



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2026.0000577121

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2031229-36.2026.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CAÇAPAVA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CAÇAPAVA.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE EM PARTE, COM EFEITO "EX TUNC". V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores FRANCISCO LOUREIRO (Presidente), MATHEUS FONTES, FIGUEIREDO GONÇALVES, GOMES VARJÃO, ÁLVARO TORRES JÚNIOR, MÁRIO DEVIENNE FERRAZ, EUVALDO CHAIB, MARCIA DALLA DÉA BARONE, NUEVO CAMPOS, RENATO RANGEL DESINANO, AFONSO FARO JR., JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES, DÉCIO NOTARANGELI, ALEXANDRE LAZZARINI, DONEGÁ MORANDINI, OSWALDO LUIZ PALU, SOUZA NERY, LUIS SOARES DE MELLO, FLAVIO ABRAMOVICI, LUÍS FRANCISCO AGUILAR CORTEZ, SILVIA ROCHA, DAMIÃO COGAN, VICO MAÑAS E ADEMIR BENEDITO.

São Paulo, 17 de junho de 2026.

VIANNA COTRIM
RELATOR
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2031229-36.2026.8.26.0000
Órgão Especial

AUTOR: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CAÇAPAVA

RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CAÇAPAVA

COMARCA: SÃO PAULO

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade em face da Lei n.º 6.338, de 15 de setembro de 2025, que “institui, no âmbito do Município de Caçapava, a ‘Carteira de Identificação da Pessoa com Síndrome de Down (CISD)’”.

1. Ato normativo de origem parlamentar - Norma abstrata e genérica que institui política pública direcionada à proteção das pessoas com deficiência - Ausência de vício de iniciativa - Matéria que não se insere em nenhuma daquelas previstas no rol taxativo do artigo 24, § 2º, da Carta Bandeirante - Competência legislativa concorrente - Tema 917 da Repercussão Geral (ARE nº 878.911/RJ) - Imposição de encargo ao Poder Público com a finalidade de conferir maior efetividade a direito social previsto na Constituição não configura violação ao texto constitucional - Câmara Municipal que atuou no exercício legítimo de sua competência, regulando assunto de interesse local.

2. Falta de especificação de fonte de custeio, ademais, que não traduz infringência ao disposto no artigo 25 da Constituição Estadual, mas apenas inexecutabilidade da norma no ano em que foi aprovada - Diploma normativo hostilizado que não pode ser considerado como despesa obrigatória - Precedentes.

3. Ressalva apenas quanto ao artigo 2º da norma que



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2031229-36.2026.8.26.0000
Órgão Especial

gera atribuição específica a órgão da Administração Pública- Afronta à separação dos poderes - Violação aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV e XIX e 144, todos da Carta Paulista.

4. Ação parcialmente procedente.

VOTO Nº 54.330
(Processo digital)

Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Caçapava em face da Lei n.º 6.338, de 15 de setembro de 2025, que “institui, no âmbito do Município de Caçapava, a ‘Carteira de Identificação da Pessoa com Síndrome de Down (CISD)’”, apontando violação ao artigo 5º da Constituição do Estado de São Paulo, aos artigos 2º e 84, inciso II, da Constituição de 1988 e ao artigo 70 da Lei Orgânica local.

Sustenta o requerente, em síntese, que a lei objurgada, ao criar atribuições e obrigações à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, malferiu a reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo e contrariou o Tema 917 da Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal, violando, além disso, o princípio da separação dos poderes. Aduz, outrossim, que a norma vergastada implicou aumento de despesa pública sem elaboração de estudo prévio de impacto financeiro, buscando, por isso, a declaração de inconstitucionalidade da Lei n.º 6.338, de 15 de setembro de 2025, do Município de Caçapava. Pleiteia a concessão de efeito suspensivo.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2031229-36.2026.8.26.0000
Órgão Especial

Concedida a liminar e referendada por este C. Órgão Especial, a Câmara Municipal de Caçapava prestou informações, argumentando que o projeto que originou a norma objurgada obteve parecer favorável nas Comissões de "Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência" e de "Justiça e Redação", e foi aprovado por unanimidade nas duas votações. Informou, ainda, que o veto do Alcaide foi rejeitado por dez votos na sessão realizada em 09.09.2025.

A Procuradoria Geral do Estado deixou transcorrer, *in albis*, o prazo para manifestação (cf. fl. 92).

A douta Procuradoria Geral de Justiça, em seu parecer, opinou pela parcial procedência da ação (fls. 96/101).

É o relatório.

1) Observo, inicialmente, que eventual inobservância de dispositivos contidos na Lei Orgânica do Município não comporta análise no âmbito restrito da ação direta de inconstitucionalidade proposta perante o Tribunal de Justiça, que somente pode ser conhecida no que diz respeito a suposta afronta à Constituição Estadual.

2) No mérito, a ação é de ser julgada parcialmente procedente.

O texto impugnado, no trecho que interessa à controvérsia, tem o seguinte teor:



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2031229-36.2026.8.26.0000
Órgão Especial

"Lei nº 6.338, de 15 de setembro de 2025.

Art. 1º Fica instituída, no âmbito do Município de Caçapava, a Carteira de Identificação da Pessoa com Síndrome de Down (CISD), com a finalidade de conferir identificação, considerada pessoa com deficiência para todos os efeitos, com direito à assistência social, saúde e educação.

Parágrafo único. A Carteira de Identificação da Pessoa com Síndrome de Down (CISD), prevista no 'caput' deste artigo, poderá ser oferecida sem qualquer custo, a requerimento do interessado ou seu representante legal, acompanhado de laudo médico, confirmando o diagnóstico com a Classificação de Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde (CID-10), bem como dos demais documentos exigidos pelo órgão municipal competente.

Art. 2º Para fins desta Lei, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social poderá ser a responsável para expedir e emitir devidamente numerada a Carteira de Identificação da Pessoa com Síndrome de Down (CISD), de modo a possibilitar a contagem das pessoas com Síndrome de Down no Município de Caçapava, bem como expedir demais atos necessários.

Art. 3º Esta Lei entrará em vigor na data da sua publicação, revogando-se as disposições em contrário".

Ao que se infere, originou-se a lei atacada de projeto de autoria parlamentar que, após o veto do Alcaide, foi promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2031229-36.2026.8.26.0000
Órgão Especial

Registro, de início, que o tema central regulado pela Lei nº 6.338/2025 diz respeito a programa de saúde pública voltado à proteção das pessoas com deficiência no âmbito do Município de Caçapava, não se encontrando, assim, dentre as matérias expressamente elencadas nos artigos 24, § 2º, da Constituição Bandeirante, cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo, cumprindo ressaltar que o Plenário do C. Supremo Tribunal Federal já deixou pontificado que “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” (ADI nº 4.723/AP, Relator Ministro Edson Fachin, 22/06/2020).

Por se tratar de limitações ao poder de instauração do processo legislativo, as hipóteses previstas no texto constitucional (artigo 24, § 2º, da Carta Paulista) devem ser interpretadas restritivamente, inexistindo óbice à iniciativa parlamentar de projeto de lei que não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos, nem do regime jurídico de servidores públicos, porquanto o constituinte não restringiu o âmbito de sua titularidade, cuidando-se de competência legislativa concorrente.

Na verdade, não é todo e qualquer projeto de lei que determine obrigações ao Poder Público que estará adstrito à disciplina normativa exclusiva do Prefeito, sob pena de se esvaziar a função típica da Câmara Municipal, descabendo cogitar de violação ao princípio da separação dos poderes e tampouco de ingerência indevida na esfera administrativa do Alcaide – à exceção do artigo 2º, que será tratado mais adiante – à luz do entendimento exteriorizado pela Suprema



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2031229-36.2026.8.26.0000
Órgão Especial

Corte ao ensejo do julgamento do Tema nº 917 da 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” (ARE nº 878.911 RG/RJ, Relator Ministro Gilmar Mendes - grifei).

Demais disso, a proteção das pessoas com deficiência é tema inserido na competência legislativa concorrente da União, Estados e Distrito Federal (art. 24, inciso XIV, da CF), incumbindo ao Município “legislar sobre assuntos de interesse local” e “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber” (artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal), sendo certo que a União já instituiu normas gerais nesse sentido (Lei n.º 13.146/2015 - Estatuto da Pessoa com Deficiência), sem dispor, contudo, sobre a criação de carteira de identificação das pessoas portadoras de Síndrome de Down.

Paralelamente, não se pode olvidar que o constituinte federal consagra a competência administrativa comum de todas as esferas da federação para “cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência”



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2031229-36.2026.8.26.0000
Órgão Especial

(art. 23, inciso II, da CF), conferindo a norma local maior efetividade ao Estatuto da Pessoa com Deficiência no contexto de um conjunto articulado de ações governamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios voltadas aos mais vulneráveis.

Vale lembrar, além disso, que a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, aprovada pelo Brasil com *status* de norma constitucional por meio do Decreto n.º 6.949/2009, impõe aos Estados a obrigação de conferir às pessoas com deficiência meios e instrumentos que as possibilitem ter uma vida independente, garantindo-lhes, além disso, amplo acesso à educação, à saúde e aos serviços de apoio que permitam plena integração na comunidade em que vivem.

Assim, a norma do Município de Caçapava, ao conferir às pessoas com deficiência a possibilidade de portar carteira de identificação como forma de assegurar sua inclusão em serviços de assistência social, de saúde e de educação, observou a sistemática de proteção estabelecida na Constituição de 1988 e em tratados internacionais ratificados com *status* de emenda constitucional.

Com isso, a edilidade exerceu validamente sua prerrogativa de legislar com base no interesse local, editando norma de conteúdo programático direcionada à concretização de direitos sociais em complementação à legislação federal.

Nesse sentido, precedente deste E. Órgão Especial:



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2031229-36.2026.8.26.0000
Órgão Especial

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – MUNICÍPIO DE TREMEMBÉ – Lei Municipal nº 6.087/25, que dispõe sobre a criação da Carteira de Identificação da Pessoa com Diabetes – Vício de iniciativa não configurado – Norma que não implica em criação/extinção de cargos, funções ou empregos públicos, nem dispõe sobre remuneração de servidores, tampouco interfere diretamente em secretarias ou órgãos da administração – ARE 878911/RJ (Tema nº 917) – Lei que tem como objetivo conferir efetividade ao direito à saúde previsto na Constituição, o que torna possível a iniciativa parlamentar – Falta de especificação de fonte de custeio que resulta apenas em inexistência da norma no mesmo exercício – Precedentes do C. Órgão Especial. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2092547-54.2025.8.26.0000; Rel. Des. Afonso Faro Jr.; j. 03/09/2025).

Logo, constitui a norma vergastada instrumento de concretização dos direitos fundamentais à saúde, à assistência social e à educação das pessoas portadoras de deficiência consagrados tanto no bloco de constitucionalidade (Constituição de 1988 - artigos 6º, 196, 203, inciso IV, 205 e 208, inciso III e Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência) como na Carta Paulista (artigos 219, 220 e 237).

Por outro lado, a ausência de especificação de fonte de custeio não traduz infringência ao disposto no artigo 25 da Constituição Estadual, conduzindo apenas à inexistência da norma no ano em que foi aprovada:

“(…) A ausência de dotação orçamentária prévia



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2031229-36.2026.8.26.0000
Órgão Especial

em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro" (ADI nº 3.599/DF, Relator Ministro Gilmar Mendes).

No mesmo sentido:

"(...) é assente o entendimento jurisprudencial de que a falta de dotação orçamentários não é causa de inconstitucionalidade de lei, senão de inexecutabilidade das obrigações no mesmo exercício orçamentário em que promulgada. – Ação improcedente" (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2177608-19.2021.8.26.0000; Rel. Des. Torres de Carvalho; j. 04/05/2022).

"(...) no que diz respeito à alegação de 'falta de previsão orçamentária', não haveria nenhum vício na lei, pois é possível, em tese, a inclusão de pagamento de benefício no orçamento municipal anual, sendo admitida a indicação de fonte de custeio genérica. Precedentes mais recentes deste Colendo Órgão Especial vêm adotando tal entendimento: ADI nº 2110879-55.2014.8.26.0000 V.U. j. em 12.11.2014 Rel. Des. Márcio Bartoli; ADI nº 2181349-14.2014.8.26.0000 V.U. j. em 08.04.2015 Rel. Des. José Damião Pinheiro Machado Cogan; ADI nº 2017167-40.2016.8.26.0000 V.U. j. em 27.07.2016, Rel. Des. Evaristo dos Santos; ADI nº 2035546-29.2016.8.26.0000 V.U. j. em 27.07.2016, Rel. Des. Evaristo dos Santos. Isto porque, e assim tem entendido este Colendo Órgão Especial, a falta de indicação da fonte de custeio não desqualifica a lei, apenas a torna inexecutável no exercício corrente conforme como se vê, exemplificativamente, nas ADIs nºs 2211204-01.2015.8.26.0000 (Rel. Des. Márcio Bartoli,



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2031229-36.2026.8.26.0000
Órgão Especial

2.03.2016), 2048514-28.2015.8.26.0000 (Rel. Des. Xavier de Aquino, 12.08.2015) e 2033291-98.2016.8.26.0000 (Rel. Des. Arantes Theodoro)" (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2058335-22.2016.8.26.0000, Rel. Des. Beretta da Silveira).

Única ressalva, porém, se faz quanto ao artigo 2º do diploma hostilizado que deve ser declarado inconstitucional porquanto impõe obrigações específicas à órgão do Município (Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social), o que extrapola os limites da iniciativa parlamentar.

Como se sabe, a competência da Câmara Municipal se circunscreve à edição de normas gerais e abstratas, ficando a cargo do Chefe do Poder Executivo a direção superior da administração, disciplinando situações concretas e adotando medidas específicas de planejamento, organização e execução de serviços públicos (artigo 47, incisos II, XIV, e XIX, alínea "a", da Constituição Bandeirante), incumbindo-lhe, ainda, dispor sobre as atribuições de seus órgãos e servidores.

E, na hipótese, o artigo 2º da Lei n.º 6.338, de 15 de setembro de 2025, interferiu no juízo de conveniência e oportunidade da administração pública municipal ao estabelecer que a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social poderá ser a responsável para expedir e emitir devidamente numerada a Carteira de Identificação da Pessoa com Síndrome de Down (CISD), violando, com isso, o princípio da separação dos poderes, bem como os artigos 5º e 47, incisos II, XIV e XIX, "a", da Constituição Estadual.

Como corolário, a Lei n.º 6.338, de 15 de



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2031229-36.2026.8.26.0000
Órgão Especial

setembro de 2025, do Município de Caçapava, nesse ponto (artigo 2º), há de ser reputada inconstitucional.

Pelo exposto, por esses fundamentos, julgo parcialmente procedente a presente ação para declarar a inconstitucionalidade do artigo 2º da Lei n.º 6.338, de 15 de setembro de 2025, do Município de Caçapava, com efeito *ex tunc*. Comunique-se oportunamente à Câmara Municipal, nos termos do artigo 25 da Lei nº 9.868/99.

VIANNA COTRIM
RELATOR