

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2021.0000672570

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2298290-37.2020.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITA DO MUNICÍPIO DE ANDRADINA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ANDRADINA.

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 PINHEIRO FRANCO (Presidente), JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, FERRAZ DE ARRUDA, ADEMIR BENEDITO, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, CLAUDIO GODOY, SOARES LEVADA, MOREIRA VIEGAS, COSTABILE E SOLIMENE, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, ELCIO TRUJILLO, LUIS SOARES DE MELLO, RICARDO ANAFE, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES E FERREIRA RODRIGUES.

São Paulo, 18 de agosto de 2021.

EVARISTO DOS SANTOS
RELATOR
Assinatura Eletrônica

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ADIn nº 2.298.290-37.2020.8.26.0000 – São Paulo

Voto nº **45.028**

Autor: PREFEITA MUNICIPAL DE ANDRADINA

Réu: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ANDRADINA

(Lei nº 3.739/20)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Lei Municipal nº 3.739, de 26 de novembro de 2020, de iniciativa parlamentar, dispoendo sobre a política municipal de proteção dos direitos das pessoas com transtorno do espectro autista.

Vício de iniciativa. *Cabe, privativamente, ao Executivo a iniciativa legislativa na matéria de servidores públicos e seu regime jurídico. Presença do vício apontado, apenas em relação ao art. 5º ao determinar que a instituição de horário especial para servidores municipais que tenham sob sua responsabilidade e cuidados, cônjuge, filho ou dependente com deficiência de transtorno do espectro autista. Reconhecimento de **inconstitucionalidade** por vício de iniciativa apenas do art. 5º, por afronta aos arts. 5º, 24, §2º, 4, da CE.*

Quanto ao mais, *compete a todos os poderes do Estado – e não apenas ao Poder Executivo – a adoção de medidas visando à mais ampla proteção e inclusão social das pessoas portadoras do transtorno do espectro autista e outras deficiências. Promoção do princípio da dignidade da pessoa humana, fundamento do Estado Brasileiro (art. 1º, III, da CF).*

Organização administrativa. *Permite contrato ou convênio entre o poder público e pessoas jurídicas de direito privado para cumprimento de diretrizes firmadas. Afronta à separação dos poderes no que se refere ao parágrafo único, do art. 2º. Matéria de gestão administrativa. **Inconstitucionalidade** por ofensa aos arts. 5º, 47, inciso XIV e 144 da CE.*

Ação procedente, em parte.

1. Trata-se de **ação direta de inconstitucionalidade** da Prefeita Municipal de Andradina tendo por objeto a **Lei Municipal nº 3.739**, de 26 de novembro de 2020 (fls. 17/19) que "... *dispõe sobre política municipal de proteção dos direitos das pessoas com transtorno do espectro autista e dá outras providências*".

Sustentou, em resumo, haver ofensa aos arts. 5º, 47 e 144 da Constituição Estadual. Presente vício de iniciativa. Violado princípio da separação dos poderes.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Providências a implantar estão na esfera de atribuições do Poder Executivo. Citou precedentes. Daí a liminar e a declaração de inconstitucionalidade (fls. 01/13).

Concedida, em parte, a liminar (fls. 30/31). Vieram informações da Câmara Municipal (fls. 36/67). Opinou a d. Procuradoria Geral de Justiça pela procedência parcial (fls. 75/84).

É o relatório.

2. Procedente, em parte, a ação.

Trata-se de **ação direta de inconstitucionalidade** da Prefeita Municipal de Andradina tendo por objeto a **Lei Municipal nº 3.739**, de 26 de novembro de 2020 (fls. 17/19) que "... *dispõe sobre política municipal de proteção dos direitos das pessoas com transtorno do espectro autista e dá outras providências*".

Alegou, em síntese, vício de iniciativa e violação à separação de poderes, em razão da indevida ingerência em atos de gestão.

Assim dispõe a lei impugnada:

"Art. 1º. Fica instituída a Política Municipal de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista, no que se compreende: Transtorno Autista, Síndrome de Asperger, Transtorno Desintegrativo da Infância, Transtorno Invasivo do Desenvolvimento Sem Outra Especificação e Síndrome de Rett; e estabelece diretrizes para sua consecução."

"§ 1º Para os efeitos desta Lei, é considerada pessoa com Transtorno do Espectro Autista aquela com anomalia qualitativa constituída por característica global do desenvolvimento, conforme definido na Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados com a Saúde (CID) da Organização Mundial da Saúde (OMS)."

"§ 2º A pessoa com Transtorno do Espectro Autista é considerada pessoa com deficiência, para todos os efeitos legais."

"Art. 2º São diretrizes da Política Municipal de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista:"

"I — a intersetorialidade no desenvolvimento das ações e das políticas e no atendimento à pessoa com Transtorno do Espectro Autista;"

"II — a participação da comunidade na formulação de políticas públicas voltadas para as pessoas com Transtorno do Espectro Autista e o controle social"

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

da sua implantação, acompanhamento e avaliação;"

"III — a atenção integral às necessidades de saúde da pessoa com Transtorno do Espectro Autista, objetivando o diagnóstico precoce, o atendimento multiprofissional e o acesso a medicamentos e nutrientes;"

"IV — o estímulo à inserção da pessoa com Transtorno do Espectro Autista no mercado de trabalho, observadas as peculiaridades da deficiência e as disposições da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente);"

"V — a responsabilidade do poder público quanto à informação pública relativa ao transtorno e suas implicações;"

"VI — o incentivo à formação e à capacitação de profissionais especializados no atendimento à pessoa com Transtorno do Espectro Autista, bem como a pais e responsáveis;"

"VII — o incentivo à pesquisa científica, com prioridade para estudos epidemiológicos tendentes a dimensionar a magnitude e as características do problema relativo ao Transtorno do Espectro Autista no país;"

"VIII — qualificar os profissionais de educação conforme orientação dada pelas normas ABA, TEECH e PECS, estes reconhecidos como os mais adequados para resultados efetivos."

"Parágrafo único. Para cumprimento das diretrizes de que trata este artigo, o poder público poderá firmar contrato de direito público ou convênio com pessoas jurídicas de direito privado."

"Art. 3º São direitos da pessoa com Transtorno do Espectro Autista:"

"I — a vida digna, a integridade física e moral, o livre desenvolvimento da personalidade, a segurança e o lazer;"

"II — a proteção contra qualquer forma de abuso e exploração;"

"III — o acesso a ações e serviços de saúde, com vistas à atenção integral às suas necessidades de saúde, incluindo:"

"a) o diagnóstico precoce, ainda que não definitivo;"

"b) o atendimento multiprofissional;"

"c) a nutrição adequada e a terapia nutricional;"

"d) os medicamentos;"

"e) informações que auxiliem no diagnóstico e no tratamento."

"IV — o acesso:"

"a) à educação e ao ensino profissionalizante;"

"b) à garantia das vagas em escola da rede pública municipal;"

"c) à moradia, inclusive à residência protegida (se for o caso);"

"d) ao mercado de trabalho;"

"e) à previdência social e à assistência social."

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

"Art. 4º A pessoa com Transtorno do Espectro Autista não será submetida a tratamento desumano ou degradante, não será privada de sua liberdade ou do convívio familiar nem sofrerá discriminação por motivo da deficiência."

"Art. 5º O Município instituirá horário especial para seus servidores municipais que tenham, sob sua responsabilidade e cuidados, cônjuge, filho ou dependente com deficiência de transtorno do espectro autista."

"Art. 6º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação." (grifei - fls. 17/19).

É caso de reconhecer a inconstitucionalidade, mas, apenas em parte, da norma atacada.

a) Vício de iniciativa.

a.1. Quanto ao art. 5º da Lei Municipal nº 3.739/20.

Presente mácula dessa natureza quanto à questionada Lei nº 3.739, de 26 de novembro de 2020, tão somente quanto a seu art. 5º.

O art. 5º, ao determinar que o Município "... instituirá *horário especial para seus servidores municipais que tenham, sob sua responsabilidade e cuidados, cônjuge, filho ou dependente com deficiência de transtorno do espectro autista*.", acarretou inequívoca **ingerência** em matéria de servidores públicos.

Ensinam **GILMAR FERREIRA MENDES** e **PAULO GUSTAVO GONET BRANCO**, ao tratarem da **iniciativa privativa do Presidente da República**, à luz do art. 61, § 1º, I e II, da **Constituição Federal**, reserva-se "... ao chefe do Executivo (reserva-se) a iniciativa de leis que fixem ou modifiquem (...) versem sobre organização administrativa..." ("Curso de Direito Constitucional" – Ed. Saraiva – 2013 – 4.1.1.6. – p. 868).

Tal prerrogativa restou distribuída, na **Constituição Bandeirante**, por vários incisos de seu **art. 47** ("**Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:**"), sendo os mais pertinentes ao caso dos autos, os **incisos II** ("**II – exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;**"), **XI** ("**XI – iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;**"); **XIV** ("**XIV – praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;**"), e **XIX**, letra "a" ("**XIX – dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração**").

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos.") de **observância** necessária no âmbito Municipal, também por imposição da **Carta Paulista (art. 144 da Constituição Estadual – "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." - grifei).**

Por sua vez, dispõe a **Constituição Bandeirante**, ao tratar de **iniciativa privativa do Governador do Estado**, em seu art. 24, §2º:

"§ 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 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos."

Conforme autorizada doutrina, são matérias reservadas ao Chefe do Poder Executivo aquelas que envolvem **(a) servidores públicos; (b) estrutura administrativa; (c) leis orçamentárias; geração de despesas; e, (d) leis tributárias benéficas** (GIOVANI DA SILVA CORRALO – "O Poder Legislativo Municipal" – Ed. Malheiros – 2008 – p. 82/87).

No âmbito local, observa, com a síntese dos doutos, **HELLY LOPES MEIRELLES**:

"Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que 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." (grifei - "Direito Municipal Brasileiro" - 2021 - 19ª ed. - Ed. JusPodivm e Malheiros Editores - Cap. XI - 1.2. - p. 499).*

De igual forma a lição de **JOÃO JAMPAULO JÚNIOR** ("O Processo Legislativo Municipal" - Ed. Forum - 2009 - p. 81); **JOSÉ AFONSO DA SILVA** ("Manual do Vereador" - Ed. Malheiros - 2004 - p. 108) e **JOSÉ NILO DE CASTRO** ("Direito Municipal Positivo" - Ed. Del Rey - 2010 - 183), dentre outros.

Adverte **GIOVANI DA SILVA CORRALO** sobre a iniciativa exclusiva do Executivo Municipal quanto a servidores públicos que ela "... **engloba tudo o que disser respeito à vida funcional e remuneratória dos servidores públicos municipais**." (grifei - "O Poder Legislativo Municipal" - Ed. Malheiros - 2008 - p. 82/83).

De sua parte, o **Colendo Supremo Tribunal Federal** tem entendido afrontado referido preceito constitucional em casos como **(1)** dos arts. 69 e 74 do ADCT do Estado do Rio de Janeiro, ao dispor sobre provimento derivado de cargos públicos (transferência e transformação de cargos) (ADI nº 248/RJ - DJ 08.04.94 - Rel. Min. **CELSO DE MELLO**); **(2)** do § 8º do art. 126 da Constituição do Estado de São Paulo introduzido pela EC nº 1, de 20.12.90, ao dispor sobre regime jurídico de servidores, estabilidade e aposentadoria (aposentadoria aos ocupantes de cargos em comissão em igualdade de condições com os demais servidores) (ADI 582/SP - DJ 11.02.00 - Rel. Min. **NÉRI DA SILVEIRA**); **(3)** do inciso VI do art. 54 da Constituição do Estado do Piauí, ao estipular limite de idade para o ingresso no serviço público (ADI 2873/PI - DJ-e 08.11.07 - Rel. Min. **ELLEN GRACIE**); **(4)** da Lei nº 7.000/97 do Rio Grande do Norte, ao conceder anistia às faltas praticadas por servidores públicos estaduais (ADI nº 1.594/RN - DJ-e de 21.08.08 - Rel. Min. **EROS GRAU**) e **(5)** da Emenda Constitucional nº 54/08, do Mato Grosso, ao dispor sobre o regime jurídico dos servidores públicos do Estado - subsídios de desembargadores (ADI nº 4.154/MT - DJ-e 17.06.10 - Rel. Min. **RICARDO LEWANDOWSKI**).

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Observe-se, ademais, recente orientação do **Colendo Supremo Tribunal Federal** no julgamento da **Repercussão Geral (Tema nº 917)** atrelada ao **RE nº 878.911**:

"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."

" Decisão: O Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. No mérito, por maioria, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria, vencido o Ministro Marco Aurélio. Não se manifestaram os Ministros Celso de Mello e Rosa Weber." (grifei - RE nº 878.911, Tema nº 917 – v.u. j. de 30.09.16 – DJ-e de 11.10.16 - Relator Ministro GILMAR MENDES).

Ora, por – **regime jurídico** – segundo **JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO**, deve ser entendido o "... conjunto de regras de direito que regulam determinada relação jurídica" ("Manual de Direito Administrativo" – Ed. Atlas – 2012 – p. 592').

O **Pretório Excelso** já definiu, em inúmeros julgados, o âmbito da locução – **regime jurídico do servidor**, assim dispondo:

"Trata-se, em essência, de noção que, em virtude da extensão de sua abrangência conceitual, compreende todas as regras pertinentes (a) às formas de provimento; (b) às formas de nomeação; (c) à realização do concurso; (d) à posse; (e) ao exercício, inclusive as hipóteses de afastamento, de dispensa de ponto e de contagem de tempo de serviço; (f) às hipóteses de vacância; (g) à promoção e respectivos critérios, bem como avaliação do mérito e classificação final (cursos, títulos, interstícios mínimos); (h) aos direitos e às vantagens de ordem pecuniária; (i) às reposições salariais e aos vencimentos; (j) ao horário de trabalho e ao ponto, inclusive os regimes especiais de trabalho; (k) aos adicionais por tempo de serviço, gratificações, diárias, ajudas de custo e acumulações remuneradas; (l) às férias, licença em geral, estabilidade, disponibilidade, aposentadoria; (m) aos

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

deveres e proibições; (n) às penalidades e sua aplicação; (o) ao processo administrativo." (grifei - ADI nº 766/RS (medida liminar) – DJ de 27.05.94 – Rel. Min. **CELSO DE MELLO**).

No mesmo sentido: ADI nº 4.154 – MT – v.u. j. de 26.05.10 – DJ-e de 17.06.10 – Rel. Min. **RICARDO LEWANDOWSKI**.

Como já comentado por ocasião do deferimento da liminar (fls. 30/31), há recente reconhecimento, neste **Colendo Órgão Especial**, de inconstitucionalidade de norma de origem parlamentar em caso similar:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Arguição em face da Lei nº 4.291/2020, promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal do Município de Mirassol, que dispõe sobre a redução da jornada de trabalho pela metade dos servidores públicos municipais, que tenham cônjuge ou filho sob sua guarda com deficiência. Redução da jornada de trabalho de servidores públicos, objeto da lei impugnada, é assunto reservado à iniciativa legislativa do Executivo. Vício de iniciativa. Ocorrência. Transgressão à matéria de competência privativa do alcaide, nos termos dos artigos 5º; 24, § 2º, 4, da Constituição Estadual. Invasão pelo órgão legiferante de temática característica da função do Chefe do Executivo, havendo afronta à independência e harmonia dos Poderes. Precedentes do Supremo Tribunal Federal e deste Órgão Especial. Inconstitucionalidade caracterizada. Ação procedente" (grifei – ADIn nº 2.085.936-61.2020.8.26.0000 – v.u. j. de 17.03.21 – Rel. Des. **JAMES SIANO**).

Descabe ao legislativo **reduzir a jornada de trabalho dos servidores municipais**.

Daí a inconstitucionalidade do **art. 5º, da Lei Municipal nº 3.739/20**, por ofensa aos arts. 5º, 24, §2º, 4, da Constituição do Estado de São Paulo.

a.2. Quanto aos demais aspectos.

No mais, **não** vislumbro vício de iniciativa.

A matéria disciplinada pela lei local – regulação municipal de direitos das pessoas com espectro autista – à exceção do dispositivo acima analisado (art. 5º), **não** configura **vício formal** no processo legislativo.

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

A Constituição Federal estabelece como um dos fundamentos do Estado Brasileiro "*a dignidade da pessoa humana*" (art. 1º, III), e inclui o **direito à igualdade** no rol de direitos e garantias fundamentais do cidadão (art. 5º).

Preocupou-se o legislador local com a proteção e assistência às pessoas com necessidades especiais, matéria de inequívoca iniciativa legislativa comum (artigo 23, inciso II, da C.F.).

Ademais, o Brasil é signatário da **Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência**, de 30.03.07, aprovada pelo Congresso Nacional por meio do **Decreto Legislativo n° 186/08**, comprometendo-se a "*... promover, proteger e assegurar o exercício pleno e equitativo de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas com deficiência e promover o respeito pela sua dignidade inerente*" (art. 1º).

Não bastasse, em 2015 foi promulgado o **Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei n° 13.146/15)**, "*... destinado a assegurar e a promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais por pessoa com deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania*" (art. 1º).

No tocante, especificamente, às pessoas portadoras de **autismo**, destaca-se, na esfera federal, a **Lei n° 12.764/12**, instituindo a **Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista**.

Dentre suas diretrizes, destacam-se a "*... participação da comunidade na formulação de políticas públicas voltadas para as pessoas com transtorno do espectro autista*" (art. 2º, II) e a "*responsabilidade do poder público quanto à informação pública relativa ao transtorno e suas implicações*" (grifei – art. 2º, VI).

No âmbito do Estado de São Paulo, é de grande importância a **Lei Estadual n° 16.756/18**, estabelecendo:

"Artigo 1º - Os estabelecimentos públicos e privados que disponibilizam atendimento prioritário devem inserir nas placas que sinalizam esse tipo de atendimento a "fita quebra-cabeça", símbolo mundial da conscientização sobre o Transtorno do Espectro Autista - TEA."

Ora, como se vê, o ordenamento jurídico, em nível internacional, federal e estadual, alberga a **proteção integral** da pessoa portadora de transtorno do espectro

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

autista, cabendo a **todos os poderes** do Estado – e **não** apenas ao **Poder Executivo** – a adoção de medidas concretas visando à mais ampla **proteção** e **inclusão social** de tais pessoas, em homenagem ao princípio da dignidade da pessoa humana.

Observe-se o entendimento deste **Col. Órgão Especial**:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Municipal nº 7.820/2020, do Município de Guarulhos, que "cria Lei de proteção aos direitos à saúde bucal de pessoa com Transtorno do Espectro Autista" – Alegação de violação de competência reservada à União – Matéria que, em que pese tocar a proteção da saúde, insere-se, no caso concreto, dentro da competência legislativa municipal, posto que toca assunto de interesse predominantemente local. VÍCIO DE INICIATIVA – Orientação, trazida pelo Tema de número 917, do e. STF, de que a iniciativa dos vereadores é ampla, encontrando limites naqueles assuntos afetos diretamente ao Chefe do Poder Executivo, portanto, a ele privativos, quais sejam, a estruturação da Administração Pública; a atribuição de seus órgãos e o regime jurídico de servidores públicos, ainda que as propostas legislativas impliquem em criação de despesas. Diante disso, necessário concluir que a Lei interfere na esfera reservada à administração apenas em pontos singulares. Especificamente, nota-se vício em seu artigo 1º, incisos V e VI, especificamente em relação ao estabelecimento de prazo máximo para realização de consultas e exames. ALEGAÇÃO DE LESÃO À ISONOMIA - O referido princípio disciplina a possibilidade de concessão de tratamento diverso a cenários jurídicos díspares. De fato, ele decorre precisamente da aplicação da isonomia, em seu sentido material, buscando oferecer justo tratamento a situações que mereçam ser submetidas a regramento diverso – No caso concreto, a Lei oferta tratamento diferenciado a um específico grupo dos munícipes. E a razão para a diferenciação é explicitada pela justificativa da Lei, que traz como fator a, comparativamente, precária saúde bucal das pessoas que possuem a Síndrome tratada. Sua maior vulnerabilidade, considerada a específica matéria tratada pela Lei, firma, no que importa à análise da (in)constitucionalidade da Lei, razões suficientes para a discriminação, tendo como norte o atendimento da isonomia, em sua vertente material. Ação julgada parcialmente procedente apenas para reconhecer a inconstitucionalidade dos incisos V e VI, do Artigo 1º, da Lei Municipal nº 7.820, de 10 de março de 2020, do Município de Guarulhos, especificamente no ponto em que fixa o prazo máximo de 15 (quinze) dias para as providências aludidas." (grifei – ADIn nº 2.270.972-79.2020.8.26.0000 – v.u. j. de 23.06.21 – Rel. Des. ALEX ZILENOVSKI).

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE TORNA OBRIGATÓRIO AOS ESTABELECIMENTOS PÚBLICOS E PRIVADOS A INSERÇÃO, NAS PLACAS E AVISOS SINALIZADORES DE ATENDIMENTO PRIORITÁRIO, **SÍMBOLO MUNDIAL DA CONSCIENTIZAÇÃO DO AUTISMO**'. LEI MUNICIPAL DELIMITADA À REGULAMENTAÇÃO ESTABELECIDADA, NO ÂMBITO VERTICAL, E CUMPRE A FINALIDADE PROGRAMÁTICA DA NORMA COMPLEMENTAR, DENTRO DOS PRECISOS LIMITES DESTA, BUSCANDO ASSEGURAR E PROMOVER, EM CONDIÇÕES DE IGUALDADE, O EXERCÍCIO DOS DIREITOS E DAS LIBERDADES FUNDAMENTAIS DA PESSOA DEFICIENTE, AUTISTA. RESPEITADAS AS NORMAS FEDERAIS E ESTADUAIS. AUSÊNCIA DE AFRONTA AO PACTO FEDERATIVO. NORMA DE INICIATIVA PARLAMENTAR. **LEGISLAÇÃO QUE NÃO INTERFERE NA GESTÃO ADMINISTRATIVA DO MUNICÍPIO. NORMA QUE SE RESTRINGE A CUIDAR DE MATÉRIA REFERENTE À INFORMAÇÃO E ESTÍMULO AO EXERCÍCIO DA CIDADANIA. INEXISTÊNCIA DE AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INEXISTÊNCIA DE AFRONTA À REGRA CONTIDA NO ARTIGO 25 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO. CRIAÇÃO DE GASTOS SEM INDICAÇÃO DE FONTE DE CUSTEIO. POSSIBILIDADE DE REALOCAÇÃO E SUPLEMENTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. Ação direta julgada improcedente.**" (grifei – ADIn nº 2.241.455-97.2018.8.26.0000 – v.u. j. de 28.08.19 – Rel. Des. **CRISTINA ZUCCHI**).

"... a edição, pelo ente público, de lei que regule uma questão, promovendo o valor constitucional contido na norma autorizadora no caso, a proteção à pessoa portadora de deficiência, é cumprir o comando "o Poder Público promoverá", ainda que o ato normativo daí resultante imponha obrigação a terceiros."

(...)

"... a implementação de mecanismos de acessibilidade, com intuito de assegurar o atendimento prioritário das pessoas com deficiência consumidoras, é medida incentivada pela nossa ordem jurídica, como forma de maximizar sua autonomia, mobilidade pessoal e qualidade de vida."

"Assim, a legislação impugnada, além de não representar uma afronta ao pacto federativo, **acaba por promover, no âmbito local, as intenções veiculadas na legislação federal e estadual, que buscam assegurar e promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais por pessoa com deficiência.**" (ADIn nº 2.156.531-90.207.8.26.0000 – p.m.v. j. de 23.05.18 – Rel. Designado Des. **MOACIR PERES**).

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Confira-se, ainda, de que fui Relator, em caso similar: ADIn nº 2.256.219-54.2019.8.26.0000 – v.u. j. de 10.06.20.

Assim, é caso de reconhecer a inconstitucionalidade, por **vício de iniciativa, apenas do art. 5º, da Lei Municipal nº 3.739/20**, por afronta aos arts. 5º, 24, §2º, 4, da Constituição do Estado de São Paulo.

b) Quanto à separação dos poderes.

A D. Procuradoria abordou, em seu parecer (fls. 75/84), a ocorrência de vício quanto ao **parágrafo único, do art. 2º, da Lei Municipal nº 3.739/20**.

O **parágrafo único, do art. 2º da Lei nº 3.739/20** fere a **independência e separação dos poderes** ("*Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*") e configura **inadmissível** invasão do Legislativo na esfera Executiva.

O dispositivo cria **autorização** ao Poder Executivo, ao prever que "*Para cumprimento das diretrizes de que trata este artigo, o poder público poderá firmar contrato de direito público ou convênio com pessoas jurídicas de direito privado.*"

Inequívoca **ingerência** no tema **gestão administrativa**.

Nesse sentido já se pronunciou o **Col. Órgão Especial**:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 3.774, de 11 de maio de 2020, do Município de Tietê, que "institui no âmbito do Município de Tietê, o Programa de Apoio às Pessoas com Doença de Alzheimer e Outras Demências e aos seus familiares e dá outras providências" Alegação de vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos Poderes. Reconhecimento parcial Rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual Norma de conteúdo programático Inconstitucionalidade, contudo, dos incisos V, VI, VII, VIII e IX, do art. 2º, e art. 3º da Lei nº 3.774/2020. Dispositivos que impõem obrigações à Administração Pública, em clara ofensa ao princípio da reserva da Administração Afronta aos artigos 5º, 47 e 144 da Carta Bandeirante. Pedido parcialmente procedente."

"Isso porque, o gerenciamento da prestação de serviços públicos é

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*competência do Poder Executivo, único dos Poderes que detém instrumentos e recursos próprios para **avaliar a conveniência e oportunidade da Administração Pública**, de tal arte que a imposição ao Poder Executivo das atividades descritas no artigo 3º da Lei nº 3.774/2020, importa em atos típicos de gestão administrativa, destinados à sua organização e funcionamento, conferindo atribuições aos órgãos municipais, como bem ressaltou o eminente Relator, in verbis:"*

*"(...) constata-se que o artigo 3º da norma em análise deve ser declarado inconstitucional, **por ter clara natureza autorizativa, em afronta ao princípio da legalidade**, inculcado nos artigos 5º, III, e 372, ambos da Constituição Federal, e 1113 da Constituição Paulista. A atuação de toda autoridade pública deve se submeter à soberania da lei, sendo certo, portanto, que em nosso Estado de Direito exige-se lei, dotada e obrigatoriedade insita, para a criação de novos direitos e obrigações no ordenamento jurídico. **Não pode o legislador transferir o exercício dessa típica função à administração municipal por meio de suposta "autorização"**. E, ainda que se interprete esse artigo como sendo de caráter impositivo, a ordem para a celebração de parceria, intercâmbio ou convênio à administração, como forma de consecução da lei, abrange questão afeta à organização administrativa e funcionamento do Poder Executivo, o que configura transgressão ao artigo 47, incisos II, XIV e XIX, a, da Constituição." (grifei – ADIn nº 2.133.498-66.2020.8.26.0000 – p.m.v. j. de 10.02.21 – Rel. Designado Des. RICARDO ANAFE).*

*"Assim, não há dúvidas sobre a inconstitucionalidade do parágrafo único do artigo 2º da lei objurgada, por **determinar ao Poder Executivo celebração de convênios e parcerias, além de ações conjuntas de fiscalização**, bem como a exigência de campanhas educativas periódicas, **impactando órgãos internos e a despesa pública, vulnerando o preceito do Tema 917 em repercussão geral do Supremo Tribunal Federal acima reproduzido**." (grifei – ADIn nº 2062542-25.2020.8.26.0000 – v.u. j. de 16.09.20 – Rel. Des. JACOB VALENTE).*

Invadiu-se, inequivocamente, seara privativa do Executivo.

Haveria, em outros termos, ofensa ao **princípio constitucional da 'reserva de administração'**. Ele, segundo o **Pretório Excelso**, "... impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo." (RE nº 427.574-ED – j. de 13.12.11 – Rel. Min. CELSO DE MELLO – DJE de 13.02.12 e ADI nº 3.343 – j. de 01.09.11 – Plenário – Rel. p/ o Ac. Min. LUIZ

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

FUX – DJE de 22.11.11).

Daí a **inconstitucionalidade**, também, do **parágrafo único, do art. 2º**, da Lei Municipal nº 3.739/20 de Andradina.

Mais não é preciso acrescentar.

Diante dos aludidos vícios de inconstitucionalidade, **invalidam-se (a) o parágrafo único, do art. 2º** assim como **(b) o art. 5º**, ambos da **Lei nº 3.739/20**, do Município de Andradina, por afronta aos arts. 5º, 24, §2º, 4, 47, inciso XIV, 117 e 144 da **Constituição Estadual**.

3. Julgo procedente, em parte, a ação.

EVARISTO DOS SANTOS
Relator
(assinado eletronicamente)