



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2025.0001280151

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2269346-49.2025.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE POÁ, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE POÁ.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO IMPROCEDENTE V.U. ACÓRDÃO COM O EXMO. SR. DES. FERNANDO TORRES GARCIA. FARÁ DECLARAÇÃO DE VOTO O EXMO. SR. DES. FRANCISCO LOUREIRO.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores FERNANDO TORRES GARCIA (Presidente), vencedor, CAMPOS MELLO, vencido, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, FIGUEIREDO GONÇALVES, GOMES VARJÃO, ÁLVARO TORRES JÚNIOR, MÁRIO DEVIENNE FERRAZ, LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, SILVIA ROCHA, NUEVO CAMPOS, RENATO RANGEL DESINANO, AFONSO FARO JR., JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES, DÉCIO NOTARANGELI, ALEXANDRE LAZZARINI, RICARDO FEITOSA, PAULO AYROSA, BERETTA DA SILVEIRA, FRANCISCO LOUREIRO, DAMIÃO COGAN, VICO MAÑAS E ADEMIR BENEDITO.

São Paulo, 3 de dezembro de 2025

FERNANDO ANTONIO TORRES GARCIA

RELATOR DESIGNADO

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº
 2269346-49.2025.8.26.0000**

REQUERENTE: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE POÁ

REQUERIDO: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE POÁ

VOTO Nº 39.722

EMENTA: Direito Constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Inconstitucionalidade de lei municipal. Pedido julgado improcedente.

I. Caso em exame 1. Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Poá contra a Lei Municipal nº 4.492/2025, que estabelece política pública de acessibilidade a gestantes e pessoas com crianças de colo, a alegar violação a dispositivos da Constituição Estadual e da Constituição Federal.

II. Questão em discussão 2. A questão em discussão consiste em determinar se a Lei Municipal nº 4.492/2025 viola o princípio da separação de poderes e a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte. III. Razões de decidir 3. Não há vício de iniciativa parlamentar, visto que a norma em tela não trata da estrutura ou organização de órgãos do Poder Executivo Municipal, conforme o Tema nº 917 de repercussão geral do STF. 4. A lei municipal não interfere indevidamente na administração do Município de Poá, não violando os princípios constitucionais da reserva da administração e da separação dos poderes. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. IV. Dispositivo e tese 5. Pedido julgado improcedente.

Tese de julgamento: 1. Não há vício de iniciativa na norma impugnada. 2. A lei municipal não interfere indevidamente na administração municipal. Legislação citada: Constituição do Estado de São Paulo, arts. 5º, 47, incisos XIV e XIX, alínea “a”, 144; Constituição Federal, art. 22, inciso XI.

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Poá contra a Lei Municipal nº 4.492, de 13 de junho de 2025, de iniciativa parlamentar, com alegação de violação aos artigos 5º, 47, incisos XIV e XIX, alínea “a”, e 144, da Constituição do Estado de São Paulo, bem como ao artigo 22, inciso XI, da Constituição Federal.

Em síntese, alega o autor que há invasão em matéria de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

competência privativa do Poder Executivo, assim como aponta a competência privativa da União para legislar sobre trânsito. Indica o princípio da separação dos poderes.

A liminar foi concedida (fls.41).

O Presidente da Câmara Municipal de Poá prestou informações (fls.57/60), ausente manifestação da Procuradoria Geral do Estado (fls.55).

O **Parquet** pugnou pela procedência do pedido (fls.65/79).

É o relatório.

Respeitado o entendimento diverso, julgo improcedente o pedido dinamizado nesta ação direta de inconstitucionalidade.

O assunto debatido nos autos envolve lei municipal a preconizar política pública de acessibilidade a gestantes e pessoas com criança de colo. Nesse sentido, o teor da Lei n.º 4.492/2025:

“Art. 1º. Fica assegurada a reserva para gestantes durante todo o período gestacional e pessoas com crianças de colo com até 2 (dois) anos, de vagas preferenciais no centro comercial, vias públicas no âmbito do Município de Poá.

§1º. As vagas a que se refere o caput deste artigo deverão ser em número equivalente a dois por cento do total, garantida no mínimo, uma vaga, devidamente sinalizada e com as especificações técnicas de desenho e traçado de acordo com as normas técnicas vigentes.

§2º. A utilização das vagas será feita mediante a utilização de credencial de beneficiária, a ser fornecida pela autoridade de trânsito local.

Art. 2º. As despesas com a execução da presente lei correrão por conta



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

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

O eminente Relator sorteado, Desembargador Campos Mello, com o brilho de sempre, a identificar violação ao princípio de separação de poderes e à competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte, com destaque aos artigos 47, incisos II, XIV e XIX, alínea “a”, e 144 da Constituição Paulista, assim como ao artigo 22, inciso XI, da Constituição Federal, julgava o pedido inicial procedente a fim de reconhecer a inconstitucionalidade da Lei nº 4.492/2025.

O Desembargador Nuevo Campos, por sua vez, abriu divergência ao julgar o pleito improcedente.

E acompanho a inicial divergência (fls.83/84).

Com efeito, de início, insta registrar que não há, ***in casu***, vício de iniciativa parlamentar, a ensejar inconstitucionalidade, tendo em vista que a norma impugnada não tratou especificamente da estrutura ou da organização de órgãos do Poder Executivo Municipal ou do regime jurídico de seus servidores, o que está em plena harmonia com o Tema nº 917 de repercussão geral, do Supremo Tribunal Federal, ***in verbis***:

“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



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

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, j.29.09.16 DJe 11.10.16 – Rel. Min. Gilmar Mendes).

Nesse contexto, verifica-se que a Constituição do Estado de São Paulo, em seu artigo 24, § 2º, estabelece as matérias reservadas à iniciativa legislativa exclusiva do Governador do Estado, o que possui evidente relevância para os municípios por conta de seu artigo 144. Referidas matérias abrangem criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, com a fixação da respectiva remuneração, a criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, a organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, servidores públicos estaduais, com o correspondente regime jurídico e incluindo provimento, estabilidade e aposentadoria, militares, com o respectivo regime jurídico e incluindo provimento, promoções, estabilidade, remuneração, reforma, transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar.

Assim, claro está que uma disposição legal a tratar de vagas de estacionamento não está incluída no rol acima. A só descrição das matérias reservadas à iniciativa legislativa exclusiva do Poder Executivo corrobora essa conclusão.

No mesmo diapasão, referida lei municipal não materializa indevida interferência na administração do Município de Poá, a



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

caracterizar violação aos princípios constitucionais da separação dos poderes e da reserva da administração que cabe ao Poder Executivo.

Vale ponderar que a separação de poderes, ressaltada no artigo 5º, **caput**, da Constituição Estadual, constitui princípio inerente à democracia e deve sempre ser preservada. Em tal direção, prelecionam Nelson Nery Júnior e Georges Abboud:

“Mas precisamente, a separação de poderes é uma concepção consecutória do próprio fenômeno do constitucionalismo. Por conseguinte, sua perspectiva é sempre a limitação do poder. Daí, não ser concebível a formatação de uma democracia constitucional sem que haja uma real e nítida separação de Poderes.” (in Direito Constitucional Brasileiro, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017, p.119/120).

Os incisos II, XIV, XIX, “a”, artigo 47 da Constituição Estadual, também devem ser mencionados, tendo em vista que fixam competir privativamente ao Governador “exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual”, “praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo”, bem como “dispor, mediante decreto, sobre organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos”. Tais dispositivos são aplicáveis aos municípios, igualmente nos termos do artigo 144 da Carta Bandeirante.

E, de maneira geral, o atual entendimento do Órgão Especial desta Corte indica que a invasão em matéria restrita à administração municipal ou ao Poder Executivo abrange a imposição de dificuldades na gestão ou de específicas e complexas obrigações não planejadas pelo administrador.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Aliás, este colegiado alterou, há aproximadamente um ano, entendimento sensivelmente mais rigoroso quanto à identificação da violação à reserva da administração, que cabe ao Poder Executivo, em leis de iniciativa parlamentar. E isso aconteceu mormente por conta de precedentes do Supremo Tribunal Federal que destacam, nesse aspecto, a competência legislativa comum, a permitir, portanto, a iniciativa parlamentar, e isso se o objetivo da lei debatida envolver a efetivação de direitos sociais e desde que não exista a criação de cargos e órgãos no âmbito da administração pública. Nessa direção:

“1. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 14.721, de 16 de dezembro de 2024, de iniciativa da Câmara Municipal, que 'regulamenta no âmbito de São José do Rio Preto o direito à moradia às pessoas vítimas de violência doméstica, nos termos do art. 3º, da Lei Nacional nº 11.340/2006'. 2. Inocorrência de violação ao pacto federativo – lei que trata dos direitos social à moradia e à segurança, assegura a dignidade da pessoa humana e a proteção contra a violência no âmbito familiar – incidência dos arts. 1º, III, 6º, "caput", 23, IX, 30, I, e 226, § 8º, da CF, e do art. 3º da Lei Maria da Penha – competência concorrente dos entes federativos para cuidar da matéria. 3. Inocorrência de violação ao princípio da separação de poderes – norma local que concretiza os direitos sociais à moradia e à segurança e à proteção contra a violência, da forma mais efetiva possível – obrigações à Administração Pública, daí resultantes, constituem consequências esperadas, inseridas na estrutura organizacional do Executivo local, sem representarem invasão de competência - precedentes do STF; 4. Inocorrência de violação aos arts. 25 da CE e 113 do ADCT - ausência de previsão de estimativa de impacto orçamentário e financeiro da norma e de indicação de fonte de custeio para as despesas nela estabelecidas - falta das formalidades em questão não eiva a lei de inconstitucionalidade, somente impedindo sua aplicação no exercício em que promulgada; 5. Estipulação de percentual de moradias destinadas



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

ao programa – aspecto que mais concretiza os direitos sociais em um primeiro momento de incidência da norma, pela imediata disponibilização de imóveis para os fins pretendidos – possibilidade de adequação futura do percentual à realidade, evitando-se ociosidade/carência de habitações, por meio da necessária regulamentação ou de alteração direta da norma; 5. Ação julgada improcedente.” (ADI nº 2077175-65.2025.8.26.0000 – Rel. Des. Vico Mañas, j.20.8.2025).

É dizer, a elaboração de políticas públicas, pela própria natureza que ostenta, não pode formar um monopólio do Poder Executivo, presente espaço para uma efetiva atuação do Poder Legislativo.

E essa é a hipótese dos autos, visto que, na referida lei do Município de Poá, houve somente o estabelecimento de política pública atinente à acessibilidade de determinado grupo de pessoas com alguma dificuldade quanto à mobilidade, e isso, à evidência, nos limites municipais, sem invasão em matéria exclusiva do Poder Executivo, ausente a criação de cargos e de órgãos no âmbito da administração pública.

Aqui, por oportuno, impende consignar que o artigo 3º, inciso IX, da Lei Federal nº 13.146/2015 inclui, dentre as pessoas com mobilidade reduzida, a gestante e a pessoa com criança de colo, exatamente as situações abordadas pela lei municipal ora debatida. E a acessibilidade é definida pelo respectivo inciso I:

“acessibilidade: possibilidade e condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia, de espaços, mobiliários, equipamentos urbanos, edificações, transportes, informação e comunicação, inclusive seus sistemas e tecnologias, bem como de outros serviços e instalações abertos ao público, de uso público ou privados de uso coletivo, tanto na



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

zona urbana como na rural, por pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida;”.

Em outras palavras, exsurge da legislação local a intenção de conferir concretude a um direito de inequívoco caráter social, o que também afasta a indicada inconstitucionalidade.

E, no sentido deste voto, para situações fáticas semelhantes, precedentes do Supremo Tribunal Federal:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. LEI 1.597/2011, DO ESTADO DO AMAPÁ. CRIAÇÃO DA CASA DE APOIO AOS ESTUDANTES E PROFESSORES PROVENIENTES DO INTERIOR DO ESTADO. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE. 1. Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. Precedentes. 2. 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. Precedentes. 3. Ação direta julgada improcedente.” (ADI nº 4.723/AP, Rel. Min. Edson Fachin, j.22.6.2020).

“AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR 136/2014 DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO – RJ. ACESSIBILIDADE A ESCOLAS E INSTITUIÇÕES DE ENSINO. PROTEÇÃO E GARANTIA DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA. VÍCIO DE INICIATIVA NÃO CONFIGURADO. TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL. COMPETÊNCIA COMUM DA UNIÃO, DOS ESTADOS, DO DISTRITO



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

FEDERAL E DOS MUNICÍPIOS. ARTIGOS 23, INCISO II, E 30, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ACÓRDÃO RECORRIDO EM HARMONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.” (ARE nº 1.403.761 AgR/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j.27.3.2023, DJe 3.4.2023).

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONSTITUCIONAL. LEI N. 10.795/2022 DO MUNICÍPIO DE GOLÂNIA: REGRAMENTO DA EQUIPE MULTIDISCIPLINAR QUE DEVE ACOMPANHAR A GESTANTE NOS PERÍODOS PRÉ-NATAL, PARTO E PÓS-PARTO. VÍCIO DE INICIATIVA: NÃO OCORRÊNCIA. NORMA DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE NÃO TRATOU DA ESTRUTURA E ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃO NEM DE REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES PÚBLICOS. TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL. AGRAVO IMPROVIDO.

I—Consoante entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do ARE 878.911 RG/RJ (Tema 917 da Repercussão Geral), da relatoria do Ministro Gilmar Mendes, 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). II—Agravado regimental ao qual se nega provimento.” (ARE nº 1.462.680 AgR/GO, Rel. Min. Cristiano Zanin, j.14.2.2024, DJe 16.2.2024).

Também não há desrespeito ao pacto federativo e ao artigo 22, inciso XI, da Constituição Federal, norma a prever que compete privativamente à União legislar sobre trânsito e transporte.

Em realidade, a lei municipal em tela não possui essa extensão, é dizer, não tem a pretensão de abordar questões de trânsito ou



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

transporte. O próprio teor reduzido da lei comprova essa asserção. Evidente que o desiderato do legislador local foi sensivelmente mais modesto, a dispor apenas a respeito da reserva de vagas de estacionamento no âmbito local, em apenas 2% do total, para determinadas pessoas com alguma dificuldade, ainda que momentânea, de mobilidade.

Assim, o artigo 30, inciso I, da Carta Magna, ao atribuir aos Municípios a competência para a edição de lei sobre assuntos de interesse local, acaba por prevalecer.

Ademais, o artigo 23, inciso XII, da Constituição Federal fixa ser da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito, o que também está em plena consonância com a definição de vagas de estacionamento em vias públicas para pessoas com mobilidade reduzida, ainda que temporária.

Por derradeiro, observa-se que, na sessão de 26 de novembro de 2025, este Órgão Especial, por expressiva maioria, considerou constitucional a Lei nº 4.892, de 13 de maio de 2025, do Município de Socorro, diploma legal que “dispõe sobre a delimitação do trânsito de veículos na parte superior do Parque da Cidade 'João Orlandi Pagliusi' e a criação de estacionamentos específicos, e dá outras providências”. Constatou da respectiva ementa:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL Nº 4.892/2025, DO MUNICÍPIO DE SOCORRO – INICIATIVA PARLAMENTAR – DISCIPLINA SOBRE DELIMITAÇÃO DO TRÂNSITO DE VEÍCULOS E CRIAÇÃO DE ESTACIONAMENTOS NO PARQUE DA CIDADE 'JOÃO ORLANDI PAGLIUSI' – ALEGADA AFRONTA À SEPARAÇÃO DE PODERES; MATÉRIA DE NÍTIDO



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

INTERESSE LOCAL – COMPETÊNCIA LEGISLATIVA SUPLEMENTAR DO MUNICÍPIO – ARTIGOS 23, XII, E 30, I, II E VIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - INOCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PACTO FEDERATIVO; AUSÊNCIA DE AFRONTA À SEPARAÇÃO DE PODERES E AO TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL (STF) – EXERCÍCIO REGULAR DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA ESTABELECEER E IMPLANTAR POLÍTICA DE EDUCAÇÃO PARA A SEGURANÇA DO TRÂNSITO – ART. 23, XII, DA CF - PRECEDENTE DO STF NA RCL 65.385/SP - AUSÊNCIA DE VÍCIO FORMAL OU MATERIAL – LIMINAR CASSADA – AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.” (ADI n° 2214715-58.2025.8.26.0000, Rel. Des. Vico Mañas).

Por conseguinte, até mesmo por coerência, destacando-se a inequívoca semelhança entre as hipóteses tratadas nas ações diretas, ambas com normas a respeito da delimitação de vagas para estacionamento no âmbito municipal, só resta, também aqui, o reconhecimento da constitucionalidade da legislação local atacada.

Enfim, com destaque à relevância do interesse local e ao regular exercício da autonomia municipal, não vislumbro inconstitucionalidade na Lei n° 4.492, de 13 de junho de 2025, do Município de Poá.

Ante o exposto, pelo meu voto, **julgo improcedente** o pedido inicial, revogada a liminar concedida nestes autos.

FERNANDO ANTONIO TORRES GARCIA
Presidente do Tribunal de Justiça e Relator designado

