



# *Câmara Municipal*

## *da Estância Turística de Ibitinga - SP*

*- Capital Nacional do Bordado -*

---

### **PARECER JURÍDICO À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO.**

Referência: Emenda nº 76/17 ao Projeto de Lei de nº 126/17, que dispõe sobre anexação de aviso nos hotéis, motéis e similares, sobre crimes praticados contra crianças e adolescentes, de autoria do nobre Vereador Matheus Valentim de Carvalho.

A Emenda suprime o artigo 5º do Projeto de Lei Ordinária de nº 126/17.

Entretanto, entendo, que se for suprimido o artigo 3º e 4º, o Projeto possa ter regular tramitação, considerando que a Comissão de Constituição, Justiça e Redação, firmou entendimento de que não pode o Poder Legislativo, legislar sobre penalidades e multas, ficando à critério do Poder Executivo, regulamentar referidas matérias.

Matéria análoga já foi julgada pelo Egrégio TJSP, em Ação Direta de Inconstitucionalidade de nº 0190339-62.2013.8.26.0000, em decisão por maioria, Rel. Robert Mac Cracken, Voto vencido Desembargador Evaristo dos Santos:

EMENTA:





# *Câmara Municipal*

## *da Estância Turística de Ibitinga - SP*

*- Capital Nacional do Bordado -*

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.** Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela Ilustre Prefeita do Município de Guarujá-SP em face a Lei 4.024 de 14 de junho de 2013, que “dispõe sobre as normas de funcionamento das boates, casas noturnas, casa de Shows e estabelecimento similares, e dá outras providências”. Lei Orgânica Municipal que não apresenta como parâmetro de controle de constitucionalidade. Inocorrência de vício formal de iniciativa que implique violação ao princípio da separação dos poderes. Outrossim, também não se verifica nenhuma violação à competência privativa da União.

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE.**

Assim, opinamos pela supressão dos artigos 3º e 4º, para que possa ter regular tramitação, sem embargos de eventuais posicionamentos divergentes.

Ibitinga, 04 de agosto de 2.017.

**RICARDO TOFI JACOB**

**DIRETOR JURÍDICO**





PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2014.0000110748

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 0190339-62.2013.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITA DO MUNICÍPIO DE GUARUJÁ, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE GUARUJÁ.

**ACORDAM**, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "POR MAIORIA DE VOTOS, JULGARAM A AÇÃO IMPROCEDENTE. FARÁ DECLARAÇÃO DE VOTO O EXMO. SR. DES. EVARISTO DOS SANTOS.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RENATO NALINI (Presidente), GRAVA BRAZIL, PAULO DIMAS MASCARETTI, LUIS GANZERLA, ITAMAR GAINO, ARANTES THEODORO, JOSÉ DAMIÃO PINHEIRO MACHADO COGAN, JOÃO CARLOS SALETTI, GONZAGA FRANCESCHINI, ANTONIO CARLOS MALHEIROS E MÁRCIO BARTOLI, julgando a ação improcedente; e LUIS SOARES DE MELLO, VANDERCI ÁLVARES, TRISTÃO RIBEIRO, EROS PICELI, ELLIOT AKEL,

GUERRIERI REZENDE, ANTONIO LUIZ PIRES NETO, PÉRICLES PIZA, EVARISTO DOS SANTOS (com declaração) E CAUDURO PADIN, julgando a ação procedente.

São Paulo, 12 de fevereiro de 2014.

**ROBERTO MAC CRACKEN**

**RELATOR**



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 0190339-62.2013.8.26.0000

AUTOR: PREFEITA DO MUNICÍPIO DE GUARUJÁ

RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE GUARUJÁ

COMARCA: SÃO PAULO

VOTO Nº 16.559

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela Ilustre Prefeita do Município de Guarujá-SP em face da Lei nº 4.024, de 14 de junho de 2013, que “dispõe sobre as normas de funcionamento de boates, casas noturnas, casas de shows e estabelecimento similares, e dá outras providências”. Lei Orgânica Municipal que não se apresenta como parâmetro de controle de constitucionalidade. Inocorrência de vício formal de iniciativa que implique violação ao princípio da separação dos poderes. Outrossim, também não se verifica nenhuma violação à competência legislativa privativa da União.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
JULGADA IMPROCEDENTE.

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela Ilustre Prefeita do Município de Guarujá-SP em face da Lei nº 4.024, de 14 de junho de 2013, que “**dispõe sobre as normas de funcionamento de boates, casas noturnas, casas de shows e estabelecimento similares, e dá outras providências**”. Aduz, em síntese, a Nobre Prefeita: A. que há vício formal de iniciativa, visto que a norma seria de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo; B. que a Lei Orgânica Municipal exige Lei Complementar para tratar do tema da norma impugnada veiculada em Lei Ordinária; C. que houve violação ao princípio da separação de poderes o do próprio pacto federativo.



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Às fls. 61/62, foi negada a liminar pleiteada e determinado o processamento da presente ação direta de inconstitucionalidade.

A Ilustre Presidência da Câmara Municipal de Guarujá/SP manifestou-se às fls. 76/88. Defendeu, em resumo, a constitucionalidade da norma impugnada.

A Nobre Procuradoria Geral do Estado de São Paulo deixou de promover a defesa da lei, sob a alegação de que a norma trata de matéria exclusivamente local (fls. 72/74).

A Douta Procuradoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo (fls. 91/104) pugnou pelo desprovimento da presente demanda.

Do essencial, é o relatório.

No caso, impugna-se a constitucionalidade da Lei nº 4.024, de 14 de junho de 2013, do Município de Guarujá, Estado de São Paulo, que possui a seguinte redação, a saber:

**“Art. 1º Ficam as boates, casas noturnas, casas de shows e estabelecimentos similares obrigados a instalar, em suas entradas, placas ou painéis eletrônicos, informando o número máximo de pessoas que o respectivo estabelecimento comporta, e ser escrita de forma legível, que facilite sua visualização pelo cliente.**

**Art. 2º Será obrigatória a presença de no mínimo 01 (um) profissional especializado/treinado para orientar os clientes em situação de emergência, a cada grupo de 500 (quinhentas) pessoas no evento.**



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 3º Fica proibido o uso de sinalizadores e similares (como fogos de artifício) no interior das boates, casas noturnas, casas de shows e estabelecimentos similares.

Art. 4º Os isoladores acústicos não poderão ser de material altamente inflamável e nem feito de material tóxico.

Art. 5º O cartaz informativo que limite a capacidade de pessoas deverá estar em lugar visível e em destaque, bem como, deverá estar explicitado no site das casas noturnas e estabelecimentos similares.

Art. 6º Os estabelecimentos contidos no artigo 1º, quando desrespeitarem a presente Lei, estarão sujeitos às seguintes penalidades:

I - advertência;

II - em caso de reincidência, multa de 700 UFM's; e

III - em caso de nova reincidência, cassação do Alvará de Funcionamento.

Art. 7º Fica o Poder Executivo autorizado a expedir as normas necessárias à fiel execução da presente Lei.

Art. 8º As despesas decorrentes da execução da presente Lei, correrão por conta das dotações próprias do orçamento, afetas ao Poder Executivo.

Art. 9º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.”  
(fls. 36/37)

Com o devido respeito, a presente demanda é improcedente.

De plano, é de rigor registrar que as alegações de violação às normas da Lei Orgânica Municipal não procedem, visto que tal Diploma não serve de parâmetro para o controle de constitucionalidade concentrado, em consonância ao disposto no inciso VI, do art. 74, da Constituição Bandeirante:

**Artigo 74 - Compete ao Tribunal de Justiça, além das atribuições previstas nesta Constituição, processar e julgar originariamente:**

**VI - a representação de inconstitucionalidade de lei**



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ou ato normativo estadual ou municipal, contestados em face desta Constituição, o pedido de intervenção em Município e ação de inconstitucionalidade por omissão, em face de preceito desta Constituição; (destaque adicionado)

Nessa linha, conforme sabiamente enunciado pelo Ilustre Representante do Ministério Público:

“3. No que tange à afirmação de que a vergastada norma trata de matéria reservada à Lei Complementar, tal não se verifica correto.

4. Ocorre que o art. 46, § único, inc. II, da Lei Orgânica do Município, que 'prevê que o Código de Posturas é matéria a ser tratada por Lei complementar', não serve como parâmetro para aferição de constitucionalidade da Lei local.

5. Por outro lado, é inviável a ativação da jurisdição constitucional com tendo como parâmetro norma infraconstitucional, pois o confronto da espécie normativa objeto de controle só pode ser feito com a Constituição Estadual, nunca com a legislação ordinária. No controle de constitucionalidade, a harmonia normativa que se exige é com o texto fundamental, tanto que é ele o objeto paradigma. Portanto, eventual dissonância com a legislação infraconstitucional não enseja crise de constitucionalidade, mas sim crise de legalidade.

6. Os parâmetros de controle da validade jurídico-constitucional das leis, é cediço, devem estar assentados no próprio texto constitucional. O processo objetivo não se presta ao controle de inconstitucionalidades indiretas, mas apenas das afrontas diretas e imediatas do texto da Constituição.” (fls. 92/93 - destaque adicionado)

E nem há que se falar em simetria à Constituição do Estado de São Paulo ou norma de repetição obrigatória, porquanto, dentre as matérias que a Constituição Bandeirante exige que sejam tratadas por Lei Complementar (art. 23), não há previsão da matéria referente à proteção e defesa do consumidor.





PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Outrossim, importante salientar que a norma impugnada também não apresenta inconstitucionalidade formal orgânica, aquela que “envolve o descumprimento de regras de competência previstas na CR/88 para a produção do ato. Como exemplo, podemos citar uma norma estadual que venha a legislar sobre direito penal e com isso descumprir o art. 22, I, da CR/88, que estabelece ser matéria de competência privativa da União a legislação sobre direito penal. Portanto, se uma Lei Estadual dispuser sobre essas matérias do art. 22, I (sem a necessária delegação prevista no art. 22, parágrafo único) haverá, então, inconstitucionalidade formal orgânica por descumprimento de regra de competência.” (Bernardo Gonçalves Fernandes, Curso de Direito Constitucional, São Paulo: Lumen Juris, 2011, p. 637/638 destaque adicionado)

Com efeito, neste caso, em análise à a Lei Municipal nº 4.024/2013, verifica-se que a norma impugnada visa à proteção dos munícipes consumidores, encontrando respaldo, seja em sua competência legislativa exclusiva (art. 30, inciso I, da Constituição Federal), seja em sua competência legislativa suplementar (art. 30, inciso II, da Constituição Federal).

Não por outro motivo, já foi decidido pelo Excelso Supremo Tribunal Federal:

**Ementa: CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL. INSTALAÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE SEGURANÇA.**



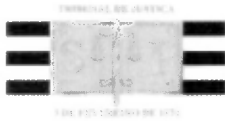
PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**ESTABELECIMENTOS BANCÁRIOS. POSSIBILIDADE. ART. 30, I, DA CF. PRECEDENTES. ART. 5º, XXXVI, DA CF/88. OFENSA REFLEXA À CONSTITUIÇÃO. MATÉRIA INFRACONSTITUCIONAL. 1. É pacífico na jurisprudência do STF o entendimento de que os entes municipais possuem competência para editar lei determinando a instalação de equipamentos de segurança em estabelecimentos bancários, por ser tal questão matéria de interesse local. Exegese do art. 30, I, da Constituição Federal. 2. Agravo regimental a que se nega provimento. (AI 482212 AgR, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Segunda Turma, julgado em 04/06/2013 – destaque adicionado)**

“Ambas as Turmas desta Corte firmaram o entendimento de que os municípios têm competência para legislar sobre assuntos de interesse local, tais como medidas que propiciem segurança, conforto e rapidez aos usuários de serviços bancários. Nesse sentido: AC 1.124-MC, rel. Min. Marco Aurélio, 1ª Turma, DJ 04.08.2006; AI 491.420-AgR, rel. Min. Cezar Peluso, 1ª Turma, DJ 24.03.2006; AI 709.974-AgR, rel. Min. Cármen Lucia, 1ª Turma, DJe 26.11.2009; RE 432.789, rel. Min. Eros Grau, 1ª Turma, DJ 07.10.2005; AI 347.717-AgR, rel. Min. Celso de Mello, 2ª Turma, DJ 05.08.2005; AI 747.245-AgR, rel. Min. Eros Grau, 2ª Turma, DJe 06.08.2009; AI 574.296, rel. Min. Gilmar Mendes, 2ª Turma, DJ 16.06.2006; RE 559.650, rel. Min. Carlos Britto, DJe 02.12.2009.” (RE nº 610.221, Tribunal Pleno, Relatora Ministra Ellen Gracie, J. 29.04.2010 – destaque adicionado)

Por outro lado, vale salientar que a Lei Municipal nº 4.024/2013, de iniciativa do Poder Legislativo local, está isenta de vício formal de iniciativa que implique a alegada violação ao princípio da separação de poderes (art. 5º da CESP).

Por certo, o seu objeto, ressalva-se, não consta do



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

rol taxativo de matérias de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, abrigados no art. 24, § 2º, c.c art. 144, ambos da Constituição do Estado de São Paulo, e que não comportam em nenhuma hipótese exercícios de presunção.

Nessa linha, bem pontou o Ilustre Representante do Ministério Público:

**“17. Não bastasse esta digressão, improcede a alegação de vício de ofensa à reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo.**

18. A polícia de segurança de estabelecimentos comerciais no âmbito do Município não é matéria sujeita à iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo, situando-se na iniciativa comum ou concorrente.

(...) **21. Como desdobramento particularizado do princípio da separação dos poderes (art. 5º, Constituído Estadual), a Constituição do Estado de São Paulo prevê no art. 24, § 2º, 2, iniciativa legislativa reservada do Chefe do Poder Executivo (aplicável na órbita municipal por obra de seu art. 144). Não se verifica nesse preceito reserva de iniciativa legislativa instituída de maneira expressa.**

22. Tampouco se capta do art. 47 (aplicável na órbita municipal por obra de seu art. 144) competência privativa do Chefe do Poder Executivo. O dispositivo consagra a atribuição de governo do Chefe do Poder Executivo, traçando suas competências próprias de administração e gestão que compõem a denominada reserva de Administração, pois, veiculam matérias de sua alçada exclusiva, imunes à interferência do Poder Legislativo.

23. Na espécie, a norma local impõe obrigação a particulares, sujeita à fiscalização do Poder Executivo, sem, no entanto, conferir-lhe nova obrigação, o que desautoriza arguição de ofensa aos arts. 5º, 24, § 2º, 2 e 47, II e XIX, a, da Constituição Estadual. .” (fls. 100, 102/103 – destaque



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

adicionado)

A este respeito, bastante esclarecedora é a lição do Saudoso Hely Lopes Meirelles, em sua obra Direito Municipal Brasileiro (15ª ed.):

“Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais”. (São Paulo, Malheiros Editores, 2006, pp. 732/733).

Em reforço, da jurisprudência deste Colendo Órgão Especial extrai-se do r. Acórdão, lavrado no v. Voto proferido pelo Nobre e Culto Desembargador Paulo Dimas Mascaretti:

ACÇÃO DIRETA DE  
INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 7.341, de  
22 de setembro de 2009, que proíbe a distribuição e  
comércio de organofosforado carbamato  
("chumbinho") por "pet shops", casas de ração e  
similares do Município de Jundiaí - Legislação que  
não cuidou de matéria que estaria inserida dentre  
aquelas sujeitas à iniciativa reservada do Prefeito  
Municipal, versando apenas acerca de tema de  
interesse geral da população local para preservação  
da saúde pública e do meio ambiente, sem qualquer  
relação com matéria estritamente administrativa,  
afeta ao Poder Executivo, razão pela qual poderia  
mesmo decorrer de proposta parlamentar -  
Previsão legal que nem tampouco acarreta o



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**aumento de despesas do Município, haja vista que o dever de fiscalização é conatural aos atos normativos, inserindo-se no poder-dever da Administração - Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente. (ADIN 0580128-04.2010.8.26.0000. Julgado em 30/01/2013 - destaque adicionado).**

No caso em análise, portanto, a lei em questão não desrespeita o princípio da separação de poderes, cuidando, na verdade, de assunto de evidente interesse público, passando ao largo da seara administrativa, privativa ao Prefeito Municipal.

Desta forma, ao estabelecer diretrizes para o atendimento hábil e digno de clientes de boates, casas noturnas, casas de shows e estabelecimentos similares, nítida é a intenção do legislador munícipe em defender o interesse público local, o que se mostra indispensável e, indiscutivelmente, prestigia a segurança dos estabelecimentos elencados no normativo em questão.

Ademais, é certo que a atividade legislativa deve considerar a necessidade e a utilidade de um setor diante da realidade cotidiana a fim de defender o interesse maior da coletividade local.

E, ao regulamentar o funcionamento de boates, casas noturnas, casas de shows e estabelecimentos similares, como já se disse, tendo em mente a melhora do atendimento ao frequentador desses estabelecimentos e, conseqüentemente, elevar a segurança do local, o legislador municipal quer proteger o direito do cidadão no papel de consumidor.



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Para ser mais preciso, está-se a exigir a tomada de providências voltadas à prestação de serviços eficientes ao consumidor local.

Além disso, preocupa-se em zelar pela segurança dos consumidores, conforme mandamento do artigo 5º da Constituição Federal, que, lastreada pelos princípios da cidadania e da dignidade da pessoa humana, representa o conjunto das garantias e direitos fundamentais dos cidadãos.

O direito à segurança, como observa José Afonso da Silva, com a propriedade que lhe é peculiar, em sua obra Comentário Contextual à Constituição (4ª Edição. 2007. Pág. 187):

**“Direito à Segurança – Segurança é direito fundamental consignado no caput do artigo 5º. No artigo 5º a “segurança” aparece, sobretudo, como garantia individual, como vimos. Aqui, segurança” é definida como uma espécie de direito social. Portanto, há de se tratar de outra forma de direito. Como direito social, a segurança é especialmente a obtenção de uma convivência social que permita o gozo de direitos e o exercício de atividades sem perturbação de outrem”.**

Em outros casos análogos, envolvendo o interesse local da municipalidade, este Egrégio Tribunal de Justiça revela precedentes que endossam o entendimento aqui acolhido. Veja-se:

**Ação direta de inconstitucionalidade Lei Municipal nº 6.643/20090, de iniciativa da edilidade de Piracicaba - Ato normativo de iniciativa de vereador, que dispõe sobre a obrigatoriedade de**



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

isolamento visual do atendimento dos usuários das agências bancárias no âmbito do Município e dá outras providências - Ausência de vício de iniciativa - Legalidade por se tratar de matéria ligada à segurança pública - Matéria de iniciativa não reservada ao Chefe do Poder Executivo - Inexistência de ilegalidade do Município na exigência de funcionamento de estabelecimentos bancários condicionado à instalação de equipamentos de segurança - Competência legislativa concomitante do Município - Matéria de interesse local - Efetiva legitimidade do Município para legislar sobre o tema - Finalidade de proporcionar proteção ao consumidor - Ação improcedente. (ADIN 0061047-58.2012.8.26.0000 - Órgão Especial. TJSP. Rel. Des. Antonio Carlos Malheiros - Julgado em 08/08/12 - destaque adicionado).

APELAÇÃO - EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL - Município de São José do Rio Preto - Multa administrativa aplicada à instituição financeira em razão de infração à norma local que determina limite máximo para atendimento a cliente - Alegada nulidade da CDA - Inexistência - Alegada inconstitucionalidade da Lei Municipal - Inocorrência, segundo precedentes do STF, pois não se trata de competência da União Federal e sim do Município, já que se cuida de norma de interesse local e protetiva do consumidor - Alegada violação aos princípios da isonomia, razoabilidade e proporcionalidade - Inocorrência - Ausência de confisco - RECURSO IMPROVIDO. (APEL 0055823-94.2011.8.26.0576. Des. Rel. Rodrigues de Aguiar. TJSP. 15ª Câmara de Direito Público. Julgado em 18/10/2012 - destaque adicionado).

Sendo assim, não resta dúvida, que a lei impugnada não padece de nenhum vício de inconstitucionalidade.

Ante o exposto, nos exatos termos acima lançados,



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

julga-se improcedente a presente ação direta de inconstitucionalidade.

Roberto Mac Cracken

Relator





PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ADIn nº 0.190.339-62.2013.8.26.0000 – São Paulo

Voto nº **30.132**

Autor: PREFEITA MUNICIPAL DE GUARUJÁ

Réu: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE GUARUJÁ

(Proc. nº 4.024/2013)

Rel. Des. **ROBERTO MAC CRACKEN** – Voto nº **16.559**

**DECLARAÇÃO DE VOTO VENCIDO**

1. Relatório já nos autos (fls. 106/107).
2. **Entendo procedente a ação.**

Trata-se de **ação direta de inconstitucionalidade** (fls. 02/17), da Prefeita de Guarujá, da **Lei Municipal nº 4.024**, de 14 de junho de 2013, que, ao dispor sobre a divulgação “... *normas de funcionamento de boates, casas noturnas, casas de shows e estabelecimentos similares...*” determinou imposição de sanções aos infratores.

Com razão a autora.

A Lei Municipal em apreço, em que pesem as douras opiniões em contrário, é dominada pelo **vício de iniciativa**, fere a **independência e separação dos poderes** (“**Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.**”) e configura **inadmissível** invasão do Legislativo na esfera Executiva.

A rejeição (fls. 55) do veto da Prefeita do Município de Guarujá (fls. 49/54), bem como sua promulgação, afetam diretamente seara do Poder Executivo.

Ensinam **GILMAR FERREIRA MENDES** e **PAULO GUSTAVO GONET BRANCO**, ao tratarem da **iniciativa privativa do Presidente da República**, à luz do **art. 61, § 1º, I e II**, da **Constituição Federal**, reserva-se “... *ao chefe do Executivo (reserva-se) a iniciativa de leis que fixem ou modifiquem (...) versem sobre organização administrativa...*” (“Curso de Direito Constitucional” Ed. Saraiva 2013 4.1.1.6. p. 868).

Tal prerrogativa restou distribuída, na **Constituição Bandeirante**, por



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

vários incisos de seu **art. 47** (*“Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:”*), sendo os mais pertinentes ao caso dos autos, os **incisos XI** (*“XI - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;”*) e **XIV** (*“XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;”*), de observância necessária no âmbito Municipal também por imposição da **Carta Paulista (art. 144 da Constituição Estadual** - *“Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.”*).

Ora, por **organização administrativa** segundo **JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO**, dever entendida aquela que *“... resulta de um conjunto de normas jurídicas que regem a competência, as relações hierárquicas, a situação jurídica, as formas de atuação e o controle dos órgãos e pessoas, no exercício da função administrativa.”* (*“Manual de Direito Administrativo”* - Ed. Atlas - 2012 - p. 447).

No âmbito local, observa com a síntese dos doutos, **HELLY LOPES MEIRELLES**:

*“Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos - e convém se repita - que o Legislativo provê in genere, o Executivo in specie: a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta ou concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações matérias da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.”* (grifei *“Direito Municipal Brasileiro”* 2013 - 17ª ed. Ed. Malheiros - Cap. XI - 1.2. p. 631).

Embora não se admita interpretação extensiva de regra de exceção (*“Matérias sujeitas à iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo taxativamente previstas nos arts. 24, § 2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174, da Constituição Estadual, não comportando qualquer ampliação, máxime por decorrência da atividade do legislador local”* ADIn nº 0.035.438-64.1998.8.26.0000 - Rel. Des. **PAULO DIMAS MASCARETTI**), **não** é possível restringir essa ressalva constitucional retirando dela a amplitude lá assegurada. A ela deve ser conferido o âmbito constitucional compatível com o prestígio à prerrogativa de Poder. Assim, não é a repercussão, a pertinência ou a conveniência e oportunidade da norma ou a ausência de custos em sua implementação, o critério a ser observado no exame em questão



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

inconstitucionalidade.

E a abrangência dela **reserva absoluta de iniciativa** é firmada pelas decisões do **Colendo Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo** na apreciação de ADIn's contra leis locais de iniciativa parlamentar.

Identificou-se **inconstitucionalidade**, por **vício de iniciativa** na espécie **organização administrativa**, exatamente por fixar a regra local sanções e, conseqüentemente, impor ao Executivo a fiscalização das condutas vedadas, *v.g.* na Lei nº 12.342/10, de Ribeirão Preto, ao obrigar bares, restaurantes e estabelecimentos similares a instalarem dispensadores de fio dental (ADIn nº 0.444.822-63.2010.8.26.0000 v.u. j. de 23.02.11 Rel. Des. **CORRÊA VIANNA**); na Lei nº 6.897/08 de Presidente Prudente, ao proibir o uso e consumo de cigarros e semelhantes em bares, restaurantes, lanchonetes e afins (ADIn nº 0.222.712-88.2009.8.26.0000 v.u. j. de 30.09.09 Rel. Des. **A. C. MATHIAS COLTRO**); na Lei nº 2.447/10, de Santa Cruz do Rio Pardo, ao vedar o uso de cerol ou qualquer material cortante em linhas e fios utilizados para empinar pipas (ADIn nº 0.305.037-86.2010.8.26.0000 j. de 16.02.11 Rel. Des. **RIBEIRO DOS SANTOS**); e na Lei nº 4.488/11, de Suzano, ao estabelecer prazo máximo para atendimento aos usuários das agências bancárias e demais estabelecimentos de crédito localizados naquele Município (ADIn nº 0.027.899-56.2012.8.26.0000 - 22.08.12 - Rel. Des. **SAMUEL JUNIOR**), dentre inúmeros outros julgados.

Importante enfatizar que, em todos esses casos, o vício reside, sobretudo, na **ingerência administrativa**, caracterizada por imposição parlamentar de realizações materiais da Administração (fiscalização e apurar infrações lançando sanções).

Assim já decidi neste **Colendo Órgão Especial** em caso análogo:

*“A norma questionada, na parte considerada hirta pelo nobre Relator, ao impor multas pelo descumprimento de determinações atribuídas aos proprietários de animais domésticos ou canis e gatis (...) criou, direta e inquestionavelmente, para o Município, a obrigação de fiscalizar e impor o cumprimento delas – caracterizando inequívoca interferência na administração pública...”* (grifei ADIn nº 0.148.704-04.2013.8.26.0000 - p.m.v. j. de 29.01.14).

E ainda,

*“Incide em vício de iniciativa a norma Municipal guerreada, haja vista que invade esfera da gestão administrativa.”*

*“Isto porque, foi o Projeto de Lei proposto pelo Poder Legislativo. Após regular aprovação do texto, embora sem a sanção do Sr. Prefeito, a Câmara Municipal promulgou a referida norma.”*

*“Evidentemente, a Câmara Municipal, ao propor e aprovar a norma editou ato que gera obrigações e deveres para os órgãos executivos do*



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

***Município***, sendo estas, inclusive, de forma abstrata.”

“Dessa forma, não há como não reconhecer que a norma guerreada violou os artigos 5º, 37, e 47, II e XIV, todos da Constituição Estadual.” (grifei – ADIn nº 990.10.163283-7 v.u. j. de 25.04.12 – Rel. Des. ANTONIO CARLOS MALHEIROS).

A norma questionada, ao incumbir ao Executivo a regulamentação necessária à sua execução, bem como a imposição de penalidades aos estabelecimentos descumpridores dessas regras, cria, direta e inquestionavelmente, àquele Poder, a **obrigação** de fiscalizar e impor o cumprimento delas – caracterizando inequívoca interferência na administração pública (amplia obrigações ao órgão municipal responsável pelo exercício do poder de polícia), gerando, ainda mais no caso dos autos, despesas (ônus ao erário, sem a necessária indicação da fonte de custeio, não suprida por dispositivo que se limita a dispor que as despesas decorrentes “... correrão por conta das dotações próprias do orçamento...” – art. 8º), na medida em que o cumprimento da lei, como posto, demanda recursos materiais e humanos.

Há inadmissíveis **atribuições** aos órgãos municipais.

Por outro lado, ainda que se entendam mínimas ou inexistentes as despesas, **inaceitável** manter norma municipal de iniciativa parlamentar criando atribuições ao Poder Executivo.

Tal é o caso dos autos.

Mais não é preciso acrescentar.

Diante dos aludidos vícios de inconstitucionalidade invalida-se **integralmente** a **Lei Municipal nº 4.024**, de 14 de junho de 2013, por afronta aos arts. 5º, 47, incisos II e XIV, e 144 da Constituição Estadual.

3. **Julgo procedente a ação.**

**EVARISTO DOS SANTOS**  
**Desembargador - Vencido**  
**(assinado eletronicamente)**



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Este documento é cópia do original que recebeu as seguintes assinaturas digitais:

Pg. inicial	Pg. final	Categoria	Nome do assinante	Confirmação
1	13	Acórdãos Eletrônicos	ROBERTO NUSSINKIS MAC CRACKEN	6BF125
14	18	Declarações de Votos	GETULIO EVARISTO DOS SANTOS NETO	6C0C64

Para conferir o original acesse o site:

<https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do>, informando o processo 0190339-62.2013.8.26.0000 e o código de confirmação da tabela acima.