



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2022.0000680792

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2104998-19.2022.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICIPIO DE ASSIS, é réu CÂMARA MUNICIPAL DE ASSIS.

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

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), AROLDO VIOTTI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, COSTABILE E SOLIMENE, LUCIANA BRESCIANI, ELCIO TRUJILLO, LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, TASSO DUARTE DE MELO, 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 E FÁBIO GOUVÊA.

São Paulo, 24 de agosto de 2022.

MATHEUS FONTES
RELATOR
Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Direta de Inconstitucionalidade nº 2104998-19.2022.8.26.0000

Autor: Prefeito do Município de Assis

Réu: Câmara Municipal de Assis

Comarca: São Paulo

Voto nº 52.920

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 6.941/2021 DO MUNICÍPIO DE ASSIS, QUE “INSTITUI PROGRAMA MUNICIPAL DE FORNECIMENTO DE ABSORVENTES HIGIÊNICOS PARA MULHERES DE BAIXA RENDA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS” – REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL REGULARIZADA - SANÇÃO PELO CHEFE DO EXECUTIVO NÃO CONVALIDA PROJETO DE LEI VICIADO, TAMPOUCO A EXPEDIÇÃO DE DECRETO REGULAMENTADOR RETIRA SEU INTERESSE DE AGIR – PRELIMINARES REJEITADAS - NORMA PROGRAMÁTICA, GENÉRICA/ABSTRATA EM SAÚDE PÚBLICA E ASSISTÊNCIA SOCIAL – CONSTITUCIONALIDADE, MESMO QUANDO CRIA OU AUMENTA DESPESAS PARA A ADMINISTRAÇÃO, POIS TAIS MATÉRIAS NÃO ESTÃO ENTRE AQUELAS CUJA INICIATIVA LEGISLATIVA COMPETE EXCLUSIVAMENTE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, NOS TERMOS DO ART. 24, § 2º, C.C. ART. 144, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E DA TESE FIXADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA FINS DE REPERCUSSÃO GERAL NO TEMA 917 DAQUELA CORTE – ARTIGOS 3º E 6º DA LEI IMPUGNADA – DETERMINAÇÃO E IMPOSIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES A DETERMINADAS SECRETARIAS DO PODER EXECUTIVO, COM FIXAÇÃO DE PRAZO PARA REGULAMENTAÇÃO PELO EXECUTIVO – INCONSTITUCIONALIDADE POR INGRESSO NA ESFERA ESPECÍFICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, MATÉRIA CUJA INICIATIVA LEGISLATIVA COMPETE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – VIOLAÇÃO DOS ARTS. 5º, 24, § 2º, ITEM 2, 47, INCISOS II, XIV E XIX, ALÍNEA “A”, E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – PRECEDENTES DO ÓRGÃO ESPECIAL – AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE, TORNADA DEFINITIVA, NESSA EXTENSÃO, A LIMINAR CONCEDIDA.

Trata-se de ação direta de
 inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Município de Assis em face da Lei Municipal nº 6.941/2021, que "institui o Programa Municipal de Fornecimento de absorventes higiênicos para mulheres de baixa renda, e dá outras providências".

Defende o autor o cabimento e necessidade da propositura da ação. Sustenta que a lei, de iniciativa parlamentar, é inconstitucional, pois invade esfera de atribuições garantidas ao Poder Executivo, o que ofende a harmonia e a independência de poderes e implica vício de iniciativa, violando os artigos 5º, 47, incisos II, XIV e XIX e 144, todos da Constituição Paulista.

Aduz, ainda, que a lei impugnada viola o inciso IV do art. 58 da Lei Orgânica do Município de Assis, por serem de iniciativa privativa do chefe do executivo projetos de lei que concedam quaisquer tipos de auxílios que demandem destaque no orçamento público.

Postula concessão de liminar para suspensão com efeito ex tunc da eficácia da Lei 6.941, de 24 de junho de 2021, do Município de Assis e, no mérito, procedência da ação para que seja declarada sua inconstitucionalidade.

A liminar foi deferida (fls. 20/22).

A Mesa da Câmara Municipal de Assis em suas informações alegou falta de capacidade postulatória da parte autora, irregularidade da representação processual e falta de interesse de agir. No mérito defende a legalidade da iniciativa parlamentar e inexistência de usurpação de competência privativa (31/49).

A Procuradoria-Geral do Estado, embora tenha sido citada, não se manifestou (fls. 71).

O Subprocurador-Geral de Justiça opinou pela rejeição da preliminar de falta de interesse de agir, regularização da representação processual e, no mérito, pela procedência parcial do pedido para declarar a inconstitucionalidade da expressão "por meio da Secretaria Municipal de Saúde e da Secretaria Municipal de Assistência Social" constante do art. 3º e do art. 6º da Lei 6.941, de 24 de junho de 2021, do Município de Assis.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Por determinação do relator, o autor regularizou sua representação processual (fls. 96/98).

É o Relatório.

Regularizada a representação processual, a questão ficou superada.

A aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção, expressa ou tácita, do projeto de lei, sendo dele, ou não, a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício de inconstitucionalidade que afeta, juridicamente, a proposição legislativa aprovada (ADIn nº 4.138/MT, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 07.03.19).

No mesmo sentido os precedentes deste Colendo Órgão Especial: Direta de Inconstitucionalidade nº 2154716-87.2019.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, Rel. Des. Evaristo dos Santos, j. 11.12.2019; Direta de Inconstitucionalidade nº 2140844-10.2016.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, Rel. Des. Francisco Casconi, j. 26.10.2016; Direta de Inconstitucionalidade nº 2115181-25.2017.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, Rel. Des. Márcio Bartoli, j. 08.11.2017.

Expedição de decreto regulamentador não subtrai o interesse de agir do Prefeito (Direta de Inconstitucionalidade nº 2154716-87.2019.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, Rel. Des. Evaristo dos Santos, j. 11.12.2019).

Rejeito as preliminares suscitadas nas informações prestadas pela Mesa da Câmara Municipal de Assis.

A Lei n. 6.941, de 24 de junho de 2021, do Município de Assis, que "Institui o Programa Municipal de Fornecimento de absorventes higiênicos para mulheres de baixa renda, e dá outras providências", de iniciativa parlamentar, possui a seguinte redação:

"Art. 1º - Fica instituído no âmbito do Município de Assis, o Programa Municipal de Fornecimento de absorventes higiênicos para mulheres de baixa renda.

Art. 2º - São objetivos deste Programa:

I - proporcionar o acesso a produtos de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

higiene às estudantes das escolas públicas municipais, estaduais e demais mulheres em vulnerabilidade social;

II - evitar que as estudantes se ausentem das aulas por falta de absorvente higiênico;

III - prevenção e riscos de doenças pela falta de higiene no período menstrual, em função do não acesso ao absorvente.

Art. 3º - O Poder Executivo por meio da Secretaria Municipal de Saúde e Secretaria Municipal de Assistência Social fornecerá os absorventes higiênicos em quantidade necessária às mulheres pertencentes ao programa, ficando a critério o melhor método de distribuição e fornecimento do produto.

Art. 4º - Para ter direito ao absorvente, a mulher de baixa renda deverá estar cadastrada em qualquer CRAS - Centro de Referência em Assistência Social do município de Assis.

Art. 5º - As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessárias.

Art. 6º - O Poder Executivo regulamentará esta Lei, no que couber, num prazo máximo de 60 dias.

Art. 7º - Esta lei entre em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Art. 8º - Revogam-se as disposições em contrário”.

Convém desde logo dizer que o parâmetro de controle abstrato de normas é a Constituição Estadual, a teor do art. 125, § 2º, da CF.

Segundo orientação do Órgão Especial, lei municipal, de iniciativa parlamentar, que institui regras programáticas, genéricas e abstratas em matéria de saúde pública e assistência social, mesmo quando cria ou aumenta despesas para a administração local, não padece de vício de iniciativa nem viola o princípio da separação entre os poderes ou da reserva da administração, pois saúde pública e assistência social não estão entre as matérias cuja iniciativa legislativa



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

compete exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 24, § 2º, c.c. art. 144, ambos da Constituição Estadual e da tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal, para fins de repercussão geral, no Tema 917 daquela Corte Suprema.

Assim, atendendo-se à natureza e à extensão da divisão funcional do poder, é lícito ao Poder Legislativo inscrever em regra jurídica a instituição de programa municipal a fornecimento de absorventes higiênicos para mulheres de baixa renda.

Nada obstante, o art. 3º, ao determinar a imposição de atribuições a determinadas Secretarias do Poder Executivo, cuidou da organização administrativa, violando os arts. 5º, 24, § 2º, e 47, inciso II, XIV e XIX, "a", da Constituição Paulista, aplicáveis aos municípios por força do que dispõe o art. 144 da mesma Constituição Estadual.

Nesse sentido vem decidindo o Órgão Especial por acórdãos informados pelas mesmas razões de direito e cujas ementas transcrevo a seguir:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE — Lei nº 5.367, DE 27 de agosto de 2018, do Município de Mauá, que Institui o Programa Municipal de Equoterapia, voltada para crianças e adultos portadores de deficiência física e/ou mental ou de distúrbio comportamental e a vítimas de acidentes, e dá outras providências - Matéria tratada na lei, que não se submete às hipóteses taxativamente arroladas de reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo ou de reserva da Administração — Preceitos estabelecidos nos artigos 3º, 4º e 5º, no entanto, que violam a Constituição Estadual em seus artigos 5º, 24, § 2º, 47, inciso II e XIV e XIX e 144 — Ação Procedente, em parte" (Direta de Inconstitucionalidade nº 2111741-50.2019.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, Rel. Des. Antonio Carlos Malheiros, j. 18.09.2019).

"Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 5.995, de 25 de abril de 2019, do Município de Catanduva/SP, que dispõe sobre a implantação dos programas municipais de equoterapia, hidroterapia e fototerapia no Município de Catanduva e dá outras providências. Iniciativa parlamentar. Tema relacionado à instituição de programa de saúde pública. Exercício de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

competência normativa complementar dos Municípios. Vício de iniciativa não caracterizado, pois a norma impugnada, na essência, não versa sobre a estrutura ou organização de órgãos do Executivo ou regime jurídico dos servidores públicos. Tese fixada em repercussão geral no âmbito do C. STF. Tema nº 917, ARE 878.911/RJ. Disposições contidas no artigo 1º e seu parágrafo único, bem como nos artigos 12 e 14 da lei impugnada, porém, que ingressam no campo da organização administrativa, impõem obrigações ao Executivo. Inconstitucionalidade quanto ao ponto. Ausência de previsão orçamentária que, por si só, não tem o condão de atribuir inconstitucionalidade à lei. Precedentes do C. STF. Pretensão parcialmente procedente" (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2123047-79.2020.8.26.0000, Relator Desembargador Francisco Casconi, julgada em 17.11.2021).

"Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 9.093, de 27 de novembro de 2018, do Município de Jundiaí, que "institui a Política Municipal de Atenção Integral à Saúde do Homem". Alegação de vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos poderes. Reconhecimento parcial. Rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Inocorrência de ofensa ao artigo 24, § 2º, da Constituição do Estado de São Paulo. Norma de conteúdo programático sem comando imperativo. Inconstitucionalidade, contudo, da expressão "junto como Conselho Municipal de Saúde" constante no inciso VIII, do artigo 1º da Lei nº 9.093/2018. Dispositivo que ao eleger o órgão que deverá estimular e apoiar o programa de política pública instituída pela lei local impõe obrigação à Administração Pública, em clara ofensa ao princípio da reserva da Administração. Afronta aos artigos 5º, 47 e 144 da Carta Bandeirante. Pedido parcialmente procedente" (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2057225-80.2019.8.26.0000, Relator Desembargador Ricardo Anafe, julgada em 14.08.2019).

Além disso, ao fixar prazo de 60 dias ao Executivo para regulamentar a lei - artigo 6º -, tem-se por caracterizada a ofensa ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes na esfera municipal (artigo 5º, caput, 47, II e XIV, e 144 da Constituição



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Estadual), pois não há hierarquia que autorize a imposição de prazo para regulamentação administrativa da lei, ao largo do juízo de conveniência e oportunidade.

No sentido os precedentes deste Colendo Órgão:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI N° 3.951, DE 17 DE SETEMBRO DE 2020, DO MUNICÍPIO DE MAIRIPORÃ INSTITUIÇÃO DE PROGRAMA DE USO DE PRAÇAS PÚBLICAS, DE ESPORTES E ÁREAS VERDES PARA AS MAIS DIVERSAS AÇÕES DE CUNHO SOCIAL, EDUCACIONAL, ESPORTIVO, DE LAZER E CULTURAIS INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DE PODERES. 1. É de competência do Poder Executivo a implementação de programas governamentais ou políticas públicas relacionadas à atuação administrativa. 2. Lei que institui programa de gestão de praças e parques públicos. Intromissão em atos de gestão e gerência de políticas públicas. Ofensa à reserva da Administração. Precedentes. 3. Fixação de prazo para regulamentação pelo Executivo ofende o princípio da separação de Poderes (artigos 5º, 47, II e XIV, e 144, CE). Precedentes do Tribunal. Inconstitucionalidade material reconhecida. Ação direta de inconstitucionalidade procedente” (Direta de Inconstitucionalidade n° 2259361-32.2020.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, Rel. Des. Décio Notarangeli, j. 02.02.2022).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LM n° 7.747/19 do Município de Guarulhos. Programa "Cata Treco" para coleta e destinação de resíduos sólidos específicos. Inconstitucionalidade. Vício de Iniciativa. Usurpação de competência. Violação ao princípio da separação dos Poderes. 1. Inconstitucionalidade. Criação de despesa. O prefeito afirma que a norma viola o art. 25 da Constituição Estadual, por criar despesa sem indicar a fonte de custeio. Sem razão; a falta de indicação da fonte de custeio para a execução do quanto disposto em um ato normativo obstando tão somente sua execução no exercício em que editada, sem implicar em inconstitucionalidade. Jurisprudência pacífica do STF e do Órgão Especial deste tribunal. 2. Inconstitucionalidade. Separação dos Poderes. A LM n° 7.747/19, que institui o programa "Cata Treco" do Município de Guarulhos, possui aspectos problemáticos que redundam na sua inconstitucionalidade. A lei, de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

iniciativa do Poder Legislativo, disciplina uma política pública, atribuindo a órgãos do Poder Executivo obrigações e dinâmicas organizacionais específicas, em afronta ao princípio da separação dos Poderes, positivado no art. 5º da CE. Ainda, a lei impugnada determina ao Poder Executivo a regulamentação de suas disposições no prazo máximo de 60 dias (artigo 4º), o que configura usurpação da atribuição do chefe do Poder Executivo de, em juízo de conveniência e oportunidade, expedir atos normativos para o devido funcionamento da Administração e seus órgãos, nos termos do art. 47, III e XIX da CE. Por qualquer dos ângulos analisados, tem-se que a norma não sobrevive, posto que inconstitucional. Ação procedente para declarar a inconstitucionalidade da LM nº 7.747/19 do Município de Guarulhos, por afronta aos art. 5º e 47, III e XIX da CE" (Direta de Inconstitucionalidade nº 2119277-78.2020.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, Rel. Des. Torres de Carvalho, j. 17.02.2021).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 5.068, de 11 de setembro de 2015, do Município de Taubaté, de iniciativa parlamentar, que "institui o Cadastro de Programas Sociais do Município de Taubaté CPSMT" Norma local relacionada ao direito de acesso à informação, previsto no artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal Alegação de vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação de Poderes Reconhecimento parcial O parágrafo único do artigo 4º, e a expressão "nas respectivas Secretarias Municipais gestoras" (artigo 7º), que impõem obrigações a órgãos administrativos são inconstitucionais, porquanto ofendem o princípio da reserva da Administração Inconstitucionalidade do artigo 11, in fine, no que respeita à estipulação de prazo para edição do regulamento executivo, por afronta ao artigo 5º da Constituição do Estado Ao Legislativo não cabe estipular prazo para que o Executivo regule a norma Vício superável com a utilização da técnica de declaração parcial de nulidade com redução de texto Afronta aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV, XIX, e 144 da Carta Bandeirante" (Direta de Inconstitucionalidade nº 2017787-81.2018.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, Rel. Des. Ricardo Anafe, j. 29.08.2018).

Ante o exposto, julgo procedente em parte a ação para declarar a inconstitucionalidade da



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

expressão "por meio da Secretaria Municipal de Saúde e da Secretaria Municipal de Assistência Social" constante do art. 3º, e do art. 6º da Lei 6.941, de 24 de junho de 2021, do Município de Assis, tornando definitiva, nessa extensão, a liminar concedida.

MATHEUS FONTES
Relator