



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2023.0000087431

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2191416-57.2022.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ITATINGA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ITATINGA.

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

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), COSTABILE E SOLIMENE, LUCIANA BRESCIANI, ELCIO TRUJILLO, LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, TASSO DUARTE DE MELO, VICO MAÑAS, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, AROLDI VIOTTI E JACOB VALENTE.

São Paulo, 8 de fevereiro de 2023.

JAMES SIANO
RELATOR
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

VOTO Nº: 41219

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº: 2191416-57.2022.8.26.0000

COMARCA: São Paulo

AUTOR (S): Prefeito do Município de Itatinga

RÉU (S): Presidente da Câmara Municipal de Itatinga

SGOF

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.

Pretensão em desfavor da Lei Municipal nº 2.336, de 15 de setembro de 2021, que “Institui o programa de CAD (Censo de animais domésticos) do Município de Itatinga”.

Alegação de vício de iniciativa.

Imposição de atribuições específicas ao Executivo, especialmente à Secretaria Municipal do Meio Ambiente, definindo o modo de atuação dos agentes designados, inclusive com a estipulação das disposições que devem constar do questionário padrão.

Incumbências vinculadas à organização, planejamento, gestão e execução de serviços públicos a serem prestados por órgãos da administração. Matéria reservada ao Chefe do Executivo.

Vulneração ao princípio da separação dos Poderes. Infringência aos artigos 5º; e 47, II, XIV, XIX, “a”, da Constituição Estadual.

Ação procedente.

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, proposta pelo Prefeito do Município de Itatinga em face da Lei Municipal nº 2.336, de 15 de setembro de 2021, que “*Institui o programa de CAD (Censo de animais domésticos) do Município de Itatinga*”.

Sustenta o autor: (i) norma impugnada viola os artigos 5º, 47, incisos II, XIV, XIX, “a”, e 144, todos da Constituição Estadual; (ii) atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades são de competência reservada do Poder Executivo; (iii) por ser de autoria parlamentar, a lei fustigada vulnera o princípio da separação dos poderes; (iv) inexistem meras diretrizes mas efetivos encargos atribuídos à administração municipal; (v) necessidade de concessão de medida



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

provisória cautelar.

Determinado o processamento, sem a concessão de liminar pleiteada, que objetivava suspender a eficácia do ato impugnado (f. 21/24).

A Câmara Municipal prestou informações (f. 32/34), sustentando a regularidade do processo legislativo.

A Procuradoria Geral do Estado deixou de se manifestar (f. 37).

A Procuradoria Geral de Justiça opinou pela procedência parcial do pedido para declarar a inconstitucionalidade apenas dos artigos 2º e 3º da Lei n. 2.336, de 15 de setembro de 2021, do Município de Itatinga (f. 44/50).

É o relatório.

A ação é procedente.

A pretensão é de que seja declarada a inconstitucionalidade, por vício formal, da Lei Municipal nº 2.336, de 15 de setembro de 2021, que “*Institui o programa de CAD (Censo de animais domésticos) do Município de Itatinga*”..

A norma está assim redigida:

LEI Nº 2.336/2021

Institui o programa de CAD (Censo de animais domésticos) do Município de Itatinga.

(Projeto de Lei de autoria da Vereadora Fernanda Honório).

O PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ITATINGA, Estado de São Paulo. Faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º - Fica instituído no Município de Itatinga o Programa Municipal permanente de reconhecimento do número e



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

localização dos animais domésticos (cães e gatos), intitulado "Censo de Animais Domésticos" (CAD), com o objetivo de diagnosticar a situação desses animais para a proposição de políticas e programas específicos para solução de eventuais problemas identificados.

2º - A realização do CAD caberá a Secretaria Municipal do Meio Ambiente que deverá efetivá-lo, anualmente, através de agentes designados, podendo ser aproveitados aqueles já utilizados em outros programas (que realizam visitas periódicas nas residências do Município), bem como, fica autorizado a firmar convênio com organizações não governamentais e de ensino, para a viabilização desta Lei.

3º - Os agentes designados, em suas visitas casa à casa, deverão preencher questionário padronizado e distribuído pela Secretaria Municipal de Saúde contendo, no mínimo, os seguintes itens:

- a) número de animais de estimação;*
- b) espécie do animal;*
- c) sexo do animal;*
- d) condição reprodutiva (esterilizado ou não);*
- e) tipo de alimentação e período que é fornecida;*
- f) condições do abrigo do animal;*
- g) identificação do visitador;*

4º - Os custos de execução desta lei correrão por conta de dotações próprias, consignadas no orçamento.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

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

Câmara Municipal de Itatinga, aos 15 de Setembro de 2021.(f. 19/20).

Os artigos 5º e 47, incisos II, XIV, XIX, alínea “a”, da CE, invocados pelo autor e aplicáveis ao Município por força do disposto no art. 144 da mesma Carta, assim dispõem acerca da separação dos Poderes e atribuições do Chefe do Executivo, especialmente quanto à matéria de iniciativa de lei:

Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

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: (NR) - [Inciso XIX acrescentado pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/02/2006.](#)

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

Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

Pois bem. O princípio da separação dos Poderes reproduzido no art. 5ª, *caput*, da Carta Paulista, está também sufragado pelo art. 2º da Constituição Federal, que impõe uma repartição tripartite das funções essenciais do Estado Democrático de Direito, de modo a sustentar uma simultânea e recíproca relação de harmonia e independência entre as atribuições legiferante, executiva e jurisdicional.

Para tanto as normas constitucionais definem competências e, por consequência, restrições à atuação dos Poderes, a fim de conceder organicidade a um sistema de pesos e contrapesos (*checks and balances*) e assim permitir o equilíbrio



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

das forças atuantes em contrariedade ao risco do arbítrio.

Preleciona Celso Ribeiro Bastos: *“O princípio da separação dos poderes está consagrado em nosso Código Político desde 1824. Na constituição vigente, está no art. 2º, que diz: 'São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário'. Note-se que a Lei Maior refere-se a ele ainda uma vez no seu art. 60, § 4º, III. Cuida-se aí de enunciar quais as matérias insuscetíveis de serem objeto de uma emenda constitucional, dentre elas figura 'a separação dos poderes'. É, portanto, um princípio insuprimível da nossa Constituição. Isto presta-se, sem dúvida, a revelar a importância que o constituinte lhe dispensou”* (Curso de Direito Constitucional, 14ª edição, p. 302).

Sobre as atribuições do chefe do executivo municipal, ensina Hely Lopes Meirelles: *“Leis de iniciativa exclusiva do Prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais”* (Direito Municipal Brasileiro, 15ª edição, atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, p. 732-33).

Segundo a tese firmada pelo STF quando do julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) nº 878911 pela técnica da repercussão geral (Tema 917): *“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, da Constituição Federal)”*.

Diante desse cenário, a norma fustigada ao fixar atribuições específicas ao Executivo, especialmente à Secretaria Municipal do Meio Ambiente, e ao definir o modo de atuação dos agentes designados, inclusive com a estipulação das



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

disposições que devem constar do questionário padrão (artigos 2º e 3º), vulnera a órbita de competência reservada à Administração, notadamente, ao tratar da organização, planejamento, gestão e execução de serviços públicos.

Com efeito, tais preceitos contestados delineiam com detalhes a qual órgão compete e o que cabe na atividade censitária a ser desempenhada.

Observa-se no art. 2º da norma em debate que o censo “*cabará a Secretaria Municipal do Meio Ambiente que deverá efetivá-lo, anualmente, através de agentes designados, podendo ser aproveitados aqueles já utilizados em outros programas (que realizam visitas periódicas nas residências do Município), bem como, fica autorizado a firmar convênio com organizações não governamentais e de ensino, para a viabilização desta Lei*”.

Já o artigo 3º vem a esmiuçar o que obrigatoriamente deve constar no questionário padronizado a ser preenchido pelos agentes designados.

Nada obsta que o Poder Legislativo estabeleça o que o Executivo pode ou deve fazer, mas não como fazê-lo, uma vez que a escolha da maneira como cumprir as obrigações fixadas pelo Parlamento se amolda à discricionariedade, segundo o espectro de alternativas a ser sopesado pela Administração, não havendo na hipótese competência vinculada.

Todavia, como a supressão dos referidos artigos 2º e 3º retira a exequibilidade do texto normativo, melhor se afigura, a bem do interesse público, declarar a lei integralmente inconstitucional. Cumpre salientar que o móvel do aludido diploma legal em todo seu encadeamento encerra imposição de atribuição de ato de gestão ao Executivo, que não poderia derivar de projeto de iniciativa de membro do Legislativo.

Vislumbrável a ocorrência de transgressão à matéria de competência privativa do alcaide, nos termos dos artigos 5º e 47, incisos II, XIV, XIX, “a”, da Constituição Estadual.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

A invasão pelo órgão legiferante de temática característica da função do Chefe do Executivo afronta a independência e harmonia dos Poderes.

Conforme anota Uadi Lammêgo Bulos "*O Supremo Tribunal Federal tem declarado inconstitucional o desrespeito às matérias reservadas à iniciativa do Poder Executivo, dada a sua implicação com o princípio fundamental da separação de Poderes (RDA, 215:270-8; 188:139, rtj, 159:736)*" (Constituição Federal Anotada, 11ª edição, p. 920).

No mesmo sentir, precedentes deste Órgão Especial atinentes à Separação dos Poderes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI Nº 10.484/2022, DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, A QUAL INSTITUIU A CARTEIRA MUNICIPAL DE SAÚDE DA MULHER, DANDO OUTRAS PROVIDÊNCIAS - LEI IMPUGNADA QUE NÃO SE LIMITOU A ESTABELECEER REGRAS PROGRAMÁTICAS, GENÉRICAS E ABSTRATAS A SEREM ADOTADAS PELA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL EM MATÉRIA DE SAÚDE PÚBLICA, MAS, SIM, DELIMITOU SUA FORMA E MODO DE AGIR E, DESSA MANEIRA, INTERFERIU EM ATOS DE PLANEJAMENTO, ORGANIZAÇÃO E GESTÃO ADMINISTRATIVA, MATÉRIA CUJA INICIATIVA LEGISLATIVA É RESERVADA EXCLUSIVAMENTE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - VIOLAÇÃO DOS ARTS. 5º, 47, INCISOS II, XIV E XIX, ALÍNEA "A", E 144 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL- PRECEDENTES DO ÓRGÃO ESPECIAL – AÇÃO PROCEDENTE (ADI nº 2119923-20.2022.8.26.0000, Rel. Des. MATHEUS FONTES, j. 19.10.2022, g.n.).



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Catanduva. Lei nº 6.244, de 4 de março de 2022, do Município de Catanduva, que “Dispõe sobre a instituição do PETE Programa Educação de Trânsito nas Escolas da rede pública municipal de ensino e dá outras providências”. **Diploma legal que afronta o princípio da reserva geral de administração ao se imiscuir na gestão administrativa municipal, invadindo o âmbito de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, em evidente violação ao princípio da separação dos poderes. Ofensa aos artigos 5º e 47, II, XIV e XIX, “a” da Carta Estadual, da Constituição Inconstitucionalidade verificada. AÇÃO PROCEDENTE (ADI nº 2064306-75.2022.8.26.0000, Rel. Des. JARBAS GOMES, j. 05.10.2022, g.n.).***

1. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROPOSTA PELO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS CONTRA A LEI MUNICIPAL 8.010/2022, QUE INSTITUI O PROGRAMA VETERINÁRIO SOLIDÁRIO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. 2. MATÉRIA DE INICIATIVA EXCLUSIVA DO PODER EXECUTIVO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 47, II, XIV E XIX, “A”, E 144 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. 3. AÇÃO PROCEDENTE. (ADI nº 2149821-78.2022.8.26.0000, Rel. Des. CAMPOS MELLO, j. 28.09.2022, g.n.).

Ante o exposto, **julga-se procedente** a ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 2.336, de 15 de setembro de 2021, que “*Institui o programa de CAD (Censo de animais domésticos) do Município de Itatinga*”.

JAMES SIANO



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Relator