



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2025.0000976176

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2090001-26.2025.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CAÇAPAVA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CAÇAPAVA.

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 FERNANDO TORRES GARCIA (Presidente), GOMES VARJÃO, ÁLVARO TORRES JÚNIOR, LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES, SILVIA ROCHA, NUEVO CAMPOS, AFONSO FARO JR., JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES, DÉCIO NOTARANGELI, ALEXANDRE LAZZARINI, FLAVIO ABRAMOVICI, BERETTA DA SILVEIRA, FRANCISCO LOUREIRO, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, VICO MAÑAS, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES E RICARDO DIP.

São Paulo, 10 de setembro de 2025

FIGUEIREDO GONÇALVES

RELATOR

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Voto nº 61.141

ADI nº 2090001-26.2025.8.26.0000 - Órgão Especial

Autor: Prefeito Municipal de Caçapava

Requerido: Presidente da Câmara Municipal de Caçapava

Objeto: Inconstitucionalidade da Lei n. 6.177, de 15 de julho de 2024, do Município de Caçapava, que *“institui, no âmbito do Município de Caçapava, o Banco de Ração de Utensílios para Proteção de Animais”*

EMENTA : Direito Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Criação no âmbito do Município de Caçapava, do “Banco de Ração e Utensílios para Proteção de Animais”, Competência Legislativa Concorrente e não Privativa do Chefe do Poder Executivo. Improcedência.

I. Caso em Exame: A ação direta foi ajuizada para a declaração de inconstitucionalidade da Lei n.º 6.177 de 15 de julho de 2024, do Município de Caçapava, que institui o Banco de Ração e Utensílios para Proteção de Animais. O autor argumenta que a lei viola o princípio da independência e harmonia entre os poderes, sendo matéria de competência privativa do Chefe do Executivo, em conformidade com a Constituição do Estado e a Lei Orgânica do Município.

II. Questão em Discussão: A questão em discussão consiste em determinar se a Lei n.º 6.177, que institui o Banco de Ração e Utensílios para Proteção de Animais, usurpa a competência privativa do Chefe do Executivo municipal, ao criar despesas para a Administração Pública sem tratar da sua estrutura ou atribuição de seus órgãos.

III. Razões de Decidir: A Constituição do Estado de São Paulo é parâmetro exclusivo no controle de constitucionalidade das leis municipais, inviabilizando o controle abstrato da constitucionalidade da lei em face da legislação local do Município de Caçapava. A Lei n.º 6.177 não trata de assunto relacionado à iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, sendo lícito ao Poder Legislativo instituir políticas públicas desde que não tangenciem o núcleo da reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo.

IV. Dispositivo e Tese: Ação julgada improcedente. Tese de julgamento: 1. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trate da sua estrutura ou da atribuição dos seus órgãos nem do regime jurídico dos servidores públicos.

Legislação Citada:

Constituição Federal, art. 125, § 2º; arte. 23, incisos VI e VII; arte. 225, incisos VI e VII.

Constituição do Estado de São Paulo, art. 5º; arte. 24, § 2º; arte. 25.

Lei Orgânica do Município de Caçapava.

Jurisprudência Citada:

STF, ARE nº 878.911 RG/RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

TJSP, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2318093-98.2023.8.26.0000, Rel. Des. Luciana Bresciani e TJSP, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2350634-87.2023.8.26.0000, Rel. Des. Fábio Gouvêa.

O autor ajuíza esta ação direta de inconstitucionalidade, em face do requerido, objetivando a declaração de inconstitucionalidade da Lei n.º 6.177 de 15 de julho de 2024, do Município de Caçapava, que *“institui, no âmbito do Município de Caçapava, o Banco de Ração de Utensílios para Proteção de Animais”*. Argumenta com violação ao princípio da independência e harmonia entre os poderes, visto que a matéria tratada na lei seria de competência privativa do Chefe do Executivo, conforme redação do artigo 5º da Constituição do Estado, além dos artigos 2º e 84, inciso II da Constituição Federal. Aduz afronta à Lei Orgânica do Município, a qual prevê competir privativamente ao prefeito a iniciativa de projetos de lei que disponham sobre organização administrativa, orçamentária e serviços públicos. Pugna pela concessão de medida liminar, para que a lei em questão tenha sua eficácia suspensa até o julgamento final da presente ação, sob pena de tornar a decisão inócua, ante a difícil reversão do ônus indevidamente criado para a municipalidade. Requer, ao final, seja declarada a inconstitucionalidade da mencionada lei (fls. 1-10).



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

A liminar foi negada (fls. 42-44).

A Câmara Municipal apresentou informações e, na oportunidade, relatou o trâmite do processo legislativo (fls. 53-54).

Citada (fl. 50), a douta Procuradora-Geral do Estado deixou fluir *in albis* o prazo para apresentar manifestação (fl. 55).

Por fim, a douta Procuradoria-Geral de Justiça opinou pela improcedência do pedido (fls. 60-66).

É o relatório.

Inicialmente, embora sejam apontadas afrontas a dispositivos infraconstitucionais, cumpre anotar que a Constituição do Estado de São Paulo é parâmetro exclusivo no controle de constitucionalidade de leis municipais, sendo certo que a Constituição Federal estabelece em seu art. 125, § 2º que “*cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão*”. Assim, inviável o controle abstrato da constitucionalidade da lei ora analisada em face da legislação local do Município de Caçapava como arguido na inicial.

Feita esta ponderação, verifica-se, no mais, que



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

a Lei n. 6.177, de 15 de julho de 2024, do Município de Caçapava, institui, no âmbito do município, o “Banco de Ração e Utensílios para Proteção de Animais”, não se tratando de assunto relacionado à iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, em que pesem as alegações erigidas na inicial.

No ponto, aliás, tratando-se de limitações ao poder de instauração do processo legislativo, as hipóteses previstas no texto constitucional (artigo 24, § 2º, da Carta Paulista) devem ser interpretadas restritivamente, inexistindo óbice à iniciativa parlamentar de projeto de lei que não disponha sobre a estrutura ou a atribuição de órgãos públicos, tampouco do regime jurídico de servidores, porquanto o constituinte não restringiu o âmbito de sua titularidade, cuidando-se, isto sim, de competência legislativa concorrente.

A questão da competência privativa do chefe do Executivo 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*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

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).*

Não é todo e qualquer projeto de lei que crie despesas ou determine obrigações ao Poder Executivo que estará adstrito à disciplina normativa exclusiva do Prefeito, sob pena de se esvaziar a função típica da Câmara Municipal. No presente caso, a norma vergastada enuncia proposições abstratas e genéricas relacionadas à proteção da fauna doméstica, aduzindo que “o estoque do ‘Banco de Ração e Utensílios para Proteção de Animais’ será formado e mantido exclusivamente por doações”, bem como que “o Poder Executivo poderá regulamentar a presente Lei”, tudo de forma a fomentar o bem-estar animal, assunto relacionado à competência comum de todas as pessoas políticas, à luz dos artigos 23, incisos VI e VII, e 225, incisos VI e VII, da Lei Maior, c.c. artigo 193, inciso X, da Carta Paulista, atuando o Poder Legislativo de Caçapava nos limites de sua competência legislativa para dispor sobre assunto de interesse



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

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

“Direta de Inconstitucionalidade Município de Piracicaba Lei Municipal nº 9.979/2023, de iniciativa parlamentar, que 'dispõe sobre a criação do Programa 'Banco de Ração e Utensílios para Proteção de Animais', no âmbito do Município de Piracicaba, e dá outras providências' Jurisprudência deste C. Órgão Especial que já admitiu a imposição, pelo Poder Legislativo local, de obrigação genérica ao Poder Executivo relacionada à instituição de banco de ração e acessórios visando ao bem-estar e à proteção animal Jurisprudência que apenas rejeita leis extensas e detalhadas, impondo obrigações acessórias ao Poder Executivo Caso concreto em que a lei municipal de iniciativa parlamentar, embora tenha instituído banco de ração e de utensílios, não impôs obrigações acessórias extensas e detalhadas ao Poder Executivo, respeitando os limites de decisão política do Executivo Constitucionalidade da norma Improcedência da ação” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2318093-98.2023.8.26.0000, Relatora Desembargadora Luciana Bresciani, j. 06/03/2024).

“Ação direta de inconstitucionalidade. Prefeito Municipal de Guarujá que questiona a Lei Municipal nº 4.586, de 18



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

de março de 2019, que "autoriza o poder executivo a criar o Cadastro Municipal de Protetores e Cuidadores Individuais de Animais no Município de Guarujá". Não configuração de vício de iniciativa nem de afronta ao princípio da separação de poderes. Poder Legislativo que possui competência para editar norma que vise à proteção do meio ambiente e da fauna urbana. Incidência do Tema nº 917 da Repercussão Geral (STF) e precedentes deste C. Órgão Especial. Ação direta julgada improcedente" (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2350634-87.2023.8.26.0000, Relator Desembargador Fábio Gouvêa, j. 14/08/2024).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 14.614, de 1º de outubro de 2021, do Município de Ribeirão Preto, de iniciativa parlamentar, 'dispõe sobre a obrigatoriedade da Prefeitura do Município de Ribeirão Preto fazer constar no portal da administração pública, direta e indireta, canais de denúncia contra violência à mulher' - Vício de iniciativa Inocorrência - Iniciativa legislativa comum - Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal (Tema 917) Lei local dispôs sobre matéria cuja iniciativa não é reservada ao Chefe do Poder Executivo, tampouco se encontra na reserva da Administração Norma contempla a obrigatoriedade de divulgação pela Administração Pública de canais de denúncia para facilitar o enfrentamento da violência contra a mulher, sem descer a detalhes na forma e no conteúdo da execução do comando legal, que ficará a cargo do poder discricionário do Executivo local - Princípio da publicidade administrativa e direito de acesso à informação - Transparência na administração pública Efetivação de política pública - Inconstitucionalidade não caracterizada Precedente deste Colendo Órgão Especial - Ação julgada improcedente" (Ação Direta de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

*Inconstitucionalidade nº 2266708-82.2021.8.26.0000,
 Relator Desembargador Ademir Benedito, j. 22/06/2022).*

No ponto, não destoam o parecer da d. Procuradoria-Geral de Justiça:

“Parece-me, em linha de princípio, que, atendendo-se à natureza e à extensão da divisão funcional do poder, é lícito ao Poder Legislativo – assim como ao Poder Executivo pelos instrumentos normativos à sua disposição – instituir políticas públicas desde que não tangenciem o núcleo da reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo (organização e funcionamento da Administração; atribuição de competências a órgãos do Poder Executivo com geração de despesas; servidores públicos e seu regime jurídico etc.) ou da reserva de Administração (direção superior das atividades administrativas; organização e funcionamento da Administração; atribuição de competências a órgãos do Poder Executivo sem geração de despesas; prática de atos da Administração etc.), como deflui das premissas do julgamento em repercussão geral (Tema 917).

Em outras palavras, ao Poder Legislativo será consentido estabelecer o que (o Poder Executivo) pode ou deve fazer, mas não como fazê-lo, porque, salvo competências constitucionalmente vinculadas, remanesce ao Poder Executivo, como órgão de governo, a escolha dos meios de cumprimento das obrigações fixadas pelo Parlamento, e que se rende ao âmbito de sua discricionariedade (escolhas, opções, alternativas) – simples ou técnica - à luz da realidade e da possibilidade da medida dos recursos (humanos, materiais) disponíveis, da influência da técnica, da ciência e da tecnologia, das



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

condicionantes do ordenamento jurídico inteiro, e dos aspectos econômicos, financeiros e orçamentários.

Assim, soa coerente com esse discurso que ao Poder Legislativo será lícito inscrever em regra jurídica a disposição acerca da implantação do Programa de Banco de Ração e Utensílios no âmbito do Município, desde que não cometa atribuições a órgão específico da Administração, ou fixe prazo para a execução da lei, a menos que se trate, em linha de princípio, de competência constitucional vinculada.

Nesse particular, constatando-se que o legislador municipal não impôs qualquer obrigação ao Executivo, de forma a preestabelecer a forma de operacionalização do programa criado, não invadiu as esferas de competências constitucionais do Poder Executivo e sua respectiva chefia, não afrontando a cláusula de separação de poderes.” (fls. 64-65).

Por outro lado, sempre oportuno lembrar que eventual ausência de especificação de fonte de custeio não traduz infringência ao disposto no artigo 25 da Constituição Estadual, conduzindo apenas à inexecutabilidade da norma no ano em que foi aprovada (ADI nº 3.599/DF, Relator Ministro Gilmar Mendes).

No mesmo passo, não há que se falar na espécie em possível ofensa ao artigo 113 do ADCT, na medida em que o diploma normativo hostilizado não impõe renúncia de receita,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

tampouco podendo ser classificado como despesa obrigatória a atrair a necessidade de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, principalmente diante da margem de liberdade do Chefe do Poder Executivo na concretização dos preceitos nele previstos, incumbindo ao Alcaide definir as prioridades na alocação de recursos.

Nesse sentido, entendimento sufragado por este

C. Órgão Especial:

“Ação direta de inconstitucionalidade - Ação movida pelo Prefeito do Município de Gália objetivando a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 2.704/2022, de iniciativa parlamentar, que cria o Programa Esporte Social;

Inexistência, em linhas gerais, de vício de iniciativa, à luz do Tema nº 917 de Repercussão Geral e da competência legislativa suplementar dos Municípios a respeito da matéria - Concretização de direitos sociais - Precedentes do E. STF - Ausência, ainda em âmbito geral, de mácula aos arts. 25 da CE, 167, I, da CF e art. 113 do ADCT - Jurisprudência do E. STF assente no sentido de que a falta de indicação da fonte de custeio para realização das medidas preconizadas na norma não é causa de sua inconstitucionalidade, implicando tão somente que a eficácia da norma se dará apenas no exercício financeiro seguinte ao de sua promulgação - Política pública que, ao se sujeitar a disponibilidades financeiras e técnicas locais, possuindo certo grau de flexibilização, não se insere no conceito de despesa obrigatória.

(...)



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

É da natureza de tal sorte de programa que a execução se dê de acordo com as disponibilidades financeiras e técnicas locais, sendo função própria do Executivo a definição das prioridades na alocação de recursos pecuniários, traço esse que milita contra a classificação das despesas decorrentes da concretização da norma como obrigatórias”

(Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2273952-28.2022.8.26.0000, Relatora Desembargadora Luciana Bresciani, j. 02/08/2023)

Pelo exposto, por esses fundamentos, proponho,
seja julgada improcedente a presente ação.

Figueiredo Gonçalves
Relator