



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Registro: 2022.0000617622

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2113555-29.2021.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITA DO MUNICÍPIO DE VALINHOS, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE, COM EFEITO "EX TUNC". 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, AROLDI 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, LUIZ ANTONIO DE GODOY, EUVALDO CHAIB, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO E CAMPOS MELLO.

São Paulo, 3 de agosto de 2022.

VIANNA COTRIM
RELATOR
 Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2113555-29.2021.8.26.0000
ÓRGÃO ESPECIAL

AUTOR: PREFEITA DO MUNICÍPIO DE VALINHOS
 RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
 INTERESSADO: ESTADO DE SÃO PAULO
 COMARCA: SÃO PAULO

EMENTA: Ação Direta de Inconstitucionalidade – Município de Valinhos – Lei nº 6.064, de 23 de fevereiro de 2021, que cria auxílio-aluguel às mulheres vítimas de violência doméstica – Ato normativo de origem parlamentar que dispõe sobre atividade típica de organização e execução de políticas públicas, inserida no poder discricionário da Administração, privativa, portanto, do Chefe do Poder Executivo – Inobservância do princípio da reserva de administração e da separação dos poderes (arts. 5º; 24, § 2º, item 2; e 47, incisos II, XIV e XIX, “a”, da Constituição Estadual) – Procedência da ação.

VOTO Nº 49.186
(Processo digital)

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela Prefeita do Município de Valinhos em face da Lei nº 6.064, de 23 de fevereiro de 2021, que *“dispõe sobre a concessão de auxílio-aluguel às mulheres vítimas de violência doméstica”*.

Sustenta, em síntese, que a norma impugnada desrespeitou o pacto federativo e o princípio da separação dos poderes, criando obrigações ao Chefe do Poder Executivo e às



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2113555-29.2021.8.26.0000
ÓRGÃO ESPECIAL

Secretarias responsáveis, interferindo, assim, na gestão administrativa e na autonomia municipal. Acena, ainda, com a existência de vício de iniciativa, porquanto a matéria atinente à criação de benefício que afete a dívida pública e o orçamento municipal está inserida na competência privativa do Chefe do Executivo. Aponta, também, violação ao artigo 25 da Carta Bandeirante por ausência de estudos aptos a demonstrar a viabilidade econômico-orçamentária da implementação do benefício, afigurando-se imprescindível observar a Lei de Responsabilidade Fiscal. Insiste, por fim, na declaração de inconstitucionalidade, por arrastamento, dos atos infralegais e administrativos derivados da norma vergastada. Enfatizando que se encontram presentes os pressupostos autorizadores para a concessão da liminar, insiste na suspensão da eficácia da Lei nº 6.064, de 23 de fevereiro de 2021, do Município de Valinhos, com eficácia retroativa, declarando-se, a final, sua inconstitucionalidade.

Deferida a liminar sem efeito retroativo, a Câmara Municipal de Valinho prestou informações, defendendo, em resumo, sua competência para regular a matéria uma vez que a Lei vergastada não interfere na autonomia da Administração Municipal. Argumenta, em complementação, que o ato normativo impugnado tem nítido propósito assistencial visando conferir moradia às vítimas de violência doméstica e familiar, sendo lícito ao Poder Legislativo editar normas que concretizem direitos fundamentais previstos na Constituição Federal. Insiste, em complementação, que a Lei impugnada atende aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, isso sem considerar que constitui mecanismo de auxílio para que as mulheres que sofreram violência doméstica e familiar consigam sair da condição de vulnerabilidade, evitando-se,



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2113555-29.2021.8.26.0000
ÓRGÃO ESPECIAL

inclusive, eventual óbito das vítimas. Alega, no mais, que não há prazo para o Poder Executivo regulamentar a concessão do auxílio-aluguel, aduzindo que o conteúdo do ato normativo não se insere em nenhuma das matérias previstas no rol do artigo 24, parágrafo 2º, da Constituição do Estado de São Paulo, invocando, em seu prol, a Tese n.º 917 do Supremo Tribunal Federal. Afirma, por derradeiro, que a Lei de Responsabilidade Fiscal não é parâmetro para o controle de constitucionalidade e, ainda que assim não fosse, a ausência de dotação orçamentária não acarreta a inconstitucionalidade da norma, apenas postergando sua exequibilidade para o próximo exercício.

A Procuradoria Geral do Estado deixou transcorrer, *in albis*, o prazo para manifestação (cf. fl. 130).

A douta Procuradoria Geral de Justiça, em seu parecer, opinou pela procedência da ação direta (fls. 223/227).

É o relatório.

1) Ressalto, inicialmente, que eventual inobservância de dispositivos contidos na Lei de Responsabilidade Fiscal ou outras normas infraconstitucionais 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:



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2113555-29.2021.8.26.0000
ÓRGÃO ESPECIAL

“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 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).



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2113555-29.2021.8.26.0000
ÓRGÃO ESPECIAL

2) No mais, a norma questionada tem o seguinte teor:

“LEI Nº 6.064, DE 23 DE FEVEREIRO DE 2021.

Dispõe sobre a concessão de auxílio-aluguel às mulheres vítimas de violência doméstica.

FRANKLIN DUARTE DE LIMA, Presidente da Câmara Municipal de Valinhos, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo artigo 54, § 5º, combinado com art. 56, I, da Lei Orgânica do Município,

FAZ SABER que a Câmara Municipal aprovou e manteve, e ele promulga a seguinte Lei:

Art. 1º O auxílio-aluguel previsto na legislação municipal será concedido às mulheres vítimas de violência doméstica, em extrema situação de vulnerabilidade.

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

- I. Atendida por medida protetiva prevista na Lei Federal nº 11.340, de 07 de agosto de 2006 - Lei Maria da Penha;*
- II. Obrigada pelas circunstâncias a abandonar o lar em razão de ações de violência tornar insuportável a vida em comum e que esteja colocando em risco a vida mulher e de seus dependentes menores.*

Art. 3º Os valores do auxílio-aluguel e os prazos serão definidos de acordo com critérios estabelecidos em Decreto



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2113555-29.2021.8.26.0000
ÓRGÃO ESPECIAL

Municipal.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação”.

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.

Conquanto louvável o intento do legislador em relação ao tema, a Lei nº 6.064, de 23 de fevereiro de 2021, do Município de Valinhos, deve ser declarada inconstitucional.

Ressalto, inicialmente, que não se está diante de vício formal relacionado às limitações ao poder de instauração do processo legislativo, cujas hipóteses previstas no texto constitucional (artigo 24 da Carta Bandeirante e artigo 61 da Lei Maior) devem ser interpretadas restritivamente.

A invalidação da norma, nesta ação direta, decorre, essencialmente, do reconhecimento de inconstitucionalidade material por ofensa ao princípio da separação dos poderes e da reserva de administração, à luz dos artigos 5º e 47, incisos II, XIV e XIX, letra "a", da Constituição Bandeirante (reproduzidos pelo constituinte estadual à semelhança dos artigos 2º e 84, ambos da Carta da República).

Com efeito, a artigo 5º, *caput*, da Constituição Bandeirante, de observância obrigatória pelos Municípios



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2113555-29.2021.8.26.0000
ÓRGÃO ESPECIAL

de acordo com o artigo 144 da mesma Carta, estabelece que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário são independentes e harmônicos entre si. Disso decorre que o Executivo goza de autonomia e independência em relação à Câmara Municipal, que não podem ser violadas mediante elaboração legislativa que tenha por escopo impingir ao Prefeito o que deve ser feito em termos de administração pública.

Na lição de Hely Lopes Meirelles, *“em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é 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 Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental”* (Direito Municipal Brasileiro, Malheiros Editores, 18ª edição, 2017, pág. 644).

Na verdade, a competência da Câmara Municipal se circunscreve à edição de normas gerais e abstratas, ficando a cargo do Chefe do Poder Executivo a direção superior da administração, disciplinando situações concretas e adotando medidas específicas de planejamento, organização e execução de serviços públicos (artigo 47, incisos II, XIV, e XIX, alínea “a”, da Constituição



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2113555-29.2021.8.26.0000
ÓRGÃO ESPECIAL

Bandeirante).

A edilidade, contudo, interferiu na gestão administrativa e na definição de prioridades para implementação de políticas públicas, usurpando do Alcaide a prerrogativa de deliberar a propósito da conveniência e oportunidade da criação de programa social, consubstanciando a norma local afronta à reserva de administração, corolário do princípio da separação dos poderes.

Vale dizer, o ato normativo impugnado dispõe sobre atividade típica de organização e execução de políticas públicas, inserida no poder discricionário da Administração, privativa, portanto, do Chefe do Poder Executivo, o que não se pode admitir.

Destaco, a propósito, os seguintes precedentes da lavra deste C. Órgão Especial em casos similares:

“AÇÃO DIRETA DE
 INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 7.397, de 03 de novembro de 2020, do Município de Bauru, que "dispõe sobre a concessão de auxílio aluguel/hotel social às mulheres vítimas de violência doméstica, no Município de Bauru". Norma de caráter assistencial. Afronta ao artigo 25 da Constituição Paulista. Inocorrência. Ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica que não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro. Ausente afronta ao artigo 24, § 2º, 2, da Constituição Estadual, por não se inserir o tema no elenco 'numerus clausus' ali contido. Ofensa, entretanto, ao princípio da separação dos poderes. Gestão de políticas públicas



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2113555-29.2021.8.26.0000
ÓRGÃO ESPECIAL

do Município que compete ao Alcaide, ao teor do art. 47, II, XIV e XIX, "a" da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios consoante art. 144 da citada Carta. Precedentes. Ação procedente" (Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2296940-14.2020.8.26.0000; Rel. Des. Xavier de Aquino; j. 01/09/2021).

“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 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" – 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



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2113555-29.2021.8.26.0000
ÓRGÃO ESPECIAL

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” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2152747-03.2020.8.26.0000; Rel. Des. João Carlos Saletti; j. 11/08/2021).

“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” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2082901-98.2017.8.26.0000, Relator Desembargador Moacir Peres).

Por outro lado, observo que a ausência de especificação de fonte de custeio apenas conduz à inexecutabilidade da norma no ano em que foi aprovada, não traduzindo infringência ao disposto no artigo 25 da Constituição Estadual:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 11.332, de 16 de maio de 2016, do Município de Sorocaba (...). Criação de gastos sem indicação de fonte de custeio. Inconstitucionalidade. Inocorrência. Possibilidade de realocação e suplementação orçamentária. Fundamento, ademais, que



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2113555-29.2021.8.26.0000
ÓRGÃO ESPECIAL

ensejaria, no máximo, a inexecutabilidade da norma no exercício orçamentário em que aprovada. Procedência parcial da ação” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2115705-56.2016.8.26.0000, Relator Desembargador Márcio Bartoli).

“... 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).

No mesmo sentido:

"A ausência de dotação orçamentária prévia em



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2113555-29.2021.8.26.0000
ÓRGÃO ESPECIAL

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).

De resto, deixo de conhecer do pedido de inconstitucionalidade, por arrastamento, de atos infralegais e administrativos decorrentes da norma impugnada, pois a requerente formulou pedido genérico, inexistindo nos autos quaisquer elementos que apontem concretamente para a sua existência.

Vale lembrar que o parágrafo único, do artigo 492 do Código de Processo Civil dispõe que a sentença deve ser certa, vedando a prolação de decisões condicionais, sob pena de nulidade.

Sobre o assunto, este C. Órgão Especial já deixou pontificado não ser possível a “extensão genérica do julgado, por arrastamento, uma vez que a norma a externar o vício da inconstitucionalidade deve ser especificada para exame do Tribunal, que não pode proferir veredicto condicional” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0223228-11.2009.8.26.0000, Relator Desembargador Ivan Sartori).



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2113555-29.2021.8.26.0000
ÓRGÃO ESPECIAL

Pelo exposto, por esses fundamentos, julgo procedente a presente ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 6.064, de 23 de fevereiro de 2021, do Município de Valinhos, com efeito *ex tunc*, comunicando-se oportunamente à Câmara Municipal, nos termos do artigo 25 da Lei nº 9.868/99.

VIANNA COTRIM

Relator