



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000723746

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2000929-28.2025.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TAQUARITUBA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE TAQUARITUBA.

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 FERNANDO TORRES GARCIA (Presidente), LUCIANA BRESCIANI, LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, SILVIA ROCHA, NUEVO CAMPOS, CARLOS MONNERAT, RENATO RANGEL DESINANO, AFONSO FARO JR., JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES, BERETTA DA SILVEIRA, FRANCISCO LOUREIRO, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, VICO MAÑAS, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, RICARDO DIP, FIGUEIREDO GONÇALVES E GOMES VARJÃO.

São Paulo, 16 de julho de 2025.

ÁLVARO TORRES JÚNIOR
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

VOTO Nº: 58002

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº:
2000929-28.2025.8.26.0000

AUTOR : Prefeito do Município de Taquarituba

RÉU : Presidente da Câmara Municipal de Taquarituba
[F]

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 1.963, de 01 de novembro de 2024, do Município de Taquarituba, que “autoriza o poder executivo a criar uma unidade de saúde no bairro Porto Taquari” – Alegação de violação à reserva legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo para criação de órgão público e à separação de poderes, além de falta de previsão de estimativa de impacto orçamentário e financeiro da norma e de indicação de fonte de custeio para as despesas nela estabelecida – Norma impugnada de origem parlamentar que viola a iniciativa reservada do Poder Executivo, pois trata da estrutura e atribuição dos órgãos que compõem o Executivo Municipal – Inobservância aos arts. 5º, 24, § 2º, 2 e 47, XIX, a, da Constituição Estadual, além do art. 42 da Lei Orgânica do Município e art. 242 do Regimento Interno da Câmara Municipal e ao Tema nº 917 do STF – Precedentes deste Órgão Especial - Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 1.963, de 01 de novembro de 2024, do Município de Taquarituba.

1. Ação proposta pelo Prefeito do Município de Taquarituba visando à declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 1.963, de 01 de novembro de 2024, do Município, que “*autoriza o poder executivo a criar uma unidade de saúde no bairro Porto Taquari*”.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Sustenta O AUTOR que a lei em questão, ao tratar de matéria cuja iniciativa é exclusiva do Poder Executivo (organização administrativa e matéria orçamentária), viola o princípio da separação dos poderes e não poderia ter sido proposta pelo Poder Legislativo; diz que a norma impugnada contraria os art. 24, § 2º, I; 47 inciso II e XIV e 144 da Constituição Estadual e enfatiza que, *“por criar despesa obrigatória, sem o respectivo lastro financeiro e impacto orçamentário (artigo 176, I da Constituição do Estado de São Paulo), ofende o artigo 113 do ADCT incluído pela Emenda Constitucional n.95/2016”* (cf. fl. 8).

Afirma ainda o autor que a própria Câmara Municipal, por meio de sua assessoria jurídica, em parecer jurídico de Anderson Luiz Roque, reconheceu que a lei impugnada *“não está de acordo com as normas que norteiam o processo legislativo”* (cf. fls. 8-9).

A liminar foi deferida (cf. fls. 46-48).

Apesar de notificado, o Presidente da Câmara Municipal de Taquarituba não se manifestou (cf. fl. 63).

Citado, o Procurador Geral do Estado declinou da defesa do ato atacado (cf. fl. 59).

A Procuradoria Geral de Justiça opinou pela procedência da ação (cf. fls. 62-72).

2. A Lei nº 1.963, de 01 de novembro de 2024, do Município de Taquarituba dispõe que (cf. fl. 21):



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

“Art. 1º Fica autorizado o Executivo Municipal de Taquarituba a criar uma Unidade de Saúde no Bairro Porto Taquari.

§ 1º A Unidade de Saúde poderá ser instalada no prédio municipal localizado na Ilha do Porto.

§ 2º A critério da administração a Unidade de Saúde poderá funcionar por meio período diário.

§ 3º O atendimento médico deverá ser realizado semanalmente por Clínico Geral, além de atendimento especializado em saúde da criança e saúde da mulher.

Art. 2º As despesas decorrentes da implementação desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.”

Dispõe a Constituição Estadual:

“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



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

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:

XIX - dispor, mediante decreto, sobre:

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

Assim, o ato normativo contestado, de iniciativa parlamentar, ao autorizar a criação de uma Unidade de Saúde no Bairro Porto Taquari, no Município de Taquarituba, violou os referidos arts. 5º, 24, § 2º, 2 e 47, XIX, a, da Constituição Estadual, pois há ingerência na organização da Administração Pública Municipal, mediante a criação de unidade (órgão) em sua estrutura, sem observar a iniciativa reservada ao Poder Executivo e em violação à separação de poderes.

Sobre o tema, diz Hely Lopes Meirelles:

“No sistema brasileiro o governo municipal é de funções divididas, cabendo as executivas à Prefeitura e as legislativas à Câmara de Vereadores. Esses dois Poderes, entrosando suas atividades específicas, realizam com independência e harmonia o governo local, nas condições expressas na lei orgânica do Município. O sistema de separação de funções - executivas e legislativas - impede que o órgão de um Poder



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

exerça atribuições do outro. Assim sendo, a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regras para a Administração; a Prefeitura as executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou da Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante” (cf. Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed., p. 735).

É o entendimento da Procuradoria Geral de Justiça, que opinou pela procedência da ação, conforme parecer assim ementado (cf. fls. 68-72):

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 1.963, DE 1º DE NOVEMBRO DE 2024, DO MUNICÍPIO DE TAQUARITUBA, QUE “AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A CRIAR UMA UNIDADE DE SAÚDE NO BAIRRO PORTO TAQUARI”. PARAMETRICIDADE. PROCESSO LEGISLATIVO. INICIATIVA PARLAMENTAR. SEPARAÇÃO DE PODERES. INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. CRIAÇÃO DE ÓRGÃO PÚBLICO. FALTA DE PREVISÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS. INEFICÁCIA LIMITADA. INEXISTÊNCIA DE AFRONTA AO ART. 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS CONSTITUCIONAIS. PROCEDÊNCIA. 1. A iniciativa parlamentar invade a reserva legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo para criação de órgão público. 2. A falta de previsão de recursos orçamentários não causa a inconstitucionalidade de lei, senão sua ineficácia no exercício financeiro respectivo à sua vigência. 3. Inaplicabilidade do art. 113 do ADCT ao caso, considerando que a norma questionada não trata de renúncia de receita e tampouco cria ou altera despesa obrigatória”.

No mesmo sentido, é o parecer da assessoria jurídica da Câmara Municipal, que entende pela inconstitucionalidade da norma, por



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

vício de iniciativa:

“De fato, a matéria abordada no Projeto de Lei em tela, está dentre aquelas que nosso ordenamento jurídico impõe iniciativa privativa ao Chefe do Poder Executivo Local. O Projeto, como se vê, viola regras da Constituição Federal (art. 61, § 1º, inc. II, da CF/88), da Constituição Estadual (art. 23, §2º) e Lei Orgânica Municipal de Taquarituba (art. 42) e norma do regimento interno (art. 242), que atribuem competência exclusiva ao Poder Executivo para dispor sobre o regime jurídico dos servidores públicos municipais, bem como, a estruturação e atribuições dos órgãos auxiliares da Administração” (cf. fl. 28).

Referido parecer também menciona a violação ao art. 42 da Lei Orgânica de Taquarituba e ao art. 242, II, do Regimento Interno da Câmara Municipal:

“Da mesma forma, verifica-se que a matéria aqui veiculada está expressamente prevista na Lei Orgânica do Município de Taquarituba, in verbis :

Art. 42. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da remuneração correspondente;

II - servidores públicos do Poder Executivo, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III - criação, estruturação e atribuições das secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;(…)Nota-se também a previsão no regimento interno da Câmara do Município de Taquarituba:

Art. 242 - São de iniciativa exclusiva do Prefeito os



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

projetos de lei que disponham sobre:

I - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação de respectiva remuneração;

II - criação, estruturação e atribuições dos órgãos auxiliares da Administração; III - regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de servidores.”” (cf. fls. 27-28)

Também se extrai do parecer da assessoria jurídica da Câmara Municipal que a proposição normativa, para sua legalidade e constitucionalidade, *“precisa ser submetida ao crivo das Comissões Permanentes de Obras, Serviços e Bens Municipais (art. 68, §3º, inc. II, e III do RI) e de Constituição, Justiça e Ordem Social (art. 68, §1º, inc. I, II, V e XI do RI)”* (cf. fls. 31-33).

No mesmo sentido, são os procedentes deste Órgão Especial acerca da violação à reserva de iniciativa do Poder Executivo:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Lei nº 3.901/2022 do Município de Andradina que trata da autorização à criação da “Unidade Básica de Saúde Animal (UBASA)”, destinada ao atendimento veterinário básico gratuito a cães e gatos pertencentes a tutores carentes Norma impugnada que viola o pacto federativo ao invadir competência privativa do Executivo para legislar sobre atos de gestão administrativa Princípio da reserva de administração diretamente afetado, posto que trata da estrutura e atribuição dos órgãos que compõem o Executivo Municipal Preceito estabelecido pelo E. Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 917 da repercussão geral (ARE 878.911/RJ) Violação dos arts. 5º, 24, §2º, 47, incisos II, XI, XIV E XIX, e 144 da Constituição Estadual Precedentes AÇÃO PROCEDENTE”. (cf. ADI. nº 2110535-93.2022.8.26.0000, Rel. Des. Luis Fernando Nishi, j. 24-5-2023).



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Complementar Municipal nº 398, de 27.03.2023, do Município de Tremembé. Apontada violação aos artigos 5º;24, § 2º, I; 25; 47, incisos II e XIV, 111, e 144 da Constituição do Estado de São Paulo. Legislação impugnada que “Autoriza o Poder Executivo a conceder auxílio-alimentação a seus servidores”. Vício formal de iniciativa. Lei de iniciativa parlamentar que usurpou atribuição do Chefe do Poder Executivo, violando o princípio de separação e harmonia entre os poderes. Criação de obrigação para a Administração. Inconstitucionalidade da lei impugnada. Ação procedente” (cf. ADI nº 2071356-21.2023.8.26.0000, Rel. Des. Aroldo Viotti, j. 23-8-2023).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 5.700/2015, do Município de Catanduva, que torna obrigatória a permanência de ambulância de suporte básico de vida e de um enfermeiro em lugares com grandes aglomerações de pessoas Legislação que interfere na gestão administrativa do Município. Inadmissibilidade. Desrespeito aos artigos 5º, 25 e 47, incisos II e XIV, da Constituição Estadual Vício formal de iniciativa Lei de iniciativa parlamentar que invadiu as atribuições do Chefe do Poder Executivo, ofendendo o princípio da separação dos poderes. Ademais, a lei criou despesas públicas, sem indicar os recursos para a sua execução Inconstitucionalidade configurada Ação julgada procedente” (cf. ADI nº 2236019-65.2015.8.26.0000, Rel. Des. Moacir Peres, j. 19-02-2016).

“Ação direta de inconstitucionalidade - Ajuizamento pelo Prefeito de São José do Rio Preto – Lei Municipal nº10.241/08 cria o serviço de fisioterapia e terapia ocupacional nas unidades básicas de saúde e determina que as despesas decorrentes 'correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário' - Matéria afeta à administração pública, cuja gestão é de competência do Prefeito - Vício de iniciativa configurado - Criação, ademais, de despesas sem a devida previsão de recursos - Inadmissibilidade - Violação dos artigos 5º e 25, ambos da Constituição Estadual -Inconstitucionalidade da lei configurada - Ação procedente” (cf. ADI nº 172.331-0/1-00, Rel. Des. Walter de Almeida Guilherme, j. 22-4-2009).

Segundo o STF, o vício de iniciativa é insanável e não



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

pode ser suprido mediante a sanção do Poder Executivo:

“O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de positivação do Direito, gerado pela usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado.” (cf. STF, Pleno, ADIN nº 1.391-2/SP, Rel. Min. Celso de Mello, Diário da Justiça, Seção I, 28 de nov. 1997, p.62.216, “apud” Alexandre de Moraes, Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional, São Paulo, Atlas, 2002, p. 1.098).

Ainda de acordo com o STF:

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. LEI QUE ATRIBUI TAREFAS AO DETRAN/ES, DE INICIATIVA PARLAMENTAR: INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. C.F, art. 61, § 1º, n, e, art. 84, II e VI. Lei 7.157, de 2002, do Espírito Santo. I. - É de iniciativa do Chefe do Poder Executivo a proposta de lei que vise a criação, estruturação e atribuição de órgãos da administração pública: C.F, art. 61, § 1º, II, e, art. 84, II e VI. II. - As regras do processo legislativo federal, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-membros. III. - Precedentes do STF. IV - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente” (cf. STF, ADI nº 2.719-1-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, 20-3-2003).

“É indispensável a iniciativa do Chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/01, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelem as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação” (cf. ADI nº 3.254-ES, Tribunal Pleno, Rel. Ministra Ellen Gracie, j. 16-11-2005).

“Ação direta de inconstitucionalidade - Ajuizamento pelo Prefeito de São José do Rio Preto - Lei Municipal nº 10.241/08 cria o serviço de fisioterapia e terapia ocupacional nas unidades básicas de saúde



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

e determina que as despesas decorrentes 'correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário' - Matéria afeta à administração pública, cuja gestão é de competência do Prefeito - Vício de iniciativa configurado - Criação, ademais, de despesas sem a devida previsão de recursos- Inadmissibilidade - Violação dos artigos 5º e 25, ambos da Constituição Estadual – Inconstitucionalidade da lei configurada - Ação procedente” (cf. ADI nº 172.331-0/1-00, Órgão Especial, Rel. Des. Walter de Almeida Guilherme, j. 22-4-2009).

No julgamento do Tema nº 917, o STF firmou o entendimento assim ementado:

“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.” (cf. ARE nº 878.911/RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 29-9-2016).

No caso concreto, a Lei nº 1.963, de 01 de novembro de 2024, do Município de Taquarituba, ao dispor sobre a criação de unidade de saúde não se limitou a estabelecer genericamente objetivos ou diretrizes a serem adotadas pela Administração Pública, nem mesmo a simplesmente autorizar a criação de unidade de saúde, mas, sim, delimitar sua forma e o modo de agir (art. 1º, §3º e art. 2º), interferindo, pois, em atos de competência exclusiva do Poder Executivo.

É o caso, pois, de se declarar a inconstitucionalidade da



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

norma, por patente violação aos arts. 5º, 24, § 2º, 2 e 47, XIX, a, da Constituição Estadual.

3. Posto isso, o meu voto julga o pedido procedente, para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 1.963, de 01 de novembro de 2024, do Município de Taquarituba.

ÁLVARO TORRES JÚNIOR
Relator