



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2021.0000649017

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2152747-03.2020.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE BIUTUVA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE BOITUVA.

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 PINHEIRO FRANCO (Presidente), 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, RICARDO ANAFE, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES E EVARISTO DOS SANTOS.

São Paulo, 11 de agosto de 2021

JOÃO CARLOS SALETTI

RELATOR

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2152747-03.2020.8.26.0000

REQUERENTE - PREFEITO DO MUNICÍPIO DE BOITUVA.

REQUERIDO - PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE BOITUVA.

V O T O n.º 33.196

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Alegação de violação de preceitos da Constituição Estadual, Constituição Federal e da Lei Orgânica Municipal – Descabimento – Parâmetro de controle de constitucionalidade de lei municipal perante Tribunal de Justiça é a norma constitucional estadual, apenas – Pretensão conhecida e julgada somente no respeitante às normas constitucionais estaduais, ditas contrariadas.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei n.º 2.768, de 10 de junho de 2020, do Município de Boituva, que “dispõe sobre concessão de auxílio-aluguel às mulheres vítimas de violência doméstica, no município de Boituva, e dá outras providências” – Lei impugnada, de autoria do Poder Legislativo, que impõe ao Poder Executivo o pagamento do auxílio-aluguel às mulheres vítimas de violência doméstica, dentre os critérios ali estabelecidos, pelo prazo de 12 meses, prorrogável por igual período, mediante justificativa técnica, e determina a regulamentação da norma no prazo de 120 dias – Diploma que, apesar de inspirado ou animado por boa e nobre intenção para igualmente atingir bons objetivos, contraria frontalmente o princípio da separação de poderes, invadindo competência legislativa do Poder Executivo (arts. 5º, §§ 1º e 2º; 24, § 2º, 2; e 47, II, XIX e XIX, a, da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta Estadual) – Jurisprudência – Ademais, ao impor prazo para regulamentação da norma, também incidiu em inconstitucionalidade, por invadir o âmbito das atribuições do Poder Executivo e violar regra da separação dos poderes, pois cabe a esse, dentro do juízo de conveniência e oportunidade, decidir o melhor momento para regulamentar a lei – Precedentes – Inconstitucionalidade configurada.

Ação julgada procedente.

O libelo inaugural veicula pedido de declaração de inconstitucionalidade da Lei n.º 2.768, de 10 de junho de 2020, do Município de Boituva.

Alega o proponente: **a)** vetado o projeto pelo Executivo, a lei, de origem parlamentar, foi promulgada pelo Legislativo; **b)** a norma contém vício de iniciativa e afronta o princípio da separação dos Poderes (arts. 2º CF e 5º CE); **c)** a lei “*consubstancia-se em indevida intromissão do Poder Legislativo na seara do Executivo local, ferindo sua competência exclusiva ao dispor sobre benefício a ser custeado com recursos do Poder*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Executivo, questão afeta às finanças e gestão/administração do Município”; d) foge da competência do Legislativo qualquer projeto que implique na criação ou aumento de despesas públicas, ainda mais sem indicação dos recursos disponíveis, até porque quem administra e executa o orçamento municipal é o Executivo; e) é de competência privativa do Chefe do Executivo legislar sobre atribuições dos órgãos da Administração direta (arts. 24, § 2º, 2, CE e 88-B, IV, LOM); f) o Legislativo contrariou os próprios pareceres jurídicos e da Comissão de Constituição e Justiça e jamais poderia ter aprovado lei que cria auxílio a ser custeado pelo Executivo, que é matéria reservada à iniciativa exclusiva do Prefeito (arts. 88-B, IV, LOM e 47, II e XIV, da CE); g) a lei atribuiu às despesas a dotações orçamentárias próprias, mas tal dotação não existe, violando o art. 25 da CE; h) tratando de matéria que interfere no poder de administrar do Chefe do Executivo, no âmbito da Administração Pública direta, a lei invade sua competência, violando o princípio da separação dos poderes, conforme decidiu o TJSP em casos análogos; i) há vício de iniciativa formal vez que a matéria tratada na lei é de competência exclusiva do Prefeito, porque se refere a atribuições do Executivo, que importam em criação de despesas; j) “a disposição da Lei Orgânica do Município ... deve ser interpretada conforme o texto da Constituição do Estado ..., pelo princípio da simetria e outros que decorrem da própria Separação dos Poderes, vez eu a Lei ... é manifestamente inconstitucional, pois ofende a Constituição do Estado e também ilegal, pois ofende a Lei Orgânica de Boituva”.

Requer a concessão de liminar “*para a suspensão imediata da vigência e eficácia da lei*”, ressaltando que há “*risco de dano irreparável ao patrimônio financeiro do Município, que deverá pagar o auxílio a todas as mulheres que o reivindicarem, nos termos da lei, ... na medida em que os valores despendidos serão indevidos, diante do flagrante vício formal de inconstitucionalidade*”; “*caso tarde a decisão judicial, o erário será lesado, sofrendo prejuízos indevidos e inconstitucionais, sendo praticamente impossível a sua restituição, em razão e tratar-se de mulheres em situação de vulnerabilidade*”. Ao final, requer seja julgada procedente a ação.

Concedi a medida liminar (fls. 172/175).

O Presidente da Câmara Municipal prestou informações (fls. 180/181). Aduz: **a)** a lei impugnada teve regular tramitação na Casa Legislativa, observando o processo legislativo; **b)** na tramitação do projeto de lei, “*a Assessoria Jurídica ... exarou parecer pela inconstitucionalidade da norma ... justamente fundamentado pela indevida disposição sobre matéria de competência privativa do Poder Executivo, apresentando assim a legislação vício de iniciativa, nos termos do que dispõe a Lei Orgânica de Boituva*”; **c)** “*ainda, o parecer jurídico apontou a ilegalidade por inobservância de dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal*”; **d)** “*com base no parecer jurídico, a Comissão de Constituição, Justiça e Redação apontou a inconstitucionalidade e óbice à tramitação, o que foi reiterado posteriormente, em parecer acerca do veto do Prefeito no projeto de lei*”; “*entretanto, o veto foi derrubado, e a legislação aprovada em plenário*”.

Certificou-se o decurso do prazo para manifestação da douta Procuradoria Geral do Estado (fls. 192).

A douta Procuradoria Geral de Justiça manifestou-se pela procedência do pedido (fls. 195/199), em parecer assim ementado:



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2.768, DE 10 DE JUNHO DE 2020, DO MUNICÍPIO DE BOITUVA. INSTITUIÇÃO DE ALUGUEL SOCIAL PARA MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA. DETERMINAÇÃO DE PRAZO PARA O PODER EXECUTIVO REGULAMENTAR A LEI. SEPARAÇÃO DE PODERES. INICIATIVA PARLAMENTAR. INVASÃO DA RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. Inconstitucional a Lei nº 2.768, de 10 de junho de 2020, do Município de Boituva, que “dispõe sobre concessão de auxílio-aluguel às mulheres vítimas de violência doméstica, no Município de Boituva, e dá outras providências”, de iniciativa parlamentar, com fixação de prazo para sua regulamentação, conforme precedente (ADI 2082901-98.2017.8.26.0000, Rel. Des. Moacir Peres, 23-08-2017).

2. Procedência do pedido”.

É o relatório.

1. De início, é preciso assinalar que o exame da ação deve restringir-se à assertiva de inconstitucionalidade do diploma questionado frente à Constituição Estadual, apenas.

Como expresso nas normas constitucionais regentes da espécie (arts. 125, § 2º, da CF e 74, VI, CE), o controle concentrado de constitucionalidade do ato normativo a cargo desta Corte somente pode se dar em face da Constituição do Estado, o que exclui a impugnação por descumprimento ou violação de preceitos da Lei Orgânica Municipal, da Constituição Federal ou infraconstitucionais.

Dispõe a Constituição deste Estado, em seu art. 74, competir ao Tribunal de Justiça processar e julgar originariamente, dentre outras causas,

“VI - a representação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, **contestados em face desta Constituição**, o pedido de intervenção em Município e ação de inconstitucionalidade por omissão, em face de preceito desta Constituição”.

Não obstante, é admissível esse controle com suporte em cláusula de caráter remissivo que, inscrita na Constituição Estadual, remete às regras normativas da Carta Maior.

De acordo com o entendimento do C. Supremo Tribunal Federal,

“Revela-se legítimo invocar, como referência paradigmática, para efeito de controle abstrato de constitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais e/ou municipais, cláusula de caráter remissivo, que, inscrita na



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Constituição estadual, remete, diretamente, às regras normativas constantes da própria CF, assim incorporando-as, formalmente, mediante referida técnica de remissão, ao plano do ordenamento constitucional do Estado-membro. Com a técnica de remissão normativa, o Estado-membro confere parametricidade às normas, que, embora constantes da CF, passam a compor, formalmente, em razão da expressa referência a elas feita, o corpus constitucional dessa unidade política da Federação, o que torna possível erigir-se, como parâmetro de confronto, para os fins a que se refere o art. 125, § 2º, da CF, a própria norma constitucional estadual de conteúdo remissivo” (Rcl 10.500-MC, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 18-10-2010, DJE de 26-10-2010)”.

No mesmo sentido:

“CONSTITUCIONAL. RECLAMAÇÃO. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DE LEIS OU ATOS NORMATIVOS ESTADUAIS OU MUNICIPAIS. TRIBUNAL DE JUSTIÇA ESTADUAL. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DESTA SUPREMA CORTE (CRFB/88, ART. 102, I, ALÍNEA A). NÃO OCORRÊNCIA. FISCALIZAÇÃO REALIZADA TOMANDO COMO PARADIGMA DE CONFRONTO NORMA ENCARTADA NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL QUE REPRODUZ NORMA FEDERAL DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. RECLAMAÇÃO A QUE SE NEGA SEGUIMENTO” (Rcl 17340/SP, Relator Min. LUIZ FUX, j. 12.09.2014).

Em suma, a demanda é examinada somente no que se refere às alegações de ofensa a normas da Constituição Estadual, malgrado igualmente remissivas a outras, da Constituição Federal.

2. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade em face da **Lei nº 2.768, de 10 de junho de 2020, do Município de Boituva**, que *“dispõe sobre concessão de auxílio-aluguel às mulheres vítimas de violência doméstica, no município de Boituva, e dá outras providências”* (fls. 164/165), estabelecendo:

“**Art. 1º.** O auxílio-aluguel previsto na legislação municipal, será concedido, sem prejuízo dos beneficiários constantes nas normas regulamentadoras, às mulheres vítimas de violência doméstica, em extrema situação de vulnerabilidade.

“**Art. 2º.** O auxílio de que trata o art. 1º será concedido às mulheres que se enquadrem nos seguintes critérios:

“I – mulher atendida por medida protetiva prevista na Lei Federal nº 11.340, de 07 de agosto de 2006 – Lei Maria da Pena;

“II – mulher que for obrigada pelas circunstâncias a abandonar o lar em razão de reiteradas ações de violência tornar insuportável a vida em comum e que esteja colocando em risco a vida da mulher.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

“**Art. 3º.** Na linha da legislação vigente, os benefícios poderão ser concedidos a famílias com renda mensal de até dois salários mínimos e meio, no caso daquelas compostas até 04 (quatro) membros.

“**Parágrafo único.** No caso de famílias com 05 (cinco) membros ou mais a concessão do benefício, a renda per capita fica limitada a meio salário mínimo.

“**Art. 4º.** O benefício é temporário, e será concedido pelo prazo de 12 (doze) meses e poderá ser prorrogável apenas uma vez por igual período, mediante justificativa técnica.

“**Art. 5º.** A comprovação da violência deverá ser feita por todas as provas em direito admitidas provando a situação de vulnerabilidade e a concessão será deferida pelo órgão executivo responsável, após análise técnica da documentação e das provas apresentadas.

“**Art. 6º.** O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de 120 (centro e vinte) dias contados da data de sua publicação.

“**Art. 7º.** As despesas com a execução da presente Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

“**Art. 8º.** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário”.

3. Ensina HELY LOPES MEIRELLES (*Direito Municipal Brasileiro*, Malheiros Editores, 17ª edição/2014, p. 633), a propósito, que

“Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental”.

4. A lei impugnada, de autoria do Poder Legislativo, impõe ao Poder Executivo o pagamento do auxílio-aluguel às mulheres vítimas de violência doméstica, dentre os critérios ali estabelecidos, pelo prazo de 12 meses, prorrogável por igual período, mediante justificativa técnica, bem como determina a regulamentação da norma no prazo



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

de 120 dias.

O diploma, apesar de inspirado ou animado por boa e nobre intenção para igualmente atingir bons objetivos, contraria frontalmente o princípio da separação de poderes, invadindo competência legislativa do Poder Executivo, nos termos do disposto nos artigos 5º, §§ 1º e 2º; 24, § 2º, 2; e 47, II, XIX e XIX, *a*, da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta Estadual, que assim dispõem:

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

“§ 1º. É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.

“§ 2º. O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.”

“Artigo 24. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

“(…)

“§ 2º. Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

“(…)

“2. Criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX;

“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:



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

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

(...)”

“**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.”

Em situação assemelhada, este C. Órgão Especial, em v. acórdão relatado pelo eminente Desembargador MOACIR PERES (ADI 2082901-98.2017.8.26.0000, j. 23.08.2017) assim decidiu:

“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”.

A douta Procuradoria Geral de Justiça, mencionando esse precedente (fls. 195/199), anota “*que a lei em foco institui importante política pública de apoio às vítimas de violência doméstica pela concessão de benefício financeiro exclusivo para subsidiar o pagamento de aluguel de imóvel a mulheres em situação de ameaça ou exposição à violência doméstica, em extrema situação de vulnerabilidade*”. Não obstante, afirma ser inconstitucional o diploma, eis que invadida a reserva da administração e fixa prazo para o Poder Executivo regulamentar a lei.

5. Não bastasse, a norma, ao impor ao Poder Executivo prazo para regulamentação da norma, incide em inconstitucionalidade por ofensa à regra da separação dos poderes.

Não há norma constitucional impositiva de prazo para **regulamentar**, ato típico do Poder Executivo, descabendo ao Poder Legislativo impô-lo, invadindo âmbito das atribuições desse Poder, assim violando regra da separação dos poderes. Cabe ao Poder Executivo, dentro do juízo de conveniência e oportunidade, decidir o melhor momento para regulamentar a lei.

Como já decidido por este C. Órgão Especial:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei do município de Salmourão que prevê isenção tributária aos contribuintes do IPTU portadores das doenças graves que menciona.

Não caracterizada hipótese de iniciativa legislativa reservada ao



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Chefe do Poder Executivo. Taxatividade do rol constitucional de iniciativa privativa. Matéria que não se confunde com questão orçamentária. Precedentes do STF e deste Órgão Especial. Tese de repercussão geral nº 682 do Supremo Tribunal Federal.

Ofensa à separação de poderes. Isenção tributária. Inocorrência.

Ausência de ofensa à regra contida no art. 25 da Constituição do Estado. A falta de previsão orçamentária não implica na existência de vício de constitucionalidade, mas, apenas, a inexecutabilidade da lei no exercício o orçamentário em que aprovada. Possibilidade de remanejamento ou complementação orçamentária, bem como postergação do planejamento dos novos gastos para o exercício orçamentário subsequente.

Ofensa ao artigo 113 do ADCT da Constituição Federal. Norma aplicável unicamente à União. Inconstitucionalidade. Inocorrência. Precedentes.

Determinação de prazo para regulamentação da lei pelo Chefe do Poder Executivo. Inconstitucionalidade. Ofensa à regra da separação dos poderes. Precedentes.

Ação julgada parcialmente procedente, apenas para declarar inconstitucional o prazo estabelecido para regulamentação da norma impugnada” (ADI 2002639-59.2020.8.26.0000, Relator Desembargador MARCIO BARTOLI, j. 08.07.2020). (negritei)

Vale anotar outros precedentes no mesmo sentido: ADI 2095626-85.2018.8.26.0000, Relator o Des. MOACIR PERES, j. 19.09.2018; ADI 2104112-64.2015.8.26.0000; Relator Des. Márcio Bartoli; j. 23/09/2014; ADI 2013896-57.2015.8.26.0000; Relator Des. Xavier de Aquino; j. 29/07/2015; ADI 2090661-64.2018.8.26.0000, rel. o signatário, j. 07.11/2018.

Nesse ponto, bem observa a douta Procuradoria Geral de Justiça:

“(…)

“Constata-se usurpação da atribuição do Prefeito Municipal, pois, a ele compete verificar, em consonância com a conveniência e oportunidade, o momento mais adequado para edição do ato normativo regulamentar. Em atenção à jurisprudência deste colendo Órgão Especial e especialmente à precedente específico do Supremo Tribunal Federal (ADI 3.394-AM, Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, 02-04-2007, m.v.), a fixação de prazo para regulamentação da lei afronta a divisão funcional do poder – conquanto esteja prevista no inciso III do art. 47 da Constituição Estadual. Neste sentido, trago à colação julgado deste Órgão Especial assim ementado:

““DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI COMPLEMENTAR Nº 957/2014, DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ, DE INICIATIVA PARLAMENTAR – FIXAÇÃO DE PRAZO RÍGIDO PARA



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

REGULAMENTAÇÃO PELO EXECUTIVO INADMISSIBILIDADE –
AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES –
ENTENDIMENTO DESTE ÓRGÃO ESPECIAL –
INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA APENAS DA
EXPRESSÃO “NO PRAZO DE 60 (SESSENTA) DIAS, A CONTAR DA
SUA PUBLICAÇÃO” CONTIDA O ARTIGO 2º, DA LEI MUNICIPAL –
AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE” (ADI
2178107-08.2018.8.26.0000, Rel. Des. Ferraz de Arruda)”.
6. Ante o exposto, julgo procedente a ação.

É meu voto.

JOÃO CARLOS SALETTI

Relator
assinado digitalmente