



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**Registro: 2022.0000303228**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2233100-93.2021.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO.

**ACORDAM**, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "POR MAIORIA DE VOTOS, JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. VENCIDOS OS EXMOS. SRS. DES. LUCIANA BRESCIANI (COM DECLARAÇÃO), MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, TORRES DE CARVALHO, LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES E FIGUEIREDO GONÇALVES.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), JAMES SIANO, COSTABILE E SOLIMENE, TORRES DE CARVALHO, LUCIANA BRESCIANI, ELCIO TRUJILLO, LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, FIGUEIREDO GONÇALVES, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, MATHEUS FONTES, AROLDO VIOTTI E CRISTINA ZUCCHI.

São Paulo, 20 de abril de 2022.

**JACOB VALENTE**

**RELATOR**

**Assinatura Eletrônica**



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE n°  
2233100-93.2021.8.26.0000**

**Autor:** PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO

**Réu:** PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO

**VOTO N° 33.150**

\*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 13.945, de 27 de setembro de 2021, do Município de São José do Rio Preto, de iniciativa parlamentar com integral veto do Prefeito, que cria a 'obrigatoriedade de escolas públicas e privadas disponibilizarem cadeiras em locais determinados nas salas de aula aos portadores de transtorno de Déficit de Atenção e Hiperatividade – TDAH' - Alegação de usurpação da competência privativa do Poder Executivo, violando a separação os poderes, bem como da competência concorrente da União e dos Estados para legislar sobre Educação – SISTEMA DE ENSINO – Projeto apresentado por parlamentar direcionado a obrigar os gestores escolares a implementarem organização do ambiente de sala de aula para potencializar o aprendizado de portadores de TDAH – Nítida invasão da autonomia dos estabelecimentos educacionais para implemento do projeto didático-pedagógico de acolhimento de alunos com o referido transtorno, além de usurpar competência da União e dos Estados para disciplinar a matéria que não é de interesse somente local (artigos 209, inciso I e 211 da CF/88; 239 e 248 da CE/89) – Superveniência, ainda, da Lei Federal nº 14.254, de 30 de novembro de 2021, que estabelece o programa nacional de acompanhamento integral de educandos portadores de TDAH, com fixação de diretrizes gerais que limitam a atuação suplementar dos Municípios no que couber (artigo 30, incisos I e II, da CF/88) – Necessidade de infraestrutura permanente multidisciplinar que adentra na organização das Secretarias de Educação e Saúde do Município, afastando a aplicação do precedente do Tema 917, em repercussão geral, do S.T.F. - Inconstitucionalidade verificada por ofensa aos artigos 5º; 47, incisos II, XIV e XIX, alínea 'a'; e 144 da Constituição Estadual – Precedentes deste Órgão Especial – Ação julgada procedente.\*



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**1** – Trata-se de ação ajuizada pelo Prefeito do Município de São José do Rio Preto a pretender a declaração de inconstitucionalidade integral da **Lei nº 13.945, de 27 de setembro de 2021**, de iniciativa parlamentar, objeto de seu integral veto, derrubado pela Casa Legislativa que a promulgou, que dispõe sobre a *'obrigatoriedade de as Escolas Públicas e Privadas disponibilizarem cadeiras em locais determinados nas salas de aulas aos portadores de Déficit de Atenção e Hiperatividade – TDAH no Município de São José do Rio Preto, e dá outras providências'* (fls. 18/19).

Diz o alcaide, em síntese, que a matéria é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, pois envolve gestão administrativa de serviço público (artigos 5º, 47, incisos II e XIV, e 144 da Constituição Bandeirante), além de tocar na competência concorrente da União e dos Estados para legislar sobre diretrizes gerais sobre a Educação (artigos 22, inciso XXIV, 24, inciso IX, 206, inciso II, da CF/88), violando, ainda, a autonomia pedagógica das instituições de ensino (artigos 206 e ss da CF/88 e 237 da CE/89). Aponta, também, ausência de estimativa do impacto orçamentário e financeiro no respectivo projeto de lei.

Foi concedida antecipação da tutela em caráter cautelar (fls. 38/40), sem notícia de interposição de agravo interno contra a mesma.

Após regular citação eletrônica (fls. 81), o Procurador Geral do Estado se manifestou as fls. 83/90 no sentido de que a competência concorrente em matéria de educação cabe à União (normas gerais) e aos Estados (suplementar), não estando a matéria sob o prisma de 'interesse local' para atrair a competência municipal na forma dos incisos I e II do artigo 30 da CF/88. Aponta, ainda, que o Município pode disciplinar a oferta da educação infantil e do ensino fundamental, sem entrar na seara das escolas particulares, conforme artigo 248 da Constituição Bandeirante.

A Câmara Municipal, devidamente



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

notificada na pessoa do seu Presidente, ofertou as singelas informações de fls. 47/50, sustentando, em síntese, que a lei tramitou normalmente pelas comissões da Casa, sem emitir opinião sobre eiva de inconstitucionalidade ou não.

A douta Procuradoria Geral de Justiça, no seu parecer de fls. 95/107, opina pela improcedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade, porque a matéria é de competência concorrente no âmbito da saúde, dentro dos limites do interesse local do Município, podendo atingir estabelecimentos públicos e privados pelo princípio da igualdade, sem qualquer repercussão na estrutura ou atribuição de órgão subordinado ao Poder Executivo. Aponta, ainda, que a falta de previsão orçamentária conduz à ineficácia da norma no respectivo ano orçamentário.

É o sucinto relatório.

**2 - DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA  
MUNICIPAL NO ÂMBITO DA PROTEÇÃO DA SAÚDE E DAS  
BASES DA EDUCAÇÃO**

Leitura da inicial revela a intenção de declaração de inconstitucionalidade integral da seguinte Lei Municipal (fls. 18/19, com grifos desse subscritor):

**LEI Nº 13.945, DE 27/09/2021**

Dispõe sobre a obrigatoriedade de as Escolas Públicas e Privadas disponibilizarem cadeiras em locais determinados nas salas de aulas aos portadores de transtorno de Déficit de Atenção e Hiperatividade - TDAH no Município de São José do Rio Preto, e dá outras providências.

Ver. Pedro Roberto Gomes,



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Presidente da Câmara Municipal de São José do Rio Preto, Estado de São Paulo, usando das atribuições que lhe me são conferidas por lei, FAÇO SABER que a Câmara Municipal manteve e eu promulgo, nos termos dos § 6º, do artigo 44, da Lei Orgânica do Município, a seguinte Lei:

**Artigo 1º** - As unidades escolares públicas e privadas, do Município de São José do Rio Preto, ficam obrigadas a disponibilizar, em suas salas de aula, assentos na primeira fila aos alunos com Transtorno de Déficit de Atenção e Hiperatividade - TDAH assegurando seu posicionamento afastado de janelas, cartazes e outros elementos, que contribuam para qualquer tipo de distração.

**Parágrafo único** - Nos casos em que houver alunos com outros tipos de deficiência ou dificuldades de aprendizagem, além do Transtorno de Déficit de Atenção e Hiperatividade - TDAH, os professores terão autonomia para organizar a sala de aula de acordo com as estratégias pedagógicas que entendam necessárias para cada caso.

**Artigo 2º** - Para o atendimento ao disposto no artigo 1º, será necessário a apresentação por parte dos pais ou responsáveis pelo aluno, de laudo neurológico comprovante de TDAH, no momento da efetivação da matrícula ou rematrícula.

**Artigo 3º** - As unidades escolares das redes públicas e privadas deverão promover a organização de suas classes de forma a assegurar ao aluno com TDAH a otimização do aproveitamento de sua experiência educacional e social, em consonância com o projeto pedagógico da escola, respeitada a frequência obrigatória.

**Artigo 4º** - Esta lei entra em vigor 30 (trinta) dias após a data da sua publicação.

Pois bem. Não se olvida que os Municípios ostentam competência para legislar sobre assuntos de interesse local, conforme artigo 30, inciso I, da CF. Entretanto se faz necessária observância de certos requisitos na obra legislativa, cuja falta acarreta a



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

inconstitucionalidade formal do ato.

A propósito, Hely Lopes Meirelles adverte:

*"No sistema brasileiro o governo municipal é de funções divididas, cabendo as executivas à Prefeitura e as legislativas à Câmara de Vereadores. Esses dois Poderes, entrosando suas atividades específicas, realizam com independência e harmonia o governo local, nas condições expressas na lei orgânica do Município. O sistema de separação de funções - executivas e legislativas - impede que o órgão de um Poder exerça atribuições do outro. Assim sendo, a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regras para a Administração; a Prefeitura as executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou da Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante" (in, Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed., Editora: Malheiros, 2014, p. 735).*

Conforme adiantado no exame do pedido de antecipação da tutela cautelar, que restou deferida, a Lei nº 13.945, de 27 de setembro de 2021, principalmente no seu artigo 3º, estabelece a **obrigação** aos gestores das instituições de ensino, públicas e privadas, nos mais diversos graus, de providenciar infraestrutura e organização dentro da sala de aula para a otimização do aprendizado e convivência social do aluno diagnosticado com TDAH, trespassando, à evidência, a autonomia didático-pedagógica que lhes é garantida, bem como o livre ensino pela iniciativa privada, que é condicionada apenas pelo cumprimento das normas gerais da educação nacional (artigo 209, inciso I, e 211 da CF/88). Aliás, nesse aspecto, basta olhar para os artigos 2º e 3º da norma objurgada para aferir que há usurpação da autonomia das unidades escolares e professores de implementarem a própria organização dentro do seu projeto pedagógico (inclusivo ou



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

não).

Note-se, com bem apontado pela manifestação da douta Procuradora Geral do Estado, que a exegese dos artigos 239 e 248 a Constituição Bandeirante conduzem ao entendimento que caberia ao Estado de São Paulo (por meio da sua Secretaria da Educação), estabelecer diretrizes regionais para essa fiscalização, eis que a situação, notadamente, não é de 'interesse local', mas dentro de um sistema mais amplo de acesso adequado ao ensino regular. Nesse aspecto, bem lembrou do julgamento da **ADIN 2216237-67.2018.8.26.0000**, em 13/02/2019, no qual esse colegiado seguiu de forma unânime o voto condutor do relator, Des. Renato Sartorelli:

**"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 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"**

Além disso, apesar de, em princípio, não haver afronta ao preceito do artigo 176 da Constituição





PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Estadual em relação ao orçamento corrente em 2021, a lei objurgada não se limita a autorizar que o Poder Executivo institua um programa de atendimento personalizado aos portadores de TDAH dentro de sala de aula, mas estabelece premissas que implicam no aparelhamento de meios funcionais e materiais da Secretaria de Educação sob a gestão do Prefeito (artigo 1º da sobredita Lei). É situação distinta, por exemplo, do caso de um professor identificar aluno com suspeita ou diagnóstico de TDAH, ou outro tipo de deficiência que dificulte a aprendizagem, encaminhando o caso para a direção da instituição de ensino e aos coordenadores pedagógicos, para formulação de estratégias de acolhimento, segundo a infraestrutura disponível, os profissionais e alunos que convivem com aquele. E, se há repercussão na atribuição de órgãos sob a administração do Poder Executivo, o projeto de lei deve ser, em princípio, da sua exclusiva iniciativa, ainda que a matéria seja de relevante interesse social.

Além disso, durante o processamento da presente ação direta o PL n° 3.517/2019 concluiu sua tramitação no Senado Federal e foi convolado na **Lei n° 14.254, de 30 de novembro de 2021**, estabelecendo o acompanhamento integral de educandos com dislexia ou transtorno de déficit de atenção com hiperatividade (TDAH), com apoio de profissionais da área da saúde, assistência social e da própria escola, de modo que caberá aos professores o encaminhamento dos casos identificados para a equipe de atendimento multissetorial (artigo 5º).

A superveniência da sobredita Lei Federal, estabelecendo 'normas gerais' para o acompanhamento multidisciplinar de alunos com o referido transtorno, exigirá que o Município de São José do Rio Preto edite norma específica, se o quiser, para suplementá-la no que achar necessário, o que, por óbvio, não se resume à mera disposição de cadeiras no sala de aula sem qualquer orientação técnica.

Em verdade, apesar de louvável a iniciativa parlamentar em prol da saúde das crianças/adolescentes portadores de tal síndrome, e do parecer da douta Procuradoria Geral de Justiça, a implementação do programa de acompanhamento a que se refere a Lei Federal n° 14.254/2021 exigirá infraestrutura permanente multidisciplinar dentro da organização das Secretarias da Educação e Saúde do município, e articulação com os gestores dos estabelecimentos de ensino públicos e



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

privados.

E, se há repercussão na atribuição de órgãos sob a administração do Poder Executivo, o projeto de lei deve ser, em princípio, da sua exclusiva iniciativa, como o decidido por este Colendo Órgão Especial em casos que envolvem prestação de serviços de saúde, educação, segurança e outros, como, por exemplo:

**"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal n. 2.632, de 18 de abril de 2.018, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a obrigação de realizar teste de acuidade visual e teste auditivo em todas as crianças da rede de ensino fundamental municipal – Inaplicabilidade ao caso do Tema 917 de Repercussão Geral - Hipótese de invasão da competência privativa do Chefe do Executivo para administrar o Município - Criação de atribuições a órgão público - Configurada violação aos artigos 5º, 24, § 2º, 47, II, XIV e XIX, todos da Constituição Estadual Inconstitucionalidade declarada - Ação julgada procedente."** (ADIN 2189317-56.2018.8.26.0000, rel. Des. Salles Rossi, j. 30/01/2019)

Nesse aspecto, segundo a Constituição Paulista, pelo princípio da simetria, apenas o Poder Executivo Municipal pode iniciar leis que alterem as rotinas dos órgãos sob sua gestão e não se enquadrem na hipótese da competência concorrente citada linhas atrás:

**CONSTITUIÇÃO ESTADUAL**

**Artigo 5º** - São Poderes do Estado, 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:

[...]



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**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;

**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.

**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.

Portanto, não há como arredar a integral inconstitucionalidade da referida Lei, por invadir competência privativa do Chefe do Poder Executivo, bem como a da União para fixação de normas gerais sobre aprendizagem.

### **3 - ANÁLISE FINAL**

Estabelecida a fundamentação analítica determinada pelo artigo 489, § 1º, do C.P.C., pelo meu voto: **a-) declaro** a inconstitucionalidade da Lei nº 13.945, de 27 de setembro de 2021, do Município de São José do Rio Preto, por confronto vertical com os artigos 5º; 47, incisos II, XIV e XIX, alínea 'a'; e 144 da Constituição Estadual; **b-) ratifico** a antecipação de tutela cautelar concedida as fls. 38/40.

**4** - Destarte, nos termos acima especificados, **julga-se procedente a ação.**

**JACOB VALENTE**  
Relator



Órgão Especial – Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

**Direta de Inconstitucionalidade nº 2233100-93.2021.8.26.0000**

Autor: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO  
PRETO

Interessado: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO  
JOSÉ DO RIO PRETO

**DECLARAÇÃO DE VOTO DIVERGENTE**

**Nº 29.681**

Reporto-me aos termos do relatório do ilustre e culto Relator Sorteado, Desembargador Jacob Valente:

*1 – Trata-se de ação ajuizada pelo Prefeito do Município de São José do Rio Preto a pretender a declaração de inconstitucionalidade integral da Lei nº 13.945, de 27 de setembro de 2021, de iniciativa parlamentar, objeto de seu integral veto, derrubado pela Casa Legislativa que a promulgou, que dispõe sobre a 'obrigatoriedade de as Escolas Públicas e Privadas disponibilizarem cadeiras em locais determinados nas salas de aulas aos portadores de Déficit de Atenção e Hiperatividade – TDAH no Município de São José do Rio Preto, e dá outras providências' (fls. 18/19).*

*Diz o alcaide, em síntese, que a matéria é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, pois envolve gestão administrativa de serviço público (artigos 5º, 47, incisos II e XIV, e 144 da Constituição Bandeirante), além de tocar na competência concorrente da União e dos Estados para legislar sobre diretrizes gerais sobre a Educação (artigos 22, inciso XXIV, 24, inciso IX, 206, inciso II, da CF/88), violando, ainda, a autonomia pedagógica das instituições de ensino (artigos 206 e ss da CF/88 e 237 da CE/89). Aponta, também, ausência de estimativa do impacto orçamentário e financeiro no respectivo*



*projeto de lei.*

*Foi concedida antecipação da tutela em caráter cautelar (fls. 38/40), sem notícia de interposição de agravo interno contra a mesma.*

*Após regular citação eletrônica (fls. 81), o Procurador Geral do Estado se manifestou as fls. 83/90 no sentido de que a competência concorrente em matéria de educação cabe à União (normas gerais) e aos Estados (suplementar), não estando a matéria sob o prisma de 'interesse local' para atrair a competência municipal na forma dos incisos I e II do artigo 30 da CF/88. Aponta, ainda, que o Município pode disciplinar a oferta da educação infantil e do ensino fundamental, sem entrar na seara das escolas particulares, conforme artigo 248 da Constituição Bandeirante.*

*A Câmara Municipal, devidamente notificada na pessoa do seu Presidente, ofertou as singelas informações de fls. 47/50, sustentando, em síntese, que a lei tramitou normalmente pelas comissões da Casa, sem emitir opinião sobre eiva de inconstitucionalidade ou não.*

*A douta Procuradoria Geral de Justiça, no seu parecer de fls. 95/107, opina pela improcedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade, porque a matéria é de competência concorrente no âmbito da saúde, dentro dos limites do interesse local do Município, podendo atingir estabelecimentos públicos e privados pelo princípio da igualdade, sem qualquer repercussão na estrutura ou atribuição de órgão subordinado ao Poder Executivo. Aponta, ainda, que a falta de previsão orçamentária conduz à ineficácia da norma no respectivo ano orçamentário.*

### **É o relatório.**

Ouso divergir do i. Relator Sorteado, pelos motivos que abaixo passo a expor.

De início, rememoro a tese firmada pelo E. STF no Tema nº 917 de Repercussão Geral, segundo a qual “*Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie*



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos”.*

O caso concreto no qual foi assentada a jurisprudência da C. Suprema Corte versava sobre lei do Município do Rio de Janeiro que previa a instalação de câmeras de segurança em escolas municipais, declarada inconstitucional pelo E. Tribunal local por vício de iniciativa, sob a alegação de que a matéria era “*atinente à organização e ao funcionamento de órgãos da rede educacional da administração municipal*”.

O E. STF, contudo, reformou o julgado supra, declarando a constitucionalidade da norma local, nos seguintes termos:

*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.*

*Ante o exposto, manifesto-me pelo reconhecimento da repercussão geral da matéria constitucional debatida nos presentes autos e, no mérito, pela reafirmação da jurisprudência desta Corte no sentido de que 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 (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da*



*Constituição Federal).*

*Dessa forma, na linha da jurisprudência desta Corte, conheço do agravo para dar provimento ao recurso extraordinário e reformar o acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, a fim de declarar a constitucionalidade da Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro.*

Registro que a lei municipal, chancelada pela E. Corte Suprema, dispôs, inclusive, sobre pontos específicos da execução da política pública, como número mínimo de câmeras a serem instaladas em cada escola, por exemplo.

Dito isso, tenho que raciocínio similar pode ser adotado na hipótese ora em exame.

A norma local ora impugnada assim dispõe:

*Artigo 1º - As unidades escolares públicas e privadas, do Município de São José do Rio Preto, ficam obrigadas a disponibilizar, em suas salas de aula, assentos na primeira fila aos alunos com Transtorno de Déficit de Atenção e Hiperatividade - TDAH assegurando seu posicionamento afastado de janelas, cartazes e outros elementos, que contribuam para qualquer tipo de distração.*

*Parágrafo único - Nos casos em que houver alunos com outros tipos de deficiência ou dificuldades de aprendizagem, além do Transtorno de Déficit de Atenção e Hiperatividade - TDAH, os professores terão autonomia para organizar a sala de aula de acordo com as estratégias pedagógicas que entendam necessárias para cada caso.*

*Artigo 2º - Para o atendimento ao disposto no artigo 1º, será necessário a apresentação por parte dos pais ou responsáveis pelo aluno, de laudo neurológico comprovante de TDAH, no momento da efetivação da matrícula ou rematrícula.*

*Artigo 3º - As unidades escolares das redes públicas e privadas deverão promover a organização de suas classes de*





PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*forma a assegurar ao aluno com TDAH a otimização do aproveitamento de sua experiência educacional e social, em consonância com o projeto pedagógico da escola, respeitada a frequência obrigatória.*

*Artigo 4º - Esta lei entra em vigor 30 (trinta) dias após a data da sua publicação.*

Em suma, o diploma legal de iniciativa parlamentar tão somente disciplina acerca do posicionamento, nas salas de aula das unidades escolares das redes pública e privada, das carteiras destinadas a alunos portadores de TDHA e ou de outras deficiências e limitações que prejudiquem o aprendizado.

O confronto entre as medidas supra e aquelas previstas na lei examinada no *leading case* conduz à conclusão de que as observadas na presente ação são menos intrusivas que aquelas constatadas na capital fluminense, que demandam, para sua concretização, a abertura de procedimento licitatório, obras para instalação dos equipamentos, manutenção, entre outros atos de complexidade evidentemente superior —considerado o ponto de vista da movimentação da máquina estatal —aos necessários à mera realocação de alunos específicos visando a melhoria das condições de ensino, que sequer gera custo financeiro à Municipalidade.

Nesse sentido, permito-me transcrever excerto do judicioso parecer da D. Procuradoria Geral de Justiça —que, por sinal, opinou pela improcedência do pedido —no qual é realizado o cotejo entre o discutido paradigma e a norma impugnada nesta ação:

*No caso supracitado, o ato normativo impugnado cuidava da obrigatoriedade de instalação de câmeras de monitoramento*





PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*em escolas públicas municipais e cercanias, protegendo, mediante a imposição de prestações positivas ao Poder Público, direitos fundamentais de segunda geração relacionados à criança e ao adolescente, conforme preceitua o art. 227 da Constituição Federal.*

*Nesta ação direta de inconstitucionalidade, como já explicitado, a lei impugnada também trata de adequação da infraestrutura, em estabelecimentos de ensino públicos ou privados, protegendo, mediante a imposição de prestações positivas ao Poder Público, direitos fundamentais relacionados à proteção da pessoa com deficiência.*

*Evidente, pois, a semelhança entre o caso ora analisado (em julgamento) e o paradigma, em razão da coincidência entre os fatos fundamentais discutidos e aqueles que serviram de base à ratio decidendi (tese jurídica) constante do precedente.*

Os comandos normativos locais, a meu ver, concretizam o direito fundamental à educação, os direitos da criança e adolescente e dos portadores de deficiência, inserindo-se no âmbito da competência legislativa municipal concorrente sobre a matéria (art. 24, IX, XV e XIV, da CF, notando que não se trata, aqui, da competência privativa disposta no art. 22, XXIV, da Carta da República) e não representando invasão indevida na gestão administrativa realizada pelo Executivo, porquanto “*não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos*”, nos termos empregados pelo E. STF no julgado supracitado.

Friso que não se nega que a efetivação da lei em comento implicará a imposição de obrigações às instituições de ensino e aos docentes, porém tal não se traduz em necessária violação ao princípio da Reserva da Administração, visto que, em aspectos práticos, é de difícil concepção lei cuja implementação não resulte em



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

movimentação do quadro funcional do Executivo. Entendimento contrário tornaria inócua parcela relevante da atividade legislativa exercida pela Casa de Leis.

Ademais, muito embora anterior à Lei Federal nº 14.254/2021, a lei local não aparenta qualquer conflito com a normativa geral acerca do ensino para educandos portadores de transtornos deletérios ao aprendizado.

Confira-se os termos da citada lei federal:

*Art. 1º O poder público deve desenvolver e manter programa de acompanhamento integral para educandos com dislexia, Transtorno do Deficit de Atenção com Hiperatividade (TDAH) ou outro transtorno de aprendizagem.*

*Parágrafo único. O acompanhamento integral previsto no caput deste artigo compreende a identificação precoce do transtorno, o encaminhamento do educando para diagnóstico, o apoio educacional na rede de ensino, bem como o apoio terapêutico especializado na rede de saúde.*

*Art. 2º As escolas da educação básica das redes pública e privada, com o apoio da família e dos serviços de saúde existentes, devem garantir o cuidado e a proteção ao educando com dislexia, TDAH ou outro transtorno de aprendizagem, com vistas ao seu pleno desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, com auxílio das redes de proteção social existentes no território, de natureza governamental ou não governamental.*

*Art. 3º Educandos com dislexia, TDAH ou outro transtorno de aprendizagem que apresentam alterações no desenvolvimento da leitura e da escrita, ou instabilidade na atenção, que repercutam na aprendizagem devem ter assegurado o acompanhamento específico direcionado à sua dificuldade, da forma mais precoce possível, pelos seus educadores no âmbito da escola na qual estão matriculados e podem contar com apoio e orientação da área de saúde, de assistência*



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*social e de outras políticas públicas existentes no território.*

*Art. 4º Necessidades específicas no desenvolvimento do educando serão atendidas pelos profissionais da rede de ensino em parceria com profissionais da rede de saúde.*

*Parágrafo único. Caso seja verificada a necessidade de intervenção terapêutica, esta deverá ser realizada em serviço de saúde em que seja possível a avaliação diagnóstica, com metas de acompanhamento por equipe multidisciplinar composta por profissionais necessários ao desempenho dessa abordagem.*

*Art. 5º No âmbito do programa estabelecido no art. 1º desta Lei, os sistemas de ensino devem garantir aos professores da educação básica amplo acesso à informação, inclusive quanto aos encaminhamentos possíveis para atendimento multissetorial, e formação continuada para capacitá-los à identificação precoce dos sinais relacionados aos transtornos de aprendizagem ou ao TDAH, bem como para o atendimento educacional escolar dos educandos.*

*Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*

As diretrizes acima transcritas não se mostram antagônicas às previsões locais a respeito da realocação dos alunos, sobretudo considerada a autonomia conferida aos docentes para adoção da medida a partir da análise de cada caso concreto (art. 2º), faculdade essa que pode ser exercida em perfeita harmonia com o atendimento multissetorial preconizado na política nacional.

Ademais, ainda que houvesse incompatibilidade, tal ponto não seria passível de exame em sede de controle concentrado de constitucionalidade, eis que estar-se-ia defronte a mera ilegalidade.

Assim sendo, à luz dos parâmetros restritos estabelecidos no Tema nº 917 de Repercussão Geral, e não perdendo de vista que a norma local versa sobre a efetivação de direitos fundamentais,



os quais devem ser prestigiados, não vislumbro inconstitucionalidade no diploma legal debatido.

Por fim, colaciono julgados proferidos por este C. Órgão Especial nos quais foi afastada a inconstitucionalidades de leis similares:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal nº 1.307, de 28.08.18, de iniciativa parlamentar, dispondo sobre a obrigatoriedade de instalação de brinquedos adaptados a crianças deficientes, em praças, parques, escolas e creches municipais, bem como em locais de diversão em geral, abertos ao público. Vício de iniciativa. Inocorrência. Matéria relativa à inclusão social das pessoas portadoras de deficiências. Norma se destina à promoção do princípio da dignidade da pessoa humana, fundamento do Estado Brasileiro (art. 1º, III, da CF). Iniciativa legislativa comum. Organização administrativa. Afronta a separação dos poderes. Presença do vício apontado, apenas em relação ao art. 4º ao autorizar que o Poder Executivo busque incentivos para o cumprimento da lei. Ingerência na organização administrativa. Ausente o vício quanto aos demais artigos da norma. Reconhecimento de inconstitucionalidade apenas do art. 4º, por afronta aos arts. 5º, 47, inciso XIV e 144 da CE. Fonte de custeio. Ausência de indicação ou indicação genérica não torna a norma inconstitucional, podendo resultar apenas em sua inexecutabilidade para o mesmo exercício. Precedentes. Ação procedente, em parte. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2227537-55.2020.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 31/03/2021; Data de Registro: 06/04/2021)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Municipal n. 5.366, de 30 de novembro de 2.017, de iniciativa parlamentar, que dispõe e assegura ao aluno deficiente prioridade na matrícula em escola municipal mais próxima de sua residência – Alegada violação aos artigos 5º, 47, II, XIV e XIX cumulados com o art. 144, todos da Constituição Estadual – Não*



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*ocorrência – Legislação impugnada que não aborda matéria inserida no rol taxativo do art. 24, parágrafo 2º, da Constituição Estadual – Ausência de invasão da competência legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo – Ação improcedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2084952-48.2018.8.26.0000; Relator (a): Salles Rossi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 31/10/2018; Data de Registro: 06/11/2018)*

Ante o exposto, pelo meu voto, divirjo do i.  
Relator Sorteado para julgar improcedente o pedido formulado pelo alcaide.

**LUCIANA ALMEIDA PRADO BRESCIANI**

Desembargadora



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Este documento é cópia do original que recebeu as seguintes assinaturas digitais:

Pg. inicial	Pg. final	Categoria	Nome do assinante	Confirmação
1	10	Acórdãos Eletrônicos	JOSE JACOB VALENTE	19BF953B
11	21	Declarações de Votos	LUCIANA ALMEIDA PRADO BRESCIANI	19C7C739

Para conferir o original acesse o site:

<https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do>, informando o processo 2233100-93.2021.8.26.0000 e o código de confirmação da tabela acima.