



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

**Registro: 2024.0000886930**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2197540-85.2024.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE UBATUBA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE UBATUBA.

**ACORDAM**, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "REJEITARAM A PRELIMINAR E JULGARAM A AÇÃO IMPROCEDENTE, REVOGADA A LIMINAR. 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), CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, AROLDO VIOTTI, RICARDO DIP, FIGUEIREDO GONÇALVES, 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, GOMES VARJÃO, ANDRADE NETO, MARREY UINT, BERETTA DA SILVEIRA, FRANCISCO LOUREIRO E DAMIÃO COGAN.

São Paulo, 18 de setembro de 2024

**ADEMIR BENEDITO**

**RELATOR**

**Assinatura Eletrônica**



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

**VOTO N° : 55337**  
**ADIN N° : 2197540-85.2024.8.26.0000**  
**COMARCA : SÃO PAULO**  
**AUTOR : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE UBATUBA**  
**RÉU : PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE UBATUBA**

Ação direta de inconstitucionalidade – Lei Municipal nº 4.576, de 30 de outubro de 2023, de Ubatuba, que “Institui a Campanha Vida Sempre depressão jamais” – Lei de iniciativa parlamentar - Matéria de interesse local e com efetivação de política pública - Princípio da Separação dos Poderes não vulnerado pela norma questionada – Legislador municipal instituiu política pública em favor da promoção e proteção da saúde, com finalidade de informar e conscientizar a população em geral sobre a enfermidade, sem impor os meios de cumprimento da obrigação, que permanece a cargo da discricionariedade administrativa do Chefe do Poder Executivo – Mácula constitucional inexistente - Ação improcedente.

Trata-se de **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** ajuizada pela **Prefeita do Município de Ubatuba** pela qual se pretende a declaração de inconstitucionalidade da **Lei Municipal nº 4.576, de 30 de outubro de 2023**, de **iniciativa parlamentar**, que ***"Institui a Campanha Vida Sempre depressão jamais"***, de *prevenção e combate à depressão* (fls. 35)

Sustenta a requerente que o normativo inquinado de inconstitucionalidade padece de vícios de inconstitucionalidade formal e material, pois de iniciativa parlamentar em matéria relativa à gestão administrativa local, de competência privativa do Chefe do Executivo Municipal, havendo violação ao Princípio da Separação de Poderes, ao criar encargos desnecessários e entraves ao funcionamento.

Defende que a norma, objeto desta ação, ao regulamentar o modo, a forma e os requisitos de divulgação de atos relacionados à atribuição dos órgãos da Administração Direta, disciplina matéria sobre organização e funcionamento administrativo, configurando ingerência do



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

Legislativo na Administração Municipal porquanto se trata de função privativa do Chefe do Executivo local.

Cita precedentes deste C. Órgão Especial (ADI n. 2251036-05.2019.8.26.0000, Rel. Des. Ferraz de Arruda, j. 04.06.2020; ADI n. 2203546-50.2020.8.26.0000, Rel. Desig. Des. Evaristo dos Santos, j. 28.04.2021).

Argumenta que a Lei impugnada ao impor obrigações à Administração onera o Erário, sem previsão orçamentária. Cita precedentes.

Pediu o deferimento de liminar para a imediata suspensão de seus efeitos até final julgamento, com efeitos "ex nunc", e a final, a procedência da ação.

Liminar deferida a fls. 38/41.

A Câmara Municipal de Ubatuba apresentou suas informações, defendendo a constitucionalidade da norma, ao argumento de que a autora não indicou os dispositivos constitucionais violados, carecendo de pressuposto processual, pelo que a inicial deve ser indeferida. No mérito, em linhas gerais, advoga que a lei impugnada trata de tema de saúde que é de interesse geral da população, de competência comum ou concorrente, não tendo ingressado em matéria de competência exclusiva do Executivo (fls. 56/71).

A Procuradoria-Geral do Estado, devidamente citada, deixou de se manifestar no feito (fls. 110).

A D. Procuradoria-Geral de Justiça emitiu parecer pela improcedência do pedido (fls. 115/122).

É o relatório.

Inicialmente, rejeita-se a preliminar de inépcia da inicial arguida pelo Sr. Presidente da Câmara de Vereadores do Município de Ubatuba.

A exordial preenche os requisitos necessários à sua interposição, sendo certo que seus fundamentos e os documentos que a acompanham demonstram a possibilidade jurídica do pedido e o interesse na demanda.

O pedido está bem delineado e a causa de pedir exaustivamente detalhada, possibilitando a ampla defesa da lei impugnada, ainda que não citados de forma específica os dispositivos da Constituição Estadual que a autora entende



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

maculados.

Outrossim, dos fatos narrados decorre logicamente o pedido, aqui compreendido como a declaração de inconstitucionalidade da lei em abstrato, bastando que o exame de validade (em tese) da lei impugnada seja realizado, o que será feito, exclusivamente, à luz do texto constitucional, vedada a aferição dos vícios mencionados com norma infraconstitucional.

No mérito, a ação é improcedente.

Cuida-se de ação direta visando ao reconhecimento da inconstitucionalidade da **Lei Municipal nº 4.576, de 30 de outubro de 2023**, de **iniciativa parlamentar**, que **"*Institui a Campanha Vida Sempre depressão jamais*"**, de **prevenção e combate à depressão**.

A norma legal está assim redigida:

(fls. 35)

**Art. 1º** *Fica instituído no Município de Ubatuba a Campanha "Vida Sempre depressão jamais" de prevenção e combate à depressão, que deverá ser realizada anualmente no mês de setembro.*

**Art. 2º** *A campanha passará a constar no Calendário Anual de eventos do Município.*

**Art. 3º** *Fica autorizado durante o mês da campanha a disseminação de informações à população, por meio de banners, impressos e/ou virtuais, educativos, bem como palestras e afins, de conscientização.*

**Parágrafo único.** *O recurso a ser utilizado para o desenvolvimento do que é proposto no caput deste art. correrá por previsão orçamentária própria.*

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

**Câmara Municipal de Ubatuba, 30 de outubro de 2023.** (Fls. 35)



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

Pois bem.

À evidência, o dispositivo legal impugnado, de iniciativa parlamentar, possibilitou a instituição de política pública de prevenção e combate à depressão sugerindo medidas de divulgação de informações à população em geral por variados meios (artigo 3º).

Louvável a intenção do legislador local em promover programa destinado ao aprimoramento de proteção e prevenção à saúde, no caso, de forma específica, o impulsionamento de campanhas destinadas à população local para conscientização sobre essa enfermidade tão atual, efetivando assim uma medida de política pública.

Necessário, entretanto, se perquirir primeiramente, a despeito da possibilidade de o Poder Legislativo, tanto quanto o Poder Executivo, instituir política pública em favor dos cidadãos daquele Município, acometidos ou que possam vir a se acometer pela moléstia, se a matéria normativa tangencia ou não o núcleo de reserva da Administração, de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

Hely Lopes Meirelles adverte: "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 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. O legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. 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" (in, Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed., Editora: Malheiros, 2014, p.



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

735).

A Constituição Paulista, tal qual a Constituição da República, consagra em seu artigo 5º o princípio da Separação de Poderes: *São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*

Consoante exegese do artigo 24, §2º da CE, são matérias reservadas ao Chefe do Poder Executivo: (a) servidores públicos; (b) estrutura administrativa; (c) leis orçamentárias; geração de despesas; e, (d) leis tributárias benéficas (GIOVANI DA SILVA CORRALO "O Poder Legislativo Municipal" Ed. Malheiros 2008 p. 82/87).

Não destoam as previsões constitucionais contidas nos artigos 47, II, XI, XIV e XIX, a, do mesmo diploma:

Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição: g.n.

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

XI - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

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;

Em princípio, a Lei impugnada veicula matéria que estaria afeita à área de organização e funcionamento da administração municipal porque envolveria o planejamento e execução de política pública, a se caracterizar situação concreta de gestão.

Não obstante isso, examinando-se de forma mais



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

detida os preceitos da Lei Municipal n° 4.576, de 30 de outubro de 2023, de Ubatuba, objeto da presente ação direta, com as considerações postas nos autos, notadamente àquelas trazidas pelo n. Representante do Ministério Público, percebe-se que a norma de iniciativa parlamentar apenas confere efetividade a uma política pública na área da saúde, direcionada àqueles que estão acometidos ou venham se acometer de depressão.

Ao possibilitar a instituição de campanha de prevenção e combate à depressão no Município de Ubatuba, a se realizar anualmente, no mês de setembro, e que passará a constar no calendário anual de eventos do Município, com a finalidade de aprimorar e impulsionar a conscientização sobre tão dolorosa e silenciosa enfermidade, não se verifica tenha o legislador municipal determinado ou imposto obrigação ao administrador de como fazê-lo, não se incluindo, pois, no rol de matérias reservadas ao Chefe do Executivo.

Conforme já definido pelo E. STF no julgamento da ARE-RG 878.911 (Tema 917):

*"Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal). Obs: Redação da tese aprovada nos termos do item 2 da Ata da 12ª Sessão Administrativa do STF, realizada em 09/12/2015."*

Vale dizer, o Poder Legislativo pode criar programas dentro da competência concorrente, desde que não adentre na estrutura ou gestão dos órgãos da Administração Pública.

Evidentemente que se a despesa para a realização dessa medida (que se supõe ínfima) não tiver espaço no orçamento anual, a norma fica ineficaz até o próximo exercício, mas não a torna inconstitucional.

A norma impugnada, de iniciativa e elaboração exclusivamente legislativa, ao dispor sobre a realização de campanha anual de prevenção e combate à depressão, através da disseminação de informações à população, por mais





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

variados meios, ainda que estabeleça seja ela feita no mês de setembro de cada ano, não se imiscui nos critérios de **como** a política será (ou poderá ser) implementada, núcleo de reserva da Administração.

Não está caracterizada, portanto, interferência da Câmara de Vereadores de Ubatuba em função tipicamente administrativa do Executivo local, ou ingerência de um Poder sobre outro.

O Legislador municipal instituiu sim política pública de promoção e prevenção da saúde mental em favor da população em geral de Ubatuba, mas **sem impor os meios de cumprimento da obrigação**, que permanece a cargo da discricionariedade administrativa do Chefe do Poder Executivo, ausente mácula constitucional.

Como observado pela i. Procuradoria-Geral de Justiça em seu minucioso parecer:

*"No caso, a lei municipal apenas instituiu campanha de prevenção e combate à depressão – **mal do século** –, a ser realizada anualmente no mês de setembro como integrante do calendário anual de eventos do Município, mediante disseminação de informações à população, por meio de banners, impressos ou virtuais, educativos, palestras e afins, estando **afinada ao Tema 917 de repercussão geral** da maneira como editada.*

*A normativa não invade a reserva de Administração porque não trata de qualquer de suas matérias e, ademais, estando no âmbito da iniciativa concorrente alija-se esse argumento, não bastasse sua completa insustentabilidade em face do sentido positivo do princípio de legalidade – a lei como pressuposto e base da ação administrativa e, relação de aderência." (fls. 121, penúltimo e último parágrafos).*

Pelo exposto, **julga-se improcedente a ação**, revogada a liminar deferida "initio litis".

Ademir de Carvalho Benedito

Relator