



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

Registro: 2025.0000303055

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Agravo Interno Cível nº 2314332-25.2024.8.26.0000/50000, da Comarca de São Paulo, em que é agravante PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE PIRACICABA, é agravado PREFEITO DO MUNICÍPIO DE PIRACICABA.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "NEGARAM PROVIMENTO AO AGRAVO INTERNO. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores BERETTA DA SILVEIRA (Presidente), VICO MAÑAS, 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 E FRANCISCO LOUREIRO.

São Paulo, 26 de março de 2025.

DAMIÃO COGAN

RELATOR

Assinatura Eletrônica

AGRAVO INTERNO CÍVEL nº 2314332-25.2024.8.26.0000/50000

AGRAVANTE: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE PIRACICABA

AGRAVADO: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE PIRACICABA

SÃO PAULO

VOTO Nº **52.565OE**

Agravo interno em Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 10.131, de 29.8.2024, do Município de Piracicaba, que “dispõe sobre a obrigatoriedade de espaço reservado para cadeira de rodas, com identificação visual, nos pontos de embarque e desembarque, no Município de Piracicaba”. Matéria de iniciativa concorrente. Imposição de prazo para implementação das obras. As adaptações deverão ser realizadas nos grandes pontos geradores de tráfego, locais de grande circulação de pessoas, sendo necessário planejamento pelo Poder Executivo, contratação de empresas para a realização das modificações a serem realizadas em shoppings centers, terminais de ônibus, rodoviárias e calçadas comerciais. Não se admite que o Poder Legislativo imponha ao Poder Executivo determinado prazo para o cumprimento da lei, havendo interferência entre poderes, nos termos dos artigos 5º; 47, incisos II e XIV e 144 da Constituição Estadual. Necessidade da concessão da liminar para suspensão da eficácia da lei. Precedentes deste C. Órgão Especial. Agravo improvido.

Trata-se de agravo interno cível interposto pela Mesa Diretora da Câmara Municipal de Piracicaba em face de decisão de fls.130/136, que concedeu a liminar para determinar a suspensão da eficácia da Lei Municipal nº 10.131, de 29 de agosto de 2024, do Município de Piracicaba, até julgamento final da ação.

Sustenta que o autor não impugnou o prazo de 180 dias, não se mostrando processualmente viável a impugnação genérica da integralidade de um ato normativo por simples objeção geral, sendo necessário que haja o confronto pontual e fundamentado entre cada

um dos preceitos normativos questionados e o respectivo parâmetro de controle, o que entende não ter ocorrido nos autos.

Aduz que há de se realizar a devida distinção entre a previsão de prazo para implementação da política pública adotada no Município e, de outro lado, a fixação de prazo para que o Poder Executivo regule as disposições legais.

Entende que a norma não detalhou a estratégia governamental para o tratamento do problema (falta de acessibilidade), tal caracterização será de competência exclusiva do Poder Executivo, não havendo falar em ingerência indevida neste aspecto.

Acrescenta que a fixação do prazo para efetivação da etapa da política pública é razoável e proporcional, bem como que eventual descumprimento do prazo inicialmente previsto não será capaz de produzir qualquer efeito sobre a Administração, uma vez que, tratando-se de prazo impróprio, no máximo, haverá obrigação de justificar, fundamentadamente, as razões técnicas relacionadas a eventual demora na implementação, situação que privilegia a publicidade, o controle social, a transparência, a governança e a motivação, em plena consonância com a tendência de processualização do direito administrativo.

Argumenta ainda que a lei deveria ser parcialmente suspensa apenas quanto ao artigo 3º, uma vez que apenas neste dispositivo foram identificados pelo julgador os requisitos para o deferimento da liminar.

Pleiteia a revisão da decisão monocrática, com a cassação da liminar ou, subsidiariamente, a restrição da liminar ao

artigo 3º da Lei impugnada.

Regularmente intimado, o agravado não se manifestou (certidão de fls. 33).

É o relatório.

O Prefeito do Município de Piracicaba propôs Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de liminar, em face da Lei Municipal nº 10.131 de 29 de agosto de 2024, que “dispõe sobre a obrigatoriedade de espaço reservado para cadeira de rodas, com identificação visual, nos pontos de embarque e desembarque, no Município de Piracicaba”.

Sustentou que a lei, proposta por iniciativa do Legislativo Municipal, além de padecer de vício de iniciativa, desrespeita os princípios constitucionais da “reserva de administração” e da “separação dos poderes”, pois a norma invade seara privativa do Poder Executivo e deverá ser declarada inconstitucional por violação ao disposto nos artigos 117, 119 e 132, II e XII da Lei Orgânica do Município de Piracicaba, além do artigo 5º e 47 da Constituição Estadual (com aplicação aos Municípios por força do disposto no artigo 144), e artigo 61 da Constituição Federal.

Acrescentou que a lei não estabeleceu apenas normas programáticas para a criação de políticas públicas de proteção as pessoas portadores de deficiência, mas sim determinou a efetiva implantação de espaço reservado para cadeira de rodas, obrigando a sua construção ou adaptação, nos pontos de embarque e desembarque, no Município de Piracicaba, o que entende tratar de matéria exclusiva do Poder Executivo.

Pontuou que a lei causa aumento de despesa pública

sem a respectiva indicação de recursos disponíveis próprios para atender aos novos encargos, uma vez que não atende ao disposto no artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Concluiu que há usurpação de competência, uma vez que a matéria relativa à acessibilidade das pessoas com deficiência é de competência concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal, nos termos do artigo 24, inciso XIV, da Constituição Federal.

Citou precedente deste C. Órgão Especial, na ADI nº 2171562-87.2016.8.26.0000.

Pleiteou a concessão da liminar por entender presentes os requisitos, sob o argumento de que a plausibilidade do direito se mostra inequívoca ante a afronta à Lei Orgânica Municipal e Constituição do Estado de São Paulo, Constituição Federal, tornando plausível a arguição de inconstitucionalidade ora efetuada; bem como o perigo eminente de dano no fato de que a aprovação e publicação da Lei 10.131/2024, produz efeitos imediatos sobre a implementação de adaptação ou construção de espaço reservado para acomodar cadeira de rodas nos pontos de embarque e desembarque nos grandes polos geradores de tráfego no Município de Piracicaba, que importam em despesas não previstas em orçamento, o que por certo causará grande impacto no fechamento das contas públicas, sem qualquer previsão orçamentária ou financeira.

A Lei nº 10.131/2024, do Município de Piracicaba, dispõe:

Lei Municipal nº 10.131, de 29 de agosto de 2024

Dispõe sobre a obrigatoriedade de espaço reservado para cadeira de rodas, com identificação visual, nos pontos de embarque e desembarque, no Município de Piracicaba.

Wagner Alexandre de Oliveira, Presidente da Câmara Municipal de Piracicaba, Estado de São Paulo, no uso de suas atribuições,

Faz saber que a Câmara Municipal manteve e ele, nos termos do art. 121 da Lei Orgânica do Município de Piracicaba, promulga a seguinte:

“Art. 1º Fica obrigatória a adaptação ou construção de espaço reservado para acomodar cadeira de rodas nos pontos de embarque e desembarque nos grandes polos geradores de tráfego no Município de Piracicaba.

Parágrafo único. Entende-se como grandes polos geradores de tráfego shoppings centers, terminais de ônibus, rodoviárias e calçadas comerciais.

Art. 2º As áreas de que trata o art. 1º deverão ser sinalizadas com o símbolo internacional de acesso.

Art. 3º O prazo para a adaptação ou construção será de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da publicação desta Lei.

Art. 4º Os novos estabelecimentos e locais geradores de tráfego deverão ser construídos de modo a cumprir os requisitos desta lei.

Art. 5º Esta lei entra em vigor na data da sua publicação.

Câmara Municipal de Piracicaba, 29 de agosto de 2024.

Wagner Alexandre de Oliveira – Presidente da Câmara Municipal

Mariane Vicente Pereira de Souza – Diretora do Departamento Legislativo

Autoria do projeto: vereador Cássio Luiz Barbosa ”

Em uma análise na esfera de cognição sumária, verificou-se que a lei determina a adaptação ou construção de espaço reservado à cadeira de rodas em grandes pontos de embarque e desembarque que geram tráfego naquele Município.

Inicialmente identificou-se que não se trata de matéria

reservada à iniciativa privativa do Chefe do Executivo, nos termos do artigo 24, §2º, da Constituição Estadual, indicando tratar-se de competência legislativa concorrente, uma vez que a lei impugnada pretende instrumentalizar e concretizar, no plano local, direito social e fundamental à pessoa com deficiência, previsto constitucionalmente:

Art.24. (...)

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

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

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

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

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

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

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

Nesse sentido a doutrina de Hely Lopes Meirelles:

Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara.

Nessa categoria estão as que disponham sobre a *criação, estruturação e atribuição* das secretarias, *órgãos e entidades da Administração Pública Municipal*; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos

suplementares e especiais. (...) Se a Câmara, desatendendo à privatividade do Executivo para esses projetos, votar e aprovar leis sobre tais matérias, caberá ao prefeito vetá-las, por inconstitucionais. *Sancionadas e promulgadas que sejam, nem por isso se nos afigura que convesçam do vício inicial, porque o Executivo não pode renunciar prerrogativas institucionais, inerentes às suas funções, como não pode delegá-las ou aquiescer em que o Legislativo as exerça.* Tal entendimento é o dominante na boa doutrina, e os tribunais não mais hesitam sobre o assunto, afirmando a inconstitucionalidade desses diplomas." (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 19 ed. Atualizada por Giovani da Silva Corralo. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 597/598).

Ocorre que, muito embora se trate de lei de iniciativa reservada do Poder Executivo, a lei impõe prazo de 180 dias para implementação das obras, em seu artigo 3º:

Art. 3º. O prazo para a adaptação ou construção será de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da publicação desta Lei.

Considera-se, ainda, que as adaptações deverão ser realizadas nos grandes pontos geradores de tráfego, locais de grande circulação de pessoas, sendo necessário planejamento pelo Poder Executivo, contratação de empresas para a realização das modificações a serem realizadas em shoppings centers, terminais de ônibus, rodoviárias e calçadas comerciais.

Assim, entendeu este Relator que a concessão de liminar se mostrou necessária, uma vez que o Poder Legislativo impôs ao Poder Executivo determinado prazo para o cumprimento da lei,

havendo interferência entre poderes, o que não se admite, porque são independentes e harmônicos, nos termos dos artigos 5º; 47, incisos II e XIV e 144 da 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:

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;

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.

O prazo de 180 dias pode não se afigurar razoável nem proporcional dependendo da dimensão das modificações a serem realizadas em pontos de grande circulação de pessoas.

Anote-se ainda que: “No juízo liminar da ADIn é imperioso que, além do **aspecto de bom direito na tese do autor**, tenha-se como **seguro que os danos resultantes da continuidade da vigência da norma são maiores que aqueles que adviriam de sua suspensão até o juízo definitivo**. Não sendo esse o caso, indefere-se a liminar. (STF, ADI 1549 MC, Relator(a): FRANCISCO REZEK, Tribunal Pleno, julgado em 16/12/1996, DJ 18-05-2001 PP-00430 EMENT VOL-02031-03 PP-00432)

Aponta-se julgados deste C. Órgão Especial sinalizando

para a confirmação da concessão de liminar:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei que prevê a possibilidade de criação de recursos acessibilidade nas informações produzidas por entidades públicas, fim de assegurar o acesso a pessoas com deficiência – **Competência legislativa concorrente – Lei que visa instrumentalizar e concretizar, no plano local, direito social e fundamental à pessoa com deficiência, previsto constitucionalmente** – Ausência de interferência sobre matérias de iniciativa privativa do Poder Executivo, que envolvam a definição de funções, organização, gastos, funcionamento, estrutura ou planejamento da Administração – Entendimento firmado no julgamento do Tema nº 917 do STF – Vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação de poderes inexistente - **AÇÃO IMPROCEDENTE**. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2003103-78.2023.8.26.0000; Relator (a): Luis Fernando Nishi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/09/2024; Data de Registro: 12/09/2024)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 5.356, de 20 de agosto de 2018, de iniciativa parlamentar, dispondo sobre a implantação de programa de acessibilidade nos cemitérios no Município de Mauá. Vício de iniciativa. Inocorrência. **Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal. Organização administrativa.** Ausência do vício apontado. A lei municipal, ao obrigar a disponibilização, nos cemitérios de Mauá, de instrumentos de acessibilidade (como cadeira de rodas, banco para obesos, piso adequado para deficientes visuais e sanitários adaptados para pessoas especiais), apenas **deu cumprimento, em âmbito local, aos ditames constitucionais e legais de proteção e inclusão social dos portadores de deficiência – notadamente aos arts. 56 e 57 do Estatuto da Pessoa com Deficiência. A concretização do princípio da dignidade da pessoa humana – fundamento do Estado Brasileiro (art. 1º, III, da CF) – deve ser promovida mediante atuação conjunta de todos os Poderes da República.** Não há

falar em ingerência do Legislativo em matéria de organização administrativa. Precedentes. Ademais, os instrumentos de que trata a lei não acarretam obrigações excessivas à administração dos cemitérios, estando atendidos os ditames da razoabilidade e proporcionalidade. **Prazo para regulamentação. Inadmissível a fixação pelo Legislativo de prazo para o Executivo regulamentar a norma. Afronta aos arts. 5º; 47, incisos II e XIV; 144 da Constituição Bandeirante.** Inconstitucionalidade da expressão "no prazo máximo de 30 (trinta) dias, contando de sua publicação", contido no art. 6º da lei impugnada. **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 2111837-65.2019.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/09/2019; Data de Registro: 12/09/2019)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 3.503, de 18 de setembro de 2018, do Município de Andradina, de iniciativa parlamentar que "institui o Programa 'Pedala Andradina', através da criação de bolsões de proteção para bicicletas nas vias públicas no município de Andradina e dá outras providências" – Inconstitucionalidade parcial, no tocante ao artigo 3º e parte do 5º (suprimindo o prazo) de referida lei, por impor obrigações a servidores públicos do Executivo e por interferir no juízo de conveniência e oportunidade no que diz respeito ao prazo para a sua regulamentação - Artigos 24, parágrafo 2º, '2' e '4', 47, incisos II e XIV, e 144 da Constituição do Estado de São Paulo – Quanto à instituição do programa, como forma de incentivo do uso de bicicletas com vistas a melhorar as condições de mobilidade na cidade e promover meio não poluente de locomoção não caracteriza violação da reserva da Administração ou da iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo – **AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2230116-44.2018.8.26.0000; Relator (a): Elcio Trujillo; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de

São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 02/10/2019; Data de Registro: 09/10/2019)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 3.646, de 29 de abril de 2014, do Município de Cubatão, que estabelece critérios para embarque e desembarque de pessoas portadoras de necessidades especiais, usuárias de cadeiras de rodas e portadores de deficiência visual nos veículos de transporte coletivo no Município de Cubatão e dá outras providências – Inexistência de violação à regra de separação de poderes contida nos artigos 5º, §§ 1º e 2º, 25 e 144, todos da Constituição Estadual - Ação improcedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2030709-28.2016.8.26.0000; Relator (a): Antonio Carlos Malheiros; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/05/2016; Data de Registro: 13/05/2016)

Quanto à aventada suspensão da lei apenas quanto ao artigo 3º, mantendo o restante da lei em sua integralidade, não procede o argumento, uma vez que outros aspectos da lei deverão ser analisados.

Demais aprofundamentos das matérias arguidas pelo agravante não são cabíveis em sede de agravo, por afastarem-se do exame de cognição inicial da liminar, o que será tratado no exame de mérito final da ação.

Isso posto, **nega-se provimento ao agravo interno cível.**

José Damião Pinheiro Machado Cogan
Desembargador Relator