



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000448107

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2364440-58.2024.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ANDRADINA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ANDRADINA.

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 Desembargadores FERNANDO TORRES GARCIA (Presidente), 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, AROLDI VIOTTI, RICARDO DIP, FIGUEIREDO GONÇALVES, GOMES VARJÃO, LUCIANA BRESCIANI, LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, SILVIA ROCHA, NUEVO CAMPOS, CARLOS MONNERAT E RENATO RANGEL DESINANO.

São Paulo, 7 de maio de 2025.

AFONSO FARO JR.

Relator

Assinatura Eletrônica

Ação direta de inconstitucionalidade nº 2364440-58.2024.8.26.0000

Autor: Prefeito do Município de Andradina

Réu: Presidente da Câmara Municipal de Andradina

Voto nº 0077

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR – OFENSA À SEPARAÇÃO DOS PODERES – Inexistência – Vício de iniciativa não configurado – Norma que não implica em criação/extinção de cargos, funções ou empregos públicos, nem dispõe sobre remuneração de servidores, tampouco cria secretarias ou órgãos da administração – Tema 917 do STF – Precedentes.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – AUSÊNCIA DE PREVISÃO DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E DE APRESENTAÇÃO DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO – Inconstitucionalidade não configurada – Ineficácia somente no respectivo exercício financeiro – Inaplicabilidade do art. 113 do ADCT, por não se tratar de despesa obrigatória ou de renúncia de receita – Precedentes do E. STF e deste Colegiado.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – MUNICÍPIO DE ANDRADINA – Lei Municipal nº 4.093, de 12/07/23 – Substituição dos alarmes das escolas da rede municipal de educação pública e privada por sirenes musicais, visando à proteção das crianças com transtorno de espectro autista (TEA) – Existência de políticas nacional e estadual de proteção às pessoas portadoras de transtorno do espectro autista – Competência legislativa suplementar do Município – Precedentes.

AÇÃO IMPROCEDENTE.

Vistos.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de concessão de medida cautelar, ajuizada pelo Prefeito Municipal de Andradina em face da Lei Municipal nº 4.093, de 12/07/23, que *“Dispõe sobre a substituição de sirenes e alarmes utilizados nas escolas públicas e privadas como sinalizadores de início e término de aulas, de intervalo de ensino no Município de Andradina-SP”*.

O veto total ao projeto foi derrubado pela Câmara Municipal. Em apertada síntese, alega o autor que a lei municipal questionada na presente ação, ao determinar a substituição de sirenes e alarmes da rede municipal de educação pública e privada por sirenes musicais, além de significar e concretizar violação ao princípio da separação dos poderes, também cria gastos e despesas sem indicar a origem dos recursos e sem apresentar a estimativa do impacto orçamentário-financeiro.

Citando precedentes, pede o deferimento de medida cautelar para que seja suspensa a eficácia da indigitada lei, e ao final a procedência integral do pedido, reconhecendo-se a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 4.093/23.

Foi indeferida a medida precária (fls. 40/41). O presidente da Câmara prestou informações (fls. 51/53), ao passo que o Procurador-Geral do Estado, citado, não se manifestou (fls. 83).

Parecer da D. Procuradoria-Geral de Justiça pela improcedência do pedido (fls. 88/97).

É o relato do necessário.

Como visto, busca o autor o reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 4.093/23, do Município de

Andradina, alegando violação ao princípio da separação dos poderes, bem como aos arts. 25¹ e 144² da Constituição Estadual.

Assim prevê o objeto da presente ADI:

“LEI Nº 4.093, DE 12 DE JULHO DE 2023

'Dispõe sobre a substituição de sirenes e alarmes utilizados nas escolas públicas e privadas como sinalizadores de início e término de aulas, de intervalo de ensino no Município de Andradina-SP'

HELTON RODRIGO PRANDO, Presidente da Câmara Municipal de Andradina, Estado de São Paulo, no uso das atribuições conferidas pelos arts. 28, V, e 44, § 6º, da Lei Orgânica do Município de Andradina, promulga a seguinte Lei:

Art. 1º Os sinais e alarmes sonoros utilizados como marco de inícios e terminos de aulas, período de intervalos e outras sinalizações necessárias nos estabelecimentos das redes pública e privada de ensino do Município deverão, ser substituídos por alarmes musicais.

Art. 2º Os novos estabelecimentos de ensino deverão possuir desde o início ser equipado com o equipamento de que trata esta Lei.

Art. 3º Os alarmes musicais previstos nesta Lei visam principalmente à proteção das crianças com Transtorno de Espectro Autista, também atende a outras crianças com Distúrbio no processamento sensorial.

Art. 4º Esta Lei poderá ser regimentado pelo Executivo, no que for essencial ao seu efetivo cumprimento.

Art. 5º Normas complementares serão objeto de decreto regulamentador.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.” (fls. 14)

¹ Art. 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.

² 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 veto total do prefeito (fls. 18/19) foi rejeitado pela Câmara (fls. 15/16).

Pois bem.

É importante mencionar que a lei impugnada não se enquadra nas disposições específicas dos arts. 24, § 2º³, e 174⁴ da Constituição Estadual.

E esta é a dicção do Tema 917 do E. STF:

“Assim, somente nas hipóteses previstas no art. 61, § 1º, da Constituição, ou seja, nos projetos de lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa.

Ressalto, ademais, no tocante à reserva de iniciativa referente à organização administrativa, que esta Corte já pacificou jurisprudência no sentido de que a reserva de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, b, da Constituição, somente se aplica aos Territórios federais (ADI 2.447, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJe 4.12.2009).

No caso em exame, a lei municipal que prevê a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não vislumbro nenhum vício de inconstitucionalidade formal na

³ Art. 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 ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

2 - Criação das Secretarias de Estado;

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 de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;

5 - Fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;

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

⁴ Art. 174 - Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão, com observância dos preceitos correspondentes da Constituição Federal: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais.

legislação impugnada.”⁵

Nesse passo, a Lei Municipal nº 4.093/23, do Município de Andradina, ao dispor sobre a substituição de sirenes das escolas, não contraria o Tema 917/STF, já que não trata da criação/extinção de cargos, funções ou empregos públicos, nem dispõe sobre remuneração de servidores, tampouco cria secretarias ou órgãos da administração. Não se sustenta, portanto, a alegação de violação ao princípio da separação dos poderes.

Nesse sentido, inúmeros os precedentes deste C. Órgão Especial, dentre os quais se destaca:

“DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. OBRIGATORIEDADE DE DIVULGAÇÃO DE ESTOQUES DE MEDICAMENTOS. PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE. I. Caso em Exame Ação direta de inconstitucionalidade visando a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 2.115, de 20 de setembro de 2024, que obriga a divulgação, no site da Prefeitura Municipal de Ocaçu, dos estoques de medicamentos distribuídos gratuitamente pelas unidades de saúde do município. II. Questão em Discussão 2. **A questão em discussão consiste em saber se a Lei Municipal n. 2.115/2024 viola o princípio da separação dos poderes e incorre em vício de iniciativa ao impor obrigações ao Poder Executivo.** III. Razões de Decidir 3. **A lei impugnada não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo, pois não trata da estrutura ou atribuição de órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos, conforme entendimento do STF no Tema 917.** 4. A norma busca dar concretude ao direito à saúde e ao princípio da publicidade, não havendo ofensa ao princípio da separação dos poderes, mesmo que gere custos. IV. Dispositivo e Tese 5. Pedido julgado improcedente. Tese de julgamento: 1. Norma que obriga a divulgação de estoques de medicamentos não depende de iniciativa do Chefe do Executivo. 2. A divulgação de informações de saúde pública atende ao princípio da publicidade e transparência. Legislação Citada: CF/1988, art. 37, caput; art. 61, § 1º, II, 'a', 'c' e 'e'. Constituição do Estado de São Paulo, art. 24, § 2º; art. 47, II, XIV e XIX, 'a'. Jurisprudência Citada: STF, Tema

⁵ Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com agravo 878.911/RJ, Relator Ministro Gilmar Mendes, J. 29/09/16.

917, RE nº 878.911. STF, ARE nº 1.256.172/SP, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 27/02/2020. TJSP, Direta de Inconstitucionalidade 2333048-37.2023.8.26.0000, Rel. Luciana Bresciani, j. 24/04/2024.” (Direta de Inconstitucionalidade nº 2322283-70.2024.8.26.0000; Relatora Marcia Dalla Déa Barone; j. 26/02/25; V.U.; g.n.)

Ademais, conforme entendimento do E. STF, “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”⁶, logo, não há que se falar em inconstitucionalidade decorrente de criação de despesas sem indicação da origem dos recursos, mas apenas em ineficácia no respectivo exercício financeiro.

Outrossim, aqui não se está a tratar de despesa obrigatória⁷, nem de renúncia de receita⁸, de maneira que não há exigência de apresentação de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, prevista no art. 113⁹ do ADCT.

Nesse sentido, o entendimento deste C. Órgão Especial:

“DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Caso em exame: Lei nº 14.934/2024, de iniciativa parlamentar, que 'dispõe sobre a divulgação regular dos dados relativos aos casos de dengue no Município de Ribeirão Preto'. II. Questões em discussão: (i) afronta à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para a deflagração do processo de elaboração da lei; (ii) indevida ingerência do Legislativo na reserva da Administração; (iii) ausência de previsão orçamentária para a implementação da norma. III. Razões de

⁶ ADIN nº 3.599/DF, Relator Ministro GILMAR MENDES, j. 21/05/07. No mesmo sentido: ADIN nº 5856/MG, Relator Ministro LUIZ FUX, j. 14/02/20.

⁷ LRF (Lei Complementar nº 101/2000), Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

⁸ LRF (Lei Complementar nº 101/2000), Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: (...)

⁹ Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

decidir: Não configurados vício de iniciativa nem ofensa à reserva da Administração, na medida em que o ato normativo não impõe obrigações ao Executivo e não interfere na estrutura burocrática ou na gestão do município, constituindo, antes, instrumento para promover a transparência e o acesso à informação. Hipótese, ademais, em que **a ausência de previsão orçamentária determina apenas a inexecutabilidade da lei no exercício financeiro em que foi promulgada**. Inteligência dos artigos 5º, 24, § 2º, item 2, e 47, incisos XI e XIX, da Constituição do Estado e da tese firmada pela Suprema Corte para o tema 917. Exame da jurisprudência. IV. Dispositivo: Improcedência.” (Direta de Inconstitucionalidade nº 2149872-21.2024.8.26.0000; Relator Jarbas Gomes; j. 18/12/24; V.U.; g.n.)

“1. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE de autoria do Prefeito de Marília em face da Lei Municipal nº 9.132, de 16 de maio de 2024, de iniciativa parlamentar e promulgada pela Câmara Municipal após veto total, que obriga o Município 'a publicar, no sítio eletrônico oficial da Prefeitura, demonstrativos de arrecadação e de destinação dos recursos decorrentes da aplicação de multas de trânsito'; 2. Aplicação dos princípios constitucionais do acesso à informação e da publicidade administrativa, em coroação à transparência governamental – matéria não reservada à Administração – Tema 917 do STF e art. 24, § 2º, da CE - inocorrência da alegada violação à separação de poderes e aos arts. 5º e 47, II, XI, XIV e XIX, 'a', da Constituição Estadual – obrigação já imposta ao Poder Público pelo ordenamento constitucional, apenas repetida pela lei local; 3. Dados a serem divulgados e forma de divulgação determinados pela norma que não representam excesso em relação ao art. 8º da Lei de Acesso à Informação – *leading case* que originou o Tema 917 do STF significativamente mais intrusivo e ainda sim considerado constitucional; 4. **Ausência de previsão de dotação orçamentária não implica a existência de vício de inconstitucionalidade por desrespeito aos arts. 25 e 176, I, da CE, e 113 do ADCT, mas apenas a inexecutabilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada**; 5. Ação julgada improcedente.” (Direta de Inconstitucionalidade nº 2153647-44.2024.8.26.0000; Relator Vico Mañas; j. 04/09/24; V.U.; g.n.)

Com efeito, a norma impugnada visa à proteção das crianças com transtorno de espectro autista - TEA, além de crianças com

outros tipos de deficiência.

Dispõe a Constituição Federal que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre a *“proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência”* (art. 24, XIV), ao passo que aos Municípios compete *“legislar sobre assuntos de interesse local”*, bem como *“suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”* (art. 30, I e II).

Oportuno pontuar a existência de política nacional de proteção às pessoas portadoras de transtorno do espectro autista (Lei nº 12.764/12, alterada pela Lei nº 13.977/20), além do estatuto das pessoas com deficiência (Lei nº 13.146/15). Na esfera estadual, a Lei nº 17.158/19 instituiu a política estadual de proteção dos direitos da pessoa com TEA.

E atualmente tramita no Congresso Nacional o projeto de lei nº 3.602/23, que dispõe justamente *“sobre a obrigatoriedade de substituição de sinais sonoros convencionais, por sinais musicais ou visuais adequados aos estudantes portadores do Transtorno do Espectro Autista (TEA)”*, no momento sob análise das comissões de Educação, Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência e Constituição e Justiça e de Cidadania¹⁰.

Igualmente, tramita na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo o projeto de lei nº 1.172/23, que *“Determina a substituição dos sinais sonoros nos estabelecimentos de ensino públicos e privados do Estado de São Paulo para não gerar incômodos sensoriais aos alunos com Transtorno do Espectro Autista (TEA)”*.

Todavia, não estando ainda aprovadas referidas normas, nada obsta o exercício, pela Câmara Municipal, de sua competência legislativa suplementar, pois evidente o interesse local. Tais projetos apenas reforçam o caráter suplementar da lei aqui discutida.

¹⁰ Informações sobre tramitação disponíveis em:
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2374323> (consulta em 10/03/25)

Como bem ressaltou a D. Procuradoria-Geral de Justiça:

“A Lei Federal n. 12.764/12 e a Lei Estadual n. 17.158/19 disciplinam a política de proteção dos direitos da pessoa com transtorno do espectro autista em níveis mais genéricos, não empecendo o Município de tecer normas mais protetivas desde que – é essa ressalva é assaz importante – não colidam com aquelas e haja interesse local.

À luz destas considerações, estimo que, no caso, o Município exerceu corretamente sua autonomia normativa.” (fls. 93)

Assim já decidiu este Colegiado em caso semelhante:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade em face da Lei nº 7.172, de 09 de agosto de 2024, do Município de Votuporanga que 'dispõe sobre permitir à pessoa com transtorno do espectro autista - TEA o ingresso e a permanência em qualquer local portando utensílios e objetos de uso pessoal e alimentos para consumo próprio no âmbito do Município'. 1. Inexistência de vício de iniciativa - Ato normativo de origem parlamentar - Matéria que não se insere em nenhuma daquelas previstas no rol taxativo do artigo 24, § 2º, da Carta Bandeirante - Competência legislativa concorrente. 2. Norma abstrata e genérica que dispõe sobre proteção e integração social de pessoas portadoras de deficiência – **Inexistência de usurpação de competência concorrente da União e do Estado para legislar sobre a matéria** (art. 24, incisos XIV e XV da CF) - Tema central regulado pelo legislador local não corresponde a regras gerais definidoras de política pública de alcance nacional, tampouco contrastando com matéria já exaurida por norma de federal ou estadual - **Municípios que podem legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber** (artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal). 3. Ressalva quanto ao artigo 3º da Lei Municipal nº 7.172/2024 – Definição de hipótese configuradora de discriminação passível de punição - Inadmissibilidade - Ausência de interesse local - Violação ao pacto federativo - Reconhecimento - Ofensa ao artigo 24, inciso XIV, § 1º, da Lei Maior. 4. Ação parcialmente procedente” (Direta de Inconstitucionalidade nº 2335234-96.2024.8.26.0000; Relator Vianna Cotrim; j. 12/02/25, V.U., g.n.)



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Por todo o exposto, julga-se improcedente a ação.

AFONSO FARO JR.
Relator
(Assinatura Eletrônica)