



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

**Registro: 2022.0000751736**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2117087-74.2022.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CATANDUVA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CATANDUVA.

**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), FRANCISCO CASCONI, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, AROLDO VIOTTI, JAMES SIANO, COSTABILE E SOLIMENE, LUCIANA BRESCIANI, ELCIO TRUJILLO, LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, TASSO DUARTE DE MELO, FIGUEIREDO GONÇALVES, MELO BUENO, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN E MOACIR PERES.

São Paulo, 14 de setembro de 2022.

**FERREIRA RODRIGUES**  
**RELATOR**  
**ASSINATURA ELETRÔNICA**



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

Voto n. 36.791

Ação direta de inconstitucionalidade nº 2117087-74.2022.8.26.0000

Requerente: Prefeito Municipal de Catanduva

Requerido: Presidente da Câmara Municipal de Catanduva

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 6.263, de 20 de abril de 2022, de iniciativa parlamentar, que que institui no município de Catanduva o programa “marmita solidária”. 1. Alegação de vício de iniciativa. Rejeição. Norma impugnada que dispõe sobre política pública para atendimento de pessoas em situação de vulnerabilidade financeira. Competência concorrente. Conforme entendimento consolidado no Supremo Tribunal Federal, “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 inequívoca”<sup>1</sup>. Questão definida no RE 878.911/RJ, em sede de repercussão geral (Tema 917). 2. Alegação de ofensa ao princípio da separação dos poderes. Reconhecimento. Clara interferência em atos de gestão. Norma impugnada que impõe obrigações específicas à Administração Municipal, ao determinar de forma concreta, e sem margem de escolha, o fornecimento de refeições em marmitas às famílias necessitadas, duas vezes por dia, nas quatro regiões da cidade, em locais com estrutura adequada para logística e para possibilitar a produção das refeições. Na lição de Hely Lopes Meirelles esse tipo de atividade é reservado ao Executivo, porque implica “provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões (...) e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental”. Posicionamento alinhado à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que “o princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo” (ADI-MC nº 2.364-AL, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, j. 01/08/2001). 4 - Ação julgada procedente.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo PREFEITO MUNICIPAL DE CADANTUVA, tendo por objeto a **Lei Municipal nº 6.263, de 20 de abril de 2022**, que institui no município de Catanduva o programa

<sup>1</sup>ADI-MC 724/RS, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27/04/2011.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

“marmitta solidária”. O autor alega vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos poderes.

Houve deferimento de liminar para suspender a eficácia da norma impugnada até decisão definitiva do C. Órgão Especial (fl. 31).

O Presidente da Câmara Municipal foi notificado e prestou informações a fls. 42/44.

A eminente Procuradora-Geral do Estado foi citada (fl. 39), mas não se manifestou nos autos (fl. 64).

A douta Procuradoria-Geral de Justiça, com as considerações de fls. 71/82, opinou pela procedência parcial da ação.

É o relatório.

A norma acoimada de inconstitucional é aquela constante do documento de fl. 27/28, redigida da seguinte forma:

**LEI N. 6.263, DE 20 DE ABRIL DE 2022.**

Art. 1º. Fica autorizado o Poder Executivo a criar o PROGRAMA MARMITA SOLIDÁRIA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CATANDUVA.

Parágrafo 1º: torna obrigatório a Prefeitura Municipal de Catanduva a fornecer a partir do decorrente ano refeições em marmitas, diariamente, duas vezes ao dia, para as famílias necessitadas, que serão cadastradas, através do fundo Social de Solidariedade e que se enquadram na condição de extrema vulnerabilidade social.

Parágrafo 2º: A implementação do programa pela Prefeitura deverá ser imediato e para isso deverá adotar dentro dos parâmetros legais das leis que regem licitações e parcerias com o Poder Público a aquisição de contratação dos serviços necessários em regime de urgência para imediata implantação do programa.

Parágrafo 3º. A distribuição das marmitas poderá ocorrer em cada uma das 4 regiões da cidade em estrutura adequada ou nas escolas municipais designadas em cada uma das regiões onde estão localizados os Bairros mais carentes do município, sendo estruturas que comportem a execução, quando necessário, para produção das marmitas nas condições sanitárias exigidas e de logística para garantir a distribuição das refeições.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

Art. 2º. O PROGRAMA MARMITA SOLIDÁRIA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CATANDUVA terá duração de um ano, podendo ser prorrogado se a crise econômica e social houver pioras nos indicativos de controle social utilizados pelo Poder Público.

Art. 3º. As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 4º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

O autor questiona a validade dessa lei alegando hipóteses de vício de iniciativa e (c) ao princípio da separação dos poderes, conforme tópicos que serão examinados a seguir:

**1 – VÍCIO DE INICIATIVA.**

Nesse tópico, a impugnação é inconsistente, pois, conforme entendimento consolidado no Supremo Tribunal Federal, **“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 inequívoca”** (ADI-MC 724/RS, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27/04/2011).

Essa questão já foi definida no RE 878.911/RJ, em sede de repercussão geral (Tema 917).

As leis de iniciativa reservada, na verdade, são aquelas indicadas nos artigos 24, § 2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174 da Constituição Estadual (aplicados aos municípios por força do artigo 144 do mesmo diploma legal), sendo as demais de competência ordinária do Legislativo, inclusive a norma aqui mencionada, que **dispõe sobre política pública para pessoas em situação de vulnerabilidade social.**

**2. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES.**

Sob esse aspecto, a ação é procedente, pois a norma impugnada, **de iniciativa parlamentar**, impõe **obrigações específicas** à Administração Municipal, ao determinar de forma **concreta**, e sem margem de escolha, o **fornecimento de refeições em marmitas** às famílias necessitadas, **duas vezes por dia**, nas quatro regiões da cidade, em locais com estrutura adequada **para logística e para possibilitar a produção das refeições.**



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

Na lição de Hely Lopes Meirelles esse tipo de atividade é reservado ao Executivo, porque implica **“provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões (...) e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental”**.

"Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas **abstratas, gerais e obrigatórias de conduta**. Esta a 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 Administrado e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental" ("Direito Municipal Brasileiro", 2013. 17ª ed. Ed. Malheiros, Cap. XI- 1.2.- p. 63 I).

Como foi bem destacado pela douta Procuradoria-Geral de Justiça, “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**” (fls. 75/76).

Trata-se de posicionamento alinhado à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que **“o princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo”** (ADI-MC nº 2.364-AL, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, j. 01/08/2001).

Afinal, como ensina Hely Lopes Meirelles, **“o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração”** ('Direito Municipal Brasileiro', 6ª ed., Malheiros Editores/SP, 1990, p. 438-439).

Ante o exposto, **julgo procedente a ação** para declarar a



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

inconstitucionalidade da Lei nº 6.263, de 20 de abril de 2022, do Município de Catanduva.

**FERREIRA RODRIGUES**  
Relator