



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000446759

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2382888-79.2024.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ-SP, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE JUNDIAI.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO IMPROCEDENTE. 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, AFONSO FARO JR., JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES, ÁLVARO TORRES JÚNIOR, GERALDO WOHLERS, BERETTA DA SILVEIRA, FRANCISCO LOUREIRO, DAMIÃO COGAN, VICO MAÑAS, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, AROLDO VIOTTI, RICARDO DIP, FIGUEIREDO GONÇALVES E GOMES VARJÃO.

São Paulo, 7 de maio de 2025.

LUCIANA ALMEIDA PRADO BRESCIANI
RELATORA
Assinatura Eletrônica

Órgão Especial

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2382888-79.2024.8.26.0000

Autor: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ

Réu(s): PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ

VOTO Nº 32.802

Ação Direta de Inconstitucionalidade – Lei Municipal nº 6.532/24, de iniciativa parlamentar, que “Institui o Programa de Incentivo ao Turismo de Esportes” – Alegação de inconstitucionalidade por vício de iniciativa – Ausência, em termos gerais, do vício alegado, à luz do Tema nº 917 da Repercussão Geral – Precedentes do C. Supremo Tribunal Federal – Norma que se limita ao estabelecimento de diretrizes gerais para consecução da política pública instituída, sem avançar sobre assuntos afeitos à iniciativa privativa do Prefeito ou à reserva da administração - Ação julgada improcedente.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo PREFEITO DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ, por meio da qual pretende a declaração de inconstitucionalidade total da Lei Municipal nº 10.273, de 08 de novembro de 2024, de autoria parlamentar, cujo objeto “*Institui o Programa de Incentivo ao Turismo de Esportes*”.

Aponta, o Prefeito, como fundamento do pedido, o vício formal de iniciativa, por afronta à competência privativa do Chefe do Executivo em projetos de lei que disponham sobre serviços públicos e atribuição dos órgãos da administração. Argumenta-se que, embora a legislação impugnada não imponha expressamente obrigação ao Chefe do

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Executivo, o artigo 2º *“estabelece diretrizes que atingem diretamente as ações e serviços públicos executados, direta ou indiretamente, pelo Chefe do Executivo”*, caracterizando interferência do Legislativo nos atos de gestão do Prefeito.

Foi denegada a medida cautelar de suspensão dos efeitos da lei (fls. 29/32).

Intimada, a Câmara Municipal prestou as informações que julgou pertinentes (fls. 40/41), juntando também a cópia integral do processo legislativo (fls. 47/97).

Parecer da D. Procuradoria-Geral de Justiça (fls. 105/112) pela improcedência do pedido, sob os seguintes fundamentos: 1) a instituição de políticas públicas é constitucional desde que não tangencie o núcleo da reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo ou da reserva da Administração, consoante tema 917 do C. STF; 2) Assim, se revela lícito ao Poder Legislativo inscrever em regra jurídica programa de incentivo ao turismo local; 3) No caso em tela, a lei traça diretrizes do programa, não estabelecendo qualquer regra acerca do modo de concretização da política pública.

Deixou de se manifestar a D. Procuradoria-Geral do Estado (fls. 100).

É o relatório.

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

No mérito, a ação é improcedente.

A norma impugnada tem a seguinte redação:

LEI Nº 10.273, de 08 de novembro de 2024

Institui o Programa de Incentivo ao Turismo de Esportes.

Art. 1º. É instituído o **Programa de Incentivo ao Turismo de Esportes**, com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico, social, cultural e esportivo do Município, tendo o turismo como eixo alavancador.

Art. 2º. O Programa terá como diretrizes:

I – estimular a divulgação dos atrativos turísticos da cidade, com especial atenção aos eventos esportivos, como corridas de rua, corridas *pet*, cicloturismo e outras modalidades, destacando aspecto como história, cultura, gastronomia, natureza e práticas esportivas inclusivas e diversificadas;

II – promover a qualificação e a capacitação dos profissionais que atuam no setor de turismo, especialmente os ligados aos eventos esportivos, visando aprimorar a qualidade dos serviços oferecidos aos visitantes;

III – incentivar a realização de eventos esportivos, culturais e de lazer que possam atrair turistas para a cidade, com destaque para as corridas de rua e atividades de cicloturismo e outras competições e práticas esportivas individuais e em grupo;

IV – estabelecer parcerias com o setor privado, entidades do terceiro setor e órgãos governamentais para o desenvolvimento de projetos e ações que fortaleçam o turismo local, especialmente no segmento esportivo;

V – criar campanhas de marketing e publicidade voltadas para o turismo, tanto em nível regional quanto nacional e internacional, destacando os atrativos específicos do turismo esportivo;

VI – implementar medidas de acessibilidade e sustentabilidade nos pontos turísticos da cidades, especialmente nos locais ligados aos eventos esportivos, garantindo a inclusão de todos os públicos e a preservação do meio ambiente;

VII – desburocratizar os mecanismos de fechamento de ruas para a realização de eventos esportivos, facilitando a organização e a realização de corridas de rua e outras competições esportivas;

VIII – incentivar e viabilizar o Cicloturismo na cidade de Jundiaí, integrando com rotas da região do Circuito das Frutas e demais rotas existentes;

IX – realizar campanha de conscientização de motoristas sobre as vias

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

compartilhadas com corredores de ciclistas, bem como condução responsável e a segurança no trânsito;

X – criar um calendário anual de eventos esportivos, com ênfase em corridas de rua e provas ciclísticas, e garantir a ampla divulgação para a sociedade;

XI – estabelecer rotas predefinidas, com horários específicos, considerando a infraestrutura existente e o uso eficiente dos espaços públicos, para a prática de corridas de rua e ciclismo, com foco especial nas áreas próximas aos empreendimentos turísticos, que serão planejadas para garantir segurança e conforto aos praticantes, evitando conflitos com o tráfego e maximizando a participação.

Art. 3º. Para a implementação do Programa, serão destinados recursos financeiros específicos, provenientes de dotações orçamentárias próprias e de parcerias com o setor privado e outras entidades.

Art. 4º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sob a ótica do Prefeito, o normativo invade sua esfera de iniciativa reservada, na medida em que os dispositivos estariam a tratar de serviços públicos e das atribuições dos órgãos do Executivo.

Dispõe o art. 24, §2º, da Constituição do Estado de São Paulo, a respeito da iniciativa legislativa privativa do Chefe do Executivo:

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

...

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

1 – criação e extinção de cargos, funções e 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

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

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 a fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;”

Essa previsão se faz por reflexo e simetria àquela contida no art. 61, §1º, da Constituição Federal, a tratar da iniciativa legislativa privativa do Presidente da República.

De acordo com a pacífica jurisprudência do C. Supremo Tribunal Federal, restou assentado, como regra geral, a concepção de que as proposições legislativas podem ser apresentadas por qualquer membro ou Comissão do Poder Legislativo, bem como pelo Chefe do Poder Executivo, e, ainda, pelos cidadãos (para os casos de iniciativa popular).

A partir de tal concepção, extrai-se que as hipóteses de iniciativa reservada, justamente por tolherem a atuação da Casa de Leis, devem ser declinadas de forma expressa na carta constitucional e, por consequência, devem ser interpretadas de forma não extensiva. Isto é, os casos de iniciativa reservada constituem rol exaustivo.

Dando vazão a este entendimento, o C. Supremo Tribunal Federal fez editar o Tema 917 da Repercussão Geral, com a seguinte tese: “*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*

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)."

Da leitura dos dispositivos da norma impugnada, sobretudo inseridos nos incisos do artigo 2º, identifico que a proposta legislativa concebida pela edilidade tem por objeto a criação de programa destinado ao incentivo do turismo esportivo a partir de diretrizes gerais de atuação, a serem concretizadas pelo Poder Executivo.

Ao contrário do apregoadado pelo Exmo. Prefeito, a lei municipal não está a tratar de atribuições dos órgãos da administração, da estrutura da administração, do regime jurídico dos servidores, tampouco de serviços públicos.

De fato, se está instituindo verdadeira política pública de incentivo ao turismo de esportes na localidade, a partir da identificação da importância dessa demanda perante a população, o que se colhe da justificativa do projeto de lei (fls. 50/51) e da audiência pública realizada (fls. 73), de onde restaram sugeridos, inclusive, acréscimos ao PL original.

Da acurada análise de todos os artigos e incisos, nota-se que a norma se limitou a estabelecer diretrizes gerais acerca das prioridades na abordagem do intitulado “*Programa de Incentivo ao Turismo de Esportes*”, revelando sua natureza programática, o que, em meu entendimento, não constitui invasão à iniciativa privativa do Prefeito,

tampouco à reserva da Administração.

Salienta-se que, não obstante a consecução do “programa” pressuponha o eventual empenho de verbas públicas, não há, de forma direta, sequer a criação de despesas aos cofres municipais.

E ainda que houvesse, à luz do Tema 917, a atuação do Legislativo se mostra legítima, sobretudo porque não se está tratar de quaisquer das matérias inseridas no rol da competência reservada do Prefeito.

Anoto, por oportuno, o entendimento que vem sendo reafirmado pelo C. Órgão Especial deste Tribunal:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 8.278/2024, DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS, QUE INSTITUI O PROGRAMA «SONHO DE MENINA». - A norma em pauta busca assegurar os direitos à dignidade e ao lazer de adolescentes de baixa renda do Município de Guarulhos. - A essa normativa parece atrair-se o entendimento firmado pelo col. STF no julgamento do tema 917, sob o regime de repercussão geral: «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 (art. 61, § 1º, II, <a>, <c> e <e>, da Constituição Federal)» (ARE 878.911, j. 29-9-2016). - Nada obstante, o art. 4º da lei impugnada estipula prazo para a regulamentação da lei pelo Poder executivo local, padecendo de inconstitucionalidade formal -ou, dito de outro modo, de inconstitucionalidade orgânica-, pois neles se cuida de atos de gestão administrativa de serviço público, ou seja, de matéria de atribuição do poder executivo. Dessa maneira, a iniciativa parlamentar no processo legislativo em tela ofende a separação de funções do poder político neste ponto. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2331564-50.2024.8.26.0000; Relator (a): Ricardo Dip; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 12/03/2025; Data de Registro: 14/03/2025)

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 10.287, DE 12 DE MARÇO, DE 2020, QUE DISPÕE SOBRE A INSTITUIÇÃO DE POLÍTICA MUNICIPAL PARA POPULAÇÃO DE RUA DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ. 1) Norma de iniciativa parlamentar. Cabimento. Inexistência de conflito entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo quanto à iniciativa de lei que cuida de diretrizes gerais de política pública, voltada à proteção da população de rua, com reflexos, pois, à proteção da dignidade da pessoa humana, prevista constitucionalmente (art. 1º, III, da Constituição Federal). Matéria que não se encontra no rol de iniciativa reservada do Poder Executivo elencado no parágrafo 2º do artigo 24 da Constituição Estadual. 2) Violação ao princípio da Reserva da Administração. Reconhecimento quanto aos arts. 7º, 8º, 9º, 10, caput, 12 e 13 e da expressão "inclusive mediante articulação com programas de moradia popular promovidos pelos governo federal, estadual e municipal" constante do parágrafo único do art. 10, todos da Lei nº 10.287, de 12 de março de 2020, do Município de Santo André. Imposição de obrigações a setores da Administração e a seus servidores, com a determinação de prática de atos administrativos, sem deixar margem de escolha para o administrador. Afronta aos arts. 5º, 47, II e XIX e 144, todos da Constituição Paulista. 3) Irrelevante a arguição de criação de despesas. Eventual ausência de receitas acarreta, no máximo, a inexistência da norma no mesmo exercício em que foi promulgada. Ação julgada parcialmente procedente, com a declaração de inconstitucionalidade dos arts. 7º, 8º, 9º, 10, caput, 12 e 13 e da expressão "inclusive mediante articulação com programas de moradia popular promovidos pelos governo federal, estadual e municipal" constante do parágrafo único do art. 10, todos da Lei nº 10.287, de 12 de março de 2020, do Município de Santo André, com efeito ex tunc. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2088475-63.2021.8.26.0000; Relator (a): Cristina Zucchi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 09/03/2022; Data de Registro: 15/03/2022)

- Ação direta de inconstitucionalidade da Lei nº 10.033, de 7 de março de 2024, do Município de Piracicaba, de iniciativa parlamentar, que "Dispõe sobre incentivo à doação de órteses, próteses, meios auxiliares de locomoção e equipamentos hospitalares em Piracicaba" - Alegação de vício de iniciativa, ofensa ao princípio da separação dos poderes e falta de previsão orçamentária, o que, de acordo com o autor, contraria dispositivos da Constituição Federal, da Carta Estadual, da Lei Orgânica de Piracicaba e da Lei de Responsabilidade Fiscal. - Possível incompatibilidade com a Lei Orgânica e a Lei de Responsabilidade Fiscal - Irrelevância, para os fins deste processo - Como o Órgão Especial deste Tribunal de Justiça tem decidido, "O parâmetro de controle de constitucionalidade de norma municipal é unicamente a Constituição Estadual, afastando-se a análise da ação quanto a normas infraconstitucionais". - Não há vício de iniciativa, porque a matéria não é da competência legislativa exclusiva do chefe do Poder Executivo - Como o Supremo Tribunal Federal decidiu, no julgamento do tema de repercussão geral nº 917, "Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

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 (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)". - Ausência de indicação de fonte de custeio - O Supremo Tribunal Federal também já decidiu que "A 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" - Artigo 176, I, da Carta Estadual, não violado. - A lei não desrespeita o artigo 174, I, II e III, da mesma Carta, porque não cuida de plano plurianual, diretrizes orçamentárias ou orçamentos anuais. - Não há vício material, porque a lei é genérica: limita-se a definir os contornos de programa de cunho social, sem prescrever como o Poder Executivo deverá agir, concretamente, para implementá-lo, sem atrelar órgãos da Administração Municipal à sua execução e sem impor obrigações específicas, prazos ou metas - Além disso, o Supremo Tribunal Federal já definiu que "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" - Neste caso, a lei impugnada dirige-se a concretizar o direito social e fundamental à saúde, assim como o direito de pessoas com mobilidade reduzida e em situação de vulnerabilidade à acessibilidade e à sua plena integração social, direitos já previstos nas Constituições Federal e Estadual - Interesse social evidente - Precedentes do C. Órgão Especial - Pedido improcedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2213648-92.2024.8.26.0000; Relator (a): Silvia Rocha; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 18/12/2024; Data de Registro: 19/12/2024)

Ante o exposto, pelo meu voto, julgo
improcedente a ação.

LUCIANA ALMEIDA PRADO BRESCIANI
Relatora