

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2285433-22.2021.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ITAPEVA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPEVA.

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 RICARDO ANAFE (Presidente), CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, COSTABILE E SOLIMENE, LUCIANA BRESCIANI, ELCIO TRUJILLO, LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA E MATHEUS FONTES.

São Paulo, 18 de maio de 2022.

AROLD VIOTTI
RELATOR
Assinatura Eletrônica

VOTO Nº 45.561

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº

2285433-22.2021.8.26.0000

AUTOR: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ITAPEVA

RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPEVA

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 4.566, de 17 de setembro de 2021, do Município de Itapeva, que "dispõe sobre a garantia do direito ao acesso pleno à informação aos deficientes visuais, por meio da implementação do Projeto '#PraCegoVer' nas publicações que veiculem imagens, nos sítios eletrônicos e redes sociais de órgãos da Administração Pública direta e indireta e dá outras providências". Iniciativa parlamentar. Constitucionalidade. Inocorrência de violação ao princípio da separação de poderes. Norma que trata de diretrizes gerais de política de acessibilidade, assegurando condições de inclusão aos deficientes. Matéria que não está elencada no rol daquelas de iniciativa reservada do Poder Executivo (art. 24, § 2º, da Constituição Estadual), além de não impor atribuições a órgãos públicos, interferência na Administração do Município, ou fixação de prazos, e, portanto, não viola o princípio da reserva da administração (art. 47, incisos II, XIV, XIX, da Constituição Estadual). Ação julgada improcedente.

I. Ação Direta de Inconstitucionalidade movida pelo PREFEITO MUNICIPAL DE ITAPEVA em face do PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPEVA, com pedido de liminar, objetivando a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 4.566, de 17 de setembro de 2021, que *"dispõe sobre a garantia do direito ao acesso pleno à informação aos deficientes visuais, por meio da implementação do Projeto '#PraCegoVer' nas publicações que veiculem imagens nos sítios eletrônicos e redes sociais de órgãos da Administração pública direta e indireta e dá outras providências"*. Em síntese, aponta violação aos artigos 5º, 24, § 2º, item 2, 47, incisos II, XIV e XIX, e 144, todos da Constituição Estadual.

Do relatório de fls. 41/42, da lavra do Exmo. Des. RENATO SARTORELLI, decota-se o trecho seguinte: *"Sustenta o requerente, em apertada síntese, que a Câmara Municipal usurpou competência do Poder Executivo ao impor a obrigação de se utilizar a legenda "#PraCegoVer" nas publicações eletrônicas da Administração Pública Municipal Direta e Indireta, mediante descrição das informações transmitidas de modo a criar uma sequência lógica de compreensão da imagem. Argumenta, em acréscimo, que a matéria disciplinada pela norma impugnada está inserida no âmbito da atividade administrativa do Município, cuja organização, funcionamento e direção superior cabe exclusivamente ao Prefeito,*

*malferindo o princípio da separação dos poderes. Enfatizando, no mais, que se encontram presentes, em concurso, os pressupostos do **fumus boni iuris** e do **periculum in mora**, insiste, em caráter liminar, na suspensão de eficácia da Lei nº 4.566, de 17 de setembro de 2021, do Município de Itapeva, com efeito **ex tunc**, declarando-se, a final, a sua inconstitucionalidade”.*

A liminar foi parcialmente deferida para “em juízo de cognição sumária, suspender a eficácia da Lei nº 4.566, de 17 de setembro de 2021, do Município de Itapeva, com efeito **ex nunc**, até decisão definitiva, submetendo-se oportunamente a matéria ao exame do C. Órgão Especial, juízo natural para dirimir a controvérsia” (fls. 43).

Solicitadas informações, foram prestadas pelo Presidente da Câmara Municipal de Itapeva a fls. 50/51, defendendo a constitucionalidade do ato normativo e descrevendo o processo legislativo que culminou com a promulgação da norma impugnada.

Regularmente citada, a douta Procuradora-Geral do Estado não ofertou manifestação (fls. 57).

A D. Procuradoria Geral de Justiça, em parecer da lavra do Dr. Wallace Paiva Martins Junior, opinou pela improcedência da ação (fls. 61/65). Este, em síntese, o relatório.

II. O pedido não comporta acolhimento.

A lei ora impugnada (Lei Municipal nº 4.566, de 17 de setembro de 2021, de Itapeva) é do seguinte teor:

“Art. 1º. As publicações eletrônicas que vinculem imagens, realizadas pela Administração Pública Municipal Direta e Indireta, através de seus sítios eletrônicos e redes sociais, deverão conter a legenda '#PraCegoVer', contendo o anúncio do tipo de imagem, a descrição da esquerda para a direita, de cima para baixo, a ordem natural de escrita e leitura ocidental, a informação das cores, os elementos da foto, de modo a criar uma sequência lógica de compreensão da imagem.

Art. 2º. A imagem deverá ser descrita sem quaisquer julgamentos ou opiniões.

Art. 3º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.”

As leis de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo são aquelas elencadas no § 2º do artigo 24 da Constituição Estadual – dispositivo aplicado aos Municípios por força do artigo 144 do mesmo diploma legal. Por exclusão, e abstraídas ainda aquelas de competência privativa do Poder Legislativo (§ 1º do artigo 24), as demais matérias inserem-se em princípio na esfera de competência de *“qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos”*, conforme dispõe o “caput” do referido art. 24.

A iniciativa do Poder Legislativo constitui a regra. Já a iniciativa reservada do Chefe do Executivo é exceção e só se configura nas hipóteses previstas na Carta Estadual e que devem ser interpretadas restritivamente (art. 24, § 2º).

O ato normativo aqui impugnado está a cuidar de diretrizes de caráter geral e abstrato de política de acessibilidade, assegurando condições de inclusão aos deficientes.

A norma impugnada não dispõe 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”*.

O de que se trata é de típica seara legiferante de competência concorrente. Assim o prevê expressamente a Constituição Federal nos artigos 24, inciso XIV (**“Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (.....) XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência (...);”**) e 23, inciso II (**“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;(....)”**).

Na tarefa de estabelecimento de normas gerais (CF, art. 24, § 1º), a União editou, dentre outros diplomas que versam sobre a proteção das pessoas portadoras de deficiência, a Lei federal 10.098, de 19.12.2000, que em seu artigo 17 sinaliza: **“Art. 17. O Poder Público promoverá a eliminação de barreiras na comunicação e estabelecerá mecanismos e alternativas técnicas que tornem acessíveis os sistemas de comunicação e sinalização às pessoas portadoras de deficiência sensorial e com dificuldade de comunicação, para garantir-lhes o direito de acesso à informação, à comunicação, ao trabalho, à educação, ao transporte, à cultura, ao esporte e ao lazer”**.

A matéria abordada na lei municipal não está dentre aquelas reservadas exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo (§ 2º do art. 24 da Constituição Bandeirante). Não versa sobre gestão ou organização administrativa, não havendo falar em inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa.

O texto não contém imposição de atribuições a órgãos públicos, interferência na Administração do Município ou fixação de prazos, de modo a não se vislumbrar fundamento na assertiva de haver ofensa ao princípio da Reserva da Administração (art. 47, incisos II, XIV e XIX, da Constituição Estadual).

Conhecida a recente orientação do Colendo Supremo Tribunal Federal no julgamento R.E. 878.911 (Tema 917 de Repercussão Geral): **“Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.”** “ **Decisão: O Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. No mérito, por maioria, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria, vencido o Ministro Marco Aurélio. Não se manifestaram os Ministros Celso de Mello e Rosa Weber.**” (RE nº 878.911, Tema nº 917 v.u. j. de 30.09.16 DJ-e de 11.10.16 - Relator Ministro GILMAR MENDES).

Não se afigura demasiado anotar que o Brasil é signatário da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, datada de 30.03.07, ratificada pelo Congresso Nacional pelo Decreto Legislativo nº 186/08, aprovado nos termos do § 3º do artigo 5º da CF e que, portanto, integra o direito interno com “status” de norma constitucional (artigo 144 da Constituição do Estado) e

contém o compromisso dos Estados convenientes a *"... promover, proteger e assegurar o exercício pleno e equitativo de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas com deficiência e promover o respeito pela sua dignidade inerente"* (art. 1º).

A jurisprudência desta Órgão Especial registra número considerável de precedentes sobre matéria assemelhada:

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 8.123, de 23 de dezembro de 2013, do Município de Jundiaí, que "exige, nos estabelecimentos que especifica, disponibilização de lupa eletrônica ou ampliador de vídeo.". Vício de iniciativa. Não verificação. A lei impugnada, de origem parlamentar, não trata de matéria prevista no rol taxativo de temas reservados à iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Precedentes deste Órgão Especial e do STF. Tema 917 da repercussão geral. Lei que dispõe sobre proteção e inclusão da pessoa com deficiência visual, instituindo a obrigatoriedade de que determinados estabelecimentos da municipalidade disponibilizem aos usuários de seus serviços instrumentos de tecnologia assistiva, no caso, lupa eletrônica ou ampliador de vídeo. Concretização do princípio da acessibilidade. Presença de interesse local a justificar a edição do diploma. Alinhamento às diretrizes estabelecidas pela Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência. Compatibilidade com as previsões normativas, federais e estaduais, que abordam a matéria. Inteligência dos arts. 23, II, 24, XIV, 30, I e II, da CF, e arts. 277, 278, IV, e 281, da CE. Precedentes deste Colegiado." (TJSP, Órgão Especial, ADIn 2191671-54.2018.8.26.0000, j. 20.02.2019, m.v., Rel. Des. MÁRCIO BÁRTOLI – a ação foi acolhida em parte para excluir dispositivos que previam sanções de natureza administrativa).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 2.130, de 10 de junho de 2021, do Município de Altinópolis, que dispõe sobre a instalação de brinquedos e equipamentos adaptados no âmbito das academias ao ar livre para pessoa com deficiência (PCDs). 1) Violação ao princípio da Separação de Poderes. Inocorrência. Norma que se restringe a cuidar de diretrizes gerais de política de acessibilidade, assegurando condições de inclusão aos deficientes. Inexistência de conflito entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo. Matéria que não se encontra no rol de iniciativa reservada do Poder Executivo elencado no parágrafo 2º do artigo 24 da Constituição Estadual, bem como não impõe atribuições a órgãos públicos, interferência na Administração do Município, ou fixação de prazos, e, portanto não viola o princípio da Reserva da Administração previsto no (art. 47, incisos II, XIV, XIX). 2) Irrelevante a arguição de criação de despesas. Eventual ausência de receitas acarreta, no máximo, a inexecutabilidade da norma no mesmo exercício em que foi promulgada. De rigor a declaração de constitucionalidade da Lei nº 2.130, de 10 de junho de 2021, do Município de Altinópolis. Ação direta julgada improcedente." (Direta de Inconstitucionalidade nº 2141419-42.2021.8.26.0000; Relator(a): CRISTINA ZUCCHI; Órgão Especial; Data do Julgamento: 02/02/2022).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 5.654, DE 24 DE FEVEREIRO DE 2021, DO MUNICÍPIO DE PIRASSUNUNGA QUE 'DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE OFERTA EM PARQUES, PRAÇAS E ESPAÇOS PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE PIRASSUNUNGA, DE BRINQUEDOS E EQUIPAMENTOS DE LAZER ADAPTADOS, PARA UTILIZAÇÃO POR PESSOAS COM DEFICIÊNCIA OU MOBILIDADE REDUZIDA' - ATO NORMATIVO DE INICIATIVA PARLAMENTAR - NORMA ABSTRATA E GENÉRICA QUE DISPÕE SOBRE INCLUSÃO SOCIAL E ACESSIBILIDADE - LEGISLAÇÃO QUE, EM SUA ESSÊNCIA, NÃO INTERFERE NA GESTÃO DO MUNICÍPIO E TAMPOUCO VEICULA MATÉRIA INSERIDA NA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO - COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE - ÚNICA RESSALVA SE FAZ QUANTO AO ARTIGO 6º DA NORMA, QUE AUTORIZA A REALIZAÇÃO DE PARCERIAS PELO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - INADMISSIBILIDADE - INGERÊNCIA NA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA - DESRESPEITO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISO XIV, E 144, TODOS DA CARTA PAULISTA - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA APENAS NESSE PONTO - AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE”. *"Por se tratar de limitações ao poder de instauração do processo legislativo, as hipóteses previstas no texto constitucional devem ser interpretadas restritivamente, inexistindo óbice à iniciativa de lei parlamentar que disponha sobre acessibilidade em espaços públicos porquanto o constituinte não restringiu o âmbito de sua titularidade, cuidando-se, isto sim, de competência concorrente". "A ausência de dotação orçamentária apenas conduz à inexecução da norma no ano em que foi aprovada, não traduzindo infringência ao disposto no artigo 25 da Constituição Estadual". "O Prefeito não necessita de autorização do Poder Legislativo para o desempenho de atos de sua exclusiva competência, tais como a realização de convênios, contratos ou parcerias, interferindo no juízo de conveniência e oportunidade da administração pública municipal."* (Direta de Inconstitucionalidade nº 2125175-38.2021.8.26.0000; Relator (a): RENATO SARTORELLI; Órgão Especial; Data do Julgamento: 01/12/2021).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI COMPLEMENTAR Nº 3.042, DE 03 DE NOVEMBRO DE 2020, DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO QUE "DISPENSA DA EXIGÊNCIA DE LAUDO DE REAVALIAÇÃO MÉDICA PARA PORTADORES DE DEFICIÊNCIA FÍSICA PERMANENTE POR OCASIÃO DO RECADASTRAMENTO PARA OBTENÇÃO DO BENEFÍCIO ESPECIAL PARA USO DO TRANSPORTE PÚBLICO MUNICIPAL" - NORMA DE INICIATIVA PARLAMENTAR – VÍCIO DE CONSTITUCIONALIDADE NÃO CONSTATADO – NORMA QUE DISPÕE SOBRE PROTEÇÃO À PESSOA COM DEFICIÊNCIA SEM IMPOR QUALQUER ÔNUS AO EXECUTIVO – AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.” (Direta de Inconstitucionalidade nº 2281839-34.2020.8.26.0000; Relator (a): FERRAZ DE ARRUDA; Órgão Especial; Data do Julgamento: 04/08/2021).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 5.071, de 24.08.15, do Município de Mauá, dispondo sobre a obrigatoriedade de reservar 5% (cinco por cento) dos assentos no Teatro Municipal, em todos os eventos, para pessoas idosas e/ou com deficiência ou mobilidade reduzida. Vício de iniciativa. Inocorrência.

Matéria relativa à inclusão social das pessoas portadoras de deficiências e idosas. Norma se destina à promoção do princípio da dignidade da pessoa humana, fundamento do Estado Brasileiro (art. 1º, III, da CF). Iniciativa legislativa comum. Organização administrativa. Afronta a separação dos poderes. Inocorrência. Fonte de custeio. Presente. Além do mais, a ausência de indicação ou indicação genérica não torna a norma inconstitucional, podendo resultar apenas em sua inexecutabilidade para o mesmo exercício. Precedentes. Ação improcedente.” (Direta de Inconstitucionalidade nº 2297324-74.2020.8.26.0000; Relator (a): EVARISTO DOS SANTOS; Órgão Especial; Data do Julgamento: 25/08/2021).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE EM FACE DA LEI MUNICIPAL 4.084/2019, DA ESTÂNCIA HIDROMINERAL DE POÁ, DE AUTORIA PARLAMENTAR, QUE “ASSEGURA À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE CUJOS PAIS OU RESPONSÁVEIS SEJAM PESSOAS COM DEFICIÊNCIA OU COM SESSENTA ANOS DE IDADE, OU MAIS, A PRIORIDADE DE VAGA EM UNIDADE DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO MAIS PRÓXIMA DE SUA RESIDÊNCIA.”. VÍCIO DE INICIATIVA. INOCORRÊNCIA. NORMA QUE EM ATENDIMENTO AO INTERESSE LOCAL, DISPÕE SOBRE A PROTEÇÃO AO DEFICIENTE E ACESSO À EDUCAÇÃO. AUSÊNCIA DA DETERMINAÇÃO DE FONTE DE CUSTEIO QUE NÃO É BASTANTE PARA A DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE, SENDO A NORMA EXEQUÍVEL NO EXERCÍCIO SUBSEQUENTE À SUA PROMULGAÇÃO. PRECEDENTES. AÇÃO IMPROCEDENTE.” (Direta de Inconstitucionalidade nº 2181951-92.2020.8.26.0000; Relator (a): XAVIER DE AQUINO; Órgão Especial; Data do Julgamento: 28/04/2021).

Por derradeiro, como anotado no parecer da D. Procuradoria Geral de Justiça, cujas considerações são aqui adotadas adicionalmente como “ratio decidendi”, **“... a lei impugnada confere concretude ao princípio da publicidade administrativa insculpido no art. 111, da Constituição Estadual, e no art. 37, caput, da Constituição Federal, por meio da tão exigida transparência de todos os atos governamentais e do direito à informação”.**

III. Pelo exposto, julga-se improcedente a presente ação direta de inconstitucionalidade.

AROLDO VIOTTI