



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

**Registro: 2023.0000183097**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2177990-75.2022.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor -----, é réu -----.

**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), SILVIA ROCHA, LUIZ ANTONIO DE GODOY, VICO MAÑAS, GOMES VARJÃO, GUILHERME G. STRENGER, DAMIÃO COGAN, FERREIRA RODRIGUES, FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, AROLDI VIOTTI, JAMES SIANO, COSTABILE E SOLIMENE, LUCIANA BRESCIANI, ELCIO TRUJILLO, LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES E MARCIA DALLA DÉA BARONE.

São Paulo, 8 de março de 2023.

**TASSO DUARTE DE MELO**

**RELATOR**

**Assinatura Eletrônica**

AÇÃO DIRETA

DE

INCONSTITUC

IONALIDADE Nº

2177990-75.2022.8.26.0000

AUTOR: -----

RÉU: -----

VOTO Nº 36937

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal de Mirassol n.º 4.590/22, que dispõe sobre a obrigatoriedade da municipalidade utilizar energia fotovoltaica em suas edificações públicas. Vício de iniciativa e violação à separação de Poderes. Inocorrência. Assunto de interesse local. Inteligência do art. 30, inc. I, da CF. Texto que não dispõe sobre a estrutura ou a atribuição dos órgãos da Administração, tampouco sobre o regime jurídico de



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

servidores públicos. STF, ARE 878.911-RJ, com repercussão geral. Todavia, texto que interfere em critérios de conveniência e oportunidade e determina a forma de execução da política pública. Violação à reserva da Administração. Exegese do art. 47, inc. II, da CE. Doutrina. Inconstitucionalidade. Ocorrência. Precedentes deste C. Órgão Especial.

Pedido procedente.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade (fls. 1/15) proposta pelo ----- contra a Lei Municipal de Mirassol n.º 4.590/22, que dispõe sobre a obrigatoriedade da municipalidade utilizar energia fotovoltaica em suas edificações públicas e dá outras providências.

O Autor sustenta seu pedido nos arts. 5º, 47, inc. II, XIV e XIX, a, e 144 da Constituição Estadual, segundo o qual os Municípios devem atender os princípios constitucionais, afirmando que: **(i)** a matéria é de iniciativa reservada do Poder Executivo; **(ii)** a edilidade “aventurou-se de forma totalmente inapropriada nas funções do executivo, sem o mínimo de cuidado”; **(iii)** houve violação ao princípio da separação de Poderes. Assim, requer a suspensão da lei

2

impugnada e, ao final, a procedência do pedido para declarar a sua inconstitucionalidade.

Foi concedida a tutela provisória para suspender a lei impugnada (fls. 33/34).

Foram prestadas informações (fls. 47/48), sustentando: **(i)** a lei é de iniciativa do Poder Legislativo; **(ii)** o texto foi aprovado por unanimidade; **(iii)** o veto do alcaide foi rejeitado; **(iv)** não houve irregularidade no processo legislativo.

A D. Procuradoria Geral do Estado não se manifestou (fl. 51).

A D. Procuradoria Geral de Justiça se manifestou pela



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

parcial procedência do pedido (fls. 56/62).

É o relatório.

A hipótese é de ADI proposta contra a Lei Municipal de Mirassol n.º 4.590/22, que dispõe sobre a obrigatoriedade da municipalidade utilizar energia fotovoltaica em suas edificações públicas e dá outras providências.

O texto impugnado tem a seguinte redação:

“Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a obrigatoriedade da municipalidade utilizar energia fotovoltaica em suas edificações.

Art. 2º As edificações pertencentes à Administração Pública Municipal, direta ou indireta, deverão ser equipadas com coletores ou painéis solares para produção de energia elétrica (fotovoltaica), no prazo máximo de 10 (dez) anos a partir da publicação desta Lei. § 1º. Para fins de aplicação do caput, ficam estabelecidos:

I. 5 (cinco) anos para que 40% (quarenta por cento) das edificações se equipem com os coletores ou painéis solares;

II. 7 (sete) anos para que 70% (setenta por cento) das edificações se equipem com os coletores ou painéis solares;

III. 10 (dez) anos para que 100% (cem por cento) das edificações se equipem com os coletores ou painéis solares.

§ 2º. A partir do prazo previsto no inciso I do § 1º deste artigo, quando necessário o aluguel de imóveis para funcionamento de órgãos públicos, deverá ser observada a regra prevista nesta Lei.

Art. 3º As novas edificações públicas deverão ser planejadas com instalação de sistema de captação de energia solar fotovoltaica. Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.” (fl. 21)

Feito o registro, passa-se ao julgamento.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

**Da inconstitucionalidade.**

A ação direta de inconstitucionalidade, no âmbito da Justiça Estadual, é proposta contra lei ou ato normativo estadual ou municipal para contestá-las em face da Constituição Estadual ou em razão da omissão de medida necessária para tornar efetiva norma ou princípio constitucional, nos termos do art. 90, *caput*, da CE.

Segundo a doutrina, “é ação em que não se tem caso concreto, julgamento de litígio e coisa julgada material *inter partes*. Constitui, como visto, ação voltada unicamente à análise de pedido de inconstitucionalidade, que deve ser feita em abstrato, tendo a sua sentença efeitos *erga omnes*, precisamente porque a constitucionalidade da norma diz respeito a todos e não a 'partes'” (Ingo Wolfgang Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero. *Curso de direito constitucional*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, livro eletrônico).

Ainda “é ação que visa a declarar inconstitucional, lei ou ato normativo federal ou estadual (no todo ou em parte), que tenha sido editado posteriormente à entrada em vigor da CF e, em face

4

dessa, contestado” (Georges Abboud. *Processo constitucional brasileiro*. 5ª ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2021, livro eletrônico).

Ademais, “a ADIn também pode ser usada para se extirpar, em abstrato, uma variante jurisprudencial interpretativa de uma lei por meio da arguição de nulidade sem redução de texto, ou, então, estabelecer como constitucionalmente adequada uma variante interpretativa mediante a interpretação conforme à Constituição” (*idem*).



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

No caso dos autos, a ADI foi proposta contra a Lei Municipal de Mirassol n.º 4.590/22, que **dispõe sobre a obrigatoriedade da municipalidade utilizar energia fotovoltaica em suas edificações públicas** e dá outras providências.

O alcaide sustenta que a matéria é de iniciativa reservada do Poder Executivo e que haveria violação ao princípio constitucional da separação de Poderes.

Pois bem. Não há vício de iniciativa, tampouco violação à separação de Poderes, pois a texto versa sobre meio ambiente, assunto de interesse local (CF, art. 30, inc. I) e que não está entre as matérias de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 47, inc. II e XIV, da CE.

É dizer, **“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)”, segundo o C. STF, no julgamento do ARE 878.911-RJ, com repercussão geral (Tema n.º 917, destacou-se).

Nesse sentido, os seguintes precedentes:

“DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Santo André. Lei Municipal n.º 10.408/2021, de iniciativa do Poder Legislativo, que 'Institui a

5

política municipal de proteção à saúde bucal da pessoa hospitalizada'. Alegação de inconstitucionalidade do referido diploma legal por vício de iniciativa, com ofensa ao princípio da separação dos poderes, bem como em razão da não indicação específica da fonte de custeio para aplicação das determinações nele previstas. Inocorrência. **Ausência de vício formal de iniciativa ou de violação à separação dos poderes, já que 'Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura**



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

**ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos' (Tema 917/STF).**

Omissão a respeito da expressa indicação de fonte de custeio que, da mesma forma, não autoriza o reconhecimento do alegado vício de inconstitucionalidade, de vez que 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' (ADI nº 3.599, rel. Min. Gilmar Mendes, j. de 21.05.2007). AÇÃO IMPROCEDENTE."

(TJSP, Órgão Especial, ADI 2268886-04.2021.8.26.0000, Rel. Des. Jarbas Gomes, unânime, j. 24.08.22, destacou-se) "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI Nº 6.941/2021 DO MUNICÍPIO DE ASSIS, QUE 'INSTITUI PROGRAMA MUNICIPAL DE FORNECIMENTO DE ABSORVENTES HIGIÊNICOS PARA MULHERES DE BAIXA RENDA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS' (...) - **NORMA PROGRAMÁTICA, GENÉRICA/ABSTRATA EM SAÚDE PÚBLICA E ASSISTÊNCIA SOCIAL - CONSTITUCIONALIDADE, MESMO QUANDO CRIA OU AUMENTA DESPESAS PARA A ADMINISTRAÇÃO, POIS TAIS MATÉRIAS NÃO ESTÃO ENTRE AQUELAS CUJA INICIATIVA LEGISLATIVA COMPETE EXCLUSIVAMENTE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, NOS TERMOS DO ART. 24, § 2º, C.C. ART. 144, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E DA TESE FIXADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA FINS DE REPERCUSSÃO GERAL NO TEMA 917 DAQUELA CORTE - ARTIGOS 3º E 6º DA LEI IMPUGNADA** (...)"

(TJSP, Órgão Especial, ADI 2104998-19.2022.8.26.0000, Rel. Des. Matheus Fontes, unânime, j. 24.08.22, destacou-se)

6

"Ação direta de inconstitucionalidade Ajuizamento pelo Prefeito Municipal de Bariri visando a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 5.046/2021, de iniciativa parlamentar, a qual 'Dispõe sobre o depósito de sobras de materiais de construção civil para doação a pessoas carentes e entidades beneficentes de Bariri e dá outras providências'



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

Análise da norma à luz da tese firmada pelo E. STF no Tema nº 917 de Repercussão Geral – Diploma legal que tão somente cria programa que prestigia a efetivação do direito social à moradia (de competência legislativa comum entre os entes federados, frise-se), autorizando a doação de materiais remanescentes de construções civis a municípios em situação de vulnerabilidade financeira ou entidades beneficentes – Medida de menor extensão em relação àquela examinada no *leading case* (...)”

(TJSP, Órgão Especial, ADI 2238740-77.2021.8.26.0000, Rel. Des. Luciana Bresciani, unânime, j. 18.05.22, destacou-se)

Também, ADI 2023995-42.2022.8.26.0000, Rel. Des. Xavier de Aquino, unânime, j. 10.08.22, ADI 2009446-27.2022.8.26.0000, Rel. Des. Vianna Cotrim, unânime, j. 11.05.22, ADI 2012462-23.2021.8.26.0000, Rel. Des. Francisco Casconi, unânime, j. 04.05.22, ADI 2161939-23.2021.8.26.0000, Rel. Des. Claudio Godoy, unânime, j. 01.12.21, ADI 2161483-49.2016.8.26.0000, Rel. Des. Ferreira Rodrigues, unânime, j. 20.09.17.

Todavia, o texto impugnado interfere em critérios de conveniência e oportunidade ao impor ao Poder Executivo a forma de execução da política pública, pois “dispõe sobre a obrigatoriedade da municipalidade utilizar energia fotovoltaica em suas edificações” (fl. 21, destacou-se), além de determinar prazo máximo para a sua implementação (idem).

Ora, “Mesmo que a lei impugnada não padeça de vício formal, é preciso verificar se tal ato normativo viola o princípio da reserva da administração,

7

pois o Poder Legislativo (...) não pode avançar sobre matéria que é de competência exclusiva do Poder



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

Executivo” (TJSP, Órgão Especial, ADI 2279460-86.2021.8.26.0000, Rel. Des. Ferreira Rodrigues, unânime, j. 17.08.22).

Sobre o tema, a lição de Hely Lopes Meirelles:

“(...) a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. **Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a 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 Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante.**”

(Hely Lopes Meirelles. *Direito municipal brasileiro*, 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 708)

Em outras palavras, a lei impugnada supera o caráter autorizativo para instituir indevida subordinação do alcaide, o que, por si só, permite concluir pela sua inconstitucionalidade.

Nesse sentido, os seguintes precedentes:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 14.128/2022, do Município de São José do Rio Preto. Apontada violação aos artigos 5º, 47, incisos II e XIV, e 144 da Constituição do Estado de São Paulo. **Legislação impugnada que dispõe sobre a instalação de painéis solares para produção de energia fotovoltaica em prédio destinado a repartições e serviços públicos municipais. Vício formal de iniciativa. Lei de iniciativa parlamentar que usurpou atribuição do Chefe do Poder Executivo, violando o princípio de separação e harmonia entre os poderes.** Criação de despesas sem indicação de recursos. Inconstitucionalidade da lei impugnada. Ação procedente.”





**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

(TJSP, Órgão Especial, ADI 2057053-36.2022.8.26.0000, Rel. Des. Aroldo Viotti, unânime, j. 06.07.22, destacou-se)

“Ação Direta de Inconstitucionalidade - Lei nº 9.604, de 02 de julho de 2021, do Município de Jundiaí, de iniciativa parlamentar, que **prevê sistema fotovoltaico para geração de energia elétrica nos novos próprios públicos e na rede de iluminação pública** - Legislação que não dispõe sobre diretrizes de desenvolvimento urbano, ocupação do solo ou crescimento da cidade Desnecessidade de participação popular - Vício de iniciativa Inocorrência - Iniciativa legislativa comum - Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal (Tema 917) **Ofensa aos princípios da separação dos poderes e ao princípio da reserva da**  
**Administração ao impor ao Chefe do Executivo a matriz energética que será utilizada pela municipalidade, ingerindo na capacidade de gestão da Administração Pública, inclusive indicando a forma de sua prestação** - Ação julgada procedente.”

(TJSP, Órgão Especial, ADI 2232510-19.2021.8.26.0000, Rel. Des. Ademir Benedito, unânime, j. 16.03.22, destacou-se)

Também, ADI 2110525-49.2022.8.26.0000, Rel. Des. Jacob Valente, unânime, j. 24.08.22, ADI 2060756-72.2022.8.26.0000, Rel. Des. Cristina Zucchi, unânime, j. 10.08.22, ADI 2004925-39.2022.8.26.0000, Rel. Des. Aroldo Viotti, unânime, j. 10.08.22, ADI 2097849-69.2022.8.26.0000, Rel. Des. Décio Notarangeli, unânime, j. 10.08.22, ADI 2031974-55.2022.8.26.0000, Rel. Des. Evaristo dos Santos, unânime, j. 03.08.22, ADI 2295707-45.2021.8.26.0000, Rel. Des. Damião Cogan, unânime, j. 27.07.22, ADI 2245585-28.2021.8.26.0000, Rel. Des. Moacir Peres, unânime, j. 15.06.22, ADI 2016157-48.2022.8.26.0000, Rel. Des. Ferreira Rodrigues, unânime, j. 15.06.22, ADI 2207614-09.2021.8.26.0000, Rel. Des. Xavier de Aquino, unânime, j. 16.03.22, ADI 2232510-19.2021.8.26.0000, Rel. Des. Ademir Benedito,



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

9

unânime, j. 16.03.22, ADI 2012462-23.2021.8.26.0000, Rel. Des. Francisco Casconi, unânime, j. 04.05.22 e ADI 2231994-96.2021.8.26.0000, Rel. Des. Claudio Godoy, unânime, j. 09.03.22.

Assim, deve ser declarada a inconstitucionalidade da Lei Municipal de Mirassol n.º 4.590/22.

Pedido procedente.

**Diante do exposto, julga-se procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal de Mirassol n.º 4.590/22.**

**TASSO DUARTE DE MELO**  
Relator



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo