



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2023.0000455271

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2066995-58.2023.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO MUNICIPAL DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE PARAGUAÇU PAULISTA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE PARAGUAÇU PAULISTA.

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

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, AROLDO VIOTTI, JAMES SIANO, COSTABILE E SOLIMENE, LUCIANA BRESCIANI, LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, TASSO DUARTE DE MELO, SILVIA ROCHA, FIGUEIREDO GONÇALVES, MELO BUENO, CAMILO LÉLLIS, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, FERREIRA RODRIGUES, VICO MAÑAS, FRANCISCO CASCONI E ADEMIR BENEDITO.

São Paulo, 31 de maio de 2023.

VIANNA COTRIM
RELATOR
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2066995-58.2023.8.26.0000
Órgão Especial

AUTOR: PREFEITO MUNICIPAL DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE PARAGUAÇU PAULISTA

RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE PARAGUAÇU PAULISTA

COMARCA: SÃO PAULO

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade em face da Lei nº 3.448, de 25 de abril de 2022, do Município de Paraguaçu Paulista, que “Institui a Semana Municipal de Informação, Combate e Prevenção a Depressão”.

1. Ausência de vício de iniciativa - Ato normativo de origem parlamentar - Matéria que não se insere em nenhuma daquelas previstas no rol taxativo do artigo 24, § 2º da Carta Bandeirante - Competência legislativa concorrente.

2. Norma abstrata e genérica que institui no calendário Municipal semana com nítido propósito informativo - Legislação que não interfere na gestão do Município e tampouco veicula matéria inserida na reserva de administração - Ofensa ao princípio da separação dos poderes não configurada.

3. Falta de especificação de fonte de custeio, ademais, que não traduz infringência ao disposto no artigo 25 da Constituição Estadual, mas apenas inexequibilidade da norma no ano em que foi aprovada - Ação improcedente.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2066995-58.2023.8.26.0000
Órgão Especial

VOTO Nº 50.198
(Processo digital)

Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito Municipal de Paraguaçu Paulista em face da Lei nº 3.448 de 25 de abril de 2022, que “Institui a Semana Municipal de Informação, Combate e Prevenção a Depressão”, apontando violação aos artigos 2º e 61, parágrafo 1º, inciso II, alínea “b” e 167, inciso I, todos da Constituição Federal, ao artigo 5º da Constituição Estadual e aos artigos 55, parágrafo 3º e 70, da Lei Orgânica do Município.

Sustenta o requerente, em síntese, que o ato normativo impugnado, ao instituir a semana de combate e prevenção à depressão, exorbitou de sua competência, afrontando o princípio da separação dos poderes, malferindo o disposto no artigo 5º da Carta Bandeirante. Alega, em acréscimo, que a lei vergastada impôs à Administração a adoção de ações e políticas afirmativas que contribuam para a propagação de informações a respeito da depressão, conferindo atribuições aos órgãos de saúde municipais, interferindo, com isso, na sua esfera de atuação já que incumbe exclusivamente ao Prefeito a iniciativa de projetos de lei que repercutam na estrutura administrativa municipal. Argumenta, em complementação, que a norma objurgada criou despesas sem indicar a respectiva fonte de custeio, isso sem considerar que o artigo 167, inciso I, da Constituição Federal veda o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual, cuja iniciativa pertence exclusivamente ao Prefeito. Insistindo, no mais, na presença dos pressupostos autorizadores para a concessão da liminar, busca a



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2066995-58.2023.8.26.0000
Órgão Especial

suspensão da eficácia da Lei nº 3.448, de 25 de abril de 2022, do Município de Paraguaçu Paulista, até decisão definitiva, declarando-se, a final, sua inconstitucionalidade.

Concedida a liminar pelo i. Desembargador Fernando Melo Bueno Filho, a Câmara Municipal prestou informações, argumentando, inicialmente, que a ação direta não deve ser conhecida em parte porquanto o controle abstrato de constitucionalidade de lei municipal opera-se unicamente em relação à Constituição do Estado. No mérito, sustenta que a iniciativa para inclusão de evento no calendário municipal não é exclusiva do Alcaide, inexistindo, ademais, ofensa ao princípio da reserva administrativa. Aduz, outrossim, que a norma objurgada visa suplementar a legislação federal e estadual que dispõe a respeito de saúde, conforme competência concorrente dos Municípios estabelecida pela Constituição Federal, não havendo qualquer ofensa ao pacto federativo. Por fim, insiste que a Lei impugnada tramitou de acordo com todos os procedimentos regimentais, invocando, em seu prol, precedentes deste C. Órgão Especial em casos análogos.

A Procuradoria Geral do Estado deixou transcorrer, *in albis*, o prazo para manifestação (cf. fl. 138).

A douta Procuradoria Geral de Justiça, em seu parecer, opinou pela improcedência da ação (fls. 142/151).

É o relatório.

1) Ressalto, inicialmente, que eventual



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2066995-58.2023.8.26.0000
Órgão Especial

inobservância de dispositivos contidos em normas infraconstitucionais (Lei Orgânica Municipal) não comporta análise no âmbito restrito da ação direta de inconstitucionalidade proposta perante o Tribunal de Justiça, que somente pode ser conhecida no que diz respeito a suposta afronta à Constituição Estadual.

Lembro, a propósito, o entendimento sufragado pelo C. Supremo Tribunal Federal:

“AÇÃO DIRETA DE
 INCONSTITUCIONALIDADE - CONTROLE NORMATIVO
 ABSTRATO - JUÍZO DE CONSTITUCIONALIDADE QUE
 DEPENDE DE CONFRONTO ENTRE DIPLOMAS
 LEGISLATIVOS DE ÍNDOLE INFRACONSTITUCIONAL - AÇÃO
 DIRETA NÃO CONHECIDA (...). - Não se legitima a instauração
 do controle normativo abstrato, quando o juízo de
 constitucionalidade depende, para efeito de sua prolação, do
 prévio cotejo entre o ato estatal impugnado e o conteúdo de
 outras normas jurídicas infraconstitucionais editadas pelo Poder
 Público. A ação direta não pode ser degradada em sua condição
 jurídica de instrumento básico de defesa objetiva da ordem
 normativa inscrita na Constituição. A válida e adequada utilização
 desse meio processual exige que o exame 'in abstracto' do ato
 estatal impugnado seja realizado, exclusivamente, à luz do texto
 constitucional. A inconstitucionalidade deve transparecer,
 diretamente, do próprio texto do ato estatal impugnado. A
 prolação desse juízo de desvalor não pode nem deve depender,
 para efeito de controle normativo abstrato, da prévia análise de
 outras espécies jurídicas infraconstitucionais, para, somente a
 partir desse exame e em desdobramento exegético ulterior,
 efetivar-se o reconhecimento da ilegitimidade constitucional do ato



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2066995-58.2023.8.26.0000
Órgão Especial

questionado. Precedente: ADI 842/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO. - Crises de legalidade - que irrompem no âmbito do sistema de direito positivo - revelam-se, por sua natureza mesma, insuscetíveis de controle jurisdicional concentrado, pois a finalidade a que se acha vinculado o processo de fiscalização normativa abstrata restringe-se, tão somente, à aferição de situações configuradoras de inconstitucionalidade direta, imediata e frontal. Precedentes" (ADI nº 416 AgR/ES, Tribunal Pleno, Relator Ministro Celso de Mello).

2) No mais, a ação é de ser julgada improcedente.

O texto impugnado tem o seguinte teor:

"LEI Nº 3.448, DE 25/04/2022.

Art. 1º Fica instituído no Município de Paraguaçu Paulista-SP, a "Semana Municipal de Informação, Combate e Prevenção a Depressão", a ser realizada anualmente no mês de setembro, com os seguintes objetivos:

a) conscientizar a população quanto à importância da prevenção, diagnóstico e tratamento da depressão, entendida como doença que afeta o estado de humor da pessoa, no qual passa a predominar a tristeza, a fim de evitar ou diminuir as graves complicações de saúde para o cidadão decorrente do desconhecimento do fato de ser portador da depressão;

b) incentivar a realização de pesquisas visando o



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2066995-58.2023.8.26.0000
Órgão Especial

diagnóstico precoce da depressão; e

c) incentivar a realização de seminários, palestras, workshops, distribuição de panfletos educativos, cartazes, concursos e outras atividades que contribuam para a disseminação de informações a respeito da doença.

Art. 2º As despesas decorrentes de execução desta lei correrão por conta de dotações orçamentárias, suplementadas, se necessário.

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário”.

Ao que se infere, originou-se a lei atacada de projeto de autoria parlamentar que, após o veto do Alcaide, foi promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal.

Com efeito, a mera instituição de datas comemorativas ou de conscientização sobre temas relevantes no âmbito do Município não pertencem, exclusivamente, à iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

Por se tratar de limitações ao poder de instauração do processo legislativo, as hipóteses previstas no texto constitucional devem ser interpretadas restritivamente, sendo certo que a matéria regulada na Lei nº 3.448/2022 do Município de Paraguaçu Paulista não se insere em nenhuma daquelas previstas no rol taxativo do artigo 24, § 2º da Carta Bandeirante, cuidando-se de competência legislativa concorrente porquanto o constituinte não restringiu o âmbito



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2066995-58.2023.8.26.0000
Órgão Especial

de sua titularidade.

Essa questão, aliás, foi objeto do Tema nº 917 da Repercussão Geral, tendo o E. Supremo Tribunal Federal consolidado a seguinte tese:

“Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. 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. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido” (ARE nº 878.911 RG/RJ, Relator Ministro Gilmar Mendes - grifei).

No caso, a proposição legislativa concernente à instituição de semana de informação, combate e prevenção à depressão não se submete à cláusula de reserva prevista na Constituição Bandeirante e tampouco constitui ingerência nas prerrogativas do Poder Executivo porquanto não dispõe sobre regime jurídico de servidores públicos, provimento de cargos, estabilidade ou aposentadoria e tampouco sobre estrutura, atribuição e funcionamento da administração municipal, tratando-se, na verdade, de norma genérica que visa proporcionar à população local conhecimento sobre o tema, além de incentivar iniciativas de combate à depressão, que



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2066995-58.2023.8.26.0000
Órgão Especial

segundo dados governamentais¹, é a principal causa de incapacidade em todo o mundo, sendo o Brasil o país com maior prevalência da doença na América Latina.

Paralelamente, não há que se falar em inconstitucionalidade material na medida em que, ao contrário do que sustenta o requerente, a norma objurgada não impõe à Administração a adoção de ações e políticas para a propagação de informações a respeito da depressão e tampouco confere atribuições a órgãos do Poder Executivo, cuidando-se de ato normativo geral e abstrato, que não interfere na gestão administrativa e apenas cria no calendário Municipal semana com nítido propósito informativo.

Destaco, a propósito, precedentes da lavra deste C. Órgão Especial:

“AÇÃO DIRETA DE
 INCONSTITUCIONALIDADE – ARTIGO 2º DA LEI Nº 4.594, DE
 1º DE JULHO DE 2022, DO MUNICÍPIO DE MIRASSOL/SP, QUE
 "INSTITUI O MÊS 'MAIO LARANJA' SOBRE A IMPORTÂNCIA
 DA CONSCIENTIZAÇÃO, PREVENÇÃO, ORIENTAÇÃO E
 COMBATE AO ABUSO E EXPLORAÇÃO SEXUAL DE CRIANÇA
 E ADOLESCENTE" – INICIATIVA ORIUNDA DO PODER
 LEGISLATIVO LOCAL – VIABILIDADE QUANTO AO TEMA –
 INCLUSÃO DE DATA COMEMORATIVA NO CALENDÁRIO
 OFICIAL DO MUNICÍPIO À LUZ DE INTERESSE LOCAL – TESE
 FIXADA EM REPERCUSSÃO GERAL NO ÂMBITO DO C. STF –
 TEMA NO 917 – ARE 878.911/RJ – DISPOSITIVO QUE NÃO
 IMPÕE DIRETAMENTE FORMA DE EXECUÇÃO DO

¹ <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2022/setembro/na-america-latina-brasil-e-o-pais-com-maior-prevalencia-de-depressao>



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2066995-58.2023.8.26.0000
Órgão Especial

PROGRAMA EM QUESTÃO, TAMPOUCO DELIBERA SOBRE ATRIBUIÇÕES OU ESTRUTURA DOS ÓRGÃOS DO EXECUTIVO – VÍCIO DE INICIATIVA E ALEGADA OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES NÃO CARACTERIZADOS – PEDIDO IMPROCEDENTE” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2180713-67.2022.8.26.0000; Rel. Des. Francisco Casconi; j. 15/02/2023).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 5.507, de 15 de agosto de 2019, do Município de Mauá, que "institui a 'Semana Municipal de Conscientização e Prevenção à Anorexia Nervosa e Bulimia Nervosa', a qual passará a integrar o Calendário Oficial de Eventos do Município de Mauá, e dá outras providências" – Lei de iniciativa parlamentar que não trata de nenhuma das matérias de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, não violando os princípios da separação de poderes e da reserva de administração, ao não atribuir quaisquer tarefas inseridas no campo de atuação do Poder Executivo e seus órgãos – Ausência de inconstitucionalidade. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Norma que dispõe de forma genérica que a execução da lei correrá por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário – Norma que não incide em vício de inconstitucionalidade por supostamente violar o art. 25 da CE – Inexequibilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada, apenas – Inconstitucionalidade não configurada. Ação julgada improcedente” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2103255-42.2020.8.26.0000; Rel. Des. João Carlos Saletti; j. 27/01/2021).



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2066995-58.2023.8.26.0000
Órgão Especial

“I. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei que institui a "Semana de Conscientização sobre a Alienação Parental no Município". II. Inexistência de violação à iniciativa legislativa reservada. O rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. III. Inocorrência de usurpação de atribuição administrativa do Chefe do Executivo. Norma de caráter geral e abstrato, com o fim de proporcionar à população do município conhecimento sobre a temática, bem como fomentar iniciativas de combate à alienação parental. IV. Inexistência de disposições, na normativa impugnada, que tratem de organização administrativa do Poder Executivo ou gestão de escolas e serviços escolares, questões que deverão ser devidamente regulamentadas pelo Chefe do Poder Executivo para assegurar o cumprimento da norma. Inocorrência de ofensa à regra da separação dos poderes. V. Criação de gastos sem indicação de fonte de custeio. Inconstitucionalidade não caracterizada. Possibilidade de realocação e suplementação orçamentária. Fundamento, ademais, que ensejaria, no máximo, a inexecutabilidade da norma no exercício orçamentário em que aprovada. VI. Pedido julgado improcedente” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2235511-51.2017.8.26.0000; Rel. Des. Márcio Bartoli; j. 09/05/2018).

Como bem ressaltou o i. Subprocurador-Geral de Justiça, “da simples leitura da lei impugnada em cotejo com os dispositivos constitucionais transcritos, percebe-se que a norma, ao dispor sobre a “Semana Municipal de Informação, Combate e Prevenção à Depressão”, está legislando sobre proteção e defesa da saúde. Certo é que, assim o fazendo, o Município de Paraguaçu Paulista exerceu a sua competência complementar (e não



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2066995-58.2023.8.26.0000
Órgão Especial

suplementar, conforme prevê o art. 30, II), sem perder a tônica do interesse predominantemente local, na estreita conformidade do permissivo contido no art. 30, I, da Constituição Federal, nem invadir o campo de atuação federal ou estadual ou contrariar os seus preceitos. E a matéria tratada na lei objurgada não se submete às hipóteses taxativamente arroladas de reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo ou de reserva da Administração. A iniciativa legislativa reservada é matéria de direito excepcional, sendo impositiva sua interpretação restritiva que não permite dilatação nem presunção. (...) Ademais, a lei em foco não impôs obrigação ou encargo algum ao Poder Executivo, bastando atentar ao fato que o próprio Parlamento pode executá-la" (fls. 147/148).

Demais disso, embora a lei vergastada não crie qualquer despesa ao Município, cumpre ressaltar que a ausência de especificação de fonte de custeio, por si só, não traduz infringência ao disposto no artigo 25 da Constituição Estadual, conduzindo apenas à inexecutabilidade da norma no ano em que foi aprovada:

"(...) A ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro" (ADI nº 3.599/DF, Relator Ministro Gilmar Mendes).

No mesmo sentido:

"(...) é assente o entendimento jurisprudencial de que a falta de dotação orçamentários não é causa de



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2066995-58.2023.8.26.0000
Órgão Especial

inconstitucionalidade de lei, senão de inexecutabilidade das obrigações no mesmo exercício orçamentário em que promulgada. – Ação improcedente” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2177608-19.2021.8.26.0000; Rel. Des. Torres de Carvalho; j. 04/05/2022).

“(…) no que diz respeito à alegação de 'falta de previsão orçamentária', não haveria nenhum vício na lei, pois é possível, em tese, a inclusão de pagamento de benefício no orçamento municipal anual, sendo admitida a indicação de fonte de custeio genérica. Precedentes mais recentes deste Colendo Órgão Especial vêm adotando tal entendimento: ADI nº 2110879-55.2014.8.26.0000 V.U. j. em 12.11.2014 Rel. Des. Márcio Bartoli; ADI nº 2181349-14.2014.8.26.0000 V.U. j. em 08.04.2015 Rel. Des. José Damião Pinheiro Machado Cogan; ADI nº 2017167-40.2016.8.26.0000 V.U. j. em 27.07.2016, Rel. Des. Evaristo dos Santos; ADI nº 2035546-29.2016.8.26.0000 V.U. j. em 27.07.2016, Rel. Des. Evaristo dos Santos. Isto porque, e assim tem entendido este Colendo Órgão Especial, a falta de indicação da fonte de custeio não desqualifica a lei, apenas a torna inexecutável no exercício corrente conforme como se vê, exemplificativamente, nas ADIs nºs 2211204-01.2015.8.26.0000 (Rel. Des. Márcio Bartoli, 2.03.2016), 2048514-28.2015.8.26.0000 (Rel. Des. Xavier de Aquino, 12.08.2015) e 2033291-98.2016.8.26.0000 (Rel. Des. Arantes Theodoro)” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2058335-22.2016.8.26.0000, Órgão Especial, Relator Desembargador Beretta da Silveira).

Logo, por não vislumbrar violação a dispositivos da Constituição Bandeirante e tampouco normas de observância obrigatória consagradas pela Constituição Federal,



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2066995-58.2023.8.26.0000
Órgão Especial

forçoso é reconhecer a constitucionalidade da Lei nº 3.448, de 25 de abril de 2022, do Município de Paraguaçu Paulista.

Pelo exposto, por esses fundamentos, julgo improcedente a presente ação direta.

VIANNA COTRIM
Relator