



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

**Registro: 2024.0000503235**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2313268-14.2023.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ILHABELA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ILHABELA.

**ACORDAM**, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "POR MAIORIA DE VOTOS, JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE EM PARTE. ACÓRDÃO COM A EXMA. SRA. DES<sup>a</sup>. LUCIANA BRESCIANI. VENCIDOS OS EXMOS. SRS. DES. FÁBIO GOUVÊA (COM DECLARAÇÃO), DAMIÃO COGAN, ADEMIR BENEDITO, VIANNA COTRIM MATHEUS FONTES, AROLDO VIOTTI, RICARDO DIP, MARCIA DALLA DÉA BARONE, NUEVO CAMPOS, DÉCIO NOTARANGELI E LUIZ ANTONIO CARDOSO.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores LUCIANA BRESCIANI, vencedor, FÁBIO GOUVÊA, vencido, BERETTA DA SILVEIRA (Presidente), MATHEUS FONTES, AROLDO VIOTTI, RICARDO DIP, FIGUEIREDO GONÇALVES, ROBERTO SOLIMENE, LUIS FERNANDO NISHI, MARCIA DALLA DÉA BARONE, TASSO DUARTE DE MELO, SILVIA ROCHA, NUEVO CAMPOS, CARLOS MONNERAT, DÉCIO NOTARANGELI, LUIZ ANTONIO CARDOSO, FRANCISCO LOUREIRO, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, VICO MAÑAS, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO E VIANNA COTRIM.

São Paulo, 5 de junho de 2024

**LUCIANA ALMEIDA PRADO BRESCIANI**

**RELATORA DESIGNADA**

**Assinatura Eletrônica**



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

Órgão Especial – Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

**Direta de Inconstitucionalidade nº 2313268-14.2023.8.26.0000**

Autor:                    **PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ILHABELA**  
 Interessado:           **PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE  
 ILHABELA**

**VOTO Nº 31.779**

Ação direta de inconstitucionalidade – Lei nº 1.604/2023 do Município de Ilhabela, de iniciativa parlamentar, a qual determina a substituição progressiva, no prazo de dez anos, de metade da frota veicular pertencente à Municipalidade – Ausência de vício de iniciativa – Inteligência do Tema nº 917 de Repercussão Geral e da jurisprudência do E. STF em casos similares – Política pública que, sem intervir no funcionamento e organização do Poder Executivo, busca proteger o meio ambiente, prestigiando direito constitucionalmente garantido – Inconstitucionalidade, contudo, do “caput” e incisos do art. 2º, dado que a prefixação de prazos para substituição da frota tolhe do Executivo a escolha pela forma mais adequada de implementação da medida – Expressão “e Individual de Taxi”, constante do art. 3º, que ofende o princípio da legalidade, porquanto sua manutenção implicaria a imposição, por ato infralegal do Executivo, de novas obrigações a particulares – Declaração de inconstitucionalidade, sem redução de texto, da expressão “transporte público coletivo”, também inserida no art. 3º, de modo a afastar da incidência da norma caso o serviço seja delegado a particular e não haja preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato – Pedido do alcaide julgado parcialmente procedente.

Reporto-me aos termos do relatório do ilustre e  
 culto Relator Sorteado, Desembargador Fábio Gouvêia:

*Trata-se de ação direta ajuizada pelo Prefeito do  
 Município de Ilhabela, na qual pretende a declaração de*



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

*inconstitucionalidade da Lei nº 1.604, de 23 de agosto de 2023, do Município de Ilhabela, que “dispõe sobre o uso de veículos menos poluentes e menos geradores de gases do efeito estufa no Município de Ilhabela e dá outras providências”.*

*Alega o autor, em suma, que a lei impugnada, de iniciativa parlamentar, fixa prazo para a troca dos veículos do Município por modelos com motor elétrico, o que viola o princípio da separação de poderes, pois representa invasão do Poder Legislativo em competências próprias do Executivo, haja vista tratar de orçamento e organização administrativa e executiva de patrimônio público específico e individualizado. Acrescenta que não houve estudos de viabilidade. Aponta violação aos arts. 5º, caput, 47, II, e 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo.*

*Pela decisão de fls. 23/25, deferi a liminar pleiteada, para suspender a execução da lei municipal, até final julgamento.*

*Informações do Vereador Presidente da Câmara local às fls. 34/44, noticiando o trâmite do processo legislativo e defendendo a constitucionalidade da lei impugnada. Sustenta a possibilidade de lei de iniciativa parlamentar que, embora crie despesa para a Administração ou demande atuação positiva do Poder Executivo, não trata de sua estrutura, da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico dos seus servidores. Assevera que o cumprimento dos mandamentos constitucionais de proteção ao meio ambiente depende da edição de leis como a analisada. Ressalta que a inexistência de previsão orçamentária não torna a lei inconstitucional, mas apenas obsta sua aplicabilidade no exercício financeiro seguinte.*

*Embora citada, a douta Procuradora-Geral do Estado não se manifestou (fl. 117).*

*Parecer do douto Subprocurador-Geral de Justiça, Dr. Wallace Paiva Martins Junior, às fls. 154/161, opinando pela parcial procedência da ação direta de inconstitucionalidade, para, em relação ao art. 3º do diploma em apreço, declarar a inconstitucionalidade da expressão “e Individual de Taxi”, e dispensar interpretação conforme à Constituição ou a declaração de inconstitucionalidade (parcial) sem redução de texto para impedir a aplicação ao serviço público de transporte coletivo urbano se delegada, mediante concessão ou permissão, sua execução a particular, e se não preservado o equilíbrio econômico-financeiro do respectivo contrato.*

**É o relatório.**

Tenho que o pedido comporta parcial procedência.



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

De fato, como mencionado pelo i. Relator Sorteado, o pedido formulado na ADI nº 2254094-79.2020.8.26.0000 foi julgado procedente por este C. Órgão Especial. Entretanto, na Rcl nº 63.508/SP, o i. Min. Dias Toffoli, por vislumbrar desconformidade em relação à tese firmada no Tema nº 917 de Repercussão Geral, cassou o v. acórdão proferido pela C. Câmara Especial de Presidentes que havia negado seguimento ao recurso extraordinário interposto pela Mesa da Câmara Municipal, determinando que nova decisão seja prolatada por este E. Tribunal.

Transcrevo trechos da r. decisão (grifei):

*Delineada a moldura fático-jurídica subjacente, tenho que houve aplicação teratológica do Tema 917 da repercussão geral à controvérsia em questão, uma vez que não é possível extrair do ato normativo impugnado matéria afeta à estrutura ou à atribuição de órgãos da Administração municipal e nem do regime jurídico de seus servidores públicos.*

*Nesse sentido também foi entendimento do Ministério Público Federal, cujo trecho de interesse destaco:*

*“13. A matéria tratada no julgado paradigma - a instalação de câmara de monitoramento em escolas e cercanias - constituía-se em medida prática que visava concretizar o direito à segurança pública.*

*14. A presente hipótese, a seu turno, trata de medida prática que visa zelar pelo meio ambiente, na medida em que busca fonte renovável de energia, atendendo, ainda, a princípios de eficiência e economicidade.*

*15. Ambas as hipóteses configuram, assim, a adoção de medidas salutares pelo Poder Legislativo, consentâneas com as diretrizes constitucionais, seja na área da segurança pública, seja na área de proteção ao meio ambiente e na efetivação de princípios caros à Administração Pública como um todo.*

*16. Não bastasse tudo isso, o julgado paradigma esclareceu que 'as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão*



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

*taxativamente previstas no art. 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo. Não se permite, assim, interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo.*

[...]

*18. À luz do art. 61 da Constituição Federal a matéria tratada pela lei do Município de Ilhabela - a busca por fontes alternativas de energia com a instalação de placas fotovoltaicas em prédios públicos - não é privativa do Chefe do Poder Executivo e, portanto, pode ser objeto de disposição pelo Poder Legislativo, uma vez que o dispositivo não pode ser interpretado de forma ampliativa.*

*19. Mister salientar, ainda, que, de acordo com a tese paradigma, nem mesmo a criação de despesa para a Administração Pública significaria usurpação de competência de um Poder pelo outro. Veja-se que o Tema 917 tinha como pano de fundo a instalação de câmeras nos arredores de escolas públicas e tal medida, certamente, traria custos à Administração Pública. Isto, contudo, não foi óbice à compreensão da constitucionalidade da lei" (e-Doc 21, p. 7-8)*

*Acrescento, por fim, que a autoridade reclamada, ao considerar a invasão da competência privativa do Poder Executivo para disciplinar questões afetas à gestão administrativa, partiu de interpretação ampliativa do art. 61, § 1º, II, da CF/88 para, equivocadamente, enquadrar a presente controvérsia ao Tema 917 RG.*

***Isso porque a definição de diretrizes gerais para concretização de política pública destinada à proteção do meio ambiente (no caso utilização de energia solar fotovoltaica) não afeta o núcleo da reserva de iniciativa legislativa do chefe do Poder Executivo, ou seja, a lei municipal impugnada não dispõe sobre nova atribuição de competência à determinado órgão da Administração municipal.***

(...)

*Assim, a autoridade reclamada aplicou erroneamente a tese do Tema 917 RG para negar seguimento ao recurso extraordinário.*

*Ante o exposto, nos termos do art. 161, parágrafo único, julgo procedente a reclamação para cassar o ato reclamado, bem*



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

*como determino à autoridade reclamada que proceda novo juízo de admissibilidade do recurso extraordinário, sob outra ótica que não a do Terma 917 da repercussão geral*

No mesmo sentido, válido mencionar o RE nº 1.386.784/RJ, no qual o i. Min. Alexandre de Moraes deu provimento a recurso extraordinário da Mesa da Câmara Municipal de Volta Redonda para julgar improcedente ação direta de inconstitucionalidade em que se impugnava lei que impôs a “*obrigatoriedade de torneiras econômicas em escolas municipais, em defesa do meio ambiente*”.

Colaciono trecho da r. decisão monocrática:

*Conforme acima relatado, o Órgão Especial do Tribunal local julgou procedente a Ação Direta para declarar a inconstitucionalidade da Lei 5.482/2018, do Município de Volta Redonda/RJ, que dispõe sobre a obrigatoriedade de implantação de torneiras econômicas em todas as escolas públicas municipais, ao fundamento de que houve usurpação da competência privativa do Chefe do Poder Executivo para legislar sobre normas de organização e funcionamento da Administração Pública, com conseqüente violação ao princípio da separação dos poderes.*

*Em que pesem os fundamentos do acórdão recorrido, entendo que deve ser reformado.*

(...)

*Sobre o tema, esta SUPREMA CORTE tem entendimento sedimentado no sentido de que o rol constante da referida norma constitucional é taxativo, por restringir a competência do Poder Legislativo.*

*No caso concreto, não há falar em violação ao princípio da separação dos poderes, pois a norma em análise não tratou sobre organização e funcionamento da Administração Pública.*

(...)



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

*A respeito da criação de despesa para a Administração por lei de iniciativa parlamentar, esta SUPREMA CORTE, no julgamento do ARE 878.911-RG, de relatoria do ilustre Min. GILMAR MENDES, julgado sob o rito da repercussão geral (Tema 917), em que se contestava a constitucionalidade de lei de iniciativa da Câmara de Vereadores que determinou a instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias, fixou a seguinte tese:*

(...)

*Examinando situação rigorosamente simétrica, o acórdão recorrido divergiu desse entendimento, devendo, portanto, ser reformado.*

Considerando o entendimento da C. Corte Suprema sobre políticas públicas voltadas à proteção do meio ambiente, não vislumbro, por coerência, que a Lei nº 1.604/2023 seja examinada de forma distinta.

E não poderia ser de modo diverso, considerando o caso concreto que deu origem ao Tema nº 917 de Repercussão Geral. Em última análise, a instalação de câmeras de segurança em escolas públicas não se diferencia da substituição da frota por veículos elétricos ou da colocação de torneiras econômicas nas unidades de ensino local: todas as normas veiculam políticas públicas lastreadas em direitos constitucionalmente garantidos, a serem concretizados mediante a adoção de recursos tecnológicos e sem qualquer ingerência no funcionamento e na organização do Poder Executivo. Do contrário, estar-se-ia ceifando parcela substancial da competência da Casa de Leis —e, conseqüentemente, infirmando a própria tripartição dos Poderes —sem que haja previsão constitucional para tanto.

Não bastasse, este C. Órgão Especial, a despeito de



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

posicionamento contrário, possui julgados unânimes chancelando leis semelhantes à ora discutida:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.*

*Lei n. 8.753, de 24 de novembro de 2021, do Município de Marília, que dispõe sobre a instalação de painéis solares para produção de energia fotovoltaica em prédios públicos destinados a repartições e serviços públicos municipais e dá outras providências. 1) Iniciativa parlamentar. Vício formal subjetivo não configurado. Incidência do Tema 917 da Suprema Corte. Matéria de interesse local. 2) Parágrafo único do artigo 1º, que disciplina matéria elementar às normas gerais dos procedimentos licitatórios. Impossibilidade. Competência exclusiva da União para legislar sobre o assunto. Violação ao pacto federativo. Vício formal orgânico presente. Afronta ao artigo 22, inciso XXVII, da Constituição da República e ao artigo 144 da Constituição Estadual. 3) Art. 2º. Hipótese em que se estabelece o "modus operandi" de execução da lei em debate. Impossibilidade. Ingerência do Poder Legislativo nos atos de gestão administrativa. Ofensa à separação dos poderes. Inconstitucionalidade verificada, neste tocante. 4) Ausência de dotação orçamentária que não induz à inconstitucionalidade da norma. Inexistência de violação ao artigo 25 da Constituição Paulista. 5) Inexistência de despesa obrigatória ou de renúncia de receita. Caso em que não se exige estimativa de impacto orçamentário e financeiro. Afronta ao artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República não configurada. Precedentes deste C. Órgão Especial. Procedência parcial da ação (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2183267-72.2022.8.26.0000; Relator (a): Xavier de Aquino; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 23/11/2022; Data de Registro: 25/11/2022)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.*

*Lei Municipal nº 14.253, de 07 de outubro de 2022, do Município de São José do Rio Preto, de iniciativa parlamentar, dispendo sobre "a implantação de equipamentos semafórico com funcionamento à base de energia solar". Vício de Iniciativa. Inexistência. Iniciativa legislativa comum. Ocorrência, contudo, de desrespeito ao princípio constitucional da 'reserva de administração' e separação de poderes em razão do disposto nos arts. 2º, 3º e 4º da referida lei, que configuram indevida ingerência na gestão administrativa. Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º, e 47, incs. II e XIV, ambos da Constituição Estadual). Precedentes do Colendo Órgão Especial. Ação parcialmente procedente. (TJSP; Direta de*



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

Inconstitucionalidade 2254297-70.2022.8.26.0000; Relator (a): Fábio Gouvêa; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 17/05/2023; Data de Registro: 18/05/2023)

Portanto, em linhas gerais, entendo que a propositura da edilidade ilhabelense não é acometida de vício de iniciativa.

Por outro lado, o *caput* e os incisos do art. 2º, os quais preveem a quantidade mínima da frota a ser substituída em até dez anos e os percentuais de substituição a serem observados a cada período determinado, ofendem o princípio da separação dos Poderes.

Isso porque, malgrado a razoabilidade da substituição progressiva, a fixação de tais parâmetros retira do Poder Executivo a escolha pela via mais oportuna e conveniente para implementação do programa. Em outro dizer, cabe privativamente ao alcaide a decisão pelo ritmo de substituição da frota veicular local (que, vale dizer, poderá até mesmo ser mais célere do que o proposto pelo parlamento).

No mais, partilho do posicionamento da D. Procuradoria Geral de Justiça no tocante à inconstitucionalidade expressão “*e Individual de Taxi*”, constante do art. 3º —entendimento também comungado pelo i. Relator — e à declaração de inconstitucionalidade, sem redução de texto, da expressão “transporte público coletivo”, também inserida no mesmo artigo, a fim de impedir a aplicação da norma “*ao serviço público de transporte coletivo urbano se delegada, mediante concessão ou permissão, sua execução a particular, e se não preservado o equilíbrio econômico-financeiro do respectivo contrato*”.



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

Ante o exposto, pelo meu voto, julgo parcialmente procedente o pedido, para declarar inconstitucionais o art.2º e a expressão “e Individual de Taxi”, constante do art. 3º e declarar inconstitucional, sem redução de texto, a expressão “transporte público coletivo”, também inserida no art. 3º.

**LUCIANA ALMEIDA PRADO BRESCIANI**

Relatora Designada