



# Câmara Municipal de Serrana

Av. Deolinda Rosa, 1048 - Centro - CEP 14150-000 - Serrana/SP

Fone/Fax: (16) 3987 - 1320 / 3987 - 2268

camaraserrana@terra.com.br

CNPJ: 49.230.600/0001-35

SERRANA - SP

LEI MUNICIPAL Nº 1.596/2013

DISPÕE SOBRE O HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO DAS CRECHES MUNICIPAIS.

DENIS DONIZETI DA SILVA, Presidente da Câmara Municipal de Serrana, Estado de São Paulo, no uso de suas atribuições legais e constitucionais, e a ele conferidas com fulcro no artigo 49, parágrafos 5º e 6º, da Lei Orgânica do Município de Serrana, faz saber que a Câmara Municipal aprovou e ele sanciona e promulga a seguinte Lei:

ARTIGO 1º. Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a estender o funcionamento das creches municipais até às 18:00 horas, de segunda a sexta feira, bem como outros dias que a administração pública julgar necessário.

ARTIGO 2º. Em face da prorrogação do funcionamento das creches, o Poder Executivo Municipal poderá remanejar funcionários para atender a demanda, inclusive através de contrato temporário até a efetivação de outros funcionários quantos necessários forem.

ARTIGO 3º. O Poder Executivo regulamentará a presente lei no prazo de 60 (sessenta) dias.

ARTIGO 4º. As despesas decorrentes desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

ARTIGO 5º. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

CÂMARA MUNICIPAL DE SERRANA,  
11 de Novembro de 2013.

  
DENIS DONIZETI DA SILVA  
Presidente

PUBLICADA NA SECRETARIA DA CÂMARA MUNICIPAL,  
NA DATA SUPRA NO LOCAL DE COSTUME.

  
DENIS DONIZETI DA SILVA  
Presidente



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

**Registro: 2014.0000259333**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 0205759-10.2013.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SERRANA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SERRANA.

**ACORDAM**, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator. que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RENATO NALINI (Presidente), PAULO DIMAS MASCARETTI, LUIS GANZERLA, ITAMAR GAINO, VANDERCI ÁLVARES, ARANTES THEODORO, TRISTÃO RIBEIRO, ANTONIO CARLOS VILLEN, ADEMIR BENEDITO, LUIZ ANTONIO DE GODOY, JOSÉ DAMIÃO PINHEIRO MACHADO COGAN, EROS PICELI, ELLIOT AKEL, GUERRIERI REZENDE, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO LUIZ PIRES NETO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, ANTONIO VILENILSON, FERREIRA RODRIGUES, PÉRICLES PIZA, EVARISTO DOS SANTOS, SAMUEL JÚNIOR, MÁRCIO BARTOLI E JOÃO CARLOS SALETTI.

São Paulo, 23 de abril de 2014.

**ROBERTO MAC CRACKEN**  
**RELATOR**  
 Assinatura Eletrônica

*TUNC.  
 orceches  
 OK*

*Publicado em  
 02/05/14*



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

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 0205759-10.2013.8.26.0000  
 AUTOR: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SERRANA  
 RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SERRANA  
 COMARCA: SÃO PAULO  
 VOTO Nº 16.979

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE -  
 Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, ajuizada pelo Douto e Nobre Prefeito do Município de Serrana/SP, visando à declaração de inconstitucionalidade da Lei Complementar Municipal nº 1.596, de 11 de março de 2013, que dispõe sobre o “horário de funcionamento das creches municipais” – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – Matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo local - Presença de vício de inconstitucionalidade formal na produção da norma impugnada.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
 PROCEDENTE.

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, ajuizada pelo Douto e Nobre Prefeito do Município de Serrana/SP, visando à declaração de inconstitucionalidade da Lei Complementar Municipal nº 1.596, de 11 de março de 2013, que dispõe sobre o “horário de funcionamento das creches municipais”.

Segundo defende o Nobre Prefeito do Município de Serrana/SP, em síntese, a norma impugnada: apresenta vício formal de iniciativa, viola o princípio da separação de poderes, bem como desrespeita o art. 25, da Constituição do Estado de São Paulo.

Às fls. 27/28, foi indeferida a liminar pleiteada e determinado o processamento da presente ação direta de inconstitucionalidade.

A Ilustre Presidência da Câmara Municipal



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

de Serrana/SP não se manifestou (cf. fls. 40).

A Nobre Procuradoria Geral do Estado de São Paulo deixou de promover a defesa da lei, sob a alegação de que a norma trata de matéria exclusivamente local (fls. 37/39).

A Douta Procuradoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo (fls. 41/56) pugnou pelo provimento da presente demanda.

Do essencial, é o relatório.

*In casu*, impugna-se abstratamente a constitucionalidade da Lei Complementar Municipal nº 1.596, de 11 de março de 2013, do Município de Serrana/SP, cujo projeto de lei foi de iniciativa do Poder Legislativo local, a saber:

**“Artigo 1º. Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a estender o funcionamento das creches municipais até às 18:00 horas, de segunda a sexta feira, bem como outros dias que a administração pública julgar necessário.**

**Artigo 2º. Em face da prorrogação do funcionamento das creches, o Poder Executivo Municipal poderá remanejar funcionários para atender a demanda, inclusive através de contrato temporário até a efetivação de outros funcionários quantos necessários forem.**

**Artigo 3º. O Poder Executivo regulamentará a presente lei no prazo de 60 (sessenta) dias.**

**Artigo 4º. As despesas decorrentes desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.**



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

**Artigo 5º. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.” (fls. 12)**

Com o devido respeito, a presente demanda é procedente, pois a norma impugnada apresenta vício formal de inconstitucionalidade.

Nos termos do art. 144<sup>1</sup>, da Constituição do Estado de São Paulo, a autonomia legislativa municipal deve observar tanto as normas da Constituição Bandeirante quanto as da Constituição Federal.

Nessa linha, conforme estipulação da Constituição do Estado de São Paulo, a iniciativa para legislar sobre a administração, organização e direção, configura ato típico do Poder Executivo (art. 47, incisos II e XIV, da CESP):

**“Artigo 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;”**

Por conseguinte, apesar de louvável objetivo, a norma impugnada, por tratar de atos típicos de organização administrativa (ampliação de horário de atendimento nas creches municipais), é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo

<sup>1</sup>Artigo 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.



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

Municipal, e não do Poder Legislativo local.

Nessa linha, corretamente pontuou o Ilustre Representante do Ministério Público:

**“5. A inconstitucionalidade decorre da iniciativa parlamentar, agressiva da separação de poderes, porque seu objeto é típico ato de administração ordinária, reservado exclusivamente ao Poder Executivo e imune da interferência do Poder Legislativo, como se capta dos arts. 5º e 47, II, XIV e XIX, a, da Constituição Estadual.**

**6. Postulado básico da organização do Estado é o princípio da separação dos poderes, constante do art. 5º da Constituição do Estado de São Paulo, norma de observância obrigatória nos Municípios conforme estabelece o art. 144 da mesma Carta Estadual.**

**7. Este dispositivo é tradicional pedra fundamental do Estado de Direito assentado na ideia de que as funções estatais são divididas e entregues a órgãos ou poderes que as exercem com independência e harmonia, vedando interferências indevidas de um sobre o outro.**

**8. A Constituição Estadual, perfilhando as diretrizes da Constituição Federal, comete a um Poder competências próprias, insuscetíveis de invasão por outro. Assim, ao Poder Executivo são outorgadas atribuições típicas e ordinárias da função administrativa. Em essência, a separação ou divisão de poderes: “consiste em confiar cada uma das funções governamentais (legislativa, executiva e jurisdicional) a órgãos diferentes (...) A divisão de Poderes fundamenta-se, pois, em dois elementos: (a) especialização funcional, significando que cada órgão é especializado no exercício de uma função (...); (b) independência orgânica, significando que, além da especialização funcional, é necessário que cada órgão seja efetivamente**



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

independente dos outros, o que postula ausência de meios de subordinação” (José Afonso da Silva. Comentário contextual à Constituição, São Paulo: Malheiros, 2006, 2ª ed., p. 44).

9. Se, em princípio, a competência normativa é do domínio do Poder Legislativo, certas matérias por caracterizarem assuntos de natureza eminentemente administrativa são reservadas ao Poder Executivo (arts. 47, II, XIV e XIX, a, Constituição Estadual) em espaço que é denominado reserva da Administração. Neste sentido, enuncia a jurisprudência:

“RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES. - O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...)” (STF, ADI-MC 2.364-AL, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 01-08-2001, DJ 14-12-2001, p. 23).

10. No caso, foi violentada a reserva da Administração Pública, pois, compete ao Poder Executivo o exercício de sua direção superior, a prática de atos de administração típica e ordinária, a edição de normas e a disciplina de sua organização e de seu funcionamento, imune a qualquer ingerência do Poder Legislativo (art. 47, II, XIV e XIX, a, da Constituição Estadual).

11. A decisão sobre o horário de funcionamento de creches municipais é da inerência da típica gestão ordinária da administração, cujas linhas mestras são reservadas privativamente ao Chefe do Poder Executivo, alforriado da interferência do Poder Legislativo, no espectro de sua atribuição de governo do Chefe do Poder Executivo.

12. Não bastasse, ainda que a matéria demandasse lei formal, também padeceria de inconstitucionalidade a lei local por sua iniciativa parlamentar.” (fls. 43/45 – destaque adicionado)



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

Além disso, em casos análogos, de igual forma já se manifestou este Colendo Órgão Especial:

**“EMENTA: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal n.º 3.620/13, de Poá, de iniciativa legislativa, que autoriza, no âmbito daquele Município, a implantação de creches noturnas, para atendimento de filhos menores de pessoas que necessitem estudar ou trabalhar durante o período noturno. Criação de obrigações para a Administração Municipal. Ingerência indevida. Proposta que deveria partir do Executivo local. Vício de iniciativa configurado. Ofensa direta ao princípio da Separação dos Poderes, bem como aos artigos 5º e 47, II e XIV, ambos da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade formal reconhecida. Norma, ademais, que não indica a fonte de recursos para atender os encargos criados. Ação julgada procedente.” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 0129730-16.2013.8.26.0000, Rel. Des. Luis Soares de Mello, J. 23.10.2013 – destaque adicionado)**

**“ADIN. Lei que dispõe sobre o funcionamento de creches em horário noturno. Invasão da esfera privativa do Chefe do Poder Executivo. Violação ao princípio da independência e harmonia entre os poderes. Delegação de atribuições. Ocorrência. Afronta aos artigos 5º e § 1º e 24 da Constituição Paulista. Imposição de indevido aumento de despesa sem indicação dos recursos disponíveis. Ofensa ao artigo 25 da Carta Bandeirante. Inconstitucionalidade. Ocorrência. Procedência da ação.” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 135.527-0/5-00, Rel. Des. Carlos Stroppa, J. 03.10.2007 – destaque adicionado)**

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada**





TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

pela Douta e Nobre Prefeita do Município de Guarujá/SP, visando à declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 3.703, de 28 de novembro de 2008, que dispõe sobre o funcionamento de creches no horário noturno e adota outras providências - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - Matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo local - Presença de vício de inconstitucionalidade formal na produção da norma impugnada. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE” (Ação Direta de Inconstitucionalidade 0151911-11.2013.8.26.0000, J. 27.11.2013 – destaque adicionado).

Portanto, com o devido respeito, há vício de inconstitucionalidade formal na produção da norma impugnada, sendo de rigor a procedência da presente demanda.

Nesse sentido, ensina a doutrina pátria:

“A inconstitucionalidade formal, procedimental, extrínseca, verifica-se quando o vício está na produção da norma, no processo de elaboração que vai desde a iniciativa até sua publicação (arts. 59 a 69 da CF). É a inconstitucionalidade denominada nomodinâmica por Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior. Walber de Moura Agra leciona que há inconstitucionalidade formal subjetiva quando o vício envolve a propositura da norma, ou seja, quando ela é encaminhada por um órgão ou por pessoa que não possuía iniciativa para tanto.”<sup>2</sup> (destaque adicionado)

“Os vícios formais afetam o ato normativo singularmente considerado, sem atingir seu

<sup>2</sup> Ricardo Cunha Chimenti e outros. Curso de Direito Constitucional. Editora Saraiva, São Paulo, 2004, págs. 353/354.



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

conteúdo, referindo-se aos pressupostos e procedimentos relativos à formação da lei.

Os vícios formais traduzem defeito de formação do ato normativo, pela inobservância de princípio de ordem técnica ou procedimental ou pela violação de regras de competência, Nesses casos, viciado é o ato nos seus pressupostos, no seu procedimento de formação, na sua forma final.”<sup>3</sup> (destaque adicionado)

Ademais, com a devida vênia, não se pode olvidar que a ampliação do horário de atendimento das creches municipais importa em criação de despesa pública sem que conste, de forma específica, a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos.

Nessa senda, também pontuou o Ilustre Representante do *Parquet*: “17. 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 e 174, III, da Constituição Estadual, seja porque aquele exige a indicação de recursos para atendimento das novas despesas seja porque este reserva ao Chefe do Poder Executivo iniciativa legislativa sobre o orçamento anual, conforme pronuncia o Supremo Tribunal Federal: (...)” (fls. 48)

Dessa forma, havendo violação aos arts. 5º, 25, 47, incisos II e XIV e 144 da Constituição do Estado de São Paulo, é de rigor a procedência da presente ação.

<sup>3</sup> Gilmar Ferreira Mendes e outros, Curso de Direito Constitucional, 4ª edição, Editora Saraiva, São Paulo, 2009, pág. 1061.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

Ante o exposto, nos exatos termos acima lançados, julga-se procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar Municipal nº 1.596, de 11 de março de 2013, do Município de Serrana, Estado de São Paulo.

Roberto Mac Cracken

Relator