



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000379821

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2319422-14.2024.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TREMEMBÉ, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE TREMEMBÉ.

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 FERNANDO TORRES GARCIA (Presidente), LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, SILVIA ROCHA, NUEVO CAMPOS, CARLOS MONNERAT, RENATO RANGEL DESINANO, JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES, MÁRIO DEVIENNE FERRAZ, LUIS SOARES DE MELLO, MAURICIO VALALA, BERETTA DA SILVEIRA, FRANCISCO LOUREIRO, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, VICO MAÑAS, CAMPOS MELLO, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, AROLDI VIOTTI, RICARDO DIP, FIGUEIREDO GONÇALVES E GOMES VARJÃO.

São Paulo, 16 de abril de 2025.

LUCIANA ALMEIDA PRADO BRESCIANI
RELATORA
Assinatura Eletrônica

Órgão Especial

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2319422-14.2024.8.26.0000

Autor: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TREMEMBÉ
Réu(s): PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE TREMEMBÉ

VOTO Nº 32.770

Ação Direta de Inconstitucionalidade – Lei Municipal nº 6.002/24, de iniciativa parlamentar, que “Determina a capacitação dos professores, auxiliares e funcionários da rede de ensino do município de Tremembé.” – Alegação de inconstitucionalidade por vício de iniciativa e por ofensa à reserva da Administração – Ausência, em termos gerais, de inconstitucionalidade, à luz do Tema nº 917 de Repercussão Geral – Precedentes do C. Supremo Tribunal Federal – Vício formal configurado quanto ao artigo 3º, que trata da obrigatoriedade de capacitação dos professores e auxiliares destacados pra lecionar em turmas com alunos com TEA ou outras deficiências intelectuais ou cognitivas – Matéria de competência da União, atinente às Diretrizes e Bases da Educação (art. 22, XXIV, CF) - Ação julgada parcialmente procedente.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TREMEMBÉ, pretendendo a declaração de inconstitucionalidade integral da Lei Municipal nº 6.002, de 13 de setembro de 2024, que trata do seguinte objeto: *“Determina a capacitação dos professores, auxiliares e funcionários da rede de ensino do município de Tremembé”*.

Argumenta, o Autor, em síntese, que a Lei é de

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

iniciativa parlamentar, originada do Autógrafo de Lei nº 6.031/2024. Assim, o normativo estaria maculado por vício formal, pois: a) cabe exclusivamente ao Poder Executivo a criação ou instituição de programas e serviços nas diversas áreas de gestão, envolvendo os órgãos da Administração Pública Municipal e a própria população; b) que a legislação tem natureza nitidamente administrativa; c) que a lei cria obrigação ao Poder Executivo, invadindo indevidamente a esfera própria do administrador; d) que os artigos 2º e 5º descrevem obrigação ao Chefe do Executivo também em regulamentar a lei; e) que a lei dispõe sobre organização e funcionamento da administração pública.

Foi denegada a medida cautelar de suspensão dos efeitos da lei (fls. 39/41).

O Prefeito promoveu a juntada da integralidade do processo legislativo (fls. 48/57).

Intimada, a Câmara Municipal não se manifestou (fls. 66).

Parecer da D. Procuradoria-Geral de Justiça (fls. 71/76) pela improcedência do pedido, com os seguintes fundamentos: a) é lícito ao Poder Legislativo instituir políticas públicas desde que não tangencie o núcleo da reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo ou da reserva da Administração, conforme as premissas de julgamento do Tema 917 do C. Supremo Tribunal Federal; b) se afigura

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

coerente, ao Poder Legislativo, inscrever em regra jurídica a imposição da instituição de política pública que vise à inclusão de pessoas com deficiência no âmbito escolar; c) que a norma contestada não contém obrigação que esgota a prerrogativa do Poder Executivo; d) além disso, não se estabeleceu prazo fixo para que o Chefe do Executivo regule a lei, preservando-se a esfera discricionária do gestor.

Deixou de se manifestar a D. Procuradoria-Geral do Estado.

É o relatório.

No mérito, a ação é **parcialmente procedente**.

A norma impugnada tem a seguinte redação:

LEI Nº 6002, DE 13 DE SETEMBRO DE 2024

“Determina a capacitação dos professores, auxiliares e funcionários da rede de ensino do município de Tremembé”.

Art. 1º - Aos professores, inclusive auxiliares e funcionários da rede de ensino do município de Tremembé, deverão ser ofertados cursos de capacitação para fins de aprendizagem e compreensão, de maneira ampla, acerca do processo de inclusão dos alunos com Transtorno do Espectro Autista (TEA) ou outra deficiência intelectual ou cognitiva.

Parágrafo único - A centralidade do tema a ser abordado tratará das barreiras atitudinais ainda existentes na sociedade e que impede o que se entender (sic.) por inclusão social, como também oficinas de adaptação de material.

Art. 2º - O Poder Executivo deverá regulamentar as capacitações e viabilizar as parcerias para formação e capacitação dos professores, auxiliares e todos os funcionários da rede de ensino, no processo de inclusão no ambiente escolar no município de Tremembé.

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 3º - Torna-se requisito necessário, a capacitação para os professores, inclusive auxiliares, que serão designados a lecionarem para alunos com Transtorno de Espectro Autista (TEA) ou outra deficiência intelectual ou cognitiva.

Art. 4º - As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

Art. 5º - O Poder Executivo Municipal poderá regulamentar a presente lei no que couber.

Art. 6º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário.”

Da leitura dos dispositivos, não vislumbro os vícios de constitucionalidade apontados pelo Autor em sua peça inaugural.

Com efeito, a lei tem por objeto promover, por meio da oferta de cursos, a capacitação dos profissionais atuantes na área de educação como forma de conferir efetividade à política de inclusão das pessoas com transtorno do espectro autista ou com deficiência intelectual ou cognitiva, o que se amolda à competência administrativa comum dos entes (art. 23, II e V, CF) e à competência legislativa concorrente (art. 24, XIV, CF), de onde se colhe também o interesse local para tratar da matéria no âmbito da rede municipal de ensino (art. 30, incisos I e II, CF), aplicáveis por força do art. 144 da Constituição do Estado.

“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

...

II – cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

...

V – proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;”

“Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

...

XIV – proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;”

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;”

Não é desnecessário pontuar, também, que o art. 208 da Constituição Federal impõe, como dever do Estado, a garantia do atendimento educacional especializado às pessoas com deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino:

“Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

...

III – atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino.”

Essa diretriz é reproduzida na Constituição Estadual e estendida aos Municípios, por meio do artigo 239, §§1º e 2º:

“Artigo 239 – O Poder Público organizará o Sistema Estadual de Ensino, abrangendo todos os níveis e modalidades, incluindo a especial, estabelecendo normais gerais de funcionamento para as escolas públicas estaduais e municipais, bem como para as particulares.

§1º Os Municípios organizarão, igualmente, seus sistemas de ensino.

§2º O Poder Público oferecerá atendimento especializado aos portadores de deficiências, preferencialmente na rede regular

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

de ensino.

...”

Assim, o normativo impugnado se afina à consecução do dever que é imposto ao Estado (*lato sensu*), no sentido de capacitar os profissionais para o atendimento educacional especializado como forma de inclusão e garantia de acesso à educação.

Com efeito, por meio da capacitação proposta pela lei, desnuda-se o nítido interesse de concretização do acesso à educação aos alunos com transtorno do espectro autista (TEA) ou com outras deficiências cognitivas ou intelectuais.

À luz do Tema 917 da Repercussão Geral, o C. Supremo Tribunal Federal expressamente consignou a tese de que “*Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (arts. 61, §1º, II, 'a', 'c', e 'e', da Constituição Federal)*”.

Na esteira do que restou decidido pelo C. STF, as hipóteses de competência privativa do Chefe do Executivo devem ser interpretadas restritivamente quanto à sua extensão.

Nesse sentido, a simples previsão do dever de ofertar cursos de capacitação aos profissionais da educação, para além de ecoar comando já acobertado pela própria Constituição Federal, não parece

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

tratar de matéria atinente à reserva de administração ou à iniciativa legislativa privativa do Prefeito, porquanto não diz respeito à estrutura da administração, ao regime jurídico dos servidores ou à atribuição de competências aos órgãos administrativos.

Não é desnecessário rememorar que a jurisprudência do C. Supremo Tribunal Federal tem afirmado a constitucionalidade de normas de iniciativa parlamentar que instituem diretrizes de política pública destinada a prestigiar e conferir eficácia a direitos sociais, ainda que impliquem em encargos ao Poder Público. Destaco os precedentes:

EMENTA: 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. 3. Ação direta julgada improcedente.

(ADI 4723, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 22-06-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-172 DIVULG 07-07-2020 PUBLIC 08-07-2020)

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 9.385/2021, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, QUE INSERIU O INCISO XII NO ART. 19 DA LEI 4.528/2005, PARA GARANTIR A RESERVA DE VAGAS EM ESCOLA PARA IRMÃOS QUE FREQUENTEM A MESMA ETAPA OU CICLO ESCOLAR. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 2º; 61, § 1º, II, E; E 84, VI, A, DA CF. NÃO OCORRÊNCIA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. I - O Plenário do Supremo Tribunal Federal já

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

deliberou que “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”, assim como “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”. (ADI 4.723/AP, Rel. Min. Edson Fachin) II - Ao garantir a reserva de vaga para irmãos, sem influenciar no funcionamento de órgãos, alterar o regime jurídico de servidores, estabelecer regramento procedimental sobre matrículas ou proibir o gestor de implementar estratégias por ele idealizadas, a norma editada pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro não subtraiu do Chefe do Poder Executivo a iniciativa que lhe é reservada pelos artigos 61, § 1º, II, e; e 84, VI, a, ambos do Texto Constitucional, de observância obrigatória pelos Estados-membros. III - A norma impugnada não representa inovação legislativa, já que o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (Lei 8.069/1990), marco legal dos direitos das crianças e dos adolescentes, já contempla, em seu artigo 53, V, dispositivo com conteúdo semelhante. IV - Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.

(ADI 7149, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 26-09-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-199 DIVULG 04-10-2022 PUBLIC 05-10-2022)

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. CRIAÇÃO DO PROGRAMA CRECHE SOLIDÁRIA. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. DECISÃO RECORRIDA QUE SE AMOLDA À JURISPRUDÊNCIA DO STF. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 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. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 1282228 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 15-12-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-295 DIVULG 17-12-2020 PUBLIC 18-12-2020)

No ponto, é elucidativo o parecer prestado pela D. Procuradoria-Geral de Justiça (fls. 71/76), cujos trechos transcrevo:

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

“Parece-me, em linha de princípio, que, atendendo-se à natureza e à extensão da divisão funcional do poder, é lícito ao Poder Legislativo – assim como ao Poder Executivo pelos instrumentos normativos à sua disposição – instituir políticas públicas desde que não tangencie o núcleo da reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo (organização e funcionamento da Administração; atribuição de competências a órgãos do Poder Executivo com geração de despesas; servidores públicos e seu regime jurídico etc.) ou da reserva da Administração (direção superior das atividades administrativas; organização e funcionamento da Administração; atribuição de competências a órgãos do Poder Executivo sem geração de despesas; prática de atos da Administração etc.), como deflui das premissas do julgamento em repercussão geral (Tema 917), considerando o caráter excepcional e restrito das reservas apontadas, de tal sorte que nessa empresa poderá valer-se de diretrizes, normais gerais etc.

[...]

Assim sendo, soa coerente com esse discurso que ao Poder Legislativo será lícito inscrever em regra jurídica a imposição da instituição de política pública que vise à inclusão de pessoas com deficiência no âmbito escolar.

No caso em exame, a norma contestada não contém uma prescrição (obrigação) que esgota a prerrogativa do Poder Executivo de assimilação.

Ao contrário, as medidas propostas são enunciadas em termos genéricos e suficientemente indeterminados, com descrição dos elementos essenciais da obrigação instituída. Com efeito, a previsão de ações estratégicas preventivas não significa invasão à reserva de Administração, visto que tais medidas compõem os contornos imprescindíveis da própria política pública instituída pelo legislador local, competindo à lei a definição dos elementos essenciais do dever subjetivo público criado e imposto à Administração Pública para sua execução.”

Ressalva deve ser feita, no entanto, quanto à previsão contida no artigo 3º da Lei Municipal:

“Art. 3º. Torna-se requisito necessário, a capacitação para os professores, inclusive auxiliares, que serão designados a lecionarem para alunos com Transtorno de Espectro Autista (TEA) ou outra deficiência intelectual ou cognitiva.”

Extrai-se, do conteúdo, a intenção do legislador municipal em criar requisito curricular obrigatório para que o profissional da educação possa ministrar aulas ou auxiliar em turmas de alunos com

TEA ou outras deficiências.

Muito embora as legislações federais e estaduais a respeito da inclusão desses alunos façam menção ao incentivo à formação e capacitação, a questão a respeito da exigência curricular e da autorização para o exercício do mister pelos profissionais da educação constitui matéria afeita à competência privativa da União, na medida em que inserida no contexto da disciplina de diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, inciso XXIV, CF).

Nesse sentido, o C. Supremo Tribunal Federal fez consignar na ADPF 457/GO: *“Nesse contexto, os Municípios não dispõem de competência legislativa para a edição de normas que tratem de currículos, conteúdos programáticos, metodologias de ensino ou modos de exercício da atividade docente. [...]”*.

Anoto, inclusive, que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9.394/96) trata da matéria no Capítulo destinado à Educação Especial (Capítulo V).

Assim, se, no âmbito da competência privativa, o legislador federal faz determinada exigência, não poderia o legislador municipal tratar da mesma temática, ainda que apenas para reproduzi-la. Da mesma forma, se o legislador federal não faz tal exigência, não caberia ao legislador municipal fazê-lo em contrariedade ao texto de abrangência nacional.

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

A matéria tratada no artigo, portanto, usurpa a competência da União, motivo pelo qual deve ser declarada a sua inconstitucionalidade em razão do vício formal, por força da causa de pedir aberta, típica do controle concentrado de constitucionalidade.

Ante o exposto, pelo meu voto, julgo **parcialmente procedente** a ação, para declarar a inconstitucionalidade tão somente do artigo 3º da Lei Municipal nº 6.002, de 13 de setembro de 2024, do Município de Tremembé.

LUCIANA ALMEIDA PRADO BRESCIANI
Relatora