enquanto estiver vigente a declaração de calamidade pública decorrente da COVID-19, de que tratam a Lei Federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 e o Decreto Municipal nº 7.341 , de 20 de março de 2020.*

*Art. 3º. Poderá requerer o benefício, os prestadores de serviço de transporte escolar, cuja renda mensal total da família, for igual ou inferior a três salários-mínimos ou cuja renda per capita for de até meio salário mínimo.*

*Art. 4º. Esta Lei será regulamentada pelo Poder Executivo.*

*Art. 5º Esta lei entrará em vigor, na data de sua publicação.”.*

**Alega o autor que o projeto de lei**



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

recebeu veto total do Executivo, sendo, entretanto, promulgada a Lei pela Câmara Municipal, em ofensa ao princípio da separação dos poderes, na medida em que dispõe sobre a organização administrativa do Município, não indica recursos financeiros para sua consecução, além de dispor sobre atos de gestão do Executivo.

Quadra ressaltar, por primeiro, incorrente afronta ao artigo 25 da Carta Bandeirante posto que a alegação de falta de indicação dos recursos disponíveis para atender aos novos encargos não justifica o reconhecimento de inconstitucionalidade da norma impugnada. Neste passo, jurisprudência consolidada pelo Supremo Tribunal Federal, no sentido de 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 3.599/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes).

Igualmente incorrente afronta ao artigo 61, § 1º, II, “b”, da Carta Federal, reproduzido pela Carta Bandeirante no artigo 24, § 2º, 2, da Constituição Estadual que dispõe que:

**“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;*



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*2 criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 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”.*

Aliás, a C. Corte Suprema consolidou a Tese nº 917 de Repercussão Geral, no sentido de que *“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)”*.

E consoante já se decidiu naquela Corte: *“(…) - **A iniciativa reservada**, por constituir matéria de direito estrito, **não se presume 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 inequívoca.”* (STF, RE 702.848/SP, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 29/04/2013, DJe-089 DIVULG 13/05/2013 PUBLIC 14/05/2013).

Não cuidando a norma combatida de



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

tema elencado no suso referido dispositivo constitucional, não se verifica a apontada inconstitucionalidade por invasão da esfera reservada ao Alcaide.

Mas há que se reconhecer que o Legislativo violou o princípio da separação dos poderes insculpido no artigo 5º, *caput*, da Carta Estadual que preconiza a independência e harmonia entre os Poderes Legislativo e Executivo.

Na sempre precisa lição de Hely Lopes Meirelles, **verbis**: *“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”*<sup>1</sup>

Do que se conclui, portanto, que compete ao Chefe do Poder Executivo a direção superior da

<sup>1</sup> *Direito Municipal Brasileiro, Malheiros Editores, 18ª edição, 2017, pág. 644.*



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Administração, que se consubstancia em medidas de planejamento, organização e execução de políticas públicas, nos exatos termos do artigo 47, incisos II, XIV e XIX, “a”, da Constituição Bandeirante, de observância obrigatória pelos Municípios ao teor do artigo 144 da citada Carta:

**“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”.*

Trata-se aqui de lei de caráter assistencial e temporário, na medida em que seu prazo de duração tem como base o término da pandemia ou, antes, a reabertura das instituições de ensino municipais, de portas cerradas diante da pandemia do COVID-19.

Os beneficiários, como consta do texto legal, são aqueles “*que estiverem com inscrições ativas nos cadastros do Município, que estejam em processo de inscrição de cadastro, através do Edital Administrativo nº 3.881 de 27 de fevereiro de 2020 e os contemplados através do Edital*



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*Administrativo nº 3.830 de 07 de novembro de 2019” (V. art. 2º) e “cuja renda mensal total da família, for igual ou inferior a três salários-mínimos ou cuja renda per capita for de até meio salário mínimo” (v. art. 3º).*

Em que pese a nobre intenção da norma, caberia ao Alcaide, dentro dos limites que lhe são impostos pelos artigos 174, III e 176, I da Constituição Paulista, dispor sobre as políticas públicas de mitigação dos impactos sociais e econômicos causados em virtude da pandemia do COVID-19.

Neste sentido, aliás, em recente decisão deste C. Órgão Especial em situação parelha, deixou-se assente que, *in verbis*:

“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***:

**"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**



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

### **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" (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, de 27 de março de 2017).**

(...)

**O Prefeito exercita as funções de governo**



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**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 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-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.**



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

***Ação julgada procedente***” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n<sup>o</sup> 0123998-54.2013.8.26.0000, Relator Desembargador Luis Soares de Mello).

(...)

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 5<sup>o</sup> e 47, incisos II, XIV e XIX, letra "a", da Constituição Bandeirante (*reproduzidos pelo constituinte estadual à semelhança dos artigos 2<sup>o</sup> e 84, ambos da Carta da República*).<sup>2</sup>

Diante do exposto, JULGO PROCEDENTE a ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei n<sup>o</sup> 3.339/2020, do Município de Arujá, ressalvada a irrepetibilidade dos valores recebidos pelos beneficiários da norma durante sua vigência, porquanto de boa-fé.

**XAVIER DE AQUINO**  
**RELATOR**

<sup>2</sup> ADI 2245760-56.2020.8.26.0000, Rel. Des. Renato Sartorelli, j. em 07/07/2021, vu.