



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL**

**Registro: 2019.0001003794**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2193461-39.2019.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MAUÁ, é réu MESA DA CÂMARA MUNICIPAL DE MAUÁ.

**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 PEREIRA CALÇAS (Presidente), CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, RICARDO ANAFE, ALVARO PASSOS, BERETTA DA SILVEIRA, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, GERALDO WOHLERS, ELCIO TRUJILLO, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, ARTUR MARQUES, PINHEIRO FRANCO, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, PÉRICLES PIZA, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI E FRANCISCO CASCONI.

São Paulo, 27 de novembro de 2019.

**RENATO SARTORELLI**  
**RELATOR**  
**Assinatura Eletrônica**





**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL**

**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2193461-39.2019.8.26.0000**

REQUERENTE: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MAUÁ.

REQUERIDO: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE MAUÁ.

**EMENTAS:**

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 5.005, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2014, DO MUNICÍPIO DE MAUÁ, QUE 'DISPÕE SOBRE NORMAS DE SEGURANÇA E PREVENÇÃO DE ACIDENTES EM PISCINAS, LOCALIZADAS NO MUNICÍPIO DE MAUÁ E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS' - ATO NORMATIVO DE INICIATIVA PARLAMENTAR - NORMA ABSTRATA E GENÉRICA QUE DISPÕE SOBRE MEDIDA DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA - LEGISLAÇÃO QUE, EM SUA ESSÊNCIA, NÃO INTERFERE NA GESTÃO DO MUNICÍPIO E TAMPOUCO VEICULA MATÉRIA INSERIDA NA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO - COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE - NECESSIDADE DE FISCALIZAÇÃO QUE NÃO GERA NOVAS DESPESAS PORQUE INERENTE AO PODER DE POLÍCIA - ÚNICA RESSALVA SE FAZ QUANTO**





## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2193461-39.2019.8.26.0000

**AO ARTIGO 3º DA NORMA, QUE FIXA PRAZO PARA A REGULAMENTAÇÃO DA LEI - INADMISSIBILIDADE - INGERÊNCIA NA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA - DESRESPEITO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - PRECEDENTES - AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISO XIV, E 144, TODOS DA CARTA PAULISTA - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA APENAS NESSE PONTO - AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE”.**

*“Por se tratar de limitações ao poder de instauração do processo legislativo, as hipóteses previstas no texto constitucional devem ser interpretadas restritivamente, inexistindo óbice à iniciativa de lei parlamentar que disponha sobre polícia administrativa porquanto o constituinte não restringiu o âmbito de sua titularidade, cuidando-se, isto sim, de competência concorrente”.*

*“A prerrogativa de limitar ou condicionar atividades privadas ou sociais, inerente ao poder de polícia,*





## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2193461-39.2019.8.26.0000

*só pode ser legitimamente exercida quando respeitada a função precípua do Poder Legislativo em inovar a ordem jurídica, criando direitos e obrigações inéditos no ordenamento por meio de lei em sentido formal, sendo lícito à Câmara Municipal dispor sobre medida de polícia administrativa”.*

*“A fiscalização dos estabelecimentos situados em seu território é poder-dever inerente à polícia administrativa e, por isso mesmo, não gera despesas diretas ao Município”.*

*“A ausência de dotação orçamentária apenas conduz à inexecução da norma no ano em que foi aprovada, não traduzindo infringência ao disposto no artigo 25 da Constituição Estadual”.*

*“O Prefeito não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva competência, notadamente o poder de regulamentar leis e expedir decretos, configurando usurpação de prerrogativa do Chefe do Poder Executivo a imposição, pelo*





## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2193461-39.2019.8.26.0000

***Legislativo, de prazo para regulamentação da norma, interferindo no juízo de conveniência e oportunidade da administração pública municipal”.***

### V O T O   N º   31.997

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela Prefeita do Município de Mauá em face da Lei nº 5.005, de 18 de novembro de 2014, que *"dispõe sobre normas de segurança e prevenção de acidentes em piscinas, localizadas no Município de Mauá e dá outras providências"*, apontando violação aos artigos 5º, 25, 47, incisos II, XI e XIV, 111, 144, 174, incisos II e III, e 176, incisos I e III, todos da Carta Paulista.

Sustenta a requerente, em apertada síntese, que a Câmara Municipal exorbitou de sua competência, malferindo o princípio da separação dos poderes. Alega, em acréscimo, que a edilidade interferiu na sua esfera de atuação, incumbindo exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo a fiscalização e a prevenção de acidentes em piscinas. Aduz, em complementação, que o ato normativo hostilizado cria obrigações à administração local, implicando aumento de despesas, sem previsão da correspondente receita





## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2193461-39.2019.8.26.0000

para lhe fazer frente, conduzindo à necessidade de revisão do orçamento municipal, além de ofender a legalidade e a eficiência na gestão da coisa pública. Busca, por isso, a suspensão da eficácia da Lei nº 5.005, de 18 de novembro de 2014, do Município de Mauá, declarando-se, a final, a sua inconstitucionalidade.

Indeferida a liminar, o Presidente da Câmara Municipal de Mauá prestou informações sobre as etapas do processo legislativo que resultou na aprovação dos atos normativos questionados, transcrevendo excertos da justificativa apresentada pelo vereador proponente e do parecer favorável da Comissão de Justiça e Redação (*cf. fls. 38/44*).

A Procuradora Geral do Estado deixou transcorrer, *in albis*, o prazo para manifestação (*cf. fl. 45*).

A douta Procuradoria Geral de Justiça, em seu parecer, opinou pela procedência parcial da ação direta (*fls. 48/58*).

É o relatório.





**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL**

**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2193461-39.2019.8.26.0000**

A ação é de ser julgada  
parcialmente procedente.

O texto impugnado tem o seguinte  
teor, **verbis**:

**“Art. 1º As piscinas privadas, coletivas e públicas instaladas no município de Mauá devem conter:**

- a) Ralos de sucção antiaprisionamento;**
- b) Sistema de desligamento automático da bomba, em caso de obstrução ou bloqueio do ralo;**
- c) Botão de pânico, a ser instalado próximo à piscina, cuja finalidade é desligar a bomba, em caso de obstrução ou bloqueio do ralo;**
- d) Instalação de pelo menos dois ralos, a fim de dividir a pressão.**

**Parágrafo único. As piscinas são classificadas da seguinte forma:**

- a) Privativas: Destinadas ao uso doméstico restrito;**
- b) Coletivas: Localizadas em clubes, hotéis, academias, escolas, edifícios, condomínios residenciais, hospitais, centro de reabilitação ou outras instituições de natureza privada ou pública em que haja uso coletivo e seleção dos usuários por critérios tais como de associação, matrícula, hospedagem, moradia ou internação;**
- c) Públicas: Destina ao público em geral.**

**Art. 2º O descumprimento ao disposto na presente lei ensejará o infrator às seguintes penalidades:**





## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2193461-39.2019.8.26.0000

***I - Advertência;***

***II - Multa pecuniária no valor de 3 (três) salários mínimos vigentes à época da infração;***

***III - Em caso de reincidência, o dobro do valor da multa pecuniária e a cassação da autorização para funcionamento da piscina ou sua interdição (conforme o caso concreto).***

***Parágrafo único. As penalidades administrativas não isentam os infratores das responsabilidades cíveis e penais cabíveis em cada caso.***

***Art. 3º O Poder Executivo regulamentará a lei no prazo de 90 (noventa) dias a contar da data da sua publicação.***

***Art. 4º As despesas decorrentes da execução da presente lei onerarão as verbas próprias do orçamento vigente.***

***Art. 5º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação”***  
***(cf. fls. 22/23).***

Segundo se infere, originou-se a lei atacada de projeto de autoria parlamentar que, após veto da Prefeita, foi promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal (cf. fls. 18/23).

De início, cumpre ressaltar que a matéria central regulada pela Lei Municipal nº 5.005/2014 não se insere na iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo e tampouco veicula tema relacionado à reserva de Administração.





## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2193461-39.2019.8.26.0000

Na verdade, “o artigo 47 da Constituição do Estado norteia a atribuição de governo do Chefe do Poder Executivo, com suas competências próprias de administração e gestão que compõem a chamada reserva de Administração, pois veiculam matérias de sua alçada exclusiva, sem interferência do Poder Legislativo” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2082867-55.2019.8.26.0000, Relator Desembargador Ricardo Anafe).

No caso **sub judice**, porém, ao contrário do que sustenta a requerente, o diploma legal impugnado não constitui ofensa ao princípio da separação dos poderes por invasão na esfera privativa do Alcaide, mostrando-se equivocado o entendimento no sentido de que o texto normativo diz respeito à gestão administrativa, descabendo cogitar de violação ao artigo 47, incisos II, XI e XIV, da Carta Paulista.

Paralelamente, não é todo e qualquer projeto de lei que crie despesas ou determine obrigações ao Poder Executivo que estará adstrito à disciplina normativa exclusiva do Prefeito, sob pena de se esvaziar a função típica da Câmara Municipal.

Por se tratar de limitações ao poder





## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2193461-39.2019.8.26.0000

de instauração do processo legislativo, as hipóteses previstas no texto constitucional (*artigo 24, § 2º, da Carta Paulista*<sup>1</sup>) 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, isto sim, de **competência legislativa concorrente**.

Essa questão, aliás, foi objeto do Tema nº 917 da Repercussão Geral, tendo o E. Supremo Tribunal Federal reconhecido a constitucionalidade de ato normativo de autoria parlamentar que obrigava a instalação de câmeras de monitoramento em escolas públicas municipais e cercanias, ***verbis***:

<sup>1</sup> “**Artigo 24** - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

(...)

**§ 2º** - **Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado** a iniciativa das leis que disponham sobre:

- 1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;
- 2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX;
- 3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;
- 4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;(NR)
- 5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;
- 6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos”.



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2193461-39.2019.8.26.0000

*“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 - grifo nosso).*

Seguindo essa orientação, este C. Órgão Especial afastou vícios de inconstitucionalidade de leis municipais que, **mesmo contendo preceitos impositivos de condutas a serem observadas também pelo Poder Público,** determinavam a instalação de aparelhos e brinquedos



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2193461-39.2019.8.26.0000

adaptados no âmbito das academias ao ar livre, estabeleçam a obrigatoriedade de descontaminação e assepsia da areia usada em locais de recreação, ou previam a instalação de brinquedos adaptados em parques de diversões, **verbis**:

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI 14.181, DE 18 DE MAIO DE 2018, DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO - NORMA QUE 'DISPÕE SOBRE A INSTALAÇÃO DE APARELHOS E BRINQUEDOS ADAPTADOS NO ÂMBITO DAS ACADEMIAS AO AR LIVRE E ALTERA A LEI ORDINÁRIA MUNICIPAL NO 12.313, DE 1º DE JULHO DE 2010 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS' - LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR - CONFORMIDADE AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS II, XIV, XIX, 'A', E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO - VÍCIO DE INICIATIVA NÃO CARACTERIZADO, POIS A NORMA IMPUGNADA NÃO VERSA SOBRE A ESTRUTURA OU ORGANIZAÇÃO DE ÓRGÃOS DO EXECUTIVO OU REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS - TESE FIXADA EM REPERCUSSÃO GERAL NO ÂMBITO**



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2193461-39.2019.8.26.0000

**DO C. STF - TEMA NO 917 - ARE. 878.911/RJ - POR FIM, AUSÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA QUE, POR SI SÓ, NÃO TEM O CONDÃO DE ATRIBUIR INCONSTITUCIONALIDADE À LEI - PRECEDENTES DO C. STF - PRETENSÃO IMPROCEDENTE” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2155763-33.2018.8.26.0000, Relator Desembargador Francisco Casconi).**

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 5.355, de 08 de novembro de 2017, que 'dispõe sobre a obrigatoriedade de tratamento para descontaminação e assepsia da areia usada em locais de recreação, públicos ou privados, tais como creches, parques, praças, escolas, clubes, quadras de esportes, condomínios e afins existentes no município de Taubaté'. Alegação de vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos poderes. Rejeição. Supremo Tribunal Federal que, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 878.911/RJ, sob rito da repercussão geral, reafirmou jurisprudência daquela Corte 'no sentido de que não usurpa a competência privativa do Chefe do**



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2193461-39.2019.8.26.0000

*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' (Tema 917). Lei impugnada, ademais, que foi editada em termos genéricos e abstratos, sem afetar o princípio da reserva de administração, mesmo porque 'o fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa' do Prefeito (ADI 2444/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 06/11/2014). Ação julgada improcedente” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2084959-40.2018.8.26.0000, Relator Desembargador Ferreira Rodrigues).*

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei n. 9.994, de 25 de setembro de 2017, do Município de Santo André.**

**I. AUSÊNCIA DE PARAMETRICIDADE - Controle abstrato de constitucionalidade que somente pode se fundar na Constituição Estadual - Análise restrita aos dispositivos constitucionais invocados.**

**II. VÍCIO DE INICIATIVA - Imposição**



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2193461-39.2019.8.26.0000

*genérica de instalação de brinquedos adaptados em parques de diversões públicos e privados que não interfere na gestão administrativa do Município - Medida de polícia administrativa - Inexistência de vício de iniciativa, nesse ponto” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2256016-29.2018.8.26.0000, Relator Desembargador Moacir Peres).*

Na verdade, lei impugnada versa sobre o **poder de polícia administrativa** do Município de Mauá, instituindo normas de segurança direcionadas ao uso de piscinas privativas, coletivas e públicas existentes em seu território, não havendo que se falar em imposição indevida de obrigações ao Poder Executivo ou interferência em matéria inserida na reserva de administração.

Na lição de Maria Sylvia Zanella di Pietro, “*o poder de polícia é a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público. Esse interesse público diz respeito aos mais variados setores da sociedade, tais como segurança, moral, saúde, meio ambiente, defesa do consumidor, patrimônio cultural, propriedade. Daí a divisão da polícia administrativa em vários ramos: polícia de segurança, das florestas, das águas,*





## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2193461-39.2019.8.26.0000

*de trânsito, sanitária, etc. (...) **O poder de polícia reparte-se entre Legislativo e Executivo.** Tomando-se como pressuposto o princípio da legalidade, que impede a Administração impor obrigações ou proibições senão em virtude de lei, é evidente que, quando se diz que o poder de polícia é a faculdade de limitar o exercício de direitos individuais, está-se pressupondo que essa limitação seja prevista em lei. **O Poder Legislativo, no exercício do poder de polícia que incumbe ao Estado, cria, por leis, as chamadas limitações administrativas ao exercício das liberdades públicas.** A Administração Pública, no exercício da parcela que lhe é outorgada do mesmo poder, regulamenta as leis e controla a sua aplicação, preventivamente (por meio de ordens, notificações, licenças ou autorizações) ou repressivamente (mediante imposição de medidas coercitivas)” (Direito Administrativo, Editora Forense, 29ª edição, págs. 155/156 - grifos nossos).*

*Hely Lopes Meirelles, por sua vez, ensina que “atuando a polícia administrativa de maneira preferentemente preventiva, ela age através de ordens e proibições mas, e sobretudo, por meio de normas limitadoras e condicionadoras da conduta daqueles que utilizam bens ou exercem atividades que possam afetar a coletividade, estabelecendo as denominadas limitações administrativas.*



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2193461-39.2019.8.26.0000

*Para tanto, o Poder Público edita leis e os órgãos executivos expedem regulamentos e instruções fixando as condições e requisitos para o uso da propriedade e o exercício das atividades que devam ser policiadas; e, após as verificações necessárias, é outorgado o respectivo alvará de licença ou de autorização, ao qual se segue a fiscalização competente. O alvará é o instrumento da licença ou da autorização para a prática do ato, realização de atividade ou exercício de direito dependente de policiamento administrativo” (Direito Municipal Brasileiro, Malheiros Editores, 18ª edição, 2017, pág. 511 - grifo nosso).*

Importante, ainda, registrar que a Lei nº 5.005/2014 do Município de Mauá enuncia proposição abstrata e genérica, restringindo-se a estabelecer condições impessoais de segurança de interesse da coletividade, delimitando, assim, o âmbito e os limites a serem observados posteriormente pelo Poder Executivo quanto à fiscalização e imposição de sanções em caso de inobservância de seus preceitos.

Como se sabe, o poder de polícia conferido ao Estado permite-lhe cominar restrições aos direitos dos indivíduos e às liberdades públicas, interferindo na órbita particular para preservar o interesse público.





## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2193461-39.2019.8.26.0000

Essa prerrogativa de limitar ou condicionar atividades privadas ou sociais, inerente ao poder de polícia, só pode ser legitimamente exercida quando respeitada a função precípua do Poder Legislativo em inovar a ordem jurídica, criando direitos e obrigações inéditos no ordenamento por meio de lei em sentido formal, **sendo lícito à Câmara Municipal dispor sobre medida de polícia administrativa.**

Sobre o assunto, José dos Santos Carvalho Filho pondera que *“a expressão 'poder de polícia' comporta dois sentidos, um amplo e um estrito. Em sentido amplo, poder de polícia significa toda e qualquer ação restritiva do Estado em relação aos direitos individuais. **Sobreleva nesse enfoque a função do Poder Legislativo, incumbido da criação do 'ius novum', e isso porque apenas as leis, organicamente consideradas, podem delinear o perfil dos direitos, elastecendo ou reduzindo o seu conteúdo. É princípio constitucional o de que 'ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei' (art. 5º, II, CF). Em sentido estrito, o poder de polícia se configura como atividade administrativa, que consubstancia, como vimos, verdadeira prerrogativa conferida aos agentes da Administração, consistente no poder de restringir e condicionar a liberdade e a propriedade. É nesse sentido que foi definido***



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2193461-39.2019.8.26.0000

por RIVERO, que deu a denominação de polícia administrativa. Aqui se trata, pois, de atividade tipicamente administrativa e, como tal, **subjacente à lei, de forma que esta já preexiste quando os administradores impõem a disciplina e as restrições aos direitos**” (Manual de Direito Administrativo, Editora Atlas, 31ª edição, pág. 78 - grifos nossos).

Destaco, a propósito, precedentes da lavra deste C. Órgão Especial, **verbis**:

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 5.063, de 11 de setembro de 2015, do Município de Taubaté, que 'dispõe sobre a obrigatoriedade de instalação de dispositivo para interromper o processo de sucção em piscinas e dá outras providências'. ALEGAÇÃO VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E À DISPOSIÇÃO DO ARTIGO 25 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. Rejeição. Norma impugnada, no caso, que é dirigida exclusivamente aos estabelecimentos particulares (clubes sociais e esportivos, condomínios, hotéis, academias e outros assemelhados),**





## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2193461-39.2019.8.26.0000

*sem qualquer interferência em área de gestão administrativa. Conforme entendimento jurisprudencial, 'a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que - por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo - deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca' (STF, ADI 724-MC/RS, Plenário, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 27/04/2001). Atividade de fiscalização, ademais, que já é inerente às funções da administração, não gerando despesas extraordinárias para o município. Ação julgada improcedente” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2036083-25.2016.8.26.0000, Relator Desembargador Ferreira Rodrigues).*

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 8.180, de 24.03.14, do Município de Jundiaí, que 'regula exigências para o funcionamento de academias de ginástica e similares'. Competência legislativa. Alegação de invasão de**





## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2193461-39.2019.8.26.0000

*competência da União, ao tratar de desporto e direito civil. Inocorrência. Norma, em verdade, dispõe sobre saúde pública, matéria de competência concorrente. Imposições próprias de polícia administrativa, em prol do bem-estar dos munícipes. Não caracterizada regulação no âmbito de direito civil. Precedentes desta Eg. Corte. Ação improcedente” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2216647-28.2018.8.26.0000, Relator Desembargador Evaristo dos Santos).*

Por outro lado, a fiscalização dos estabelecimentos situados em seu território é poder-dever inerente à polícia administrativa e, por isso mesmo, não gera despesas diretas ao Município.

Vale dizer, “*se eventualmente será ou não necessária criação de novos cargos de fiscalização, ou mesmo se será ou não necessária atividade suplementar de servidores, e se isso provocará ou não maiores gastos por parte do Poder Público, é algo que dependerá essencialmente da opção político-administrativa, calcada na esfera da conveniência e oportunidade, a cargo do Chefe do Poder Executivo Municipal. E essa avaliação e decisão ocorrerão no*





## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2193461-39.2019.8.26.0000

*âmbito administrativo, não decorrendo diretamente da lei impugnada” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2222759-52.2014.8.26.0000, Relator designado Desembargador Paulo Dimas Mascaretti).*

Ainda que assim não fosse, a jurisprudência deste C. Órgão Especial é no sentido de que a ausência de especificação de fonte de custeio apenas conduz à inexecutabilidade da norma no ano em que foi aprovada, isso sem falar que o diploma normativo combatido não diz respeito às diretrizes orçamentárias e tampouco ao orçamento anual, não traduzindo infringência ao disposto nos artigos 25, 174, incisos II e III, e 176, incisos I e III, todos da Constituição Estadual, **verbis**:

**“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 11.332, de 16 de maio de 2016, do Município de Sorocaba (...). Criação de gastos sem indicação de fonte de custeio. Inconstitucionalidade. Inocorrência. Possibilidade de realocação e suplementação orçamentária. Fundamento, ademais, que ensejaria, no máximo, a inexecutabilidade da norma no exercício orçamentário em que aprovada. Procedência parcial da ação” (Ação**





## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2193461-39.2019.8.26.0000

*Direta de Inconstitucionalidade nº 2115705-56.2016.8.26.0000, Relator Desembargador Márcio Bartoli).*

***“... 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***





## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2193461-39.2019.8.26.0000

*vê, exemplificativamente, nas ADIs nºs 2211204-01.2015.8.26.0000 (Rel. Des. Márcio Bartoli, 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, Órgão Especial, Relator Desembargador Beretta da Silveira).*

No mesmo sentido:

*“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/DF, Relator Ministro Gilmar Mendes).*

Única ressalva se faz quanto ao artigo 3º da Lei Municipal nº 5.005/2014 porquanto o Prefeito não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva competência, notadamente o **poder de regulamentar leis e expedir decretos**, configurando usurpação de prerrogativa do Chefe do Poder Executivo a





## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2193461-39.2019.8.26.0000

imposição, pelo Legislativo, de prazo de 90 (*noventa*) dias para regulamentação da norma legal, interferindo, nessa parte, no juízo de conveniência e oportunidade da administração pública municipal.

Confira-se, na mesma linha, o entendimento perfilhado por este C. Órgão Especial, **verbis**:

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal nº 2.368, de 28 de junho de 2016, dispondo sobre a reserva de vagas de estacionamento para gestantes e mulheres com crianças de colo de até dois anos de idade, em locais demarcados pela zona azul e dá outras providências. Vício de iniciativa. Inocorrência. Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal. Fixação de prazo para a regulamentação da norma legal. Inadmissibilidade. Ingerência na organização administrativa. Ao Legislativo não cabe estipular prazo para que o Executivo regulamente a norma. Desrespeito à separação dos poderes. Precedentes. Afronta aos arts. 5º; 47, incisos II e XIV; 144 da**





## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2193461-39.2019.8.26.0000

*Constituição Bandeirante. Fonte de custeio. Ausência de indicação não torna a norma inconstitucional, podendo resultar apenas em sua inexecutabilidade para o mesmo exercício. Precedentes do C. Órgão Especial, bem como do Eg. STF. Ação procedente, em parte” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2016991-90.2018.8.26.0000, Relator Desembargador Evaristo dos Santos - grifo nosso).*

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei n. 5.241, de 30 de dezembro de 2016, que 'institui o Programa IPTU Verde no Município de Taubaté, e dá outras providências'. ISENÇÃO TRIBUTÁRIA - Ausência de inconstitucionalidade formal decorrente de vício de iniciativa - Entendimento consagrado pelo E. STF de que de que a competência para iniciar processo legislativo sobre matéria tributária não é privativa do Poder Executivo - Inocorrência de criação de despesa sem a correspondente previsão de custeio. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA REGULAMENTAÇÃO - A**





## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2193461-39.2019.8.26.0000

*regulamentação de lei insere-se na competência privativa do Poder Executivo - A fixação de prazo para regulamentação ofende o princípio da separação dos poderes - Violação aos artigos 5º e 47, incisos II e XIV, da Constituição Estadual - Inconstitucionalidade, todavia, limitada a esse ponto. Ação julgada parcialmente procedente” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2028808-54.2018.8.26.0000, Relator Desembargador Moacir Peres).*

*“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal de Ribeirão Preto. Programa de valorização e universalização da cultura por meio da leitura e ampliação do acesso a bibliotecas municipais.*

*(...)*

*V. Art. 5º. Inconstitucionalidade. A. Determinação de prazo para o Prefeito Municipal exercer seu papel regulamentar. Interferência no juízo de conveniência e oportunidade da administração municipal. Posição majoritária do Órgão Especial” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2251300-90.2017.8.26.0000, Relator*





## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2193461-39.2019.8.26.0000

*Desembargador Márcio Bartoli).*

**“DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 13.956, de 08 de março de 2017, do Município de Ribeirão Preto, de iniciativa parlamentar, que disciplina a forma de devolução dos valores pagos em duplicidade ao Departamento de Água e Esgotos. Processo legislativo. Inexistência de invasão de competência. Siso fincado pelo Supremo Tribunal Federal (Tema 917). Ausência de ingerência na administração local. Norma dirigida, tão só, a regular o modo de ressarcimento ao usuário, em boa prática consumerista. Regulamentação. Cominação de prazo. Não cabimento. Comando inaceitável. Indicação orçamentária. Generalidade. Validez. Ausência da imposição de encargo financeiro à Edilidade. AÇÃO PROCEDENTE, em parte, cassada a liminar antes outorgada” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2176348-43.2017.8.26.0000, Relator Desembargador Beretta da Silveira).**

**“AÇÃO DIRETA DE**





## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2193461-39.2019.8.26.0000

**INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL Nº 8.500/2016 - MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ - INICIATIVA PARLAMENTAR - LEI QUE PREVÊ PROGRAMA PERMANENTE DE TREINAMENTO E RECICLAGEM DE MOTORISTAS, COBRADORES E FISCAIS DE EMPRESAS DE ÔNIBUS PARA ATENDIMENTO A IDOSOS - INOCORRÊNCIA DE INVASÃO DA COMPETÊNCIA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - INCONSTITUCIONALIDADE APENAS NO TOCANTE AO ART. 3º DA LEI QUE FIXA PRAZO PARA QUE O EXECUTIVO REGULAMENTE A NORMA, VIOLANDO-SE OS ARTS. 5º E 47, II E XIV DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2150259-17.2016.8.26.0000, Relator Desembargador João Negrini Filho).**

Por derradeiro, vale a pena reproduzir o seguinte excerto da manifestação do digno Subprocurador-Geral de Justiça, **verbis**:

**“... os dispositivos da lei impugnada que consubstanciam**





## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2193461-39.2019.8.26.0000

*o exercício do poder de polícia (no caso em análise, que tratam da polícia da segurança) não se arrolam nas hipóteses de reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo nem da reserva da Administração.*

*De fato, a lei em questão impõe obrigação que visa à proteção e defesa da saúde, e cria condições favoráveis à fiscalização da obrigatoriedade imposta pela norma, o que constitui típico exercício do poder de polícia, alcançando particulares e o poder público.*

*Aliás, a polícia do comércio, da acessibilidade, da segurança, do conforto, do asseio, da higiene, de propriedades particulares, de equipamentos públicos, de estabelecimentos particulares de acesso público e de locais de acesso ao público, explorados por particulares, é matéria que se situa na iniciativa comum ou concorrente.*

*Tal se dá porque, para que exista o policiamento, necessária a concorrência de competência nas três esferas estatais em face da descentralização político-administrativa decorrente do sistema constitucional, ficando os assuntos de interesse nacional sujeitos à regulamentação e policiamento da União; as matérias de interesse regional, às normas e polícia estadual; e, os assuntos de interesse local, aos regulamentos edifícios e ao policiamento administrativo municipal.*

*(...)*

*Por outro lado, conforme já se pontuou, o art. 3º da lei local, ao prever o prazo de 90 (noventa) dias para o Executivo regulamentar a lei, a contar da data de sua publicação, extrapolou os limites da iniciativa parlamentar, estabelecendo ato de gestão e afrontando a*





## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2193461-39.2019.8.26.0000

*discricionariedade administrativa, invadindo, portanto, a reserva da Administração.*

*Violou, assim, o princípio da separação de poderes, previsto nos arts. 5º e 47, II, XIV, da Constituição do Estado, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da Carta Paulista” (cf. fls. 56/58).*

Como corolário, na hipótese vertente, tem-se que o artigo 3º do diploma normativo impugnado viola o princípio da separação dos poderes, traduzindo infringência aos artigos 5º, 47, inciso XIV, e 144, todos da Constituição Estadual.

Ante o exposto, julgo parcialmente procedente a presente ação direta para declarar a inconstitucionalidade do artigo 3º da Lei nº 5.005, de 18 de novembro de 2014, do Município de Mauá, com efeito **ex tunc**, comunicando-se oportunamente à Câmara Municipal, nos termos do artigo 25 da Lei nº 9.868/99.

**RENATO SARTORELLI**

**Relator**

Assinatura Eletrônica

