



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2022.0000800474

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2102116-84.2022.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DE SANTO ANDRÉ, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, AROLDO VIOTTI, JAMES SIANO, COSTABILE E SOLIMENE, LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, TASSO DUARTE DE MELO, MELO BUENO, CAMILO LÉLLIS, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES E FRANCISCO CASCONI.

São Paulo, 28 de setembro de 2022

ADEMIR BENEDITO

RELATOR

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

VOTO N°: 52992
ADIN N°: 2102116-84.2022.8.26.0000
COMARCA: SÃO PAULO
AUTOR : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ
RÉU : PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Ação direta de inconstitucionalidade – Lei Municipal nº 10.479, de 15 de março de 2022, de Santo André – Institui a carteira de identificação da pessoa com síndrome de Down (CIPSD), de expedição gratuita e dá outras providências – Lei de iniciativa parlamentar - Matéria de interesse local - Legislador municipal instituiu política pública em favor de pessoa com deficiência impondo os meios de cumprimento da obrigação – Estabelecimento da forma e do prazo máximo para o cumprimento da medida, além de outras determinações – Ingerência do Legislativo na discricionariedade administrativa do Chefe do Poder Executivo – Princípio da Separação dos Poderes vulnerado pela norma questionada – Mácula constitucional verificada - Ação procedente.

Trata-se de **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** ajuizada pelo **Prefeito do Município de Santo André** pela qual se pretende a declaração de inconstitucionalidade da **Lei Municipal nº 10.479, de 15 de março de 2022**, que **"DISPÕE SOBRE A INSTITUIÇÃO NO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ, DA CARTEIRA DE IDENTIFICAÇÃO DA PESSOA COM SÍNDROME DE DOWN (CIPSD), DE EXPEDIÇÃO GRATUITA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS"**.

Sustenta o requerente que o normativo inquinado de inconstitucionalidade padece de vícios de inconstitucionalidade formal e material, pois de iniciativa parlamentar em matéria relativa à gestão administrativa, de competência privativa do Chefe do Executivo Municipal, havendo violação ao Princípio da Separação de Poderes, especificamente quanto àquelas matérias que se inserem na reserva da Administração, que se referem às questões de organização administrativa e de planejamento dos serviços públicos, impondo ônus e obrigações ao Executivo local.

Defende que, a despeito de haver competência legislativa do ente Municipal para tratar de matéria de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

interesse local (CESP, artigo 30, I), como é o aprimoramento de políticas públicas em favor de pessoas com deficiência, a norma objeto desta ação busca reorganizar a Administração, vez que determina a criação formal da carteira com a identificação e cadastramento de todas as pessoas portadoras de Síndrome de Down, residentes no Município de Santo André, o que configura ingerência do Legislativo na Administração Municipal porquanto se trata de função privativa do Chefe do Executivo local. Cita doutrina abalizada sobre o tema e precedente deste C. Órgão Especial.

Argumenta que a Lei impugnada ao impor obrigações à Administração onera o Erário, sem previsão orçamentária, vulnerando ainda o disposto no artigo 25 da CESP. Cita precedentes.

Por fim, invoca a Lei Orgânica do Município de Santo André que arrola as funções típicas de administração, privativas do Chefe do Executivo local com competência exclusiva para a iniciativa de leis que versem sobre organização administrativa, serviços públicos e criação, estruturação e atribuições das secretarias e órgãos da Administração.

Entendendo vulnerados os artigos 5º; 24, §2º; 25; 47, incs. II, XI, XIV, XIX, "a"; 111; 144; 174, incs. I, II e III; e 176, inc. I, todos da Constituição Estadual de São Paulo, pediu o deferimento de liminar para a imediata suspensão de seus efeitos até final julgamento, e, ao final, a procedência da ação para se declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 10.479, de 15 de março de 2022, com efeitos "ex tunc".

O pedido de liminar foi deferido a fls. 46/49.

A Procuradoria-Geral do Estado deixou de se manifestar no feito (fls. 58).

Após regularmente citada, a Câmara Municipal de Santo André apresentou informações (fls. 60/115).

A D. Procuradoria-Geral de Justiça emitiu parecer pela **improcedência do pedido** (fls. 123/128).

É o relatório.

Cuida-se de ação visando ao reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei nº 10.479, de 15 de março de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

2022, do Município de Santo André, que "*Dispõe sobre a instituição, no Município de Santo André, da Carteira de Identificação da Pessoa com Síndrome de Down (CIPSD), de expedição gratuita e dá outras providências*".

A norma legal está assim redigida:

Lei nº 10.479, de 15 de março de 2022, do
Município de Santo André

Art. 1º Fica instituída, no município de Santo André, a Carteira de Identificação da Pessoa com Síndrome de Down (CIPSD), de expedição gratuita, com intuito de garantir a essas pessoas, atenção integral, prioridade no atendimento e acesso aos serviços públicos e privados, em especial na área da saúde, educação e assistência social.

Parágrafo único. A CIPSD será expedida pelo Poder Executivo Municipal, em sua sede, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, sem qualquer custo para o solicitante, por meio de requerimento devidamente preenchido e assinado pelo mesmo ou por seu representante legal, acompanhado de relatório médico, confirmando o diagnóstico com a CID, e deverá conter no mínimo, as seguintes informações:

I – da síndrome de Down:

Nome completo;

Filiação ou relação;

Local e data de nascimento;

Número da carteira de identidade civil;

Endereço residencial completo;

Número de telefone;

Fotografia no formato padrão 3x4 (três centímetros por quatro centímetros); e

Assinatura da impressão digital



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

II – do representante legal ou cuidador:

Nome completo;

Número da carteira de identidade civil;

Endereço residencial completo;

Número de telefone; e

Endereço de e-mail

Art. 2º O proprietário da Carteira de Identificação da Pessoa com Síndrome de Down (CIPSD) e seu acompanhante gozarão de todas as gratuidades e preferências estabelecidas em Lei.

Art. 3º A Carteira de Identificação da Pessoa com Síndrome de Down (CIPSD) terá validade de 5 (cinco) anos, devendo ser renovada a cada período para fins de atualização dos dados cadastrais do órgão emissor.

Parágrafo único. Em caso de perda ou extravio da Carteira de Identificação da Pessoa com Síndrome de Down (CIPSD), será emitida segunda via, mediante apresentação do respectivo Boletim de Ocorrência Policial.

Art. 4º A pessoa com Síndrome de Down é considerada pessoa com deficiência, para todos os efeitos legais.

Art. 5º Cabe ao Poder Executivo Municipal regulamentar a lei no que couber.

Art. 6º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.”

Pois bem.

À evidência, o dispositivo legal impugnado, de iniciativa parlamentar, determinou a instituição, no Município de Santo André, de carteira de identificação à pessoa com síndrome de Down a fim de garantir a essas pessoas atenção integral, prioridade no atendimento e acesso aos serviços públicos e privados, especialmente nas áreas da saúde, educação e assistência social (artigo 1º).



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Louvável a intenção do legislador local em promover critérios de cadastramento e identificação das pessoas com síndrome de Down, permitindo o acesso dessas, mais facilmente, aos serviços públicos e privados essenciais como são saúde, educação e assistência social, efetivando assim uma medida de política pública.

Necessário, entretanto, se perquirir primeiramente, a despeito da possibilidade de o Poder Legislativo, tanto quanto o Poder Executivo, instituir políticas públicas em favor dos cidadãos mais vulneráveis, se a matéria normativa tangencia ou não o núcleo de reserva da Administração, de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

Hely Lopes Meirelles adverte: "No sistema brasileiro o governo municipal é de funções divididas, cabendo as executivas à Prefeitura e as legislativas à Câmara de Vereadores. Esses dois Poderes, entrosando suas atividades específicas, realizam com independência e harmonia o governo local, nas condições expressas na lei orgânica do Município. O sistema de separação de funções - executivas e legislativas - impede que o órgão de um Poder exerça atribuições do outro. Assim sendo, a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regras para a Administração; a Prefeitura as executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou da Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante" (in, *Direito Municipal Brasileiro*, 17ª ed., Editora: Malheiros, 2014, p. 735).

A Constituição Paulista, tal qual a Constituição da República, consagra em seu artigo 5º o princípio da Separação de Poderes: *São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*

Consoante exegese do artigo 24, §2º da CE, são



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

matérias reservadas ao Chefe do Poder Executivo: (a) servidores públicos; (b) estrutura administrativa; (c) leis orçamentárias; geração de despesas; e, (d) leis tributárias benéficas (GIOVANI DA SILVA CORRALO "O Poder Legislativo Municipal" Ed. Malheiros 2008 p. 82/87).

Não destoam as previsões constitucionais contidas nos artigos 47, XI, XIV e XIX, a, do mesmo diploma:

Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição: g.n.

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

XI - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

XIX - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos;

Em princípio, a Lei impugnada veicula matéria que está afeita à área de organização e funcionamento da administração municipal porque envolve o planejamento e execução de políticas públicas, a se caracterizar situação concreta de gestão, conforme já se entendeu por ocasião do despacho inicial da presente ação, quando este Relator concedeu o pleito liminar para suspender os seus efeitos até final julgamento.

Inclusive, na ocasião, invocou-se como fundamento da decisão, precedente deste C. Órgão Especial na ADI nº 2013715-46.2021.8.26.0000, de Relatoria do e. Desembargador Ferraz de Arruda que, em caso análogo, embora reconhecesse a competência do Poder Legislativo para estabelecer política de proteção às pessoas vulneráveis e



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

com deficiência, expressamente divisou que, "a pretexto de promover referida proteção", não pode a norma de iniciativa do Legislativo determinar a forma e o prazo para implementação da política protetiva, pena de avançar em atribuições próprias do Chefe do Executivo e culminar em vício de inconstitucionalidade.

A propósito, convem extrair a ementa do Julgado:

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 10.317, DE 18 DE JUNHO DE 2.020, DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ, QUE CRIA A CARTEIRA DE IDENTIFICAÇÃO DO AUTISTA - INICIATIVA PARLAMENTAR - VÍCIO DE CONSTITUCIONALIDADE - USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA AFETA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL PARA DISPOR SOBRE PLANEJAMENTO, ORGANIZAÇÃO, DIREÇÃO E EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - PODER LEGISLATIVO QUE POSSUI COMPETÊNCIA PARA ESTABELECE A POLÍTICA DE PROTEÇÃO A PESSOAS VULNERÁVEIS E/OU COM DEFICIÊNCIA - IMPOSSIBILIDADE, ENTRETANTO, DE DETERMINAÇÃO DA FORMA E PRAZO PARA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA - LEI QUE A PRETEXTO DE PROMOVER REFERIDA PROTEÇÃO, DESBORDOU DOS LIMITES IMPOSTOS PELA CONSTITUIÇÃO, AVANÇANDO EM ATRIBUIÇÕES DO CHEFE DO EXECUTIVO - PROCEDÊNCIA DA AÇÃO PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA IMPUGNADA (LEI Nº 10.317/2020, DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ). (Direta de Inconstitucionalidade nº 2013715-46.2021.8.26.0000 - Relator(a): Ferraz de Arruda - Comarca: São Paulo - Órgão julgador: Órgão Especial - Data do julgamento: 11/08/2021 - Data de publicação: 13/08/2021)

O i. Procurador de Justiça, em seu parecer de fls. 123/128, bem elucida a questão acerca da divisão de funções entre os Poderes para que a eiva da inconstitucionalidade não contamine o ato normativo, em trecho que abaixo se reproduz:

*"Assim, ao Poder Legislativo será consentido estabelecer o que (o Poder Executivo) **pode ou deve fazer, mas não como fazê-lo**, porque, salvo competências constitucionalmente vinculadas, remanesce ao Poder Executivo, como órgão de governo, a escolha dos meios de cumprimento das obrigações fixadas pelo Parlamento, e que se*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

rende ao âmbito de sua discricionariedade (escolhas, opções, alternativas) – simples ou técnica – à luz da realidade e da possibilidade da medida dos recursos (humanos, materiais) disponíveis, da influência da técnica, da ciência e da tecnologia, das condicionantes do ordenamento jurídico inteiro, e dos aspectos econômicos, financeiros e orçamentários.”

Portanto, conforme didaticamente explicitado acima, permite-se ao Poder Legislativo estabelecer o que o Poder Executivo pode ou deve fazer, mas não como fazê-lo.

Pois bem.

Examinando-se agora de forma mais detida os preceitos da Lei Municipal nº 10.479, de 15 de março de 2022, de Santo André, objeto da presente ação direta, e com as considerações postas nos autos, percebe-se que a norma de iniciativa parlamentar confere efetividade a uma política pública de atenção integral em favor da pessoa com síndrome de Down.

Entretanto, verifica-se que o **parágrafo único e incisos do artigo 1º** da norma questionada estipula prazo máximo para a expedição da carteira e a forma como essa deva se dar, a saber:

Art. 1º

...

Parágrafo único. A CIPSD será expedida pelo Poder Executivo Municipal, em sua sede, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, sem qualquer custo para o solicitante, por meio de requerimento devidamente preenchido e assinado pelo mesmo ou por seu representante legal, acompanhado de relatório médico, confirmando o diagnóstico com a CID, e deverá conter no mínimo, as seguintes informações: g.n.

I – da síndrome de Down:

Nome completo;

Filiação ou relação;

Local e data de nascimento;

Número da carteira de identidade civil;

Endereço residencial completo;



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Número de telefone;

Fotografia no formato padrão 3x4 (três centímetros por quatro centímetros); e

Assinatura da impressão digital

II – do representante legal ou cuidador:

Nome completo;

Número da carteira de identidade civil;

Endereço residencial completo;

Número de telefone; e

Endereço de e-mail

E prossegue a norma impugnada, no artigo 3º, estipulando prazo de validade para a carteira de identificação e a sua renovação pelo órgão emissor, além de prever a forma como será emitida a segunda via, a propósito:

Art. 3º A Carteira de Identificação da Pessoa com Síndrome de Down (CIPSD) terá validade de 5 (cinco) anos, devendo ser renovada a cada período para fins de atualização dos dados cadastrais do órgão emissor. g.n.

Parágrafo único. Em caso de perda ou extravio da Carteira de Identificação da Pessoa com Síndrome de Down (CIPSD), será emitida segunda via, mediante apresentação do respectivo Boletim de Ocorrência Policial. g.n.

Com as devidas vênias aos pensamentos dissonantes, apercebe-se que houve indevida ingerência na discricionariedade da Administração municipal, na medida em que o Legislativo de Santo André impôs ao Executivo os meios de dar cumprimento à determinação legal, ou seja, o “como fazer”.

A norma impugnada, de iniciativa e elaboração exclusivamente legislativa, gera a obrigação ao Município de Santo André não só de cadastrar e identificar os munícipes com síndrome de Down, para os fins prioritários, mas dispõe sobre o prazo máximo de expedição da carteira, além de indicar as informações que deverão necessariamente constar



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

no documento, prevendo ainda sua validade e como se dará a renovação e a expedição de segunda via.

Ao instituir a criação de uma carteira de identificação para o acesso prioritário dessas pessoas aos serviços públicos e privados essenciais, em áreas de saúde, educação e assistência, o legislador municipal fez constar os meios para o cumprimento da determinação legal ao administrador, de como fazê-lo e em qual prazo, o que autoriza concluir que houve ingerência parlamentar no rol de matérias reservadas ao Chefe do Executivo.

Caracterizada restou a interferência da Câmara de Vereadores de Santo André em função tipicamente administrativa do Executivo local, havendo a indevida ingerência de um Poder em outro.

O Legislador municipal instituiu política pública em favor de pessoa com deficiência, mas ao estabelecer os meios de cumprimento da obrigação, avançou em matéria que deve ficar a cargo da discricionariedade administrativa do Chefe do Poder Executivo.

Assim, a despeito de fomentar a louvável proteção às pessoas com síndrome de Down, com a efetivação de medida de política pública, em vista da indevida ingerência do Legislativo no Executivo, constatada está a mácula constitucional, que leva à procedência da ação direta.

Por fim, convem anotar que se a despesa para a realização dessa medida não tiver espaço no orçamento anual (Constituição Estadual, art. 25), a norma fica ineficaz até o próximo exercício, mas não a torna inconstitucional.

Pelo exposto, **julga-se procedente a presente ação direta**, para reconhecer a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 10.479, de 15 de março de 2022, confirmada a liminar de fls. 46/49.

Ademir de Carvalho Benedito

Relator