



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Nº de ordem do processo na sessão de julgamento Não informado

Registro: 2022.0000590090

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2083740-50.2022.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "POR MAIORIA DE VOTOS, JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. VENCIDOS OS EXMOS. SRS. DES. LUCIANA BRESCIANI (COM DECLARAÇÃO), RICARDO ANAFE, FERREIRA RODRIGUES, FRANCISCO CASCONI, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES E TASSO DUARTE DE MELO.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

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

São Paulo, 27 de julho de 2022.

COSTABILE E SOLIMENE
RELATOR

Assinatura Eletrônica



Data: 9/6/2022

Órgão Especial

Ação Direta de Inconstitucionalidade

Autos n. 2083740-50.2022.8.26.0000

Autor: Prefeito de S. José do Rio Preto

Interessada: Câmara Municipal local

Voto n. 53.946

EMENTA: Ação Direta de Inconstitucionalidade. São José do Rio Preto, lei municipal n. 14.161, de 8/4/2022, que instituiu, por iniciativa parlamentar, o “Programa de Hortas Comunitárias” em próprios municipais. Não cabe ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, ainda que por lei, praticar atos de caráter administrativo próprios do Poder Executivo, cuja atuação privativa na deflagração do processo legislativo está definida no texto constitucional. Essa prática legislativa de invadir a esfera de competência exclusiva do Executivo, 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 define o exercício de suas prerrogativas institucionais. Nesse passo, são inconstitucionais os dispositivos que violam esse postulado. Precedentes deste colendo Órgão Especial. Ação procedente.

Relatório

Ação Direta de Inconstitucionalidade de lavra do Prefeito de São José do Rio Preto em face da lei



municipal n. 14.161, de 8/4/2022, que dispõe sobre programa de hortas comunitárias em próprios públicos locais, texto reproduzido abaixo a partir de fls. 2/4 e 85/88:

“Art. 1º. Fica instituído o Programa de Horta Comunitária, mediante permissão de uso de terrenos públicos no município de São José do Rio Preto, com os seguintes objetivos:

- I - Incentivar práticas sustentáveis e de respeito ao meio ambiente;
- II - Manter terrenos públicos limpos e utilizados, criando espaços verdes;
- III - Incentivar a produção de alimentos para o autoconsumo;
- IV - Aproveitar mão-de-obra dos moradores do bairro e interessados;
- V - Praticar a atividade de horticultura que, ao mesmo tempo, melhora a qualidade do meio ambiente urbano e a qualidade de vida das pessoas envolvidas, contribuindo para a melhoria da saúde física e mental, eliminando o sedentarismo e o estresse;
- VI - Aproveitar áreas devolutas;
- VII - A produção de adubos orgânicos, através de práticas de compostagem de materiais orgânicos, coletados na comunidade.

Parágrafo único. Para os fins desta lei, entende-se por Horta



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Comunitária toda atividade desempenhada com finalidade social, destinada ao cultivo de hortaliças, legumes, plantas medicinais e para floricultura e paisagismo no âmbito do município.

Art. 2º. A implantação da Horta Comunitária será regulamentada por decreto pelo Poder Executivo.

Art. 3º. A implantação das Hortas Comunitárias poderá se dar:

I - Em áreas públicas municipais;

II - Em áreas declaradas de utilidade pública e ainda não utilizadas.

Art. 4º. O processo de implantação de uma Horta Comunitária seguirá os seguintes passos:

a) localização, por parte dos cadastrados, da área a ser trabalhada;

b) oficialização da área junto ao órgão gerenciador, após formalizada a permissão do uso para o fim determinado nesta lei.

Art. 5º. É dever das pessoas da comunidade preservar a matriz plantada, sendo transgressão o uso inconsciente e antidemocrático.

Art. 6º. Fica o Poder Executivo autorizado, por meio dos órgãos competentes, a incentivar a Horta Comunitária Urbana, oferecendo orientação técnica a quem dela necessitar.

Parágrafo único. A Prefeitura Municipal dará amplo conhecimento do programa de Hortas Comunitárias às organizações e entidades sociais com sede no Município, com os quais poderá celebrar convênios para o atendimento de desempregados da referida categoria.

Art. 7º. Fica proibida a realização de qualquer construção na área



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

cedida, assim como plantio de arvores de grande porte.

Parágrafo único. O uso do terreno será exclusivo para o cultivo de hortas.

Art. 8º. A ocupação dos terrenos a que se refere esta lei não assegura qualquer direito aos seus eventuais ocupantes, que deverão devolvê-los inteiramente desimpedidos, no prazo improrrogável de 90 (noventa) dias, desde que solicitados pelo Poder Executivo, por escrito, não cabendo indenização ou ressarcimento, por todas as partes envolvidas.

Art. 9º. O produto das Hortas Comunitárias poderá ser adquirido pelo Poder Executivo para uso na Merenda Escolar e também atender às entidades assistenciais estabelecidas no Município.

Art. 10. As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das verbas orçamentárias próprias.

Art. 11. Essa Lei entra em vigor na data da sua publicação”.

Alega-se indevida intromissão que teria violado a exclusividade em decidir sobre assunto reservado ao Prefeito, a quem incumbe deliberar sobre a conveniência e oportunidade de programas deste jaez.

Invoca-se o disposto nos artigos 5º e 47, II e



XIV da Constituição Estadual.

Sem prejuízo, a disponibilidade de áreas poderá, se e quando o caso, confrontar outros projetos do governo local relativos ao mesmo terreno.

E mesmo a aquisição de alimentos para compor a merenda escolar desafia dispositivos federais, como o teor da lei 14.284/2021 e regulamentos do Ministério da Educação.

Acenou-se também com afronta ao disposto no artigo 25 da Constituição Estadual:

“Artigo 25 - Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos”.

Porque, afinal, houve introdução do programa sem apontar os recursos para sua operacionalidade.

Destacou-se mais, por desatendimento da política de responsabilidade fiscal, com remissão a dispositivo da Constituição Estadual abaixo reproduzido, na esteira do artigo 166, § 3º da Constituição Federal:

“Artigo 175 - Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais, bem como suas emendas, serão apreciados pela Assembleia Legislativa.

§ 1º - As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem serão admitidas desde que:

1 - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

2 - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Municípios.

3 - sejam relacionadas:

a) com correção de erros ou omissões;



b) com os dispositivos do texto do projeto de lei (...)”.

Este relator deferiu liminar suspendendo a eficácia do diploma legal em questão (fls. 36/38, em 20/4/2022).

A Edilidade prestou informações (fls. 47/50).

Citada, a Procuradoria-Geral do Estado silenciou (fl. 80).

E a Subprocuradoria-Geral de Justiça opinou pela procedência (fls. 84/89).

É o relatório.

Voto n. 53.946

Fundamentação



A ação procede, dispensáveis os acolhimentos de todos os pontos alegados.

Observo que os paradigmas de confrontação são aqueles exclusivos da Constituição Estadual, quando muito da Constituição Federal se de reprodução obrigatória. Daí que não se há falar em leis federais ou leis municipais, nem mesmo da lei orgânica municipal.

Qualquer alegação fundada em norma infraconstitucional não merece cognição, tendo em vista que é “inviável a análise de outra norma municipal para aferição da alegada inconstitucionalidade da lei” (STF, AgR-RE 290.549-RJ, 1ª Turma, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, 28-02-2012, m.v., DJe 29-03-2012), e “a pretensão de cotejo entre o ato estatal impugnado e o conteúdo de outra norma infraconstitucional não enseja ação direta de inconstitucionalidade” (STF, AgR-ADI 3.790-PR, Tribunal Pleno, Rel. Min. MENEZES DIREITO, 29-11-2007, v.u., DJe 01-02-2008).

A pretensão de cotejo entre o ato estatal

impugnado e o conteúdo de outra norma infraconstitucional não enseja ação direta de inconstitucionalidade, na linha de precedentes da Corte.

Sabido também que a eventual ausência de destaques acerca de recursos para operacionalização daquela política pública, *per se*, não importaria inconstitucionalidade, senão ineficácia do diploma naquele exercício onde verificada eventual omissão.

Prosseguindo, o texto em discussão traz matéria que nada tem de inédita em julgamentos deste colendo Órgão Especial e, por conta dos precedentes apontados durante a instrução, imperativo que o caso em curso mereça mesma solução, por conta do disposto nos artigos 489, § 1º, VI; 926 e 927 do Código de Processo Civil:

“Art. 489. São elementos essenciais da sentença:

(...)

§ 1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que:



(...)

VI - deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento.

(...)

Art. 926. Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.

§ 1º Na forma estabelecida e segundo os pressupostos fixados no regimento interno, os tribunais editarão enunciados de súmula correspondentes a sua jurisprudência dominante.

§ 2º Ao editar enunciados de súmula, os tribunais devem ater-se às circunstâncias fáticas dos precedentes que motivaram sua criação.

Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão:

I - as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade;

II - os enunciados de súmula vinculante;

III - os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos;

IV - os enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional;

V - a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem



vinculados”.

As observações têm razão de ser, confira-se os dois julgamentos a seguir.

Primeiramente, o voto do Desembargador RICARDO MAIR ANAFE, prolatado no julgamento da ADI n. 2204254-08.2017.8.26.0000, na sessão deste colendo Órgão Especial levada a cabo em 14/3/2018 (*verbis*):

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 4.052, de 10 de maio de 2017, de iniciativa parlamentar, que 'dispõe sobre a criação das hortas comunitárias no Município de Socorro/SP e dá outras providências'. Os artigos 3º, 4º, 5º e 7º, que impõem obrigações a órgãos administrativos são inconstitucionais, porquanto ofendem o princípio da reserva da Administração. Autorização do artigo 8º que por sua vez já está entre as atribuições constitucionais do Chefe do Poder Executivo. Afronta ao princípio da reserva da Administração. Ofensa aos artigos 5º, 47, incisos II, XI e XIV, da Constituição Estadual, aplicáveis nos Municípios por força do disposto no artigo 144, da Carta Política Paulista. Não cabe ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, ainda que por lei, praticar atos de caráter administrativo próprios do Poder Executivo, cuja atuação privativa na deflagração do processo legislativo está definida no texto constitucional. Essa prática legislativa de invadir a esfera de competência exclusiva do Executivo, 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 define o exercício de suas prerrogativas institucionais. Nesse passo, são inconstitucionais os dispositivos que violam esse postulado (...)"

E há mais outro importante julgamento, refiro-me à ADI n. 0003874-13.2011.8.26.0000, relator Desembargador RENATO NALINI, exarado em 5/10/2011:

“(...) AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI – LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR, VETADA PELA PREFEITA E COM VETO REJEITADO PELA CÂMARA, QUE A PROMULGA - INVASÃO DA ESFERA DE ATRIBUIÇÕES DO CHEFE DO EXECUTIVO - VULNERAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DE HORTAS COMUNITÁRIAS NO MUNICÍPIO DE BASTOS INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI - INVASÃO DE ATRIBUIÇÃO DO CHEFE DO EXECUTIVO - VULNERAÇÃO DOS ARTIGOS 5º, 24, §2º-2, 144, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO – INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA”.

O proscênio se repete na presente demanda.

Oportuno tomar emprestadas as mesmas lições dos Presidentes ANAFE e NALINI.

Vale também dizer, fala-se de ocupação de áreas públicas para o fim de plantio, sem desdobramento noutros direitos.

Ocorre, como bem esclareceu o Prefeito, que as mesmas áreas podem estar nos planos governamentais para projetos distintos, inviável até mesmo tratar da aquisição compulsória do quanto ali produzido, na medida em que a Administração se acha vinculada a outros programas oficiais mais.

Daí a centralização administrativa posta, dentre outros dispositivos, no artigo 47, incisos II e XIV da Constituição Estadual, incidente nos municípios por derivação a partir do artigo 144.

Nestes termos, torno a repetir a velha orientação: por mais nobre que seja o escopo da lei, certo é que o Poder Legislativo não pode impor ao Poder Executivo, ato normativo consubstanciado em violação ao princípio da Separação de Poderes, previsto nos artigos 5º, artigo 47, incisos II, XI e XIV, da Constituição do Estado, supramencionados, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 144 da

Carta Paulista, porquanto a Constituição atribui ao Prefeito, a Administração Superior do Município.

O respeito ao princípio da Separação dos Poderes é cânone constitucional, de modo que extravasa os limites da Carta Política qualquer dispositivo normativo que coloque o Poder Executivo na posição de subordinação ao comando de outro Poder.

Essa prática legislativa, portanto, ao tratar de verdadeira política pública, acaba por invadir a esfera de competência exclusiva do Executivo, subvertendo a função primária da lei, transgredindo o princípio da divisão funcional do poder, representando comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importando 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 institucionais.

Eventual criação ou instituição de um projeto desses recai na esfera da discricionariedade do



administrador. Ele não pode ser compelido pela Edilidade a promover intentos que não encontrem eco nos seus critérios de oportunidade e conveniência. Por isso é que ao editar a lei inquinada, a Câmara Municipal sacrificou o dogma da separação de poderes, sacramentado em todo o ordenamento e preservado também na terceira das categorias integrantes da Federação.

Quanto à inconstitucionalidade de leis autorizativas, que encobrem verdadeiro comando à Administração, a jurisprudência é recheada de similares em que o tema foi exaustivamente examinado, sempre em desfavor da tese da Edilidade.

Ante o exposto, proponho seja a presente ação direta julgada procedente para ver declarada a inconstitucionalidade da lei n. 14.161, de 8/4/2022, de São José do Rio Preto, sem necessidade de estabelecimento de qualquer modulação.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COSTABILE-E-SOLIMENE, o relator



Órgão Especial – Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

Direta de Inconstitucionalidade nº 2083740-50.2022.8.26.0000

Autor: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO
PRETO

Interessado: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO
JOSÉ DO RIO PRETO

DECLARAÇÃO DE VOTO

PARCIALMENTE DIVERGENTE Nº 29.867

Reporto-me aos termos do relatório do ilustre e culto Relator Sorteado, Desembargador Costabile e Solimene:

Ação Direta de Inconstitucionalidade de lavra do Prefeito de São José do Rio Preto em face da lei municipal n. 14.161, de 8/4/2022, que dispõe sobre programa de hortas comunitárias em próprios públicos locais, texto reproduzido abaixo a partir de fls. 2/4 e 85/88:

“Art. 1º. Fica instituído o Programa de Horta Comunitária, mediante permissão de uso de terrenos públicos no município de São José do Rio Preto, com os seguintes objetivos:

I - Incentivar práticas sustentáveis e de respeito ao meio ambiente;

II - Manter terrenos públicos limpos e utilizados, criando espaços verdes;

III - Incentivar a produção de alimentos para o autoconsumo;

IV - Aproveitar mão-de-obra dos moradores do bairro e interessados;

V - Praticar a atividade de horticultura que, ao mesmo tempo, melhora a qualidade do meio ambiente urbano e a qualidade de vida das pessoas envolvidas, contribuindo para a melhoria



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

da saúde física e mental, eliminando o sedentarismo e o estresse;

VI - Aproveitar áreas devolutas;

VII - A produção de adubos orgânicos, através de práticas de compostagem de materiais orgânicos, coletados na comunidade.

Parágrafo único. Para os fins desta lei, entende-se por Horta Comunitária toda atividade desempenhada com finalidade social, destinada ao cultivo de hortaliças, legumes, plantas medicinais e para floricultura e paisagismo no âmbito do município.

Art. 2º. A implantação da Horta Comunitária será regulamentada por decreto pelo Poder Executivo.

Art. 3º. A implantação das Hortas Comunitárias poderá se dar:

I - Em áreas públicas municipais;

II - Em áreas declaradas de utilidade pública e ainda não utilizadas.

Art. 4º. O processo de implantação de uma Horta Comunitária seguirá os seguintes passos:

a) localização, por parte dos cadastrados, da área a ser trabalhada;

b) oficialização da área junto ao órgão gerenciador, após formalizada a permissão do uso para o fim determinado nesta lei.

Art. 5º. É dever das pessoas da comunidade preservar a matriz plantada, sendo transgressão o uso inconsciente e antidemocrático.

Art. 6º. Fica o Poder Executivo autorizado, por meio dos órgãos competentes, a incentivar a Horta Comunitária Urbana, oferecendo orientação técnica a quem dela necessitar.

Parágrafo único. A Prefeitura Municipal dará amplo conhecimento do programa de Hortas Comunitárias às organizações e entidades sociais com sede no Município, com os quais poderá celebrar convênios para o atendimento de desempregados da referida categoria.

Art. 7º. Fica proibida a realização de qualquer construção na área cedida, assim como plantio de árvores de grande porte.

Parágrafo único. O uso do terreno será exclusivo para o cultivo de hortas.

Art. 8º. A ocupação dos terrenos a que se refere



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

esta lei não assegura qualquer direito aos seus eventuais ocupantes, que deverão devolvê-los inteiramente desimpedidos, no prazo improrrogável de 90 (noventa) dias, desde que solicitados pelo Poder Executivo, por escrito, não cabendo indenização ou ressarcimento, por todas as partes envolvidas.

Art. 9º. O produto das Hortas Comunitárias poderá ser adquirido pelo Poder Executivo para uso na Merenda Escolar e também atender às entidades assistenciais estabelecidas no Município.

Art. 10. As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das verbas orçamentárias próprias.

Art. 11. Essa Lei entra em vigor na data da sua publicação”.

Alega-se indevida intromissão que teria violado a exclusividade em decidir sobre assunto reservado ao Prefeito, a quem incumbe deliberar sobre a conveniência e oportunidade de programas deste jaez.

Invoca-se o disposto nos artigos 5º e 47, II e XIV da Constituição Estadual.

Sem prejuízo, a disponibilidade de áreas poderá, se e quando o caso, confrontar outros projetos do governo local relativos ao mesmo terreno.

E mesmo a aquisição de alimentos para compor a merenda escolar desafia dispositivos federais, como o teor da lei 14.284/2021 e regulamentos do Ministério da Educação.

Acenou-se também com afronta ao disposto no artigo 25 da Constituição Estadual:

“Artigo 25 - Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos”.

Porque, afinal, houve introdução do programa sem apontar os recursos para sua operacionalidade.

Destacou-se mais, por desatendimento da política de responsabilidade fiscal, com remissão a dispositivo da Constituição Estadual abaixo reproduzido, na esteira do artigo 166, § 3º da Constituição Federal:

“Artigo 175 - Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais, bem como suas emendas, serão apreciados pela Assembleia Legislativa.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

§ 1º - As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem serão admitidas desde que:

1 - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

2 - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Municípios.

3 - sejam relacionadas:

a) com correção de erros ou omissões;

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei (...)."

Este relator deferiu liminar suspendendo a eficácia do diploma legal em questão (fls. 36/38, em 20/4/2022).

A Edilidade prestou informações (fls. 47/50).

Citada, a Procuradoria-Geral do Estado silenciou (fl. 80).

E a Subprocuradoria-Geral de Justiça opinou pela procedência (fls. 84/89).

É o relatório.

Ouso divergir parcialmente do i. Relator Sorteado, pelos motivos que abaixo passo a expor.

De início, cabe rememorar a tese firmada pelo E. STF no Tema nº 917 de Repercussão Geral, segundo a qual “*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*”.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

O caso concreto em que assentada a jurisprudência da C. Suprema Corte versava sobre lei do Município do Rio de Janeiro que previa a instalação de câmeras de segurança em escolas municipais, declarada inconstitucional pelo E. Tribunal do Estado do Rio de Janeiro por vício de iniciativa, sob a alegação de que a matéria era “*atinente à organização e ao funcionamento de órgãos da rede educacional da administração municipal*”.

O E. STF, contudo, reformou o julgado supra, declarando a constitucionalidade da norma local, nos seguintes termos:

No caso em exame, a lei municipal que prevê a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não vislumbro nenhum vício de inconstitucionalidade formal na legislação impugnada.

Por fim, acrescente-se que a proteção aos direitos da criança e do adolescente qualifica-se como direito fundamental de segunda dimensão que impõe ao Poder Público a satisfação de um dever de prestação positiva destinado a todos os entes políticos que compõem a organização federativa do Estado Brasileiro, nos termos do art. 227 da Constituição.

Ante o exposto, manifesto-me pelo reconhecimento da repercussão geral da matéria constitucional debatida nos presentes autos e, no mérito, pela reafirmação da jurisprudência desta Corte no sentido de que 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 (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal).

Dessa forma, na linha da jurisprudência desta Corte, conheço do agravo para dar provimento ao recurso extraordinário e reformar o acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

de Janeiro, a fim de declarar a constitucionalidade da Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro.

Raciocínio similar pode ser adotado na hipótese ora em exame.

A lei municipal impugnada apenas cria programa, que se vale de terrenos públicos municipais para incentivar práticas sustentáveis, ocupar produtivamente áreas ociosas, melhorar a qualidade de vida dos cidadãos, dentre outros objetivos listados nos incisos do art. 1º. Não vislumbro qualquer invasão da seara do Executivo, visto que não versa sobre *organização e ao funcionamento de órgãos da administração municipal*

Não se nega que a efetivação da lei em comento pode implicar a imposição de obrigações a determinados órgãos e servidores, porém tal não se traduz em necessária violação ao princípio da Reserva da Administração, visto que, em aspectos práticos, é de dificultosa concepção lei cuja implementação não resulte em mínima movimentação do quadro funcional do Executivo. Entendimento contrário tornaria inócua parcela relevante da atividade legislativa exercida pela Casa de Leis.

Corroborando, no *leading case* a obrigação de instalação de câmeras de segurança em escolas municipais evidentemente acarretaria a movimentação da máquina estatal, como, por exemplo, no procedimento licitatório e na futura manutenção dos equipamentos, exigindo de funcionários públicos novas tarefas; tal, entretanto, não



implicou a inconstitucionalidade da lei local.

De outra banda, os arts. 4º, 6º, e a expressão “*poderá ser adquirido pelo Poder Executivo para uso na Merenda Escolar*”, contida no art. 9º são eivados de inconstitucionalidade: o primeiro artigo, por impor obrigação específica ao Executivo, tolhendo a opção pela via mais adequada à implantação do programa; o segundo artigo e a expressão destacada, por autorizarem o Executivo a adotar determinadas condutas que já se encontram no bojo de suas competências constitucionais, além de configurarem, disfarçadamente, comandos direcionados à Administração Pública.

Na mesma esteira, este C. Órgão Especial já se posicionou sobre leis que criavam programas similares (grifei):

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 4.052, de 10 de maio de 2017, de iniciativa parlamentar, que "dispõe sobre a criação das hortas comunitárias no Município de Socorro/SP e dá outras providências". Os artigos 3º, 4º, 5º e 7º, que impõem obrigações a órgãos administrativos são inconstitucionais, porquanto ofendem o princípio da reserva da Administração. Autorização do artigo 8º que por sua vez já está entre as atribuições constitucionais do Chefe do Poder Executivo. Afronta ao princípio da reserva da Administração. Ofensa aos artigos 5º, 47, incisos II, XI e XIV, da Constituição Estadual, aplicáveis nos Municípios por força do disposto no artigo 144, da Carta Política Paulista. Não cabe ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, ainda que por lei, praticar atos de caráter administrativo próprios do Poder Executivo, cuja atuação privativa na deflagração do processo legislativo está definida no texto constitucional. Essa prática legislativa de invadir a esfera de competência exclusiva do Executivo, 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 institucionais. Nesse passo, são inconstitucionais os dispositivos que violam esse postulado. São constitucionais os dispositivos remanescentes, pois limitados a indicar as diretrizes gerais do projeto de instalação das hortas comunitárias. Inexistência da alegada usurpação da competência privativa do Chefe do Poder Executivo, segundo orientação do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria – Tema 917 do STF. Pedido parcialmente procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2204254-08.2017.8.26.0000; Relator (a): Ricardo Anafe; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 14/03/2018; Data de Registro: 23/03/2018)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 1.779, de 14.12.17 do Município de Taquarituba instituindo Programa Municipal de Horta Comunitária. Vício de iniciativa. Inocorrência. Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal. Organização administrativa. Arts. 2º, 3º, 9º, 11 e 13. Imposição de obrigações a órgãos administrativos. Inadmissibilidade. Cabe ao Executivo a gestão administrativa. Desrespeito ao princípio constitucional da 'reserva de administração' e separação dos poderes. Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 47, inciso XIV e 144 da Constituição Estadual). Ação procedente, em parte. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2253903-39.2017.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 25/04/2018; Data de Registro: 26/04/2018)

Assim sendo, à luz dos parâmetros restritos estabelecidos no Tema nº 917 de Repercussão Geral e da jurisprudência deste C. Órgão Especial, pelo meu voto, divirjo parcialmente do i. Relator, para julgar parcialmente procedente pedido formulado pelo alcaide.

LUCIANA ALMEIDA PRADO BRESCIANI

Desembargadora



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

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

Pg. inicial	Pg. final	Categoria	Nome do assinante	Confirmação
1	17	Acórdãos Eletrônicos	ROBERTO CARUSO COSTABILE E SOLIMENE	1B13DDC1
18	26	Declarações de Votos	LUCIANA ALMEIDA PRADO BRESCIANI	1B192FB1

Para conferir o original acesse o site:

<https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do>, informando o processo 2083740-50.2022.8.26.0000 e o código de confirmação da tabela acima.