



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2025.0000296115

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2301606-19.2024.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITA DO MUNICÍPIO DE NOVA CAMPINA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE NOVA CAMPINA.

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(a), que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores BERETTA DA SILVEIRA (Presidente), ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, RICARDO DIP, FIGUEIREDO GONÇALVES, GOMES VARJÃO, LUCIANA BRESCIANI, LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES, SILVIA ROCHA, NUEVO CAMPOS, RENATO RANGEL DESINANO, AFONSO FARO JR., JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES, ÁLVARO TORRES JÚNIOR, PAULO AYROSA, PAULO ALCIDES, IRINEU FAVA, FRANCISCO LOUREIRO E DAMIÃO COGAN.

São Paulo, 26 de março de 2025.

VICO MAÑAS
Relator
Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Direta de Inconstitucionalidade nº 2301606-19.2024.8.26.0000

Autor: Prefeita do Município de Nova Campina

Réu: Presidente da Câmara Municipal de Nova Campina

Comarca: São Paulo

Voto nº 47.990

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE contra o art. 4º-B, incisos IV, V e VI, da Lei Municipal nº 1249, de 18 de janeiro de 2024, na redação conferida pelo art. 2º da Lei nº 1.273, de 23 de agosto de 2024, de iniciativa popular. Regramento que cuida da “Política Pública Municipal de proteção aos direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista (TEA)”;

Cargo de acompanhante especializado em sala de aula previsto há tempos em legislação federal e estadual. Nesse cenário, reforço normativo por lei municipal de iniciativa popular não invade competência privativa do Poder Executivo. Obrigação do Município que já deveria ter sido implementada. Matéria de interesse local, nos termos do art. 30, I, da CF. Política pública de amparo à saúde e educação, de iniciativa não restrita. Precedentes do STF e deste OE;

Todavia, determinação de um especialista para cada aluno portador de TEA extrapola as disciplinas federal e estadual da matéria e fere os princípios da razoabilidade, eficiência, moralidade, interesse público e finalidade, previstos no art. 111 da CE. Ingerência demasiada na direção superior da administração (art. 47, II, da CE). Declaração de inconstitucionalidade deste ponto.

Demais dispositivos impugnados que estabelecem critérios amplos de contratação de profissionais, de forma ponderada;

Ausência de previsão de dotação orçamentária não implica a existência de vício de inconstitucionalidade por desrespeito ao art. 25 da CE, mas apenas a inexequibilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada - Entendimento consolidado do STF e deste OE;

Ação julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade somente do trecho “sendo um acompanhante para cada aluno diagnosticado com TEA”, constante do art. 4º-B, inciso IV, da Lei Municipal nº 1249, de 18 de janeiro de 2024, na redação conferida pelo art. 2º da Lei nº 1.273, de 23 de agosto de 2024, do Município de Nova Campina.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade

proposta pela Prefeita do Município de Nova Campina contra o art. 4º-B, incisos IV, V e VI, da Lei Municipal nº 1249, de 18 de janeiro de 2024, na redação conferida pelo art. 2º da Lei nº 1.273, de 23 de agosto de 2024, de iniciativa popular. O regramento cuida da “Política Pública Municipal de proteção aos direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista (TEA)”.

Relata que, não obstante veto parcial, a norma modificadora foi promulgada em sua integralidade pela Câmara dos Vereadores. Alega que o regramento em questão, ao criar cargo de “acompanhante especializado em sala de aula” para “cada aluno diagnosticado com TEA”, invade esfera legislativa de competência privativa da Administração, em detrimento do princípio da separação de poderes e em violação ao art. 2º, da CF, e aos arts. 5º, 24, §2º, itens 1 e 4, e §3º, item 5, da CE. Ademais, ausente indicação de fonte de custeio para viabilizar a implementação da ocupação, em desrespeito ao art. 25 da CE. Desse modo, postula a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos questionados.

Deferida liminar a fim de suspender os efeitos do art. 4º, IV, V e VI, da Lei nº 1249/2024, na redação conferida pela questionada Lei nº 1.273/2024, até o julgamento da ação por este colegiado (fls. 28/29).

A Câmara Municipal de Nova Campina prestou informações às fls. 40/42.

Citada, a Procuradoria-Geral do Estado não se manifestou (fl. 78).

A douta Procuradoria-Geral de Justiça manifestou-se pela improcedência do pleito (fls. 83/87).

É o relatório.

1. A arguição de inconstitucionalidade recai sobre os seguintes dispositivos legais (em negrito):

Lei nº 1273 de 23 de agosto de 2024

“Altera a Lei nº 1249, de 18 de janeiro de 2024, e dá outras providências na Política Pública Municipal de proteção aos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista (TEA).”

Artigo 1º - O artigo 4º passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 4º - São diretrizes da Política Municipal de Proteção dos direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista (TEA):

I - A intersetorialidade das Secretarias de Saúde, Educação e Serviço Social, no desenvolvimento de políticas públicas e no atendimento à pessoa com Transtorno do Espectro Autista (TEA);

II - A atenção integral às necessidades de saúde, educação e serviço social da pessoa com Transtorno do Espectro Autista (TEA);

III - A responsabilidade do poder público quanto à informação pública relativa ao Transtorno do Espectro Autista (TEA) e suas implicações, podendo ser realizada em forma de campanhas.

Artigo 2º - Ficam criados os artigos 4º B e C, com as seguintes redações:

Art. 4º - B - São direitos das pessoas com Transtorno do Espectro Autista:

I - Primazia no atendimento em serviços públicos e privados, mediante apresentação da carteirinha do CIPTEA ou laudo médico;

II - Atendimento multiprofissional conforme prescrição médica;

III - Acesso gratuito a medicamentos, nutrientes e

complementação alimentar conforme prescrição médica;

IV- Acompanhante especializado em sala de aula, bem como em horário de intervalos de aulas, sendo um acompanhante para cada aluno diagnosticado com TEA;

V - Compreende como acompanhante especializado o profissional Graduado em Pedagogia, Graduação diversa desde que com pós-graduação ou especialização em Educação Inclusiva, Transtorno do Espectro Autista (TEA), Análise do Comportamento Aplicada (ABA), Psicopedagogia, Neuropsicopedagogia ou outra área que englobe o neurodesenvolvimento ou a educação inclusiva;

VI- A necessidade de acompanhante especializado poderá ser solicitada por um Neuropediatra, Psicólogo, Psicopedagoga, Professor de Educação Básica, Fonoaudióloga, Terapeuta Ocupacional ou qualquer profissional qualificado que acompanhe a criança/adolescente com Transtorno do Espectro Autista (TEA).

Art. 4º - C - Fica o Poder Público autorizado a realizar campanhas de conscientização sobre o Transtorno do Espectro Autista (TEA), com preferência para a primeira semana de abril, pois no dia 02 de abril é o dia Mundial de Conscientização Sobre o Autismo.

Artigo 3º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogando as disposições em contrário.

A norma acima, de iniciativa popular, foi objeto de veto parcial da alcaide, que recaiu sobre os incisos destacados, derrubado pela Câmara, que promulgou a lei em sua integralidade.

2. A Prefeita sustenta que os preceitos contestados criam novo cargo na estrutura da Administração Pública – especificamente, no quadro da Secretaria Municipal de Educação – qual seja, o de “Acompanhante Especializado em Sala de Aula” para pessoas abrangidas no Transtorno do Espectro Autista (TEA), com requisitos próprios.

A autora sustenta que, ao fazê-lo, a lei de iniciativa

popular usurpou competência privativa do Executivo para tanto.

Sem razão, contudo.

O cargo de acompanhante especializado em sala de aula para alunos com TEA não é novidade inserida pela legislação municipal de Nova Campina. Ele foi criado pela Lei Federal nº 12.764/2012, que institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno de Espectro Autista, e replicado posteriormente pela Lei Estadual nº 17.158/2023, que estabelece, justamente, a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno de Espectro Autista. Os textos das normas em questão, naquilo que interessa para estes autos (art. 3º, parágrafo único, na lei federal; art. 3º, § 1º, na lei estadual), são idênticos e determinam o seguinte:

São direitos da pessoa com transtorno do espectro autista: (...) Em casos de comprovada necessidade, a pessoa com transtorno do espectro autista incluída nas classes comuns de ensino regular, nos termos do inciso IV do art. 2º, terá direito a acompanhante especializado.

Logo, a Lei nº 1249/2024 de Nova Campina nada mais fez do que reforçar normativamente, no âmbito local, o que já era obrigação da Administração Pública Municipal desde, ao menos, a Lei Federal nº 12.764/2012, isto é, a disponibilização de profissional qualificado para acompanhamento de alunos inseridos no espectro autista. Pode-se, na verdade, regressar ainda mais no tempo, uma vez que a Lei Federal de Diretrizes e Bases (Lei nº 9.394, de 1996), a ser seguida em todos os níveis federativos, dedica o Capítulo V à Educação Especial, garantindo, em seu art. 58, § 1º, que “haverá, quando necessário, serviços de apoio especializado, na escola regular, para atender às peculiaridades da

clientela de educação especial”, entre os quais, à evidência, incluem-se os portadores de TEA.

Ao apenas disciplinar legalmente no Município cargo previsto há tempos por leis federais e estadual, impositivas aos municípios, o regramento de origem popular não padece de vício de iniciativa. Não desrespeitados o art. 24, § 2º, 1 e 4, § 3º, 5, da Constituição Estadual, o art. 61, § 1º, II, “a”, da CF, tampouco o Tema 917 do STF, dotado de repercussão geral.

Há que se ressaltar, consoante o art. 30, I, da CF, o nítido interesse local em que os alunos com TEA sejam apropriadamente acompanhados por pessoas que os auxiliarão no aprendizado. Não à toa, a norma contestada é de iniciativa popular, e figura da justificativa do projeto que “o problema que motivou a criação dessa lei foi o fato de algumas mães estarem tirando seus filhos da escola (Educação Infantil) por não ter profissionais qualificados para acompanhar as crianças com TEA em sala de aula, o tratamento com as terapias necessárias para o TEA no município é precária e a desinformação a respeito do transtorno no município é gigantesca”.

Ademais, é certo que a legislação em debate, ainda que apenas reitere o que consta de normas de outras esferas federativas, amplia política pública voltada ao amparo de pessoas – em especial aquelas em idade escolar – diagnosticadas com TEA. A norma busca conferir maior efetividade a direitos sociais dessas pessoas, com ênfase para a saúde e educação.

Não faria sentido restringir a iniciativa de leis que pretendam conferir maior proteção a direitos fundamentais das denominadas “minorias”, atribuindo competência exclusiva à Administração

Pública para cuidar do tema, inibindo propostas populares e do Poder Legislativo nessa linha. Na verdade, estabelecer tais limites seria inconstitucional.

De fato, consoante o art. 23, II, da CF, “cuidar da saúde e da assistência pública” se insere na competência material comum dos entes federados. Por sua vez, o art. 24, XII, da Carta Magna, determina a competência legislativa concorrente de União, Estados e DF para tratar de “proteção e defesa da saúde”, ficando os Municípios responsáveis, nesse tema, a cuidar de “assuntos de interesse local” e “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber” (art. 30, I e II, CF).

Pode-se citar, ainda na CF, os arts. 6º, 196 e 197, que preveem a saúde, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados como direitos sociais e dispõem acerca do dever do Estado de provê-los mediante políticas públicas.

Na Constituição Estadual, os temas referidos são contemplados com destaque maior no Título VII, referente à Ordem Social. O art. 217 estipula que “ao Estado cumpre assegurar o bem-estar social, garantindo o pleno acesso aos bens e serviços essenciais ao desenvolvimento individual e coletivo”. As Seções II e III abordam a Saúde e a Promoção Social, sempre colocando tais questões como dever do Poder Público.

Não por outro motivo, recente entendimento emanado pelo Supremo Tribunal Federal orienta que não ofendem o princípio da separação de poderes leis que procuram a concretização de direitos sociais, como é o caso da saúde, da proteção à maternidade e à infância e da assistência aos desamparados, previstas como tal, repita-se, no art. 6º “caput”, da CF.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. LEI 1.597/2011, DO ESTADO DO AMAPÁ. CRIAÇÃO DA CASA DE APOIO AOS ESTUDANTES E PROFESSORES PROVENIENTES DO INTERIOR DO ESTADO. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE. 1. Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. Precedentes. 2. Não ofende a separação de poderes, a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição. Precedentes” (ADI 4723/AP, Rel. Ministro Edson Fachin, j. 22.06.2020).

No mesmo sentido, a ADI 4727, julgada em 23.02.2023, igualmente de relatoria do Ministro Edson Fachin. Neste caso, sublinhou-se com mais veemência que (grifos nossos):

“fixar as condições de vulnerabilidade e, portanto, estabelecer as hipóteses em que esse direito se torna exigível, cria obrigações para a Administração Pública e para o Poder Executivo. Tais obrigações, no entanto, não implicam, necessariamente, a alteração de sua estrutura ou a criação de novas atribuições. Não há, a rigor, diminuição ou ampliação de normas de competência, salvo as que, implicitamente, ante ao reconhecimento constitucional do direito à moradia, derivam da própria Constituição. A lei estadual, quando se presta a promover o cumprimento de encargo inerente ao Poder Público para a viabilidade de concretização do direito social, não fere prerrogativa constitucional de iniciativa.” (STF, ADI 4.727/DF, Rel. Min. Edson Fachin).

Nada obsta que a compreensão da Corte Constitucional, emanada em hipóteses de direito à moradia, estendam-se a outros direitos sociais, como os aqui abordados. É o que tem feito este OE em julgados recentes:

“Ação direta de inconstitucionalidade movida pelo Prefeito Municipal de Mauá em face da Lei Municipal nº 5.962, de 29 de agosto de 2022, de iniciativa parlamentar, que "dispõe sobre a priorização de matrículas em curso de qualificação profissional ofertadas pelo Município de Mauá para mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, e dá outras providências". Concretização do direito social à educação e ao trabalho, bem como da proteção estatal à família, destinada a mulheres vítimas de violência doméstica, em consonância com a Lei nº 11.340/06. Não configuração de afronta ao princípio da separação de poderes ou de vício de iniciativa. Poder Legislativo que possui competência para estabelecer a política de proteção a vulneráveis. Incidência do Tema nº 917 da Repercussão Geral (STF) e precedentes deste C. Órgão Especial e do STF. Ação direta julgada improcedente” (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2054622-58.2024.8.26.0000; Relator (a): Fábio Gouvêa; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 09/10/2024; Data de Registro: 10/10/2024).

Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Santo André impugnando a Lei nº 10.657/2023, de iniciativa parlamentar, que criou o “Programa Habilidoso”, o qual possui como objetivo promover a reinserção de idosos no mercado de trabalho - Ausência, em linhas gerais, de vício de iniciativa, à luz da tese firmada pelo E. STF no Tema nº 917 de Repercussão geral - Matéria diretamente relativa ao direito social previsto no art. 6º da Cartada República e ao dever comum preconizado no art. 230, caput da Constituição Federal, desaguando, em última instância, nos princípios insculpidos nos art. 1º, III e 3º, I e IV da Carta Magna - Alinhamento, ademais, com o Estatuto do Idoso - Precedentes do E.STF cancelando a constitucionalidade de leis municipais de iniciativa parlamentar que prestigiam direitos sociais - Manutenção, pois, das normas gerais e abstratas que delineiam o programa em tela (...) Pedido julgado parcialmente procedente. (TJSP; ADI2144748-91.2023.8.26.0000; Rel. Des. Luciana Almeida Prado Bresciani; Órgão Especial; j.13.09.2023).

3. Todavia, em trecho em que a Lei nº 1249/2024

extrapola os regramentos federal e estadual, ao estipular no art. 4º-B, IV, **“um acompanhante para cada aluno diagnosticado com TEA”**, caracterizada inconstitucionalidade.

Com efeito, não se compreende como seria possível conciliar a contratação pública de acompanhantes especializados – um para cada aluno com TEA – com a imprevisibilidade acerca da quantidade de alunos com o transtorno. Eventualmente haveria mais discentes do que profissionais, ou o contrário. Na primeira hipótese, não haveria tempo hábil para a realização do indispensável concurso público, lembrando que “todo o suporte técnico pedagógico em favor da docência está reservado a cargos providos por concurso” (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2012039-92.2023.8.26.0000; Relator (a): Costabile e Solimene; Data do Julgamento: 31/05/2023); na segunda situação, servidores ficariam ociosos, em detrimento da moralidade, da eficiência, do interesse público, da finalidade e da razoabilidade, preceitos que regem a Administração Pública, consoante o art. 111 da CE.

Nesse ponto, além do explicitado acima, o grau de interferência da norma na gestão da coisa pública ultrapassou o razoável, limitando demasiadamente a avaliação da Administração acerca da quantidade adequada de profissionais para atendimento da demanda de alunos com TEA na rede de ensino municipal, lembrando que cabe ao Chefe do Executivo a direção superior da administração (art. 47, II, da CE).

4. No que tange aos incisos V e VI do art. 4º-B, não se enxerga engessamento nos critérios de seleção de especialistas pela Prefeitura.

Afinal, determinam leque bastante amplo e sensato de profissionais aptos para contratação, e finalizam com fórmula que libera

a escolha de especialistas de qualquer área pertinente ao neurodesenvolvimento e à educação inclusiva, requisitos ponderados.

5. Quanto à ausência de previsão de estimativa de impacto orçamentário e financeiro da norma e de indicação de fonte de custeio para as despesas nela estabelecidas, sedimentado no STF e neste C. Órgão Especial que a falta das formalidades em questão não eiva a lei de inconstitucionalidade, somente impedindo sua aplicação no exercício em que promulgada. Acrescente-se, no que concerne ao art. 113 do ADCT, que a norma aqui discutida não cuida de despesas ou benefícios de ordem fiscal, institutos aos quais se aplica o dispositivo:

"Ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro" (ADI 3.599/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes)

"A exigência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro disposta no Artigo 113 do ADCT deve ser observada no processo legislativo, sendo certo que a lei aprovada em desacordo com o seu comando incorre em vício de inconstitucionalidade formal. Contudo, no caso em testilha, a suposta falta de recursos orçamentários não causa a inconstitucionalidade da lei, mas tão somente sua ineficácia no exercício financeiro à sua vigência. Ademais, denota-se que o ato normativo em questão não cria despesas substanciais, conforme consignado nos precedentes supracitados" (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2087669-23.2024.8.26.0000; Relator (a): Marcia Dalla Déa Barone; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 03/07/2024; Data de Registro: 04/07/2024).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal n. 10.023/2024, do Município de Piracicaba que "Institui a política pública de promoção da Saúde Mental, estabelecendo políticas públicas de valorização da saúde mental da população do Município de Piracicaba, e dá outras providências". 1.Vício de iniciativa e afronta à reserva da Administração. Inocorrência. Lei impugnada que institui programa de política de saúde, com vistas a valorização da saúde mental da população, não determinando quais programas serão criados, sequer como serão operacionalizados, questão que competirá ao Poder Executivo, nos termos do artigo 6º da norma hostilizada e

se insere na competência concorrente entre Legislativo e Executivo. Inocorrência, igualmente, de afronta aos arts. 25 da Carta Bandeirante e 113 do ADCT na medida em a criação de despesas orçamentárias sem a respectiva fonte de custeio não induz à inconstitucionalidade da norma mas, tão somente, à sua inexecutabilidade no ano em que promulgada. Norma que, por outro lado, não cuida de despesas ou benefícios de ordem fiscal. Precedentes. Ação improcedente” (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2055886-13.2024.8.26.0000; Relator (a): Xavier de Aquino; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 26/06/2024; Data de Registro: 28/06/2024).

6. Em suma, inconstitucional somente o trecho **“sendo um acompanhante para cada aluno diagnosticado com TEA”, constante do art. 4º-B, inciso IV, da Lei Municipal nº 1249, de 18 de janeiro de 2024, na redação conferida pelo art. 2º da Lei nº 1.273, de 23 de agosto de 2024**, por afronta aos princípios da moralidade, da eficiência, do interesse público, da finalidade e da razoabilidade, inscritos no art. 111 da CE, e por se imiscuir demasiadamente em esfera privativa da Administração na direção superior da coisa pública, em afronta ao art. 47, II, da CE.

7. Frente ao exposto, julga-se parcialmente procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade somente do trecho **“sendo um acompanhante para cada aluno diagnosticado com TEA”, constante do art. 4º-B, inciso IV, da Lei Municipal nº 1249, de 18 de janeiro de 2024, na redação conferida pelo art. 2º da Lei nº 1.273, de 23 de agosto de 2024, do Município de Nova Campina.**

VICO MAÑAS

Relator