



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2023.0000336117

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2288124-72.2022.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CATANDUVA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CATANDUVA.

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

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), ELCIO TRUJILLO, LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, TASSO DUARTE DE MELO, SILVIA ROCHA, FIGUEIREDO GONÇALVES, MELO BUENO, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, EVARISTO DOS SANTOS, VICO MAÑAS, FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, AROLDI VIOTTI, JAMES SIANO E COSTABILE E SOLIMENE.

São Paulo, 26 de abril de 2023.

LUCIANA BRESCIANI

RELATOR

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Direta de Inconstitucionalidade nº 2288124-72.2022.8.26.0000

Autor: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CATANDUVA

Interes PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE
sado: CATANDUVA

VOTO Nº 30.490

Ação Direta de Inconstitucionalidade – Lei Municipal n.º 6.337, de 9 de novembro de 2022, do Município de Catanduva – Norma que estabelece diretriz de acessibilidade a ser aplicada nos cemitérios do Município de Catanduva e dá outras providências – Alegação de inconstitucionalidade em razão de vício de iniciativa e ofensa ao Princípio da Separação dos Poderes, bem como violação ao art. 113 do ADCT da Constituição Federal, uma vez que desacompanhada de estimativa de impacto financeiro – Vício que não se verifica – Norma que não trata das matérias constantes no art. 24, § 2º, da Constituição Estadual – Inteligência da tese fixada no julgamento do Tema nº 917 do STF – 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 – Lei que visa dar concretude a direito social previsto constitucionalmente – Arts. 227, § 1º, inciso II, e § 2º e 244, da Constituição Federal, que trata do direito de acessibilidade aos portadores de deficiência – Competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal para legislar acerca da proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência, observada a competência suplementar dos Municípios – Inteligência dos arts. 24, inciso XIV e 30, inciso II, da Carta Magna - Lei Federal n.º 10.098/2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida – Norma municipal que se limitou a explicitar o conteúdo de direito fundamental já expresso na Constituição e em outras normas de caráter geral – Entendimento do E. STF, no sentido de que “Não ofende a separação de poderes, a



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição” - Não se verifica usurpação de competências legislativas ou materiais do chefe do Poder Executivo Municipal – Inconstitucionalidade decorrente da inobservância do art. 113 do ADCT que também não se verifica – Obrigações constantes na norma que foram anteriormente impostas por outras normas, inexistindo qualquer impacto orçamentário ou financeiro - Art. 4º da norma impugnada que viola o princípio da separação dos poderes, previsto no art. 5º da Constituição Estadual, bem como o art. 47, incisos II e XIV, do mesmo diploma legal, uma vez que a regulamentação de leis está inserida na competência privativa do Poder Executivo, razão pela qual ao legislador não é permitido impor prazo para que as leis sejam regulamentadas – Ação julgada parcialmente procedente, apenas para declarar a inconstitucionalidade da expressão “em até 90 (noventa) dias de sua publicação”, prevista no art. 4º da Lei Municipal n.º 6.337/2022, do Município de Catanduva

Trata-se de ação direta de
 inconstitucionalidade proposta pelo PREFEITO DO MUNICÍPIO DE
 CATANDUVA, pretendendo a declaração de inconstitucionalidade da
 Lei Municipal n.º 6.337, de 9 de novembro de 2022, do Município de
 Catanduva, que *“Estabelece diretriz de acessibilidade a ser aplicada
 nos cemitérios do Município de Catanduva e dá outras providências”*.

A liminar pleiteada foi indeferida (fls. 28/30).

O Presidente da Câmara Municipal de
 Catanduva apresentou informações às fls. 43/46, referindo, em síntese,
 que a legislação objeto da ação não trata de matéria de iniciativa
 privativa do Chefe do Poder Executivo e não vai gerar despesas além
 daquelas já previstas na lei orçamentária do Município.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

A D. Procuradoria Geral do Estado não apresentou manifestação (fls. 41).

A D. Procuradoria Geral de Justiça manifestou-se pela procedência parcial do pedido (fls. 162/170).

É o relatório.

A Lei Municipal n.º 6.337, de 9 de novembro de 2022, que “*Estabelece diretriz de acessibilidade a ser aplicada nos cemitérios do Município de Catanduva e dá outras providências*”, assim dispõe:

Art. 1º - Aos cemitérios localizados no município de Catanduva aplicam-se as normas de acessibilidade de pessoas com deficiência e/ou mobilidade reduzida.

Art. 2º- A plena acessibilidade deverá contemplar mecanismo de locomoção interna que atendam às limitações de pessoas com deficiência ou problemas de saúde, idosos, gestantes e obesos, através da disponibilização de cadeiras de rodas manuais e/ou elétricas em todas as necrópoles, bem como de veículos/equipamentos, preferencialmente elétricos, nos cemitérios que comportem seu tráfego nas suas dependências, observadas, ainda as suas respectivas peculiaridades e características planialtimétricas.

§ 1º Nos cemitérios existentes, sempre que houver possibilidade técnica, deverá a administração pública realizar obras e serviços de acessibilidade para locomoção interna.

§ 2º Em futuros cemitérios a serem implantados no município de Catanduva, fica obrigado em seus projetos de implantação contemplar todas as normas de acessibilidade, tanto de acesso ao cemitério quanto internas.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Art. 3º. As despesas com a execução da presente Lei correrão por conta de verbas próprias do orçamento municipal, suplementadas oportunamente, se necessário.

Art. 4º. O Chefe do Poder Executivo Municipal deverá regulamentar a presente lei em até 90 (noventa) dias de sua publicação, apresentando as normas técnicas, arquitetônicas e demais necessárias, as quais deverão ser respeitadas por ocasião da implantação de novos cemitérios no município de Catanduva.

Art. 5º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

O autor alega que a lei de iniciativa parlamentar padece de inconstitucionalidade em razão de vício de iniciativa e ofensa ao Princípio da Separação dos Poderes, uma vez que trata de matérias de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, porquanto impõe à Administração Municipal novos deveres e atribuições. Aduz, portanto, violação ao disposto nos arts. 24, § 2º, “2”, 25, 47, incisos II, XIV e XIX, “a”, e 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo.

Sustenta, ainda, que a norma impugnada trará significativo aumento de despesa ao Município, sem que tenha trazido em seu bojo qualquer estimativa de impacto financeiro, em afronta ao que determina o art. 113 do ADCT da Constituição Federal e o art. 16, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por fim, defende que a estipulação de prazo para a regulamentação da matéria pelo Poder Executivo caracteriza ingerência indevida na organização administrativa.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Pois bem.

De início, conforme bem apontado pela D. Procuradoria Geral de Justiça, cabe destacar que apenas a Constituição Estadual deve ser parâmetro de controle abstrato de normas, nos termos do artigo 125, § 2º da Constituição Federal. Por conseguinte, qualquer alegação fundada em norma infraconstitucional, como a Lei Orgânica Municipal ou a Lei de Responsabilidade Fiscal, mencionadas na petição inicial, não merece cognição.

Quanto às alegações do alcaide, o Princípio da Separação dos Poderes está previsto no artigo 5ª da Constituição Estadual que, em consonância com o artigo 2º da Constituição Federal, estabelece que *“São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”*.

Preleciona Celso Ribeiro Bastos: *“O princípio da separação dos poderes está consagrado em nosso Código Político desde 1824. Na constituição vigente, está no art. 2º, que diz: 'São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário'. Note-se que a Lei Maior refere-se a ele ainda uma vez no seu art. 60, § 4º, III. Cuida-se aí de enunciar quais as matérias insuscetíveis de serem objeto de uma emenda constitucional, dentre elas figura 'a separação dos poderes'. É, portanto, um princípio insuprimível da nossa Constituição. Isto presta-se, sem dúvida, a*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

revelar a importância que o constituinte lhe dispensou” (Curso de Direito Constitucional, 14ª edição, p. 302).

O § 2º do mencionado dispositivo, dispõe que
“O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição”.

O artigo 47, por sua vez, discorre acerca das atribuições exclusivas do Chefe do Poder Executivo:

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;

(...)

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: (NR)

a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos;



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

(...)

No que diz respeito a iniciativa de leis no âmbito municipal, Hely Lopes Meirelles (*Direito Municipal Brasileiro, 2014, p. 633*), disciplina que:

“Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental”

Note-se, portanto, que o rol de matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Poder Executivo é restritivo. A Constituição do Estado de São Paulo dispõe, em seu artigo 24:



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

(...)

§2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX;

3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;

4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;

6 - Declarado inconstitucional, em controle concentrado, pelo Supremo Tribunal Federal.

Embora mencione o Governador do Estado, é certo que a norma é aplicável aos Municípios, por força do disposto no artigo 144 da Constituição Estadual, razão pela qual, o chefe do Poder Executivo Municipal tem iniciativa exclusiva apenas das leis que tratam



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

das matérias mencionadas no § 2º do artigo 24 da Constituição Bandeirante.

Destaco que a questão relativa aos limites da competência legislativa municipal dos membros do Poder Legislativo já foi discutida pelo E. Supremo Tribunal Federal que, ao julgar o ARE 878911, submetido ao rito dos recursos repetitivos (Tema 917), assim decidiu:

*“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 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 878911 RG, Relator(a): Min GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITODJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016)*

Esclarece-se que a questão debatida no referido paradigma dizia respeito à constitucionalidade (ou não) da Lei nº 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro, que tornou obrigatória a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas dependências e cercanias de todas as escolas públicas municipais, estabelecendo que



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

cada unidade escolar deveria ter, no mínimo, duas câmeras de segurança que registrem permanentemente as suas áreas de acesso e principais instalações internas, bem como que tais equipamentos deveriam apresentar recurso de gravação de imagem.

No voto condutor, o E. Ministro Relator Gilmar Mendes, ponderou:

(...)

No caso em exame, a lei municipal que prevê a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não vislumbro nenhum vício de inconstitucionalidade formal na legislação impugnada. Por fim, acrescente-se que a proteção aos direitos da criança e do adolescente qualifica-se como direito fundamental de segunda dimensão que impõe ao Poder Público a satisfação de um dever de prestação positiva destinado a todos os entes políticos que compõem a organização federativa do Estado Brasileiro, nos termos do art. 227 da Constituição.

Com efeito, o E. Supremo Tribunal Federal entendeu que a norma discutida não violava a reserva de administração ou iniciativa reservada ao Poder Executivo Municipal, ainda que sua implementação ensejasse custos expressivos ao Município, implicando a realização de licitações para aquisição, instalação, manutenção e controle dos equipamentos, com demanda de pessoal para tal.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Na hipótese em tela, a norma impugnada, ao estabelecer diretriz de acessibilidade, não trata especificamente da estrutura ou atribuição dos órgãos do Poder Executivo, tampouco do regime jurídico dos servidores públicos. Cuida-se, na realidade, de norma que visa dar concretude a direito social previsto constitucionalmente, razão pela qual não se verifica a ofensa ao princípio da separação dos poderes.

O art. 227 da Constituição Federal estabelece que *“É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”*.

Os parágrafos 1º e 2º do mencionado dispositivo, por sua vez, dispõem:

§ 1º O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem, admitida a participação de entidades não governamentais, mediante políticas específicas e obedecendo aos seguintes preceitos:

I - aplicação de percentual dos recursos públicos destinados à saúde na assistência materno-infantil;



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

II - criação de programas de prevenção e atendimento especializado para as pessoas portadoras de deficiência física, sensorial ou mental, bem como de integração social do adolescente e do jovem portador de deficiência, mediante o treinamento para o trabalho e a convivência, e a facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de obstáculos arquitetônicos e de todas as formas de discriminação.

§ 2º A lei disporá sobre normas de construção dos logradouros e dos edifícios de uso público e de fabricação de veículos de transporte coletivo, a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência.

Na mesma linha, o art. 244 da Constituição Federal, que prescreve:

Art. 244. A lei disporá sobre a adaptação dos logradouros, dos edifícios de uso público e dos veículos de transporte coletivo atualmente existentes a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência, conforme o disposto no art. 227, § 2º.

No que diz respeito à competência para legislar acerca da proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência, o art. 24, inciso XIV da Carta Magna determina que cabe à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre o tema, observada a competência suplementar dos Municípios, nos termos do art. 30, inciso II.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Nesse contexto, foi promulgada a Lei Federal n.º 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que *“Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências”*.

Com efeito, a norma municipal em análise objetivou concretizar os direitos constitucionais das pessoas com deficiência no âmbito municipal, observadas as normas gerais estabelecidas pela União, sem tratar de qualquer uma das matérias previstas no § 2º do art. 24 da Constituição Bandeirante.

Observo que o E. Supremo Tribunal Federal, ao analisar a constitucionalidade da Lei n.º 1.597/2011 do Estado do Amapá, que autorizou o Poder Executivo a construir e implantar na cidade de Macapá a Casa de Apoio aos Estudantes e Professores Provenientes do Interior do Estado – CAEPI, entendeu que *“Não ofende a separação de poderes, a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição”*.

A ação foi julgada improcedente, em acórdão assim ementado:



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

*EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. LEI 1.597/2011, DO ESTADO DO AMAPÁ. CRIAÇÃO DA CASA DE APOIO AOS ESTUDANTES E PROFESSORES PROVENIENTES DO INTERIOR DO ESTADO. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE. 1. Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. Precedentes. 2. **Não ofende a separação de poderes, a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição.** Precedentes. 3. Ação direta julgada improcedente. (ADI 4723, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 22/06/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-172 DIVULG 07-07-2020 PUBLIC 08-07-2020)*

Relevante destacar trecho do voto condutor:

(...)

De outra forma, não procede a alegação de ofensa ao art. 61, § 1º, II, “e”, da Constituição da República, porquanto, consoante fixada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, não há violação por vício de iniciativa se a norma impugnada não cria, extingue ou altera órgãos da Administração Pública local.

Sobre esse tema, o Plenário desta Corte, ao apreciar o ARE 878.911, de relatoria do Min. Gilmar Mendes, em sede de repercussão geral, resolveu que, a despeito de eventual dispêndio de verbas públicas, a norma que não dispõe sobre a estrutura ou sobre as atribuições da Administração não viola a regra de iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo. Confira-se:



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

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 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 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10- 2016 PUBLIC 11-10-2016, g.n.)

(...)

No caso em exame, da leitura do texto normativo, é possível depreender que o Assembleia Legislativa limitou-se a garantir direitos sociais constitucionalmente previstos. A norma, vai, pois, ao encontro dos direitos sociais à moradia e à educação, previstos no art. 6º da CRFB.

*Noutras palavras, não se trata sequer de reconhecer direitos, visto que eles emanam da própria Constituição, mas de lhes dar concretude. Trata-se, assim, de providência exigida de todos os poderes do Estado. Conforme fiz observar quando do julgamento da ADI 5.243, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Red. para o acórdão Min. Edson Fachin, Pleno, DJe 02.08.2019, **não há invasão***



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

de competência quando o poder legislativo limita-se a explicitar o conteúdo de direito fundamental já expresso na Constituição.

Não restam dúvidas de que a construção e manutenção de uma casa de apoio para abrigar estudantes e professores que venham do interior do estado para a capital em busca de qualquer espécie de nível educacional, que não esteja disponível em seus municípios de origem, cria obrigações para a Administração Pública e para o Poder Executivo. Tais obrigações, no entanto, não implicam, necessariamente, a alteração de sua estrutura ou a criação de novas atribuições. Não há, a rigor, diminuição ou ampliação de normas de competência, salvo as que, implicitamente, ante ao reconhecimento constitucional dos direitos à moradia e à educação, derivam da própria Constituição.

A lei estadual, quando se presta a promover o cumprimento de encargo inerente ao Poder Público para a viabilidade de concretização do direito social, não fere prerrogativa constitucional de iniciativa.

Se não há vício de iniciativa, não há falar em ofensa à separação dos poderes ou em usurpação dos poderes constitucionais outorgados ao Executivo. A atuação do legislador amapaense é consentânea com sua função constitucional, cabendo ao Poder Executivo regulamentá-la nos termos e limites de sua competência.

(...)

Tal entendimento foi reiterado recentemente no julgamento da ADI 7149, de relatoria do Exmo. Ministro Ricardo Lewandowski:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 9.385/2021, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, QUE INSERIU O INCISO XII NO ART. 19 DA LEI 4.528/2005, PARA GARANTIR A RESERVA DE VAGAS EM ESCOLA PARA IRMÃOS QUE FREQUENTEM A MESMA ETAPA OU CICLO ESCOLAR. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 2º; 61, § 1º, II, E; E 84, VI, A, DA CF. NÃO OCORRÊNCIA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. I - O Plenário do Supremo Tribunal Federal já deliberou que “norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria”, assim como “não ofende a separação de poderes, a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição”. (ADI 4.723/AP, Rel. Min. Edson Fachin) II - Ao garantir a reserva de vaga para irmãos, sem influenciar no funcionamento de órgãos, alterar o regime jurídico de servidores, estabelecer regramento procedimental sobre matrículas ou proibir o gestor de implementar estratégias por ele idealizadas, a norma editada pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro não subtraiu do Chefe do Poder Executivo a iniciativa que lhe é reservada pelos artigos 61, § 1º, II, e; e 84, VI, a, ambos do Texto Constitucional, de observância obrigatória pelos Estados-membros. III - A norma impugnada não representa inovação legislativa, já que o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (Lei 8.069/1990), marco legal dos direitos das crianças e dos adolescentes, já contempla, em seu artigo 53, V, dispositivo com conteúdo semelhante. IV - Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (ADI 7149, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 26/09/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-199 DIVULG 04-10-2022 PUBLIC 05-10-2022)

Considerando o exposto, bem como que as obrigações impostas à Administração Pública pela Lei Municipal n.º



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

6.3347/2022 não implicam, necessariamente, a alteração de sua estrutura ou a criação de novas atribuições, não há que se falar em vício de iniciativa ou ofensa à separação dos poderes, uma vez que não se verifica usurpação de competências legislativas ou materiais do chefe do Poder Executivo Municipal.

No que diz respeito à alegação de inconstitucionalidade decorrente da inobservância ao disposto no art. 113 do ADCT, ou seja, em razão da ausência de estimativa do impacto orçamentário e financeiro da norma, observo que, embora o referido dispositivo não tenha sido reproduzido pela Constituição Bandeirante, é certo que se presta ao controle concentrado de constitucionalidade de norma municipal, conforme tese fixada pelo E. Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema nº 484¹.

Este C. Órgão Especial adotava o entendimento de que o artigo 113 do ADCT não se aplicava aos Municípios. No entanto, reviu seu posicionamento, a fim de observar os julgados do E. Supremo Tribunal Federal, no sentido de que o artigo 113 do ADCT é aplicável a todos os entes federativos.

Nesse sentido:

*AÇÃO DIRETA DE
 INCONSTITUCIONALIDADE – LEI COMPLEMENTAR Nº 660/2021*

¹ *“Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados”*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

*DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO – INICIATIVA PARLAMENTAR - ISENÇÃO PARCIAL DE IPTU PARA IMÓVEIS COM SISTEMAS DE APROVEITAMENTO DE ÁGUA DA CHUVA E ENERGIA SOLAR INSTALADOS – ESTIMATIVA DE IMPACTO FINANCEIRO – INEXISTÊNCIA – OFENSA AO ART. 113 DO ADCT E ART. 144 CE - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – RECONHECIMENTO. 1. Lei municipal que institui o "IPTU verde", com redução do imposto em até 15% para imóveis em que haja instalação de sistema de captação de água da chuva, de aquecimento solar ou de geração de energia fotovoltaica. Competência legislativa concorrente. Tema nº 282 do STF 2. **A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro (art. 113 ADCT). Norma de reprodução obrigatória, dirigida a todos os entes federativos. Parâmetro de controle concentrado de constitucionalidade (Tema nº 484 do STF).** 3. Lei Complementar nº 660/21 que não foi precedida de estimativa de impacto orçamentário e financeiro. Ofensa ao art. 144 da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade formal. Reconhecimento. Ação direta de inconstitucionalidade procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2155357-07.2021.8.26.0000; Relator (a): Décio Notarangeli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 01/12/2021; Data de Registro: 02/12/2021)*

No caso dos autos, entretanto, conforme constou no parecer da d. Procuradoria Geral de Justiça, a norma em questão “*não cria despesas substanciais, que já deviam estar contempladas nas leis orçamentárias, em atenção aos mandamentos constitucionais e legais (Lei Federal n.º 13.146/2015 – Estatuto da Pessoa com Deficiência)*” (fl. 168), razão pela qual não há que se falar em ofensa ao art. 113 do ADCT.

Na mesma direção, a informação apresentada



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

pelo Presidente da Câmara Municipal de Catanduva, no sentido de que “a lei em questão não vai gerar despesas além daquelas já previstas na lei orçamentária do município”. Isso porque, a Lei n.º 6.337/2022 limitou-se “a explicitar o conteúdo de direito fundamental já expresso na Constituição” e em outras normas de caráter geral.

Com efeito, as obrigações de disponibilizar cadeiras de rodas e veículos/equipamentos, realizar obras e serviços de acessibilidade, entre outras que importem em despesas, já existiam previamente à promulgação da lei municipal que, portanto, não trouxe qualquer impacto orçamentário ou financeiro.

Por outro lado, faz-se necessário declarar a inconstitucionalidade da expressão “em até 90 (noventa) dias de sua publicação”, prevista no art. 4º da norma. Tal dispositivo mostra-se incompatível com o art. 5º da Constituição Estadual, que consagra o princípio da separação e da independência dos poderes, bem como com o artigo 47, incisos II e XIV, do mesmo diploma legal, uma vez que a regulamentação de leis está inserida na competência privativa do Poder Executivo, razão pela qual ao legislador não é permitido impor prazo para que as leis sejam regulamentadas.

Nesse sentido:

*AÇÃO DIRETA DE
 INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n. 10.413, de 13 de setembro de
 2021, do Município de Santo André, que institui o acréscimo de*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

aparelhos que possibilitem aos cidadãos com deficiência física a prática desportiva, em praças públicas, parques e outros locais públicos. 1) A Constituição Estadual constitui parâmetro exclusivo do controle de constitucionalidade pela via concentrada, direta e abstrata de lei ou ato normativo municipal. Impossibilidade de análise dos dispositivos legais invocados frente à Lei Orgânica do Município ou à Lei de Responsabilidade Fiscal. 2) Iniciativa parlamentar. Vício formal subjetivo não configurado. Incidência do Tema 917 do Supremo Tribunal Federal. Norma geral e abstrata referente à inclusão social de pessoas portadoras de deficiência física. Matéria de interesse local. Competência concorrente. 3) Hipótese em que se autoriza a realização de termos de cooperação, parcerias e convênios pelo Chefe do Poder Executivo. Impossibilidade. Ingerência do Poder Legislativo nos atos de gestão administrativa. Ofensa à separação dos poderes. Inconstitucionalidade verificada, neste tocante. 4) Ausência de dotação orçamentária que não induz à violação aos artigos 25, caput e 176, incisos I e II, da Constituição Paulista. Precedentes deste C. Órgão Especial. Procedência parcial da ação (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2023995-42.2022.8.26.0000; Relator (a): Xavier de Aquino; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 10/08/2022; Data de Registro: 15/08/2022)

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 4.566, de 17 de setembro de 2021, do Município de Itapeva, que "dispõe sobre a garantia do direito ao acesso pleno à informação aos deficientes visuais, por meio da implementação do Projeto '#PraCegoVer' nas publicações que veiculem imagens, nos sítios eletrônicos e redes sociais de órgãos da Administração Pública direta e indireta e dá outras providências". Iniciativa parlamentar. Constitucionalidade. Inocorrência de violação ao princípio da separação de poderes. Norma que trata de diretrizes gerais de política de acessibilidade, assegurando condições de inclusão aos deficientes. Matéria que não está elencada no rol daquelas de iniciativa reservada do Poder Executivo (art. 24, § 2º, da Constituição Estadual), além de não impor atribuições a órgãos públicos, interferência na Administração do Município, ou fixação de prazos, e, portanto, não viola o princípio da reserva da administração (art. 47, incisos II, XIV, XIX, da Constituição Estadual). Ação julgada improcedente. (TJSP;



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Direta de Inconstitucionalidade 2285433-22.2021.8.26.0000; Relator (a): Aroldo Viotti; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 18/05/2022; Data de Registro: 20/05/2022)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 2.130, de 10 de junho de 2021, do Município de Altinópolis, que dispõe sobre a instalação de brinquedos e equipamentos adaptados no âmbito das academias ao ar livre para pessoa com deficiência (PCDs). 1) Violação ao princípio da Separação de Poderes. Inocorrência. Norma que se restringe a cuidar de diretrizes gerais de política de acessibilidade, assegurando condições de inclusão aos deficientes. Inexistência de conflito entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo. Matéria que não se encontra no rol de iniciativa reservada do Poder Executivo elencado no parágrafo 2º do artigo 24 da Constituição Estadual, bem como não impõe atribuições a órgãos públicos, interferência na Administração do Município, ou fixação de prazos, e, portanto não viola o princípio da Reserva da Administração previsto no (art. 47, incisos II, XIV, XIX). 2) Irrelevante a arguição de criação de despesas. Eventual ausência de receitas acarreta, no máximo, a inexecutabilidade da norma no mesmo exercício em que foi promulgada. De rigor a declaração de constitucionalidade da Lei nº 2.130, de 10 de junho de 2021, do Município de Altinópolis. Ação direta julgada improcedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2141419-42.2021.8.26.0000; Relator (a): Cristina Zucchi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 02/02/2022; Data de Registro: 08/02/2022)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal nº 5.071, de 24.08.15, do Município de Mauá, dispondo sobre a obrigatoriedade de reservar 5% (cinco por cento) dos assentos no Teatro Municipal, em todos os eventos, para pessoas idosas e/ou com deficiência ou mobilidade reduzida. Vício de iniciativa. Inocorrência. Matéria relativa à inclusão social das pessoas portadoras de deficiências e idosas. Norma se destina à promoção do princípio da dignidade da pessoa humana, fundamento do Estado Brasileiro (art. 1º, III, da CF). Iniciativa legislativa comum.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Organização administrativa. Afronta a separação dos poderes. Inocorrência. Fonte de custeio. Presente. Além do mais, a ausência de indicação ou indicação genérica não torna a norma inconstitucional, podendo resultar apenas em sua inexecutabilidade para o mesmo exercício. Precedentes. Ação improcedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2297324-74.2020.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 25/08/2021; Data de Registro: 26/08/2021)

Diante do exposto, julgo parcialmente procedente o pedido formulado, apenas para declarar a inconstitucionalidade da expressão “*em até 90 (noventa) dias de sua publicação*”, prevista no art. 4º da Lei Municipal n.º 6.337/2022, do Município de Catanduva.

LUCIANA ALMEIDA PRADO BRESCIANI

Relatora