



**PROCURADORIA JURÍDICA  
PARECER Nº 142**

**PROJETO DE LEI Nº 12.244**

**PROCESSO Nº 77.717**

De autoria do Vereador **ROMILDO ANTONIO DA SILVA**, o presente projeto condiciona instalação de equipamentos esportivos e de lazer, nas escolas, a percentual adaptado para alunos com necessidades especiais.

A propositura encontra sua justificativa às fls. 03/04.

É o relatório.

**PARECER:**

**PRELIMINARMENTE: DA LEGÍSTICA**

A redação da propositura, tal como se nos apresenta, alcança seara privativa do Poder Executivo, vez que impõe atribuição de instalação de aparelhos adaptados a “toda escola” (art.1º), indiscriminadamente. Além disso, estabelece o *quantum* da reserva mínima dos equipamentos a serem instalados, prerrogativa que configura ato concreto de gestão da Administração Pública.

Entretanto, os óbices destacados podem ser sanados mediante observância de simples emenda competente para restringir o alcance da proposta aos limites da competência parlamentar.

Assim, com tal intuito, **sugerimos** ao nobre autor alteração da redação do projetado art. 1º, nos seguintes termos:



Câmara Municipal de Jundiaí  
São Paulo

*Art. 1º. A instalação de aparelhos e equipamentos esportivos e de lazer na **rede de ensino** é condicionada à reserva de aparelhos adaptados para uso preferencial por alunos com necessidades especiais.*

Explique-se que a referência à “rede de ensino” aqui sugerida tem o condão de direcionar o alcance da propositura com vistas a evitar o vício de materialidade em questão.

Assim, com a finalidade de justificar nossa sugestão, invocamos julgado parcialmente favorável em sede de Ação Declaratória de Inconstitucionalidade, **cujo inteiro teor juntamos cópia:**

*2.146.714-36.2016.8.26.0000.*

*Direta de Inconstitucionalidade / Atos Administrativos*

*Relator(a): Evaristo dos Santos*

*Comarca: São Paulo*

*Órgão julgador: Órgão Especial*

*Data do julgamento: 01/02/2017*

*ADIN 2.146.714-36.2016.8.26.0000. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 3.938, de 08.07.16, instituindo o dia 11 de agosto como o “Dia da Motivação da Leitura”, com outras disposições. **Competência concorrente. Matéria local, abrangida pela competência legislativa da Câmara de Vereadores. Não configurado vício de iniciativa, quebra do princípio da Separação dos Poderes ou violação à 'reserva administrativa'. Aplicação da técnica da interpretação conforme para restringir o alcance da lei à rede pública de ensino municipal. (art. 1º). Vício de iniciativa. (Art. 6º - 'A unidade escolar deverá promover um trabalho pedagógico ...'). Ocorrência. Cabe, privativamente, ao Executivo a iniciativa legislativa de projetos que interfiram na gestão administrativa. Desrespeito ao princípio constitucional da 'reserva de administração'. Afronta a preceitos constitucionais (art. 5º, 47, incisos II e XIV; e a44 todos da Constituição***



*Bandeirante). Precedentes do STF. Fonte de custeio. Ausente violação aos arts. 25 e 176 da CF. Inexistência de despesa pública. Precedente. Ação procedente, em parte. [grifo nosso].*

Desta maneira, **caso seja modificada a redação**, o projeto de lei reunirá as condições de legalidade e constitucionalidade de que carece.

**DA LEGITIMIDADE PARLAMENTAR. MATÉRIA ATINENTE À PROTEÇÃO E GARANTIA DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA. COMPETÊNCIA COMUM (ART. 23, II, CRB; LEI FEDERAL nº 13.146/2015). INTERESSE LOCAL (ART. 30, I, CRB). PRECEDENTES (TJ-SP / STF).**

O presente projeto visa garantir aos alunos com necessidades especiais o acesso adequado aos equipamentos esportivos, em consonância com vasta legislação regente, dentre as quais apontamos as seguintes, acompanhadas dos dispositivos legais pertinentes:

**I.) Da Constituição Federal de 1988:**

*Art. 227. 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.*

*§ 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:  
[...]*

**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.*** [grifo nosso].

II.) **Do Decreto Federal 6.949/2009**, que promulga a **Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo**, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007:

[...]

*5. Para que as pessoas com deficiência participem, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, de **atividades recreativas, esportivas e de lazer**, os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para:*

*a) Incentivar e promover a maior participação possível das pessoas com deficiência **nas atividades esportivas comuns em todos os níveis**;*

*b) Assegurar que as pessoas com deficiência tenham a oportunidade de organizar, desenvolver e participar **em atividades esportivas e recreativas específicas às deficiências e, para tanto, incentivar a provisão de instrução, treinamento e recursos adequados**, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas;*

*c) Assegurar que as pessoas com deficiência tenham acesso a **locais de eventos esportivos, recreativos e turísticos**;*

*d) Assegurar que as crianças com deficiência possam, em igualdade de condições com as demais crianças, **participar de jogos e atividades recreativas, esportivas e de lazer**, inclusive no sistema escolar;*

*e) Assegurar que as pessoas com deficiência tenham acesso aos serviços prestados por pessoas ou entidades envolvidas na organização de atividades recreativas, turísticas, esportivas e de lazer. [grifo nosso].*



III.) **Da Lei Federal 13.146/2015**, que institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência:

Art. 28. Incumbe ao poder público assegurar, criar, desenvolver, implementar, incentivar, acompanhar e avaliar:

**XV - acesso da pessoa com deficiência, em igualdade de condições, a jogos e a atividades recreativas, esportivas e de lazer, no sistema escolar;**

XVI - acessibilidade para todos os estudantes, trabalhadores da educação e demais integrantes da comunidade escolar às edificações, aos ambientes e às atividades concernentes a todas as modalidades, etapas e níveis de ensino; [grifo nosso].

E ainda seria possível lembrar: a.) do Decreto Federal nº 3.298, de 20/12/1999, que regulamenta a Lei Federal nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, cujo teor dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, consolida as normas de proteção e dá outras providências; e b.) do Decreto Federal nº 5.296, de 02/12/2004 (art. 5º, §1º inciso, I, "a"), que regulamenta as Leis Federais nº 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e 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.

Como se observa, o ordenamento pátrio tutela amplamente os direitos perseguidos pelo projeto em comento que, por sua vez, trata da matéria à luz das necessidades identificadas pelo nobre vereador em Jundiaí, em consonância com a Lei Maior local, segundo a qual compete ao Município legislar sobre assuntos de interesse local, suplementando a legislação federal e estadual, deferindo aos Vereadores iniciarem essa modalidade de projeto de lei, que é de natureza concorrente.



Câmara Municipal de Jundiaí  
São Paulo

A propósito, colacionamos jurisprudência do Tribunal Bandeirante sobre casos análogos que atestam a legitimidade para a ignição parlamentar municipal em matéria de proteção e garantia da pessoa com deficiência. Vejamos:

230417-59.2016.8.26.0000

Direta de Inconstitucionalidade / Atos Administrativos

Relator(a): Xavier de Aquino

Comarca: São Paulo

Órgão julgador: Órgão Especial

Data do julgamento: 22/02/2017

Data de registro: 23/02/2017

*Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 3.865, de 18 de agosto de 2.016, do Município de Santa Bárbara D'Oeste, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre serviço de transportem individual, em táxis, de pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida. Vício de iniciativa. Inocorrência. Norma impugnada que disciplina matéria atinente à proteção e garantia de direitos de portadores de deficiência física e pessoas com mobilidade reduzida, que **não é de competência privativa do Alcaide**, não constando do elenco do artigo 24, § 2º, da Constituição do Estado de São Paulo. Competência comum da União, dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios, para cuidar da saúde e assistência pública, proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência, consoante art. 23, II, da Constituição Federal e Lei Federal nº 13.146/2015. **Matéria de interesse local** (art. 30, I, CF). Inconstitucionalidade, entretanto, de dispositivos da norma guerreada que cuidam de matéria afeta à organização administrativa, de competência do Chefe do Executivo. Afronta ao artigo 24, § 2º, n. 2 e 5º da Carta Bandeirante. Possibilidade de declaração da inconstitucionalidade parcial da norma, sem comprometimento da sua ratio legis. Precedentes da Corte. Ação parcialmente procedente. [grifo nosso].*



Câmara Municipal de Jundiaí  
São Paulo

Processo nº 2063686-44.2014.8.26.0000

Direta de Inconstitucionalidade - Atos Administrativos

Relator: Vanderci Álvares

Órgão Julgador: Órgão Especial

Autor: Prefeito Municipal de Catanduva

Réu: Presidente da Câmara Municipal de Catanduva

Data do julgamento: 13/10/2014

*Ementa: 1) Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 5.487, de 26 de novembro de 2013, do Município de Catanduva, de iniciativa parlamentar, que “Dispõe sobre a disponibilização de cadeiras de rodas de propulsão própria (manual) para pessoas com deficiência e mobilidade reduzidas em supermercados e hipermercados no município de Catanduva”. 2) Medida que visa resguardar melhor atendimento aos consumidores portadores de deficiência e mobilidade reduzidas. 3) **Inexistência de violação de iniciativa reservada do Chefe do Executivo, ou mesmo do princípio da separação de poderes.** Interpretação estrita da regra de reserva de iniciativa legislativa do Poder Executivo. Precedentes do STF. 4) A lei impugnada impôs obrigações a estabelecimentos privados (supermercados e hipermercados), e não ao Município. Dever de fiscalização não autoriza deduzir que a verificação do cumprimento da lei importará em criação ou aumento de despesas, com conseqüente ofensa ao art. 25 da Constituição Estadual, pois se trata de atividade inerente ao poder de polícia. Necessidade de eventual criação ou ampliação da estrutura é matéria fática não sujeita a valoração em sede do controle direto de constitucionalidade. 5) Parecer pela improcedência do pedido.[grifo nosso].*

No mesmo compasso, registre-se entendimento **semelhante do Supremo Tribunal Federal**, que afasta a ofensa ao princípio da separação dos poderes em matéria correlata àquela que aqui se discute. Vejamos:



Câmara Municipal de Jundiaí  
São Paulo

ARE 819270 AgR / SP - SÃO PAULO  
AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM  
AGRAVO

Relator(a): Min. GILMAR MENDES

Órgão Julgador: Segunda Turma

Julgamento: 23/09/2016

*Ementa: 1. Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. 2. Não configura ofensa ao princípio da separação de poderes a determinação, pelo Poder Judiciário, da adoção de medidas assecuratórias para garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência. 3. Política pública constitucionalmente prevista. 4. Agravo regimental a que se nega provimento.*

**E, ainda, outros precedentes na mesma direção:**

ADI 1266. Relator Min. EROS GRAU. Tribunal Pleno. Julgado em 06/04/2005. DJ. 23/09/2005.

AI 731.487-AgR. Relatora Min. ELLEN GRACIE. Segunda Turma, DJe 20.8.2010.

RE 440.028. Relator Min. MARCOU AURÉLIO. Primeira Turma. DJ. 26/11/2013.

ARE 862241. Rio de Janeiro. Relator Min. LUIZ FUX. Julgado em 23/11/2015. DJe 26/11/2015.

RE 777.503. São Paulo. Relator Min. CELSO DE MELO. Julgado em 02/02/2015.

ADI 5357. Distrito Federal. Relator Min. EDSON FACHIN. Tribunal Pleno. Julgado em 09/06/2016. DJ. 11/11/2016.

Destarte, em face do exposto, sob o espectro jurídico, entendemos que, **se for acatada a emenda sugerida preliminarmente**, nada





Câmara Municipal de Jundiaí  
São Paulo

obstará a regular tramitação do projeto em comento. Relativamente ao quesito mérito, pronunciar-se-á o soberano Plenário.

**DAS COMISSÕES A SEREM OUVIDAS:**

Conforme dispõe inc. I, do art. 139, do R.I., sugerimos a oitiva das Comissões de Justiça e Redação; Comissão de Direitos, Cidadania e Segurança Urbana; e, ainda, Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia, Cultura, Desporto, Lazer e Turismo.

**QUORUM:** maioria simples (art. 44, *caput*, L.O.M.).

S.m.e.

Jundiaí, 02 de maio de 2017.

Fábio Nadal Pedro  
Procurador-Geral

*Ronaldo Salles Vieira*  
Ronaldo Salles Vieira  
Procurador Jurídico

Elvis Brassaroto Aleixo  
Estagiário de Direito

Júlia Arruda  
Estagiária de Direito

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

**Registro: 2017.0000030910**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2146714-36.2016.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MIRASSOL, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE MIRASSOL.

**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 PAULO DIMAS MASCARETTI (Presidente), MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, TRISTÃO RIBEIRO, BORELLI THOMAZ, JOÃO NEGRINI FILHO, SÉRGIO RUI, SALLES ROSSI, RICARDO ANAFE, ALVARO PASSOS, AMORIM CANTUÁRIA, BÈRETTA DA SILVEIRA, ELCIO TRUJILLO, ADEMIR BENEDITO, PEREIRA CALÇAS, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PÈRES, FERREIRA RODRIGUES E PÉRICLES PIZA.

São Paulo, 1º de fevereiro de 2017.

**Evaristo dos Santos**  
**RELATOR**  
**Assinatura Eletrônica**

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

ADIn nº 2.146.714-36.2016.8.26.0000 – São Paulo

Voto nº **34.766**

Autor: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MIRASSOL

Réu: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE MIRASSOL

(Lei nº 3.938/2016)

***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE***

*Lei nº 3.938, de 08.07.16, instituindo o dia 11 de agosto como o “Dia da Motivação da Leitura”, com outras disposições.*

***Competência concorrente.*** *Matéria local, abrangida pela competência legislativa da Câmara de Vereadores. Não configurado vício de iniciativa, quebra do princípio da Separação dos Poderes ou violação à 'reserva administrativa'.*

*Aplicação da técnica da interpretação conforme para restringir o alcance da lei à rede pública de ensino municipal, (art. 1º).*

***Vício de iniciativa.*** *(Art. 6º - 'A unidade escolar deverá promover um trabalho pedagógico ...'). Ocorrência. Cabe, privativamente, ao Executivo a iniciativa legislativa de projetos que interfiram na gestão administrativa. Desrespeito ao princípio constitucional da 'reserva de administração'. Afronta a preceitos constitucionais (art. 5º, 47, incisos II e XIV; e a44 todos da Constituição Bandeirante). Precedentes do STF.*

*Fonte de custeio.*

*Ausente violação aos arts. 25 e 176 da CF. Inexistência de despesa pública. Precedente.*

***Ação procedente, em parte.***

1. Trata-se de **ação direta de inconstitucionalidade** do Prefeito do Município de Mirassol tendo por objeto a **Lei Municipal nº 3.938**, de 08 de julho de 2016 (fls. 14/15), ao instituir o dia 11 de agosto como o “Dia da Motivação da Leitura”.

Sustentou, preliminarmente, a legitimidade do Prefeito Municipal para propor a demanda. No mais, indica afronta ao Princípio da Separação dos Poderes. Matéria de iniciativa reservada ao Poder Executivo. Inadmissível a rejeição ao veto apresentado. Atingidos preceitos constitucionais (arts. 5º, 47, incisos II e XIV e 144 da CE). Cabe ao Executivo projeto de lei sobre ato concreto de gestão administrativa. Já existe lei de incentivo à redação e à leitura. Cria obrigação para o serviço público municipal e também para a rede estadual de ensino. Lei disciplina como serão desenvolvidas as atividades e designa novas atribuições para os servidores, além de gerar discriminação entre os alunos que não possuem condições financeiras para participar do evento. Daí a suspensão liminar

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

da lei e a declaração de inconstitucionalidade (fls. 01/10).

Concedida a liminar (fls. 30/31). Declinou de sua intervenção o d. Procurador-Geral do Estado (fls. 42/43). Sem informações (fls. 46). Opinou a d. Procuradoria Geral de Justiça pela procedência (fls. 48/54).

É o relatório.

**2. Procedente, em parte, a ação.**

Trata-se de **ação direta de inconstitucionalidade** do Prefeito do Município de Mirassol tendo por objeto a **Lei Municipal nº 3.938**, de 08 de julho de 2016 (fls. 14/15), ao instituir o dia 11 de agosto como o “Dia da Motivação da Leitura”.

Com o seguinte teor referido diploma:

*“Art. 1º Fica instituído o dia 11 de agosto como o “Dia da Motivação da Leitura” entre os estudantes, e neste dia haverá troca de livros entre os estudantes em **todas** as escolas da **rede pública da cidade** de Mirassol.”*

*“Art. 2º No caso do dia 11 de agosto coincidir com final de semana, o “Dia da Motivação da Leitura” deverá ser antecipado para a sexta-feira anterior.”*

*“Art. 3º Os livros deverão ser de literatura, gibis, paradidáticos, podendo ter variados temas e classes indicativas.”*

*“Art. 4º Os livros deverão ser encaminhados ao Grêmio Estudantil ou Coordenação Pedagógica, na falta daquele, da unidade escolar com no mínimo uma semana de antecedência.”*

*“Art. 5º Todos os livros deverão ser de boa qualidade, com assuntos positivos e relevantes, sem alusão a preconceitos de qualquer espécie, além de estar em bom estado de conservação.”*

*“Art. 6º A unidade escolar **deverá promover um trabalho pedagógico que abranja todos os alunos, a fim de conscientizá-los sobre a importância da leitura e o cuidado com o manuseio dos livros e gibis.**”*

*“Art. 7º Visando à boa organização, os alunos que trouxerem os livros receberão a mesma quantidade entregue na hora da troca.”*

*“Art. 8º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.” (grifei - fls. 14/15).*

Com razão, em parte, o autor.

# PODER JUDICIÁRIO

## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

### a) Quanto ao art.º 1º:

Ao estender o alcance da lei a todos os estudantes da rede pública, a lei extrapolou competência local para legislar.

Por isso, impõe-se emprestar a seu texto interpretação conforme a Constituição – possível, na medida em que, nos termos do 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”.

A respeito do tema, lecionam **GILMAR FERREIRA MENDES** e **PAULO GUSTAVO GONET BRANCO**:

*“A interpretação conforme à Constituição passou a ser utilizada, igualmente, no âmbito do controle abstrato de normas. Consoante a prática vigente, limita-se o Tribunal a declarar a legitimidade do ato questionado desde que interpretado em conformidade com a Constituição. O resultado da interpretação, normalmente, é incorporado, na forma resumida, na parte dispositiva da decisão.”* (grifei - “Curso de Direito Constitucional” – Ed. Saraiva – 8ª ed. – 2013 – p. 1.267).

Igualmente valiosas as lições de **INGO WOLFGANG SARLET**, **LUIZ GUILHERME MARINONI**, e **DANIEL MITIDIERO**:

*“No âmbito do controle de constitucionalidade das leis, a interpretação opera, de certo modo, como instrumento de autocontenção (self restraint) da jurisdição constitucional em relação aos atos legislativos, visto que a disposição legal só será declarada inconstitucional quando tal inconstitucionalidade for manifesta e não houver como dar uma atribuição de sentido à norma legal, que, por um lado, não venha a distorcer e reescrever o texto legal (mediante uma interpretação conforme não se deve substituir o conteúdo do regramento legal por um regramento substancialmente novo e produzido pelo Poder Judiciário), por outro lado, evite a declaração de inconstitucionalidade.”* (grifei - “Curso de Direito Constitucional” – Ed. Revista dos Tribunais – 2012 – p. 218)

Assim, para fins de aplicação da norma municipal atacada, impende dar interpretação conforme para restringir apenas à rede pública de ensino municipal.

Dessa maneira, harmoniza-se o preceito impugnado com os ditames do **art. 144 da Constituição Estadual**.

# PODER JUDICIÁRIO

## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assim, de rigor declarar a constitucionalidade do **art. 1º**, da **Lei Municipal nº 3.938**, de 08.07.16, **limitando-se**, porém, sua incidência à rede pública municipal de ensino.

### b) Quanto ao art. 6º:

Há, quanto a esse preceito, **vício de iniciativa**.

Referido preceito, ao determinar à unidade escolar determinado trabalho pedagógico, é, inequivocadamente, em que pesem as duntas opiniões em contrário, dominado pelo **vício de iniciativa**, 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.

Dispositivo da lei, de **iniciativa parlamentar** (fls. 16/19), afeta diretamente seara do Poder Executivo. Impõe – obrigação à Administração –, interfere, diretamente, na **gestão administrativa**, o que não se pode admitir.

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...*” (op. cit. – p. 868).

Assim dispõe a **Constituição Bandeirante**, ao tratar de **iniciativa privativa do Governador do Estado**, em 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;**” – grifei) e **XIX** [“**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;**”], 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.**”).

# PODER JUDICIÁRIO

## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Ora, por – **organização administrativa** – segundo **JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO**, deve ser entendida aquela que “... resulta de um conjunto de normas jurídicas que regem a competência, as relações hierárquicas, a situação jurídica, as formas de atuação e o controle dos órgãos e pessoas, no exercício da função administrativa.” (“Manual de Direito Administrativo” – Ed. Atlas – 2012 – p. 447).

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

*“Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos – e convém se repita – que o Legislativo provê in genere, o Executivo in specie: a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.”* (grifei – “Direito Municipal Brasileiro” – 2013 – 17ª ed. – Ed. Malheiros – Cap. XI – 1.2. – p. 631).

Embora não se admita interpretação extensiva de regra de exceção (“*Matérias sujeitas à iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo taxativamente previstas nos arts. 24, § 2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174, da Constituição Estadual, não comportando qualquer ampliação, máxime por decorrência da atividade do legislador local*” – ADIn nº 0.035.438-64.1998.8.26.0000 – Rel. Des. **PAULO DIMAS MASCARETTI**), **não** é possível **restringir** a ressalva constitucional instituída retirando dela a amplitude lá assegurada. A ela deve ser conferido o âmbito constitucional em prestígio à prerrogativa de Poder.

De sua parte, o **Colendo Supremo Tribunal Federal** tem entendido afrontado referido preceito constitucional em casos como **(1)** da Lei municipal nº 11.015/2005, de Juiz de Fora/MG, ao **criar o serviço** de arquitetura e engenharia públicas (RE nº 601.861/MG – DJ-e de 27.11.09 – Rel. Min. **CÁRMEN LÚCIA**); **(2)** da Lei municipal nº 12.604/98, de São Paulo, ao **obrigar a manutenção de programas e serviços** de atenção à terceira idade (RE nº 505.476/SP – DJ-e de 09.09.11 – Rel. Min. **DIAS TOFFOLI**); **(3)** da Lei municipal nº 12.617/98, de São Paulo, ao prever a **introdução da matéria 'cidade-cidadania' nos currículos escolares** da rede municipal de ensino e da rede privada, modificando o serviço e criando atribuições aos órgãos responsáveis pela educação (RE nº 395.912 Agr/SP – j. em 06.08.13 – Rel. Min. **DIAS**

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

TOFFOLI), dentre outros.

Assim o **Pretório Excelso** já dispôs:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 6.835/2001 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. INCLUSÃO DOS NOMES DE PESSOAS FÍSICAS E JURÍDICAS INADIMPLENTES NO SERASA, CADIN E SPC. ATRIBUIÇÕES DA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA. INICIATIVA DA MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. A lei 6.835/2001, de iniciativa da Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, cria nova atribuição à Secretaria de Fazenda Estadual, órgão integrante do Poder Executivo daquele Estado. À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre organização administrativa do Estado, podendo a questão referente à organização e funcionamento da Administração Estadual, quando não importar em aumento de despesa, ser regulamentada por meio de Decreto do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e art. 84, VI, a da Constituição Federal). Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa da lei ora atacada.” (STF – grifei – ADI nº 2857/ES – DJ-e de 29.11.07 – Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA).*

O art. 6º da norma local – **Lei Municipal nº 3.938/16** – que instituiu o dia 11 de agosto como o “Dia da Motivação da Leitura”, ao **impor** nova atribuição à Administração Municipal, invadindo, inequivocamente, seara privativa do Executivo, caracterizando **vício formal subjetivo** a ensejar o acolhimento da pretensão (ADIn nº 2.101.616-96.2014.8.26.0000 – v.u. j. de 12.11.14 – Rel. Des. XAVIER DE AQUINO).

Tal é o caso dos autos.

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 FUX – DJE de 22.11.11, mencionado pela Douta Procuradoria, dentre outros no mesmo sentido).

Com efeito, ao **impôs** obrigações e disciplinou como serão desenvolvidas as atividades – **art. 6º** da Lei nº 3.938, de 08 de julho de 2016.

Inequívoco o **vício de iniciativa** a macular o preceito em questão.



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

**b) Quanto ao mais.**

**Possível** a mera criação de **data comemorativa** por lei de **iniciativa parlamentar**.

Com efeito, este **Eg. Órgão Especial** assentou recentemente que “... a criação de datas comemorativas é matéria abrangida pela competência legislativa da Câmara dos Vereadores.” (ADIn nº 2.241.247-21.2015.8.26.0000 – v.u. j. de 02.03.16 – Rel. Des. **MÁRCIO BARTOLI**).

Nesse mesmo sentido:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei que institui como evento cultural oficial do município de Suzano o Dia da Bíblia – Ato normativo que cuida de matéria de interesse local - Mera criação de data comemorativa. Constitucionalidade reconhecida. Não ocorrência de vício de iniciativa do projeto de lei por Vereador. Norma editada que não estabelece medidas relacionadas à organização da administração pública, nem cria deveres diversos daqueles genéricos ou mesmo despesas extraordinárias. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.”*

*“... por força da Constituição, os municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive a fixação de datas comemorativas, e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II, da CF). A fixação de datas comemorativas por lei municipal não excede os limites da autonomia legislativa de que foram dotados os municípios.” (ADIn nº 0.140.772-62.2013.8.26.0000 – v.u. j. de 23.10.13 – Rel. Des. **ANTONIO CARLOS MALHEIROS**).*

*“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 951, de 28 de janeiro de 2011, do Município de Bertoga. Norma que institui o "Dia do Guarda Municipal" e dá outras providências. Ato normativo que cuida de matéria de interesse local. Mera criação de data comemorativa. Constitucionalidade reconhecida. Não ocorrência de vício de iniciativa do projeto de lei por Vereador. Norma editada que não estabelece medidas relacionadas à organização da administração pública, nem cria deveres diversos daqueles genéricos ou mesmo despesas extraordinárias. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.” (ADIn nº 0.088.292-10.2013.8.26.0000 – v.u. j. de 31.07.13 – Rel. Des. **KIOITSI CHICUTA**).*

*“DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 4.436, de 10 de dezembro de 2010, do município de Suzano, que 'Dispõe sobre a inclusão, no Calendário Oficial do Município, do Dia do Imigrante, e dá outras providências'.*

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

*Alegação de vício de origem e de aumento de despesas sem indicação da fonte de custeio. Inocorrência da inconstitucionalidade invocada. Mera fixação de data comemorativa. Ausência de criação de órgãos e de cargos públicos ou de despesas para a Municipalidade. Matéria de interesse local. Ação julgada improcedente. Liminar revogada.” (ADIn nº 0.068.550-67.2011.8.26.0000 – v.u. j. de 14.09.11 – Rel. Des. MÁRIO DEVIENNE FERRAZ).*

Assim, no tocante à mera criação do “**Dia da Motivação da Leitura**”, a ser comemorado no dia 11 de agosto no Município de Mirassol (art. 1º da Lei nº 3.938/16) **não** há falar em inconstitucionalidade.

**Irrelevante** já haver lei municipal disciplinando programa sobre o tema (fls. 22).

Preserva-se a **separação dos Poderes** ou, em outros termos, a '**reserva de administração**' que, 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 FUX** – DJE de 22.11.11, dentre outros no mesmo sentido).

Aqui **não** ocorre hipótese já enfrentada neste **C. Órgão Especial**, como nos casos a seguir lembrados:

*“Para definir a questão referente à constitucionalidade ou inconstitucionalidade de normas dessa natureza, importa distinguir, antes de tudo, se a lei impôs obrigações ao Executivo (criando despesas e interferindo na gestão administrativa) ou se simplesmente instituiu uma data comemorativa.”*

*“Quando apenas institui data comemorativa (sem criar despesas e obrigações), a melhor interpretação, respeitados os entendimentos contrários, é o de que não existe vício formal, porque, nessa matéria, a Constituição Estadual e a Constituição Federal não estabelecem reserva de iniciativa.”*

*“No presente caso, todavia, a lei impugnada, além de instituir uma data comemorativa (dia municipal do espiritismo), dispôs, de forma expressa, que a 'comemoração ora instituída passa a integrar o Calendário Oficial de eventos da cidade, assim como as atividades alusivas à data'” (art. 2º), acrescentando, ainda, que 'os eventos em alusão à data serão estabelecidos pelo Poder Executivo' (art. 3º) e que 'as despesas decorrentes da implantação desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário' (art. 4º).”*

*“Não se trata, portanto, de norma que se esgote na simples instituição de data comemorativa (sem despesa s e sem interferência na gestão administrativa)...”*

# PODER JUDICIÁRIO

## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*“Assim, se a norma impugnada menciona expressamente a realização de eventos e atividades (art. 2º), a cargo do Executivo (art. 3º), a quem atribui a responsabilidade pelas despesas decorrentes daquelas comemorações (art. 4º), não é razoável deduzir que 'o Poder Executivo não ficou obrigado à realização de qualquer atividade específica' ou que 'os eventos em alusão à data prevista no art. 3º da lei impugnada serão estabelecidos de acordo com a discricionariedade administrativa.’”*

*“Em resumo, a lei impugnada, no caso, não está adstrita à simples fixação de data comemorativa, mas, em plano muito mais abrangente (interferindo nos atos de gestão do Executivo), prevê a realização de eventos na data escolhida (18 de abril), criando despesas sem indicação dos recursos disponíveis para atender aos novos encargos, daí porque - em razão de violação dos artigos 5.º, 25, 47, II, XIV e XIX, "a" e 144 da Constituição Estadual - deve ser declarada inconstitucional, ao menos na parte que criou obrigações e despesas para a administração.” (grifei - ADIn nº 0.269.424-34.2012.8.26.0000 - v.u. j. de 05.06.13 - Rel. Des. ANTÔNIO LUIZ PIRES NETO).*

*“... não há que se falar em usurpação de atribuições pertinentes à atividade privativa do Executivo, pois, como bem observado no parecer do d. Procurador de Justiça, a Constituição Estadual em momento algum proíbe a Câmara dos Vereadores de legislar sobre a fixação de datas comemorativas, nem tal matéria teria sido reservada com exclusividade ao Chefe do Executivo.”*

*“Os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive a fixação de datas comemorativas, e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II, da CF). A fixação de datas comemorativas por lei municipal não excede os limites da autonomia legislativa de que foram dotados os municípios.”*

*“De outra banda, o Poder Legislativo incorreu em inconstitucionalidade nos artigos 2º e 3º, da Lei 5.274/11, ao autorizar o patrocínio e organização dos eventos para comemorar a data, impondo obrigações à Administração.”*

*“A organização de festas para celebrar o 'Dia do Catolicismo' em conjunto com as Dioceses, as igrejas e entidades católicas e ceder gratuitamente espaços, é faculdade discricionária atribuída à Administração, segundo critérios de conveniência e oportunidade.”*

*(...)*

*“E ao editar a lei objurgada, a Câmara de Vereadores local invadiu a esfera de atribuições próprias do Poder Executivo, donde caracterizada a violação aos artigos 5º, 25, 47, XIV, da Constituição Paulista, bem como ao artigo 61, § 1º, inciso II, alínea 'b', da Magna Carta, aplicável aos Municípios por força do artigo 144 da Constituição Bandeirante, todos impeditivos de tal usurpação.” (grifei - ADIn nº 0.269.426- 04.2012.8.26.0000 - v.u. j. de 12.06.13 - Rel. Des.*

# PODER JUDICIÁRIO

## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

GUERRIERI REZENDE).

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - NORMA MUNICIPAL, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE CRIA DATA COMEMORATIVA E, ATO CONTÍNUO, FAÇULTA AO PODER EXECUTIVO FORNECER 'MATERIAIS E RECURSOS HUMANOS' - INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA TÃO SOMENTE QUANTO À PARCELA QUE INGERE INDEVIDAMENTE NA GESTÃO PÚBLICA. 1. Existe competência legislativa para que os membros do Poder Legislativo local deflagrem projetos de lei tratando de datas comemorativas importantes no âmbito territorial de seus representados, desde que não cumuladas com disposições de iniciativa privativa de outros entes do Poder e da Federação. 2. Assim, inconstitucional a norma que, conjuntamente com a criação da data comemorativa, transfere encargo à administração municipal, na esteira de que o auxílio "material e humano" idealizado pela vereança, ainda tenha sido condicionado a uma análise discricionária do chefe do Poder Executivo, acaba ingerindo na gestão da coisa pública. 3. Ação julgada parcialmente procedente.”* (ADIn nº 0.269.427-86.2012.8.26.0000 – v.u. j. de 08.05.13 – Rel. Des. ARTUR MARQUES).

### c) Indicação de fonte de custeio.

Em que pese diversas vezes ter entendido inconstitucionais normas nessas condições (ADIn nº 2.000.343-40.2015.8.26.0000 – v.u. j. de 25.02.15; ADIn nº 2.186.842-69.2014.8.26.0000 – v.u. j. de 25.02.15; ADIn nº 2.003.556-54.2015.8.26.0000 – v.u. j. de 08.04.15; ADIn nº 2.223.854-20.2014.8.26.0000 – v.u. j. de 08.04.15 – dentre outros no mesmo sentido), reconsiderei meu posicionamento quanto a esse ponto.

### Disciplina a Constituição Bandeirante:

*“Artigo 25 - Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos.”*

No caso, embora, a **Lei Municipal nº 3.868/16**, não aponte, sequer, **genericamente**, sobre tal assunto, não cria despesas para a Administração, uma vez que o material será fornecido pelos próprios estudantes (arts. 1º e 3º).

Nesses termos, à luz desses entendimentos, não há que se falar em inconstitucionalidade por ausência de fonte de custeio, na medida em que não há custeio a bancar.

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

Mais não é preciso acrescentar.

Diante dos aludidos vícios de inconstitucionalidade, (a) invalida-se o art. 6º da Lei Municipal nº 3.938, de 08.07.16, por afronta aos arts. 5º; 47, incisos II e XIV; 144, todos da Constituição Estadual e (b) se dá interpretação conforme ao art. 1º para restringir seu alcance à rede de ensino público 'municipal'.

3. Julgo procedente, em parte, a ação.

**EVARISTO DOS SANTOS**  
Relator  
(assinado eletronicamente)



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

**Registro: 2017.0000109980**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2230417-59.2016.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SANTA BÁRBARA D OESTE, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D OESTE.

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

O julgamento teve a participação dos Exmo. Desembargadores PAULO DIMAS MASCARETTI (Presidente), ANTONIO CARLOS MALHEIROS, FERREIRA RODRIGUES, PÉRICLES PIZA, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI,



**PODER JUDICIÁRIO**

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

FRANCISCO CASCONI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA,  
ARANTES THEODORO, TRISTÃO RIBEIRO, BORELLI THOMAZ,  
JOÃO NEGRINI FILHO, SÉRGIO RUI, SALLES ROSSI, RICARDO  
ANAFE, ALVARO PASSOS, AMORIM CANTUÁRIA, BERETTA DA  
SILVEIRA, VICO MAÑAS E SILVEIRA PAULILO.

São Paulo, 22 de fevereiro de 2017.

**XAVIER DE AQUINO**

**RELATOR**

**Assinatura Eletrônica**



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº  
2230417-59.2016.8.26.0000**

**AUTOR(S): PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SANTA  
BÁRBARA D'OESTE**

**RÉU(S): PRESIDENTE DA CÂMARA DO MUNICÍPIO DE  
SANTA BÁRBARA D'OESTE**

**COMARCA: SÃO PAULO (*ÓRGÃO ESPECIAL*)**

**VOTO Nº 30.201**

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 3.865, de 18 de agosto de 2.016, do Município de Santa Bárbara D'Oeste, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre serviço de transportem individual, em taxis, de pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida. Vício de iniciativa. Inocorrência. Norma impugnada que disciplina matéria atinente à proteção e garantia de direitos de portadores de deficiência física e pessoas com mobilidade reduzida, que não é de competência privativa do Alcaide, não constando do elenco do artigo 24, § 2º, da Constituição do Estado de São Paulo. Competência comum da União, dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios, para cuidar da saúde e assistência pública, proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência, consoante art. 23, II, da Constituição Federal e Lei Federal nº 13.146/2015. Matéria de interesse local (art. 30, I, CF). Inconstitucionalidade, entretanto, de dispositivos*





## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*da norma guerreada que cuidam de matéria afeta à organização administrativa, de competência do Chefe do Executivo. Afronta ao artigo 24, § 2º, n. 2 e 5º da Carta Bandeirante. Possibilidade de declaração da inconstitucionalidade parcial da norma, sem comprometimento da sua ratio legis. Precedentes da Corte. Ação parcialmente procedente.*

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade da Lei nº 3.856, de 18 de agosto de 2.016, do Município de Santa Bárbara D'Oeste, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre serviço de transporte individual, em táxis, de pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida.

Alega o autor que o dispositivo legal contraria frontalmente os artigos 5º, 47, II, XI e XVIII e 144 da Constituição do Estado de São Paulo, na medida em que compete exclusivamente ao Chefe do Executivo iniciar o processo legislativo sobre concessão de serviço público, bem como sobre planejamento, organização e direção dos serviços públicos, não cabendo ao legislativo criar obrigações para as Secretarias Municipais, estabelecer procedimentos administrativos, definir equipamentos e tecnologias e



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

identificar o número de passageiros, conceituando táxi acessível, como no caso presente.

Processada com liminar, sobrevieram informações do Presidente da Câmara do Município de Santa Barbara D'Oeste, apontando equívoco da inicial quanto ao número da norma objurgada, que é 3.865, de 18 de agosto de 2016 e não 3.856 como constou e, no mais, pugnando pelo reconhecimento de sua constitucionalidade.

O d. Procurador Geral do Estado manifestou desinteresse na defesa do ato impugnado.

Parecer da i. Procuradoria Geral de Justiça pela procedência do pedido.

É o relatório.

A ação é de ser julgada parcialmente procedente.

Trata-se de declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 3.865, de 18 de agosto de 2016, do Município de Santa Bárbara D'Oeste, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre serviço de transporte individual, em táxis, de pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, apontando o Autor vício de iniciativa e violação ao consectário da separação e independência dos Poderes, com afronta aos arts. 5º, 47, II, XI, XVIII e 144 da



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Constituição Paulista.

Este é o texto da lei impugnada:

### **“LEI Nº 3.865 DE 18 DE AGOSTO DE 2016**

**“Art. 1º.** O sistema de transporte individual de passageiros por táxi poderá contar com serviço especializado para atender as necessidades especiais de deslocamento de pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, temporária ou permanente, sem caráter de exclusividade.

**Art. 2º.** A prestação do serviço de táxi adaptado deverá ser feita por veículos adaptados com rampa, contendo fixador de cadeira de rodas ou com plataforma elevatória na extremidade traseira ou lateral ou com outra tecnologia a ser regulamentada pelo poder Executivo, com as seguintes características:

I – Identificação, mediante afixação de adesivo com o símbolo internacional de acesso, conforme NBR 9050 da Associação Brasileira de Normas Técnicas, na traseira e tampa frontal;

II – capacidade para transportar até 02 (dois) acompanhantes, além do motorista;



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**Art. 3º.** Para o fim do disposto nesta Lei, considera-se táxi acessível aquele operado mediante a utilização de veículo e dotado de acessibilidade que permita o transporte confortável, seguro e adequado de pessoas com deficiência, embarcado ou não em cadeiras de rodas.

**Art. 4º** - Os táxis acessíveis poderão ser utilizados por quaisquer pessoas, com deficiência ou não, ao mesmo tempo ou isoladamente.

**Art. 5º.** Constitui obrigação dos operadores prestar o serviço de forma adequada à plena satisfação dos usuários, conforme disposições da Secretaria Municipal de Transportes e, em especial:

- I – prestar todas as informações solicitadas pelo Poder Público;
- II – obedecer às exigências específicas para a operação;
- III – cumprir as normas para execução do serviço de transporte individual de passageiros em veículos de aluguel a taxímetro, inclusive à cobrança de tarifas, segundo a categoria em que se operará o serviço;
- IV – operar somente com taxistas devidamente capacitados e habilitados conforme a legislação em vigor;



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

V – utilizar somente veículos que preencham os requisitos de operação, nos termos das normas regulamentares ou gerais pertinentes;

VI – promover a atualização e o desenvolvimento tecnológico das instalações, equipamentos e sistemas, com vistas e assegurar a melhoria da qualidade do serviço;

VII – garantir a segurança e a integridade física dos usuários.

**Art. 7º.** Aplicar-se-á subsidiariamente e no que couber, a legislação relativa ao transporte individual de passageiros por meio de táxi.

**Art. 8º.** Cabe à Secretaria Municipal de Transportes definir os pontos de estacionamento e parada dos veículos utilizados na operação dos serviços de que trata esta Lei.

**Art. 9º -** A Prefeitura, para preenchimento das vagas, convocará os interessados por edital, que será publicado na imprensa local com antecedência mínima de 30 (trinta dias).

**§1º -** No edital deverá constar a documentação a ser apresentada e os critérios adotados.

**Art. 10 -** Cumpridas as exigências desta Lei, será firmado o contrato, bem como será expedido o termo



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

de permissão ao permissionário, pelo Prefeito Municipal, constando do documento o nome do permissionário, o prazo de validade do documento e a data de vigência da permissão.

**Art. 11** Esta Lei entrará em vigor em 90 (noventa) dias após a data da sua publicação.

Câmara Municipal de Santa Bárbara d'Oeste, em 18 de agosto de 2016.”

Não se observa o vício de iniciativa apontado na inicial.

A norma vergastada cuidou de disciplinar matéria atinente à proteção e garantia de direitos de portadores de deficiência física e pessoas com mobilidade reduzida no âmbito do Município de Santa Bárbara D'Oeste, matéria que não se insere na esfera de competência privativa do Alcaide, posto não constar do elenco do artigo 24, § 2º, da Constituição do Estado de São Paulo, que assim dispõe:

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



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

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;

**(\*\*) Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14 de fevereiro de 2006** 📄

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




## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;(NR)

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;

**(\*\*) Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14 de fevereiro de 2006** 

6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.”.

Por outro lado, a Constituição Federal é expressa, em seus artigos 23, II e 30, inciso I, a disciplinar a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para *“cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência”* (art. 23, II) e competência do Município para *“legislar sobre assuntos de interesse local”* (art. 30, I).

Voto da lavra do e. Desembargador Evaristo





## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

dos Santos no julgamento da ADIN nº 2071833-93.2013.8.26.0000, bem delimitou a questão da competência do Município em legislar sobre interesse local, assim deixando assente o d. Relator:

“A Constituição Federal conferiu aos Municípios competência para **legislar** sobre assuntos de **interesse local** (art. 30, inciso I) e **suplementar a legislação federal e estadual no que couber** (art. 30, II).

Segundo **ANTONIO SÉRGIO P. MERCIER**, **interesse local**:

*“... diz respeito ao espaço físico do Município, ou seja, sua área territorial. Interesse tem a ver com tudo aquilo que possa trazer benefício à coletividade; em linguagem comum, é sinônimo de utilidade, proveito. Pode ser também um estado de consciência. No caso do inciso em tela, trata-se do interesse público, particularmente o local, ou seja, no âmbito territorial do Município, e que por isso deve estar sob sua proteção ou vigilância, requerendo, dessa forma, que se imponha normas próprias.”* (“Constituição Federal Interpretada Artigo por Artigo, Parágrafo por Parágrafo” – Ed. Manole – 3ª ed. – p. 225)...”.



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Mais não fosse, a Lei Federal nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, ao dispor sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência física, estabelece no seu artigo 2º que, *verbis*:

“Art. 2º Ao Poder Público e seus órgãos cabe assegurar às pessoas portadoras de deficiência o pleno exercício de seus direitos básicos, inclusive dos direitos à educação, à saúde, ao trabalho, ao lazer, à previdência social, ao amparo à infância e à maternidade, e de outros que, decorrentes da Constituição e das leis, propiciem seu bem-estar pessoal, social e econômico.”.

E, mais recente, a Lei Federal nº 13.146, de 06 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência) cuidou da inclusão da pessoa com deficiência física, dispondo no seu artigo 46 que, *verbis*: “Art. 46. O direito ao transporte e à mobilidade da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida será assegurado em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, por meio de identificação e de eliminação de todos os obstáculos e barreiras ao seu acesso. § 1º Para fins de acessibilidade aos serviços de transporte coletivo terrestre, aquaviário e aéreo, em todas as jurisdições, consideram-se como integrantes desses serviços os veículos, os terminais, as



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

estações, os pontos de parada, o sistema viário e a prestação do serviço.”.

De se considerar, portanto, que a lei guereada nada mais fez além de suplementar a legislação federal no que lhe coube, atendendo ao comando do inciso II, do já citado artigo 30 da Constituição da República.

Nem se diga que afronta a lei objurgada as regras relativas a processos licitatórios para concessão, permissão ou autorização da exploração do serviço de transporte individual de passageiros. Consoante trabalho de Rafael Carvalho Rezende, Procurador do Município do Rio de Janeiro, publicado na revista *online* GENJurídico<sup>1</sup>, sobre licitações inclusivas:

“Em relação ao Direito Administrativo, o fomento à proteção e inclusão das pessoas portadoras de deficiência tem sido crescentemente implementado, especialmente a partir do tratamento favorável garantido no âmbito dos serviços públicos, dos concursos públicos e das

---

<sup>1</sup> <http://genjuridico.com.br/2015/07/27/licitacoes-inclusivas-os-impactos-do-estatuto-da-pessoa-com-deficiencia-nas-contratacoes-publicas/>



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

contratações administrativas, com o objetivo de garantir a inserção no mercado de trabalho, finalidade que foi ratificada no art. 35 do Estatuto da Pessoa com Deficiência.”.

(...)

No campo dos serviços públicos, por exemplo, a Lei 8.899/1994 garantiu a gratuidade (passe livre) no transporte público interestadual aos portadores de deficiência “comprovadamente carentes”, tratamento favorável que foi considerado constitucional pelo STF, conforme ementa abaixo:

**“AÇÃO DIRETA DE  
INCONSTITUCIONALIDADE: ASSOCIAÇÃO  
BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE  
TRANSPORTE RODOVIÁRIO**



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*INTERMUNICIPAL, INTERESTADUAL E INTERNACIONAL DE PASSAGEIROS — ABRATI. CONSTITUCIONALIDADE DA LEI N. 8.899, DE 29 DE JUNHO DE 1994, QUE CONCEDE PASSE LIVRE ÀS PESSOAS PORTADORAS DE DEFICIÊNCIA. ALEGAÇÃO DE AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA ORDEM ECONÔMICA, DA ISONOMIA, DA LIVRE INICIATIVA E DO DIREITO DE PROPRIEDADE, ALÉM DE AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DE FONTE DE CUSTEIO (ARTS. 1º, INC. IV, 5º, INC. XXII, E 170 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA): IMPROCEDÊNCIA. 1. A Autora, associação de associação de classe, teve sua legitimidade para ajuizar ação direta de inconstitucionalidade reconhecida a partir do julgamento do Agravo Regimental na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.153, Rel. Min. Celso de Mello, DJ*



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**9.9.2005. 2. Pertinência temática entre as finalidades da Autora e a matéria veiculada na lei questionada reconhecida.** 3. Em 30.3.2007, o Brasil assinou, na sede das Organizações das Nações Unidas, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, bem como seu Protocolo Facultativo, comprometendo-se a implementar medidas para dar efetividade ao que foi ajustado. 4. A Lei n. 8.899/94 é parte das políticas públicas para inserir os portadores de necessidades especiais na sociedade e objetiva a igualdade de oportunidades e a humanização das relações sociais, em cumprimento aos fundamentos da República de cidadania e dignidade da pessoa humana, o que se concretiza pela definição de



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*meios para que eles sejam alcançados. 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente” (grifo nosso). (Tribunal Pleno, ADIn 2.649/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe-197 17.10.2008, p. 29, Informativo de Jurisprudência do STF n. 505.).*

Entendimento do qual não destoam este Colendo Órgão Especial, consoante se pode conferir dos seguintes julgados:

“I - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE ORIGEM PARLAMENTAR QUE DISPÕS SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE SINALIZAÇÃO E COMUNICAÇÕES TÁTIL E AUDITIVA DESTINADAS ÀS PESSOAS PORTADORAS DE DEFICIÊNCIA VISUAL EM ESTABELECIMENTOS DE USO PÚBLICO DESTINADOS À EDUCAÇÃO, CULTURA, LAZER, SERVIÇOS PÚBLICOS, BEM COMO PONTOS TURÍSTICOS E DE NATUREZA RELIGIOSA.

II - INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL, APENAS NO TOCANTE AO ARTIGO 6º DA REFERIDA NORMA, QUE EFETIVAMENTE



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

DISPUNHA SOBRE MATÉRIA DE ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA, EM OFENSA AO QUE DISPOSTO NOS ARTIGOS 5º E 24, PARÁGRAFO SEGUNDO, ITEM 2, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO.

III - NÃO OCORRÊNCIA, TODAVIA, NO TOCANTE AOS DEMAIS DISPOSITIVOS, DE OFENSA À REGRA DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. NORMA DE CARÁTER GERAL E ABSTRATO QUE APENAS ESTABELECEU OBJETIVOS E DIRETRIZES PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA SINALIZAÇÃO EM COMENTO, DEIXANDO A CARGO DO PODER EXECUTIVO SEU PLANEJAMENTO, REGULAMENTAÇÃO E CONCRETIZAÇÃO.

IV - INEXISTÊNCIA, ADEMAIS, DE VÍCIO DE INICIATIVA, POR TRATAR-SE O ROL DE INICIATIVAS LEGISLATIVAS RESERVADAS AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DE MATÉRIA TAXATIVAMENTE DISPOSTA NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL.

PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

V - AUSÊNCIA, POR FIM, DE OFENSA À REGRA CONTIDA NO ARTIGO 25 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO. A GENÉRICA PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA NÃO IMPLICA A EXISTÊNCIA DE VÍCIO DE CONSTITUCIONALIDADE, MAS, APENAS, A





## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

INEXEQUIBILIDADE DA LEI NO EXERCÍCIO ORÇAMENTÁRIO EM QUE APROVADA. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

VI - AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE, CASSADA A LIMINAR DEFERIDA." (ADIN n° 2079978-07.2014.8.26.0000, Rel. MÁRCIO BARTOLI);

*"Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei n° 7.580, de 16 de novembro de 2010, do Município de Jundiaí, que dispõe sobre a utilização do símbolo internacional de acesso da pessoa com deficiência e define critérios para reserva de vagas de estacionamento nos locais que especifica - Matéria de interesse local e também atinente à proteção e garantia de direitos de portadores de deficiência física e pessoas com mobilidade reduzida, em relação à qual era lícito ao Município legislar, nos exatos limites da competência definida nos artigos 23, inciso II, e 30, inciso I, da CF - Questões, de qualquer forma, que já haviam sido objeto de tratamento em legislação federal editada na forma do art. 24, inciso XIV, da CF, cuidando a*



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*lei municipal impugnada tão somente de complementar as normas gerais ali traçadas, consoante lhe era facultado pelo art. 30, inciso II, da CF - Inocorrência, outrossim, de vício de iniciativa do projeto de lei deflagrado pelo Legislativo Municipal, haja vista que a norma editada não regula matéria estritamente administrativa, afeta ao Chefe do Poder Executivo, delimitada pelos artigos 24, §2º, 47, incisos XVII e XVIII e 166 e 174 da CE, aplicáveis ao ente municipal, por expressa imposição da norma contida no artigo 144 daquela mesma Carta - Previsão legal, na verdade, que apenas impõe obrigações a particulares e não implica no aumento de despesa do Município, uma vez que o dever de fiscalização do cumprimento das normas é conatural aos atos normativos e não tem efeito de gerar gastos extraordinários - Precedentes desta Corte - Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente. (ADIN nº 0265031-66.2012.8.26.0000, Rel. PAULO DIMAS MASCARETTI, j. em 08/05/2013).*



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Verifica-se, entretanto, inconstitucionalidade das disposições contidas nos artigos 8º, 9º e seu § 1º e 10º da lei guereada, que dispõem de matéria de organização administrativa, reservada ao Alcaide, consoante se colhe do artigo 47, incisos II, XIV e XIX, "a" da Carta Paulista o que, além de afrontar o suso mencionado artigo, viola o postulado da separação dos poderes consagrado no artigo 5º da citada Carta.

Este é o texto dos dispositivos suso citados:

**Art. 8º.** Cabe à Secretaria Municipal de Transportes definir os pontos de estacionamento e parada dos veículos utilizados na operação dos serviços de que trata esta Lei.

**Art. 9º** - A Prefeitura, para preenchimento das vagas, convocará os interessados por edital, que será publicado na imprensa local com antecedência mínima de 30 (trinta dias).

**§1º** - No edital deverá constar a documentação a ser apresentada e os critérios adotados.

**Art. 10** - Cumpridas as exigências desta Lei, será firmado o contrato, bem como será expedido o termo de permissão ao permissionário, pelo Prefeito Municipal, constando do documento o nome do permissionário, o prazo de validade do documento e a



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

data de vigência da permissão. “.

Observo que o reconhecimento da inconstitucionalidade dos referidos artigos da lei objurgada não a maculam *in totum*, consoante já decidiu este C. Órgão Especial na oportunidade do julgamento da ADI 2079978-07.2014.8.26.0000, Rel. MÁRCIO BARTOLI, nos termos seguintes:

**“4. Penso, contudo, que os demais dispositivos não padecem do mesmo vício. Cabe consignar, primeiramente, que se adota no controle de constitucionalidade pátrio a *teoria da divisibilidade da lei*, que, ao admitir a declaração de inconstitucionalidade parcial de textos legais, constitui-se em verdadeira celebração do princípio da separação dos poderes, vez que, por consequência, limita a atuação do Poder Judiciário – como legislador negativo – apenas àquilo que efetivamente se mostrar necessário para que se preserve a constitucionalidade do ordenamento.**

Dessa forma, havendo a possibilidade de resguardar a vigência da norma analisada em sua parte constitucional – preservada a *mens legis* –



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

deverá o legislador negativo se adstringir à declaração **parcial** de inconstitucionalidade, de sorte que não se imiscua, o Poder Judiciário, em atividade legislativa constitucionalmente adequada. De outra forma, estar-se-ia atentando contra a independência dos Poderes.

Neste sentido posiciona-se **Gilmar Ferreira Mendes**: *“A doutrina e a jurisprudência brasileiras admitem plenamente a teoria da divisibilidade da lei, de modo que, tal como assente, o Tribunal somente deve proferir a inconstitucionalidade daquelas normas viciadas, não devendo estender o juízo de censura às outras partes da lei, salvo se elas não puderem subsistir de forma autônoma. O mesmo se aplica aos vetos no controle político-preventivo (CF, art. 66, § 2º). Faz-se mister, portanto, verificar se estão presentes as condições objetivas de divisibilidade. Para isso, impõe-se aferir o grau de dependência entre os dispositivos, isto é, examinar se as disposições estão em relação de vinculação que impediria a sua divisibilidade. Não se afigura suficiente, todavia, a existência dessas condições objetivas de divisibilidade. Impõe-se verificar, igualmente, se a norma que há de subsistir após a declaração*

*de inconstitucionalidade parcial corresponderia à vontade do legislador. Portanto, devem ser investigadas não só a existência de uma relação de dependência (unilateral ou recíproca), mas também a possibilidade de intervenção no âmbito da vontade do legislador. No exame sobre a vontade do legislador assume peculiar relevo a dimensão e o significado da intervenção que resultará da declaração de nulidade. Se a declaração de inconstitucionalidade tiver como consequência a criação de uma nova lei, que não corresponda às concepções que inspiraram o legislador, afigura-se inevitável a declaração de inconstitucionalidade de toda a lei”<sup>2</sup>.*

Assim, por entender ser possível a preservação da vigência da norma, sem que alterada sua *ratio legis*, entendo ser caso de procedência apenas parcial do pedido de declaração de inconstitucionalidade.”.

Entendo possível, pois, diante da aferição da possibilidade de divisibilidade da norma em comento, sem que alterada a sua *ratio legis*, a declaração parcial de inconstitucionalidade de alguns dos seus dispositivos.

---

<sup>2</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. Editora Saraiva. São Paulo, 2012. Pg. 1516.



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Diante do exposto, ***JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE*** a ação, declarando a inconstitucionalidade dos artigos 8º, 9º e seu parágrafo único e 10º, da Lei nº 3.865, de 18 de agosto de 2.016, do Município de Santa Bárbara D'Oeste, cassando, à vista do aqui decidido, a liminar outrora concedida.

**XAVIER DE AQUINO**

**Relator**