



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR DESEMBARGADOR PRESIDENTE  
DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**Protocolado SEI nº 29.0001.0035359.2018-86**

**CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.470, DE 8 DE DEZEMBRO DE 2017, DO MUNICÍPIO DE GUARUJÁ. INSTITUIÇÃO DO PROJETO “ESCOLA SEGURA”, QUE VISA À INSTALAÇÃO DE DETECTORES DE METAL NAS ESCOLAS DA REDE MUNICIPAL, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE GUARUJÁ. INICIATIVA PARLAMENTAR. SEPARAÇÃO DE PODERES. RESERVA DE INICIATIVA LEGISLATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO. GERAÇÃO DE DESPESA PÚBLICA.**

1. Lei de iniciativa parlamentar que comete atribuições ao Poder Executivo com a instituição do Projeto “Escola Segura” no âmbito das escolas da rede pública municipal.
2. A criação de órgãos ou serviços públicos do Poder Executivo, ou a conferência de respectivas atribuições, é matéria que se insere na reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo (arts. 5º, 24, § 2º, 2 e 47, II, XIV e XIX, a, CE/89).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

3. Quando lei de iniciativa parlamentar cria ou fornece atribuição ao Poder Executivo ou a seus órgãos demandando diretamente a realização de despesa pública não prevista no orçamento para atendimento de novos encargos, com ou sem indicação de sua fonte de cobertura inclusive para os exercícios seguintes, ela também padece de inconstitucionalidade por incompatibilidade com os arts. 25, 174, III, e 176, I, CE/89, seja porque aquele exige a indicação de recursos para atendimento das novas despesas (que não estão previstas), seja porque é reservada ao Chefe do Poder Executivo iniciativa legislativa sobre o orçamento anual.

○ **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**, no exercício da atribuição prevista no art. 116, VI, da Lei Complementar Estadual nº 734, de 26 de novembro de 1993 (Lei Orgânica do Ministério Público de São Paulo), em conformidade com o disposto nos arts. 125, § 2º, e 129, IV, da Constituição Federal, e, ainda, nos arts. 74, VI, e 90, III, da Constituição do Estado de São Paulo, com amparo nas informações colhidas no incluso protocolado, vem, respeitosamente, perante esse Egrégio Tribunal de Justiça, promover a presente **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** em face da **Lei nº 4.470, de 8 de dezembro de 2017, do Município de Guarujá**, pelos fundamentos a seguir expostos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

## I – O ATO NORMATIVO IMPUGNADO

A Lei nº 4.470, de 8 de dezembro de 2017, do Município de Guarujá, de iniciativa parlamentar, que “*Dispõe sobre a criação do ‘Projeto Escola Segura’, que visa à instalação de câmaras de detectores de metal nas escolas da rede municipal, no âmbito do município de Guarujá, e dá outras providências*”, possui a seguinte redação:

“(…)

**Art. 1º** Fica autorizado o Poder Executivo a criar, no Município do Guarujá, o Projeto Escola Segura que torna obrigatória a instalação de detectores de metais na entrada nas escolas municipais de Guarujá.

**Parágrafo único.** O Projeto de Lei será desenvolvido e monitorado através (*sic*) Secretária Municipal de Educação (SEDUC) e Secretaria de Defesa e Convivência Social (SEDECON).

**Art. 2º.** Esta lei entrará em vigor na data da publicação, revogadas as disposições em contrário, através de regulamentação por decreto.”

## II – O PARÂMETRO DA FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE

O ato normativo contraria frontalmente a Constituição do Estado de São Paulo, à qual está subordinada a produção normativa municipal ante a previsão dos arts. 1º, 18, 29 e 31 da Constituição Federal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Os preceitos da Constituição Federal e da Constituição do Estado são aplicáveis aos Municípios por força do art. 29 daquela e do art. 144 desta.

O ato normativo contestado é incompatível com os seguintes preceitos da Constituição Estadual:

“Art. 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

.....

Art. 25 - Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos.

.....

Art. 47 – Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

.....

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

.....

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

.....

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;

.....

Art. 144 – Os Municípios, com autonomia, política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

.....

Art. 174 - Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão, com observância dos preceitos correspondentes da Constituição Federal:

(...)

III - os orçamentos anuais.

.....

Art.176 - São vedados:

I - o início de programas, projetos e atividades não incluídos na lei orçamentária anual.”



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

**III – VÍCIO FORMAL. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES, RESERVA DE INICIATIVA E RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO**

Observa-se que o parágrafo único do art. 1º da Lei nº 4.470, de 8 de dezembro de 2017, do Município de Guarujá estabeleceu obrigações ao Poder Executivo local, consistentes na implementação e monitoramento do Projeto “Escola Segura”, que visa à instalação de detectores de metais nas escolas do sistema municipal de ensino.

A criação do programa municipal “Escola Segura” no âmbito das escolas municipais envolve atos de gestão administrativa referentes à organização e efetivação deste programa, conferindo ainda atribuições a órgãos públicos.

Ocorre que a criação de serviços públicos afetos à competência do Poder Executivo, bem como a conferência de atribuições aos órgãos públicos, como no presente caso, consistem em matérias que se inserem na reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo, se houver geração de despesa, ou à reserva da Administração, se esta não ocorrer (arts. 5º, 24, § 2º, 2 e 47, II, XIV e XIX, “a”, Constituição Estadual).

Em outras palavras, se não houver aumento de despesa pública imprevista, esse objetivo caracteriza violação à denominada reserva da Administração, pois compete ao Poder Executivo o exercício de sua direção superior, a prática de atos de administração típica e ordinária e a disciplina de sua organização e de seu funcionamento (art. 47, II, XIV e XIX, a, da Constituição Estadual).

Verifica-se que a lei municipal objurgada inseriu atribuições ao Poder Executivo, com a responsabilidade pelo desenvolvimento e



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

monitoramento da implantação do programa por seus órgãos e agentes, isto é, a Secretaria Municipal de Educação e a Secretaria de Defesa e Convivência Social.

Não se trata, evidentemente, de atividade sujeita à disciplina legislativa. Assim, o Poder Legislativo não pode, através de lei, ocupar-se da administração, sob pena de se permitir que o legislador administre invadindo área privativa do Poder Executivo.

Quando o Poder Legislativo do município edita lei disciplinando atuação administrativa, como ocorre, no caso em exame, invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do Administrador Público, violando o princípio da separação de poderes.

A inconstitucionalidade, portanto, decorre da **violação da regra da separação de poderes**, prevista na Constituição Paulista e aplicável aos municípios.

Se, a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis que equivalem na prática a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que devem existir entre os poderes estatais.

Em casos similares, assim decidiu esse E. Tribunal de Justiça Paulista:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade Lei nº 11.363, de 05 de julho de 2016, do Município de Sorocaba, de iniciativa parlamentar, que **'Dispõe sobre a implantação do Selo Amigo do Idoso' - Violação aos artigos 5º, 24, § 2º, 47, II e XIX e 144, todos da Constituição Estadual**. Ato privativo do Chefe do Poder Executivo - **Vício formal de iniciativa - Lei de iniciativa parlamentar que invadiu a competência legislativa do Chefe do Poder Executivo, ofendendo**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

**o princípio da separação dos poderes** e, bem assim, a esfera da gestão administrativa, além de criar despesas ao erário público, eis que sequer indica a fonte de recursos que custeariam tal isenção (ausência de previsão orçamentária), em flagrante violação ao equilíbrio econômico-financeiro e aos arts. 25 e 176, I, também da Constituição do Estado. Ação procedente. (TJSP, adi n. 2161183-87.2016.8.26.0000, Relator Des. Salles Rossi, julg. 07.12.2016 – g.n.)

“Ação direta de inconstitucionalidade. **Lei Municipal que determina a criação de áreas de lazer** e a revitalização das já existentes. **Vício de iniciativa. Arts. 5º, 24, § 2º, 2, e 47, II e XIV, da Constituição Estadual.** Iniciativa do Prefeito Municipal. Lei autorizativa que também deve obedecer aos princípios e regras constitucionais. Ausência de previsão específica dos recursos necessários a fazer frente à nova despesa. Violação aos arts. 25 e 176, I, da Constituição Bandeirante. Ação procedente. Lei declarada inconstitucional.” (TJSP, adi n. 0003869-88.2011.8.26.0000, Relator Des. Cauduro Padin, DJE 10.05.2012 – g.n.)

E nem se alegue se tratar de mera norma autorizativa, pois essa natureza não desabona a conclusão de sua inconstitucionalidade.

A autorização legislativa não se confunde com lei autorizativa, devendo aquela primar pela observância da reserva de iniciativa.





MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Ainda que a lei contenha autorização (lei autorizativa) ou permissão (norma permissiva), padece de inconstitucionalidade.

Em essência, houve invasão manifesta da gestão pública, assunto da alçada exclusiva do Chefe do Poder Executivo, violando sua prerrogativa de análise da conveniência e da oportunidade das providências previstas na lei.

Lição doutrinária abalizada, analisando a natureza das intrigantes leis autorizativas, especialmente quando votadas contra a vontade de quem poderia solicitar a autorização, ensina que:

“(...) insistente na prática legislativa brasileira, a ‘lei’ autorizativa constitui um expediente, usado por parlamentares, para granjear o crédito político pela realização de obras ou serviços em campos materiais nos quais não têm iniciativa das leis, em geral matérias administrativas. Mediante esse tipo de ‘leis’, passam eles, de autores do projeto de lei, a co-autores da obra ou serviço autorizado. Os constituintes consideraram tais obras e serviços como estranhos aos legisladores e, por isso, os subtraíram da iniciativa parlamentar das leis. Para compensar essa perda, realmente exagerada, surgiu ‘lei’ autorizativa, praticada cada vez mais exageradamente. Autorizativa é a ‘lei’ que - por não poder determinar - **limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição**, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder. O texto da ‘lei’ começa por uma expressão que se tornou



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

padrão: 'Fica o Poder Executivo autorizado a ...' O objeto da autorização - por já ser de competência constitucional do Executivo - não poderia ser 'determinado', mas é apenas 'autorizado' pelo Legislativo, tais 'leis', óbvio, são sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria cabimento o Executivo se autorizar a si próprio, muito menos onde já o autoriza a própria Constituição. Elas constituem um vício patente" (Sérgio Resende de Barros. "Leis Autorizativas", *in Revista da Instituição Toledo de Ensino*, Bauru, ago/nov 2000, p. 262). (g.n.)

A lei que autoriza o Poder Executivo a agir em matérias de sua iniciativa privativa implica, em verdade, uma determinação, sendo, portanto, inconstitucional. Neste sentido:

"Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal que "estabelece diretrizes para a implantação da Política Municipal de proteção das gestantes e parturientes contra violência obstétrica durante o trabalho de parto e pós-parto imediato". **Lei que usa expressões de caráter autorizativo. Norma de iniciativa parlamentar. Ato típico da administração.** Ingerência na atribuição do Executivo para a prática de atos de gestão e organização administrativa. Ofensa ao princípio da separação dos poderes. Precedentes. Ação julgada procedente.

(...)

Torna-se, claro, portanto, que permitir a existência das chamadas "leis autorizativas" traria como



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

consequência lógica dar licença ao Poder Legislativo para desautorizar o Poder Executivo a, até mesmo, praticar atos de administração, criando impasses políticos intoleráveis nos municípios, em prejuízo da população local. (...)” (Adin n. 2089549-94.2017.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli, j. 13.09.17)

Outrossim, necessário destacar a **não incidência** do Tema de Repercussão Geral nº 971 do Supremo Tribunal Federal.

Com efeito, em decorrência do julgamento do ARE n. 878911 RG/RJ (Relator Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 11.10.2016), em sede de Repercussão Geral, firmou-se o entendimento segundo o qual não afronta a reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trate sobre sua estrutura ou atribuições de seus órgãos nem acerca do regime jurídico de servidores públicos.

*A contrario sensu*, tratando a lei de atribuições de órgãos públicos, tal qual se deu com o cometimento de atribuições à Secretaria Municipal de Educação e à Secretaria de Defesa e Convivência Social, há violação ao princípio da separação de poderes.

Ademais, a tese firmada na repercussão geral não atende aos casos em que se discute a reserva da Administração, radicada nos arts. 5º e 47, II e XIV, da Constituição Estadual, que reproduzem os arts. 2º e 84, II e VI, da Constituição Federal.

Tal é absolutamente relevante porque a reserva da Administração é espaço exclusivo do Poder Executivo, insuscetível de penetração pelo



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Poder Legislativo, para a prática de atos ordinários de gestão administrativa, e que não se confunde com a iniciativa legislativa.

Enquanto a iniciativa legislativa pressupõe a necessidade de lei em sentido formal e absoluto (constituindo-se na fase de ignição desse produto), a reserva da Administração dispensa a lei e a interferência do Parlamento para a prática de atos da Administração, inclusive aqueles com natureza normativa.

Não por acaso essa repercussão geral foi debatida em torno do § 1º do art. 61 da Constituição Federal que traça taxativamente as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar, e que é reproduzido na Constituição pelo § 2º do art. 24.

Ou seja, não se tratou na repercussão geral do art. 47, II e XIV, da Constituição Estadual, que acolhe a reserva da Administração, motivo pelo qual também é distinta a tese jurídica do precedente e da fundamentação do caso em exame.

#### **IV – AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DAS FONTES DE COBERTURA**

Por fim, e não menos importante, a lei impugnada cria, evidentemente, novas despesas por parte da Municipalidade, sem que tenha havido a indicação das fontes específicas de receita para tanto e a inclusão do programa na lei orçamentária anual.

Se em linha de princípio a falta de recursos orçamentários não causa a inconstitucionalidade de lei, senão sua ineficácia no exercício financeiro respectivo à sua vigência, porque “inclina-se a jurisprudência no STF no sentido de que a inobservância por determinada lei das mencionadas restrições constitucionais não induz à sua inconstitucionalidade, impedindo apenas a sua execução no exercício financeiro respectivo” (STF, ADI



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

1.585-DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 19-12-1997, v.u., DJ 03-04-1998, p. 01), quando lei de iniciativa parlamentar cria ou fornece atribuição ao Poder Executivo ou seus órgãos demandando diretamente a realização de despesa pública não prevista no orçamento para atendimento de novos encargos, com ou sem indicação de sua fonte de cobertura inclusive para os exercícios seguintes, ela também padece de inconstitucionalidade por incompatibilidade com os arts. 25, 174, III, e 176, I, da Constituição Estadual, seja porque aquele exige a indicação de recursos para atendimento das novas despesas (que não estão previstas) seja porque é reservada ao Chefe do Poder Executivo iniciativa legislativa sobre o orçamento anual, conforme pronuncia o Supremo Tribunal Federal:

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei do Estado do Amapá. 3. **Organização, estrutura e atribuições de Secretaria Estadual. Matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.** Precedentes. 4. Exigência de consignação de dotação orçamentária para execução da lei. Matéria de iniciativa do Poder Executivo. Precedentes. 5. Ação julgada procedente” (LEXSTF v. 29, n. 341, p. 35 – g.n.).

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Lei Do Estado do Rio Grande do Sul. Instituição do Pólo Estadual da Música Erudita. 3. **Estrutura e atribuições de órgãos e Secretarias da Administração Pública.** 4. **Matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.** 5. Precedentes. 6. Exigência de consignação de dotação orçamentária para execução da lei. 7. Matéria de iniciativa do Poder



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Executivo. 8. Ação julgada procedente” (LEXSTF v. 29, n. 338, p. 46 – g.n.).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 10.238/94 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA ESTADUAL DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA, DESTINADO AOS MUNICÍPIOS. CRIAÇÃO DE UM CONSELHO PARA ADMIUNISTRAR O PROGRAMA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA ‘E’, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. Vício de iniciativa, vez que o projeto de lei foi apresentado por um parlamentar, embora trate de matéria típica de Administração. 2. O texto normativo criou novo órgão na Administração Pública estadual, o Conselho de Administração, composto, entre outros, por dois Secretários de Estado, além de acarretar ônus para o Estado-membro. Afronta ao disposto no artigo 61, § 1º, inciso II, alínea ‘e’ da Constituição do Brasil. 3. O texto normativo, ao cercear a iniciativa para a elaboração da lei orçamentária, colide com o disposto no artigo 165, inciso III, da Constituição de 1988. 4. A declaração de inconstitucionalidade dos artigos 2º e 3º da lei atacada implica seu esvaziamento. A declaração de inconstitucionalidade dos seus demais preceitos dá-se por arrastamento. 5. Pedido julgado procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 10.238/94 do Estado do Rio Grande do Sul” (RTJ 200/1065).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Há, portanto, contrariedade ao disposto nos arts. 25, 174, III e 176, I, da Constituição do Estado de São Paulo.

**V – PEDIDO**

Face ao exposto, requerendo o recebimento e o processamento da presente ação para que, ao final, seja julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da **Lei nº 4.470, de 8 de dezembro de 2017, do Município de Guarujá.**

Requer-se, ainda, a requisição de informações à Câmara Municipal e ao Prefeito Municipal de Guarujá, bem como a citação do Procurador-Geral do Estado, protestando por nova vista, posteriormente, para manifestação final.

Termos em que, pede deferimento.

São Paulo, 22 de abril de 2019.

**Gianpaolo Poggio Smanio**  
**Procurador-Geral de Justiça**

tapf/asbl