



# Câmara Municipal de R

Estado de São Paulo

Câmara Municipal de Ribeirão Preto



Protocolo Geral nº 14360/2019

Data: 15/04/2019 Horário: 16:00

Legislativo -

## PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO

Nº. 17

### DESPACHO

EM PAUTA PARA RECEBIMENTO DE EMENDAS

Rib. Preto, 16 ABR 2019 de \_\_\_\_\_

*Presidente*

### EMENTA:

SUSPENDE A EXECUÇÃO DA LEI 14.224, DE 22 DE AGOSTO DE 2018, POR FORÇA DA DECISÃO TOMADA PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA, QUE OS JULGOU INCONSTITUCIONAL, NOS TERMOS DA ADIN Nº 2216237-67.2018.8.26.0000.

### SENHOR PRESIDENTE:

**Artigo 1º** - Fica suspenso, por inconstitucionalidade, nos termos da decisão definitiva, irrecorrível do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, a EXECUÇÃO DA LEI 14.224, DE 22 DE AGOSTO DE 2018, nos autos da ADIN Nº 2216237-67.2018.8.26.0000, em atenção ao Ofício nº 592-O/2019-csrs, de 13 de março de 2019, da Egrégia Presidência da Corte do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, conforme documentado no processo administrativo desta Casa de Leis de nº 14.011/2019.

**Artigo 2º** - Este Decreto Legislativo entrará em vigor na data de sua publicação, revogada as disposições em contrário.

Sala das Sessões, 12 de abril de 2019.

LINCOLN FERNANDES

Presidente

OTONIEL LIMA

1º Vice-Presidente

ADAUTO MARMITA

2º Vice-Presidente

JEAN CORAUCI

1º Secretário

PAULO MODAS

2º Secretário



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL**

<b>C. M. R. P.</b>	
Proc.	1401119
Fl.	03
Rub.	02

**Registro: 2019.0000095188**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2216237-67.2018.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO.

**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 PEREIRA CALÇAS (Presidente), CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, SALLES ROSSI, RICARDO ANAFE, ALVARO PASSOS, BERETTA DA SILVEIRA, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, GERALDO WOHLERS, ELCIO TRUJILLO, CRISTINA ZUCCHI, ARTUR MARQUES, PINHEIRO FRANCO, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, PÉRICLES PIZA, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI E FRANCISCO CASCONI.

São Paulo, 13 de fevereiro de 2019.

**RENATO SARTORELLI**  
**RELATOR**  
Assinatura Eletrônica



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL**  
**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2216237-67.2018.8.26.0000**

REQUERENTE: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO.  
 REQUERIDO: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO.

<b>C. M. R. P.</b>	
Proc.	14046119
Fl.	03V3
Rub.	

**EMENTAS:**

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 14.224, DE 22 DE AGOSTO DE 2018, DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO, QUE ‘DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE CADASTRO DE HISTÓRICO MÉDICO E PROCEDIMENTOS EM SITUAÇÕES DE EMERGÊNCIA MÉDICA, QUANDO DA ASSINATURA DO CONTRATO OU MATRÍCULA EM TODAS AS INSTITUIÇÕES DE ENSINO, PÚBLICAS E PRIVADAS, ESTABELECIDAS NO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO’ - DIPLOMA LEGISLATIVO DE AUTORIA PARLAMENTAR QUE NÃO VERSA SOBRE ENSINO, EDUCAÇÃO OU CONSUMO - INEXISTÊNCIA DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO - ATO NORMATIVO, PORÉM, QUE CRIA ATRIBUIÇÕES A SERVIDORES PÚBLICOS E À SECRETARIA**

Este documento é cópia do original assinado digitalmente por RENATO ANDRESCHI SARTORELLI. Para acessar os autos processuais, acesse o site <https://www.tjsp.br>



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL**  
**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2216237-67.2018.8.26.0000**

**MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO (ARTIGOS 1º E 2º), REGULAMENTANDO DETALHADAMENTE O CONTEÚDO DO QUE DEVA CONSTAR DO CADASTRO DE HISTÓRICO MÉDICO DOS ALUNOS (§§ 1º E 2º, DO ARTIGO 1º), ADENTRANDO EM MATÉRIA TÍPICA DE ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA - FIXAÇÃO DE PRAZO PARA A REGULAMENTAÇÃO - INADMISSIBILIDADE - NÃO CABE AO PODER LEGISLATIVO ESTIPULAR PRAZO PARA QUE O EXECUTIVO REGULAMENTE A NORMA - DESRESPEITO AOS PRINCÍPIOS DA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - INTERFERÊNCIA, ADEMAIS, NA ESFERA ESTADUAL, POR ALCANÇAR CAMPO DE REGULAMENTAÇÃO PRÓPRIO DO ESTADO - VIOLAÇÃO AO PACTO FEDERATIVO - AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS XIV, XVI E XIX, LETRA 'A', 144 E 248 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE”.**

**“O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência**

<b>C. M. R. P.</b>	
Proc.	1401117
Fl.	04
Rub.	0

JAE

C. M. R. P.	
Proc.	14043119
Fl.	04 v 2
Rub.	



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL**  
**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2216237-67.2018.8.26.0000**

*normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo”.*

*“Fere a competência privativa do Chefe do Poder Executivo ato normativo de origem parlamentar que estabelece atribuições a órgãos da administração pública”.*

*“O Prefeito não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva competência, notadamente o poder de regulamentar leis e expedir decretos, configurando usurpação de prerrogativa do Chefe do Poder Executivo a imposição, pelo Legislativo, de prazo para regulamentação da norma, interferindo no juízo de conveniência e oportunidade da administração pública municipal”.*

*“Ainda que se reconheça certo grau de autonomia do Município em definir normas internas para as escolas cujos sistemas de ensino estejam organizados - lembrando que nesse caso a atuação municipal se*



5

**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL**  
**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2216237-67.2018.8.26.0000**

*circunscreve à oferta do ensino fundamental da educação infantil (art. 211, § 2º, da CF) -, o artigo 248 da CESP evidencia que mesmo em relação às escolas particulares essa atribuição é inerente a órgão do executivo, o que reforça a tese de que a matéria não pode ser regulada pelo Poder Legislativo”.*

**VOTO Nº 31.026**

<b>C. M. R. P.</b>	
Proc.	1401119
Fl.	05
Rub.	

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Ribeirão Preto em face da Lei Municipal nº 14.224, de 22 de agosto de 2018, que *“dispõe sobre a obrigatoriedade de cadastro de histórico médico e procedimentos em situações de emergência médica, quando da assinatura do contrato ou matrícula em todas as instituições de ensino, públicas e privadas, estabelecidas no Município de Ribeirão Preto”*, apontando violação aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV e XIX, 111, 144, 237, inciso VII, e 248, todos da Constituição Paulista, além de dispositivos da Carta da República.

Sustenta o requerente, em apertada síntese, que o artigo 1º do diploma normativo impugnado estabelece atribuições a servidores lotados na Secretaria



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL  
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2216237-67.2018.8.26.0000

Municipal de Educação, caracterizando interferência indevida da Câmara na esfera privativa do Prefeito, usurpando do Alcaide a prerrogativa de dispor sobre matéria de gestão, malferindo, *ipso facto*, o princípio da separação dos poderes por violação da reserva da administração na prestação de serviço público e na organização e funcionamento de órgãos do Poder Executivo. Argumenta, em acréscimo, que a norma questionada padece de vício de inconstitucionalidade por ofensa ao pacto federativo, vulnerando a autonomia legislativa estadual ao imputar obrigações a escolas públicas estaduais. Alega, ainda, que o legislador municipal invadiu competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de consumo e educação, extrapolando o interesse local. Defende, outrossim, violação ao direito à intimidade e à liberdade de religião na medida em que impõe aos pais dos alunos o fornecimento de dados médicos à instituição de ensino, informações de cunho sigiloso que jamais poderiam ter caráter obrigatório. Aduz, em complementação, que a lei atacada prevê fiscalização da norma por órgão municipal, alcançando inclusive escolas estaduais de ensino médio e estabelecimentos particulares, contrariando o disposto no artigo 248 da Carta Paulista, isso sem falar no desrespeito ao princípio da legalidade por delegar a imposição de sanções mediante decreto, afigurando-se descabida, no mais, a estipulação de prazo de 90 (*noventa*) dias para regulamentação pelo Poder Executivo. Enfatizando que se



7

**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL**

**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2216237-67.2018.8.26.0000**

encontram presentes os pressupostos autorizadores para a concessão da liminar, insiste na suspensão da eficácia da Lei nº 14.224, de 22 de agosto de 2018, do Município de Ribeirão Preto, até decisão definitiva, declarando-se, a final, sua inconstitucionalidade.

<b>C. M. R. P.</b>	
Proc.	14011119
Fl.	06
Rub.	0

Concedida a liminar pelo eminente Desembargador Ademir Benedito, o Presidente da Câmara Municipal prestou informações, ponderando que o texto normativo impugnado tem por objetivo criar cadastro de histórico médico nas escolas para viabilizar atendimento aos alunos quando em situações de urgência e emergência, trazendo segurança a educadores, educandos, familiares e profissionais da saúde envolvidos no atendimento, constituindo legítima expressão do interesse local (fls. 51/54).

O Procurador Geral do Estado deixou transcorrer, *in albis*, o prazo para manifestação (cf. fl. 56).

A douta Procuradoria Geral de Justiça, em seu parecer, opinou pela procedência parcial da ação (fls. 59/70).

É o relatório.

C. M. R. P.	
Proc.	1401119
Fl.	0672
Rub.	



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL**  
**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2216237-67.2018.8.26.0000**

A ação é de ser julgada  
procedente.

O texto impugnado tem o seguinte  
teor, *verbis*:

*“Artigo 1º - Todas as instituições de ensino da pré-escola ao ensino médio, públicas e privadas, estabelecidas neste Município, ficam obrigadas a realizar e manter em seus arquivos escolares, o Cadastro de Histórico Médico e Procedimentos em Situações de Emergência Médica, quando da assinatura do contrato ou matrícula.*

*§ 1º - Deverão constar do Cadastro de Histórico Médico dados sobre: doenças congênitas, cirurgias, alergias a medicamentos, tipo sanguíneo e uso de medicamentos controlados.*

*§ 2º - Deverão constar dos procedimentos em situações de emergência médica, no mínimo, as seguintes informações: hospitais ou clínicas a serem encaminhados em caso de emergência, identificação do plano de saúde ou nº do cartão SUS, telefones dos pais ou responsáveis.*

*Artigo 2º - O cumprimento desta Lei será fiscalizado pela Secretaria Municipal da Educação.*

*Artigo 3º - O Executivo regulamentará a presente Lei no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da data de sua publicação.*

*Artigo 4º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação” (cf. fls. 18/19).*



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL**  
**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2216237-67.2018.8.26.0000**

<b>C. M. R. P.</b>	
Proc.	1401119
Fl.	07
Rub.	

Ao que se infere, originou-se a lei atacada de projeto de autoria parlamentar que, após veto do Alcaide, foi promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal.

Cumprido, de início, registrar que, diversamente do que sustenta o Prefeito, a norma impugnada não versa sobre ensino ou educação, inexistindo qualquer disciplina normativa voltada ao desenvolvimento de atividades didáticas no processo de aprendizagem de áreas específicas do conhecimento (*ciências, história, matemática, etc.*), tampouco tendo por finalidade o aperfeiçoamento das capacidades intelectuais e morais do educando, afigurando-se descabido invocar precedente da lavra deste C. Órgão Especial ditado em ação direta de inconstitucionalidade de norma municipal proibindo práticas pedagógicas relacionadas à ideologia de gênero no currículo escolar (*cf. fl. 09 - ADI nº 2078644-93.2018.8.26.0000*).

Por outro lado, ainda que se vislumbre algum reflexo na relação jurídica estabelecida entre pais, alunos e escolas particulares, observo que a Lei nº 14.224/2018 do Município de Ribeirão Preto não traz previsão relacionada à matéria consumerista propriamente dita, impondo, na realidade, providência concreta a ser adotada por



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL**

**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2216237-67.2018.8.26.0000**

instituições de ensino públicas e privadas estabelecidas em seu território, ficando responsáveis por realizar e manter em seus arquivos escolares “*Cadastro de Histórico Médico e Procedimentos em Situações de Emergência Médica*” quando da assinatura do contrato ou matrícula.

Vale dizer, considerando um contexto mais amplo, pode-se dizer que o diploma vergastado instituiu medida direcionada à proteção da infância e da juventude, temas inseridos na competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, nos termos do artigo 24, inciso XV, da Lei Maior, **verbis**:

**“Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:**

(...)

**XV - proteção à infância e à juventude”.**

Como se sabe, a Carta da República consagra regras de distribuição formal de competências legislativas de acordo com princípio da predominância de interesses, ora delimitando um rol de matérias que só podem ser objeto de leis federais (*competência legislativa privativa da União - artigo 22 da CF*), ora prevendo hipóteses de competências concorrentes,



.11

**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL**  
**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2216237-67.2018.8.26.0000**

permitindo maior descentralização da atividade normativa (artigos 24 e 30, inciso I, da CF).

<b>C. M. R. P.</b>	
Proc.	1401111
Fl.	08
Rub.	

Dentro do sistema de repartição vertical de competências, a atuação da União circunscreve-se à edição de normas gerais (artigo 24, § 1º, da CF), cabendo aos Estados e ao Distrito Federal suplementar a legislação federal, expedindo normas específicas de acordo com as peculiaridades regionais.

Demais disso, o constituinte federal conferiu aos Municípios a possibilidade de “*legislar sobre assuntos de interesse local*” e “*suplementar a legislação federal e a estadual no que couber*” (artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal), devendo suas leis guardar compatibilidade com as normas editadas pelos demais entes da federação.

Sobre o assunto, o Ministro Alexandre de Moraes ensina que “o art. 30, II, da Constituição Federal preceitua caber ao município suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, o que não ocorria na Constituição anterior, podendo o município suprir as omissões e lacunas da legislação federal e estadual, embora não podendo contraditá-las, inclusive nas matérias previstas no art. 24 da Constituição de 1988. Assim, a



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL  
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2216237-67.2018.8.26.0000

*Constituição Federal prevê a chamada competência suplementar dos municípios, consistente na autorização de regulamentar as normas legislativas federais ou estaduais, para ajustar sua execução a peculiaridades locais, sempre em concordância com aquelas e desde que presente o requisito primordial de fixação de competência desse ente federativo: interesse local” (Direito Constitucional, 20ª edição, Editora Atlas, pág. 293 - grifo nosso).*

Cabe, ainda, não perder de vista que a jurisprudência do Pretório Excelso tem sufragado o entendimento no sentido de que “o Município detém competência para dispor sobre as matérias tratadas no art. 24 da Constituição Federal, nos limites do seu interesse local” (ARE nº 853.051 ED/RJ, Relator Ministro Dias Toffoli, julgado em 26/10/2017).

Logo, em tese, nada impede que o legislador municipal estabeleça diretrizes gerais visando tutelar a saúde pública e proteger os direitos da criança e do adolescente no âmbito escolar, buscando atender interesse local, sem que configure usurpação de competência legislativa da União.

Paralelamente, não é todo e qualquer projeto de lei que crie despesas ou determine



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2216237-67.2018.8.26.0000

obrigações ao Poder Executivo que estará adstrito à disciplina normativa exclusiva do Prefeito, sob pena de se esvaziar a função típica da Câmara Municipal.

C. M. R. P.	
Proc.	14211119
Fl.	09
Rub.	0

Por se tratar 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, 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, porquanto o constituinte não restringiu o âmbito de sua titularidade, cuidando-se, isto sim, de competência legislativa concorrente.

Essa questão, aliás, foi objeto do Tema nº 917 da Repercussão Geral, tendo o E. Supremo Tribunal Federal reconhecido a constitucionalidade de ato normativo de autoria parlamentar que **obrigava a instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias em escolas municipais, verbis:**

*“Recurso extraordinário com agravo.  
Repercussão geral.*

*2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município*



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL**  
**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2216237-67.2018.8.26.0000**

*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" (ARE nº 878.911 RG/RJ, Relator Ministro Gilmar Mendes - grifo nosso).*

Seguindo essa orientação, este C. Órgão Especial afastou o vício de inconstitucionalidade de leis municipais que determinavam a instalação de aparelhos e brinquedos adaptados no âmbito das academias ao ar livre (ADI nº 2155763-33.2018.8.26.0000, Relator Desembargador Francisco Casconi) ou que estabeleciam a obrigatoriedade de descontaminação e assepsia da areia usada em locais de recreação, públicos ou privados (ADI nº 2084959-40.2018.8.26.0000, Relator Desembargador Ferreira



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2216237-67.2018.8.26.0000

C. M. R. P.	
Proc.	14011/19
Fl.	10
Rub.	<i>[assinatura]</i>

Rodrigues).

A hipótese dos autos, porém, é distinta.

Conquanto louvável o intento do legislador em relação ao tema, a Lei Municipal nº 14.224/2018 viola, efetivamente, o artigo 5º, **caput**, da Constituição Bandeirante, de observância obrigatória pelos Municípios de acordo com o artigo 144 da mesma Carta.

Segundo o referido dispositivo (*artigo 5º*), os Poderes Executivo e Legislativo 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 -*



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL  
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2216237-67.2018.8.26.0000

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 - grifos nossos).

Na verdade, a competência da Câmara Municipal se circunscreve à edição de normas gerais e abstratas, ficando a cargo do Chefe do Poder Executivo o exercício da função típica de administrar, regulamentando situações concretas e adotando medidas específicas de planejamento, organização e funcionamento da Administração (artigo 47, incisos II, XIV, XVIII e XIX, alínea “a”, da Constituição Bandeirante), incumbindo-lhe, ainda, dispor sobre as atribuições de seus órgãos e servidores.

A edilidade, porém, desviando da abstração que deve orientar sua atividade legiferante, criou nova atribuição a servidores lotados no núcleo



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2216237-67.2018.8.26.0000

administrativo das escolas públicas, pois, além de desempenharem suas atividades habituais de documentação, escrituração escolar e controle do prontuário do corpo discente, passaram a ser também responsáveis pela realização de cadastro de histórico médico e procedimentos em situações de emergência médica no ato da matrícula, providência concreta de caráter nitidamente burocrático e típico da rotina interna das secretarias dos estabelecimentos de ensino, usurpando do Chefe do Poder Executivo a prerrogativa de deliberar a propósito da conveniência e oportunidade de ato administrativo, consubstanciando a norma local afronta à reserva de administração, corolário do princípio da separação dos poderes.

C. M. R. P.	
Proc.	14042/19
Fl.	12
Rub.	0

Conquanto não seja necessário criar novo órgão ou remodelar substancialmente funções de setores administrativos já existentes para atender a finalidade da norma, é inegável que a proposição legislativa adentrou em matéria exclusiva do Executivo, proclamando ordem cujo cumprimento ficará a encargo de servidor destinado para aquele fim, traduzindo, *ipso facto*, preceito impositivo de “*atribuição de órgão da Administração Municipal*”, privativa do Prefeito.

A isso acresça-se que o ato normativo hostilizado regulamentou, detalhadamente, o



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2216237-67.2018.8.26.0000

conteúdo das informações que deveriam constar do cadastro médico (§§ 1º e 2º, do artigo 1º), impôs dever de fiscalização à Secretaria Municipal de Educação (artigo 2º) e estabeleceu prazo de 90 (noventa) dias para regulamentação (artigo 3º), o que não se pode admitir.

Destaco, a propósito, precedentes deste C. Órgão Especial reconhecendo a inconstitucionalidade de leis municipais interferindo em matéria peculiar da organização administrativa, mediante imposição de atribuições a órgãos ou servidores públicos, *verbis*:

**“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 4.052, de 10 de maio de 2017, de iniciativa parlamentar, que ‘dispõe sobre a criação das hortas comunitárias no Município de Socorro/SP e dá outras providências’. Os artigos 3º, 4º, 5º e 7º, que impõem obrigações a órgãos administrativos são inconstitucionais, porquanto ofendem o princípio da reserva da Administração. Autorização do artigo 8º que por sua vez já está entre as atribuições constitucionais do Chefe do Poder Executivo. Afronta ao princípio da reserva da Administração. Ofensa aos artigos 5º, 47, incisos II, XI**



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2216237-67.2018.8.26.0000

*e XIV, da Constituição Estadual, aplicáveis nos Municípios por força do disposto no artigo 144, da Carta Política Paulista.*

*Não cabe ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, ainda que por lei, praticar atos de caráter administrativo próprios do Poder Executivo, cuja atuação privativa na deflagração do processo legislativo está definida no texto constitucional. Essa prática legislativa de invadir a esfera de competência exclusiva do Executivo, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação 'ultra vires' do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais. Nesse passo, são inconstitucionais os dispositivos que violam esse postulado.*

*São constitucionais os dispositivos remanescentes, pois limitados a*

C. M. R. P.	
Proc.	1401119
Fl.	12
Rub.	0

JAE



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL**  
**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2216237-67.2018.8.26.0000**

*indicar as diretrizes gerais do projeto de instalação das hortas comunitárias. Inexistência da alegada usurpação da competência privativa do Chefe do Poder Executivo, segundo orientação do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria - Tema 917 do STF. Pedido parcialmente procedente.*

*(...)*

*Como se constata da leitura desses dispositivos, há evidente atribuição de funções a órgão municipais. Nos artigos 3º e 4º, a órgão indeterminado, que segundo o texto legal, fica encarregado da gerência das Hortas Comunitárias. Além disso, impôs-lhe a obrigação de efetuar os cadastros individuais e coletivos dos interessados, bem como a de registrar a oficialização das áreas em que essas hortas se instalariam. No artigo 5º, por outro lado, atribui função a órgãos municipais determinados, quais sejam, as Unidades Básicas e Saúde, que, através de seus profissionais, devem iniciar o programa, sempre que a horta for utilizada para terapia ocupacional” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2204254-08.2017.8.26.0000, Relator Desembargador Ricardo Anafe - grifos*



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL**  
**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2216237-67.2018.8.26.0000**

nossos).

<b>C. M. R. P.</b>	
Proc.	14011/19
Fl.	13
Rub.	9

**“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 6.246/2015, do Município de Ourinhos, que dispõe sobre a criação de cadastro de interessados em vagas em creches e pré-escolas municipais. Iniciativa parlamentar. Inconstitucionalidade reconhecida, já que cabe privativamente ao Executivo a iniciativa de lei que verse sobre a gestão da administração municipal, o que compreende a criação, alteração ou extinção de serviço, programa ou atividade e tudo o que nisso está envolvido. Violação dos artigos 5º e 47 incisos II, XI, XIV e XIX item 'a' da Constituição estadual. Ação procedente” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2001751-32.2016.8.26.0000, Relator Desembargador Arantes Theodoro).**

No mesmo sentido, a jurisprudência da Suprema Corte, **verbis**:

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI QUE INTERFERE SOBRE ATRIBUIÇÕES DE SECRETARIA DE ESTADO EM**



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL**  
**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2216237-67.2018.8.26.0000**

**MATÉRIA SUJEITA À RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO.**

1. *Lei que determina que a Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo envie aviso de vencimento da validade da Carteira Nacional de Habilitação a seus respectivos portadores. Matéria de reserva de administração, ensejando ônus administrativo ilegítimo.*

2. *Procedência da ação direta de inconstitucionalidade” (ADI nº 3.169, Relator p/ Acórdão: Ministro Roberto Barroso).*

**“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 15.133/2010 DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. PROCESSO LEGISLATIVO. CÂMARA MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA. LEI QUE DISPÕE SOBRE O CONTROLE DE POLUIÇÃO SONORA EM LOCAIS DE REUNIÃO. SERVIÇO PÚBLICO. DESPESAS COM EXECUÇÃO DA LEI. MATÉRIA DE RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ARTIGOS 2º E 61, § 1º, II, B, DA CONSTITUIÇÃO DA**



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL**

**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2216237-67.2018.8.26.0000**

**REPÚBLICA. PRECEDENTES.**  
**INOCORRÊNCIA DE AFRONTA AOS**  
**ARTIGOS 102, I, A, E 125, § 2º, DA**  
**CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.**  
**ALEGAÇÃO DE OFENSA AO ARTIGO**  
**93, IX, DA CONSTITUIÇÃO.**  
**INEXISTÊNCIA. RECURSO**  
**DESPROVIDO.**

(...)

*Ora, a lei, ao disciplinar o procedimento de medição do nível de ruído sonoro em locais de reunião, atribui função a órgão fiscalizador do Poder Público, gerando despesas à Administração.*

*Dessarte, o entendimento adotado pelo acórdão recorrido está em harmonia com a jurisprudência dominante desta Suprema Corte, no sentido da impossibilidade de o Poder Legislativo iniciar projeto de lei em matéria de reserva de administração, a qual, conforme bem assevera Gomes Canotilho, consiste em 'um núcleo funcional da administração 'resistente' à lei, ou seja, um domínio reservado à administração contra as ingerências do parlamento' (Direito constitucional e teoria da Constituição. Coimbra: Almedina, 2003, 7ª Edição, p. 739). Por*

<b>C. M. R. P.</b>	
Proc.	4401119
Fl.	14
Rub.	

JAE





## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2216237-67.2018.8.26.0000

*comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação 'ultra vires' do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais" (RE nº 427.574 ED/MG, Relator Ministro Celso de Mello).*

<b>C. M. R. P.</b>	
Proc.	4401:119
Fl.	15
Rub.	0

Não se pode, ainda, olvidar que o Prefeito não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva competência, notadamente o poder de regulamentar leis e expedir decretos, configurando usurpação de prerrogativa do Chefe do Poder Executivo a imposição, pelo Legislativo, de prazo para regulamentação da norma legal, *verbis*:

**"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei n. 5.241, de 30 de dezembro de 2016, que 'institui o Programa IPTU Verde no Município de Taubaté, e dá outras providências'. ISENÇÃO TRIBUTÁRIA - Ausência de inconstitucionalidade formal decorrente de vício de iniciativa - Entendimento consagrado pelo E. STF de que de que a competência para iniciar processo legislativo sobre**





**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL**

**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2216237-67.2018.8.26.0000**

*independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.*

*“Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:*

*(...)*

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

*(...)*

*XVI - delegar, por decreto, a autoridade do Executivo, funções administrativas que não sejam de sua exclusiva competência;*

*(...)*

*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”.*

<b>C. M. R. P.</b>	
Proc.	2216237-67
Fl.	16
Rub.	

Mas não é só.

O diploma normativo questionado



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL  
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2216237-67.2018.8.26.0000

extrapolou os limites da competência local, incidindo na esfera de escolas públicas estaduais existentes no Município de Ribeirão Preto (*ensino médio e fundamental*), **em flagrante desrespeito ao pacto federativo**, não sendo ocioso ressaltar que as **instituições de ensino fundamental e médio mantidas pela iniciativa privada também integram o sistema de ensino do Estado** (cf. artigo 17, inciso III, da Lei nº 9.394/1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) e, por esse motivo, não podem sofrer interferência de natureza administrativa advinda de norma editada pelo Município.

Tanto assim que o artigo 239 da Constituição Bandeirante preceitua que “o Poder Público organizará o Sistema Estadual de Ensino, abrangendo todos os níveis e modalidades, incluindo a especial, **estabelecendo normas gerais de funcionamento para as escolas públicas estaduais e municipais, bem como para as particulares**”.

Em outras palavras, “*não pode o legislador municipal, a pretexto de legislar concorrentemente ou suplementar a legislação federal, invadir a competência legislativa deste ente federativo superior*” (RE nº 313.060, Relatora Ministra Ellen Gracie), daí o reconhecimento de inconstitucionalidade da norma também por **violação do pacto federativo**.



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2216237-67.2018.8.26.0000

É importante, ainda, consignar que o vício persiste mesmo em relação às escolas particulares de educação infantil, pois o artigo 248 da Carta Paulista prevê que **“órgão próprio de educação do Estado será responsável pela definição de normas, autorização de funcionamento, supervisão e fiscalização das creches e pré-escolas públicas e privadas no Estado”**, apenas delegando ao Município a **“competência para autorizar o funcionamento e supervisionar as instituições de educação das crianças de zero a seis anos de idade”** (art. 248, parágrafo único, da CESP).

Ainda que se reconheça certo grau de autonomia do Município em definir normas internas para as escolas integrantes de seu sistema de ensino - *lembrando que nesse caso a atuação municipal se circunscreve à oferta do ensino fundamental e da educação infantil* (art. 211, § 2º, da CF<sup>1</sup>) -, o dispositivo constitucional em comento deixa claro que **mesmo em relação às escolas particulares essa atribuição é inerente a órgão do executivo** (art. 248 da CESP), o que reforça a tese de que a matéria não pode ser regulada pelo Poder Legislativo.

<sup>1</sup> **Art. 211.** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

(...)

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil”.

<b>C. M. R. P.</b>	
Proc.	14011/19
Fl.	17
Rub.	

C. M. R. P.	
Proc.	1401119
Fl.	17vs
Rub.	



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL**  
**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2216237-67.2018.8.26.0000**

A conclusão, portanto, é de que houve supressão de atribuição reservada ao Chefe do Poder Executivo com a consequente imposição de norma que ofende diretamente sua competência administrativa, traduzindo infringência aos artigos 5º, *caput*, 47, incisos XIV, XVI e XIX, alínea “a”, 144, e 248, todos da Constituição do Estado de São Paulo, além de violação ao pacto federativo.

Ante o exposto, julgo procedente a presente ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 14.224, de 22 de agosto de 2018, do Município de Ribeirão Preto, com efeito *ex tunc*, comunicando-se oportunamente à Câmara Municipal, nos termos do artigo 25 da Lei nº 9.868/99.

**RENATO SARTORELLI**

**Relator**

Assinatura Eletrônica