



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2024.0001084988

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2112292-54.2024.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MIRASSOL, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE MIRASSOL.

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 Exmo. Desembargadores FERNANDO TORRES GARCIA (Presidente), CARLOS MONNERAT, AFONSO FARO JR., JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES, DÉCIO NOTARANGELI, BERETTA DA SILVEIRA, FRANCISCO LOUREIRO, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, VICO MAÑAS, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, AROLDI VIOTTI, RICARDO DIP, FIGUEIREDO GONÇALVES, GOMES VARJÃO, LUCIANA BRESCIANI, LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE E SILVIA ROCHA.

São Paulo, 6 de novembro de 2024.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

NUEVO CAMPOS
RELATOR
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2112292-54.2024.8.26.0000.

Requerente: Prefeito do Município de Mirassol.

Requerido: Presidente da Câmara Municipal de Mirassol.

Comarca: São Paulo – SP.

Voto: 52.289.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO – IMIGRAÇÃO E DIREITO DO TRABALHO – ESTRUTURA E ATRIBUIÇÕES DE ÓRGÃOS PÚBLICOS MUNICIPAIS.

LEI 4.789, DE 20 DE DEZEMBRO DE 2023, DO MUNICÍPIO DE MIRASSOL, DE ORIGEM PARLAMENTAR, QUE “INSTITUI A POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO IMIGRANTE, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS” – ALEGADA VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DA RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO.

PRINCÍPIO DA CAUSA DE PEDIR ABERTA – POSSIBILIDADE DE SE RECONHECER A INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA POR FUNDAMENTOS QUE NÃO FORAM DEDUZIDOS NA INICIAL.

MATÉRIA RELATIVA A IMIGRAÇÃO E A DIREITO DO TRABALHO – USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO – LEI MUNICIPAL QUE CRIA SISTEMA QUE SE CONTRAPÕE A SISTEMA ANTERIOR JÁ INSTITUÍDO PELA UNIÃO (LEI DE MIGRAÇÃO), PARA TODO O TERRITÓRIO NACIONAL, E QUE ESTABELECE NOVAS OBRIGAÇÕES TRABALHISTAS PARA EMPRESAS SITUADAS NO MUNICÍPIO DE MIRASSOL QUE CONTRATEM O TRABALHO IMIGRANTE – VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DO PACTO FEDERATIVO.

CRIAÇÃO DE ÓRGÃO PÚBLICO E INSTITUIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES DE ÓRGÃOS PÚBLICOS – COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA A PRÁTICA DE ATOS DE DIREÇÃO SUPERIOR DA ADMINISTRAÇÃO, DOS DEMAIS ATOS DE ADMINISTRAÇÃO, BEM COMO PARA INICIAR O PROCESSO LEGISLATIVO, NA FORMA E NOS CASOS



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

PREVISTOS NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, E PARA DISPOR SOBRE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO – VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DA RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO E INCIDÊNCIA DA TESE DO TEMA 917 DE REPERCUSSÃO GERAL DO E. STF. **AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE.**

Vistos.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, proposta pelo DD. Prefeito do Município de Mirassol, objetivando a declaração de inconstitucionalidade da Lei 4.789, de 20 de dezembro de 2023, do Município de Mirassol, de origem parlamentar, promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal de Mirassol, a partir de rejeição do veto integral ao Projeto de Lei 129/2023, pelo Chefe do Poder Executivo.

Referida lei “Institui a Política Municipal para a População Imigrante, e dá outras providências” (fls. 18/20).

Sustenta o requerente, a propósito, que a norma é formal e materialmente inconstitucional, porque viola o princípio da separação dos Poderes e da reserva da Administração e acarreta despesa pública sem indicar os recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos.

Sustenta, neste aspecto, violação aos arts.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

5º, 47, II, XIV e XIX, 'a' e 'b', 24, § 2º, '1' e '2', e 144, Constituição Estadual, e aos arts. 29, caput, 61, § 1º, II, 'b' e 84, III, da Constituição Federal.

Pleiteou liminar para a suspensão da eficácia da norma impugnada.

Em 3/5/2024, a liminar foi deferida para suspender a vigência da Lei 4.789, de 20 de dezembro de 2023, do Município de Mirassol (fls. 25/31).

A Câmara Municipal de Mirassol, por meio de seu DD. Presidente, em suas informações limitou-se a narrar o trâmite do processo legislativo que deu origem à norma impugnada (fls. 41/42).

Citada nos termos do art. 90, § 2º, da Constituição Estadual (fl. 39), a Digna Procuradoria-Geral do Estado não apresentou manifestação (fl. 46).

A D. Procuradoria-Geral de Justiça ofertou parecer opinando pela procedência parcial da ação, para declarar inconstitucional a expressão “através de ações da Secretaria Municipal de Educação, podendo firmar parcerias com a iniciativa privada” constante do inciso V do art. 5º, e os arts. 6º a 9º da Lei 4.789, de 20 de novembro de 2023, do Município de Mirassol. (fls. 52/66).

A ementa do parecer ministerial tem o seguinte teor:



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRABALHISTA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 4.789/2023, DO MUNICÍPIO DE MIRASSOL, QUE INSTITUI A POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO IMIGRANTE. POLÍTICA PÚBLICA. INICIATIVA PARLAMENTAR. INEXISTÊNCIA DE RESERVA DE INICIATIVA LEGISLATIVA OU DA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO À EXCEÇÃO DA FIXAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES OU COMPETÊNCIAS A ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO. ATRIBUIÇÃO DE OBRIGAÇÕES A EMPRESAS PRIVADAS QUE TRAVAM CONTRATOS DE TRABALHO COM IMIGRANTES. INVASÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO DO TRABALHO (ART. 22, I, DA CF). OFENSA AO PACTO FEDERATIVO E AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE. PROCEDÊNCIA PARCIAL.

1. Normativa que cria a política pública para a população imigrante, de iniciativa parlamentar, não é de iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, à luz do art. 24, § 2º, CE/89, porque não está arrolada nesse excepcional espaço cujo rol é taxativo e merece interpretação restritiva, nem invade a reserva da Administração, pois, trata de temas que não se inserem nesse domínio inscrito no art. 47, II, XIV e XIX, a, CE/89, ao definir diretrizes e a disciplina em regras gerais da política pública que denota seu objeto, à exceção se verifica com relação a regras jurídicas que definam atribuições e competências de órgãos do Poder Executivo.

2. A falta de recursos orçamentários não causa a inconstitucionalidade de lei, senão sua ineficácia no exercício financeiro respectivo à sua vigência.

3. Competência privativa da União para legislar sobre Direito do Trabalho configurando afronta ao arranjo constitucional de distribuição de competências norma local que traz disposições de cunho trabalhista



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

para empresas privadas.

4. Procedência parcial do pedido.”

É, em síntese, o relatório.

A ação é procedente.

Insta observar, de início, que, nos termos do art. 125, § 2º, da Constituição Federal, apenas a Constituição Estadual deve ser parâmetro de controle abstrato de normas.

No entanto, será possível a análise, pelo Tribunal de Justiça, de violação a dispositivos da Constituição Federal, desde que reproduzidos pela Constituição Estadual ou que sejam de observância obrigatória pelos Estados Federados, Distrito Federal e Municípios.

Insta observar, ademais, que os Municípios, embora dotados de autonomia política, legislativa, administrativa e financeira, devem observar os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na Constituição Estadual (art. 29, da Constituição Federal, e art. 144, da Constituição Estadual).

Por derradeiro, oportuno registrar que, no âmbito da ação direta, vige o princípio da causa de pedir aberta, que possibilita ao julgador reconhecer a inconstitucionalidade por violação a dispositivo constitucional diverso do deduzido na inicial.

No mais, a lei impugnada tem a seguinte



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

redação (fls. 18/20):

Art. 1º Fica instituída a Política Municipal para a População Imigrante, a ser implementada de forma transversal às políticas e serviços públicos, com os seguintes objetivos:

Garantir ao imigrante e a sua família o acesso a direitos fundamentais e sociais e aos serviços públicos garantidos na Constituição Federal e tratados internacionais de que o é signatário;

Promover o respeito à diversidade e à interculturalidade;

Impedir violações de direitos;

Fomentar a participação social e desenvolver ações coordenadas com a sociedade civil.

Art. 2º São princípios da Política Municipal para a População Imigrante:

I - Acolhida humanitária;

II - Igualdade de direitos e de oportunidades, observadas as necessidades específicas dos imigrantes;

III - Promoção da regularização da situação da população imigrante;

IV - Universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos dos imigrantes;

V - Combate à xenofobia, ao racismo, ao preconceito e a qualquer forma de discriminação;

VI - Promoção de direitos sociais dos imigrantes, por meio do acesso universalizado aos serviços públicos, nos termos da legislação vigente;

VII - Fomento à convivência familiar e comunitária;

VIII - Promoção de direito do imigrante ao trabalho decente; e



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

IX - Respeito à efetivação dos tratados internacionais de direitos humanos e dos direitos dos imigrantes de que o Brasil seja signatário.

Art. 3º Considera-se população migrante, para fins desta Lei, todas as pessoas nacionais de outro país que se transferem de seu lugar de residência habitual em outro país para o Brasil, compreendendo migrantes laborais, estudantes, pessoas em situação de refúgio, apátridas, bem como, suas famílias, independentemente de sua situação migratória e documental, nos termos do §1º do art. 1º da Lei Federal nº 13.445, de 2017.

Art. 4º São diretrizes da atuação do Poder Público na implementação da Política Municipal para a População Migrante:

I - Isonomia no tratamento à população migrante e às diferentes comunidades;

II - Garantia e efetivação de direitos e do bem-estar da criança e do adolescente migrantes, assim como dos seus descendentes nascidos em território nacional, nos termos do Estatuto da Criança e do Adolescente;

III - Respeito às especificidades de gênero, raça, etnia, orientação sexual, idade, religião e deficiência;

IV - Garantia de acessibilidade aos serviços públicos, facilitando a identificação do migrante por meio dos documentos de que for portador, inclusive para atendimento nas unidades básicas de saúde;

V - Publicidade de informações sobre os serviços públicos municipais direcionadas à população migrante, com distribuição de materiais acessíveis em português, inglês e espanhol;

VI - Monitoramento permanente da implementação do disposto nesta Lei;

VII - Estabelecimento de parcerias com órgãos e/ou entidades de



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

outras esferas federativas para promover a inclusão dos imigrantes e dar celeridade à emissão de documentos;

VIII - Apoio a grupos de imigrantes, associações e organizações que desenvolvam ações voltadas a esse público, fortalecendo a articulação entre eles;e

IX - Prevenção permanente e comunicação imediata às autoridades competentes em relação às graves violações de direitos da população imigrante.

Art. 5º São ações prioritárias na implementação da Política Municipal para a população imigrante:

I - Garantir à população imigrante o direito à assistência social, assegurando o acesso aos mínimos sociais e ofertando serviços de acolhida ao imigrante em situação de vulnerabilidade social;

II - Garantir o acesso universal da população imigrante à saúde;

III - Promover o direito do imigrante ao trabalho digno;

IV - Garantir a todas as crianças e adolescentes imigrantes o direito à educação na rede de ensino público municipal;

V - Fomentar a alfabetização e letramento para Imigrantes jovens e adultos, através de ações da Secretaria Municipal de Educação, podendo firmar parcerias com a iniciativa privada, com o fim de ensinar ao imigrante a língua pátria.

VI - Valorizar a diversidade cultural, garantindo a participação da população imigrante na agenda cultural do Município;

VII - Coordenar ações no sentido de dar acesso à população imigrante a programas habitacionais, promovendo o seu direito à moradia digna, seja provisória, de curto e médio prazo ou definitiva; e

VIII - Incluir a população imigrante nos programas e ações de



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

esportes, lazer e recreação, bem como garantir seu acesso aos equipamentos esportivos municipais.

Parágrafo único. A Política Municipal para a população imigrante será implementada com diálogo permanente entre o Poder Público e a sociedade civil.

Art. 6º Fica autorizada a criação da Central do Imigrante, subordinada à Secretaria Municipal de Assistência Social, destinados à prestação de serviços específicos aos imigrantes e à articulação do acesso aos demais serviços públicos.

Art. 7º Constituem atribuições da Central do Imigrante, dentre outras:

I - Prestar assistência ao Imigrante desde a sua chegada ao Município de Mirassol;

II - Informar ao imigrante todos os direitos e serviços públicos aos quais terá acesso, bem como, as condições e deveres que deve cumprir;

III - Orientações gerais ao imigrante.

Art. 8º Para ter acesso aos serviços públicos Municipais e demais ações sociais, os imigrantes residentes no Município de Mirassol deverão estar devidamente cadastrados junto a Central do Imigrante.

Art. 9º As empresas privadas com sede no Município de Mirassol que fomentarem a vinda de imigrantes, deverão prestar suporte e auxílio para que estes possam se estabelecer, devendo inclusive encaminhá-los à Central do Imigrante para as devidas orientações.

Parágrafo único. Nos casos de não adaptação do Imigrante ao município ou de rescisão do contrato de trabalho, sendo da vontade do mesmo, a empresa deverá prestar apoio para o retorno do Imigrante ao país de origem ou a outra localidade que pretender.

Art. 10 As despesas com a execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 11 Poderão ser expedidos regulamentos que se fizerem necessários para o cumprimento da presente Lei.

Art. 12 Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

Como já delineado acima, a Constituição Federal atribuiu aos entes federativos parcelas de poder, por meio de uma repartição das competências legislativa e administrativa, dispostas expressamente no art. 21 (competência material exclusiva da União), arts. 22 e 30, I (competência legislativa privativa da União e dos Municípios), art. 23 (competência material comum entre União, Estados e Municípios), arts. 24 e 30, II (competência legislativa concorrente da União, Estados e Municípios) e art. 25, § 1º (competência residual dos Estados).

No contexto da competência administrativa comum, legislativa concorrente e residual, os entes federativos devem observar o princípio da predominância do interesse.

Dessa forma, compete à União atuar administrativamente e legislar sobre matérias de interesse geral, aos Estados, sobre matérias de predominante interesse regional e aos Municípios, sobre matérias de interesse local.

Oportuno observar, neste aspecto, que a Lei 4.789, de 20 de dezembro de 2024, do Município de Mirassol, viola o princípio do Pacto Federativo.

Da leitura do texto da norma impugnada, verifica-se que a lei municipal cria sistema que se contrapõe a



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

sistema anterior já instituído pela União, no exercício de sua competência legislativa privativa, para todo o território nacional, ao editar a Lei Federal 13.445, de 24 de maio de 2017, que “Institui a Lei de Migração”, muito mais abrangente e eficaz no sentido da proteção destinada à população migrante.

A normativa federal, de abrangência nacional, disciplina de forma suficiente os direitos e deveres do migrante e do visitante e estabelece os princípios e as diretrizes da política migratória.

Importante registrar, a propósito, que o texto da lei de Mirassol é mais restrito que o texto da lei federal que disciplina a matéria, pois não alcança o imigrante que apenas reside no município e o visitante.

A norma também viola o pacto Federativo sob outra perspectiva.

Importante registrar, neste aspecto, que o art. 9º estabelece novas obrigações trabalhistas para empresas situadas no Município de Mirassol que contratem o trabalho imigrante.

Referido dispositivo institui norma de caráter geral de Direito do Trabalho, disciplina que se insere na competência legislativa privativa da União (art. 22, I, da Constituição Federal).

Como se vê, a lei impugnada imiscuiu em



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

matéria normativa referente a direito do trabalho e imigração, temas com relação aos quais a União tem competência privativa para legislar (art. 22, I e XV, da Constituição Federal).

Em matéria de competência privativa, o Município poderá suplementar a legislação federal, no que couber, somente quando o próprio art. 22, da Constituição Federal, permitir expressamente, apontando que a União irá editar “normas gerais” ou “diretrizes”, como o faz em relação à matéria relativa a licitação e contratação e educação nacional (art. 22, XXVII e XXIV, da Constituição Federal)¹.

Além disso, a lei local violou o princípio da reserva da Administração e o princípio da separação dos Poderes.

Oportuno registrar, a propósito, que compete ao Chefe do Poder Executivo a prática de atos de direção superior da Administração, dos demais atos de administração, bem como iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos na Constituição Estadual, e dispor sobre organização e funcionamento da administração (art. 47, II, XI, XIV, e XIX, “a”, da Constituição Estadual).

Compete, ainda, ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, a iniciativa de leis que disponham sobre estrutura da administração pública ou da atribuição de seus órgãos ou do regime jurídico de servidores públicos (art. 24, § 2º, '1', '2' e '4', da Constituição Estadual, reprodução do art. 61, 1º, II, "a", "c" e

¹ STF, ADI 3.059-RS, Rel. Min. Ayres Britto, j. em 31-10.2012.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

"e", da Constituição Federal).

O Excelso Supremo Tribunal Federal, ao julgar o ARE 878.911/RJ, *leading case* em que se deu a fixação da Tese do Tema 917 de Repercussão Geral, reafirmou sua jurisprudência dominante no sentido 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 (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal).”.

Tratar da estrutura e da atribuição de órgãos da Prefeitura do Município de Mirassol é matéria legislativa de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, por importar em atos de gestão da Administração que interfere diretamente na organização e funcionamento da administração.

Importante observar, neste aspecto, que o art. 6º criou a “Central do Imigrante” e que o inciso V do art. 5º, o art. 6º, o art. 7º e o art. 8º criaram atribuições à Secretaria Municipal de Educação e à Central do Imigrante.

Dessa forma, o Poder Legislativo de Mirassol violou os princípios da reserva da Administração e da separação dos Poderes, pois usurpou atribuição de competência administrativa exclusiva e legislativa privativa do Prefeito Municipal.

De rigor, portanto, declarar a



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

inconstitucionalidade da Lei 4.789, de 20 de dezembro de 2023, do Município de Mirassol.

Face ao exposto, nos termos ora deduzidos, confirmada a liminar, meu voto é no sentido da procedência da presente ação.

NUEVO CAMPOS

Relator