



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Seção de Direito Privado
Órgão Especial

Direta de Inconstitucionalidade 2112348-24.2023.8.26.0000

Registro: 2023.0000700216

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2112348-24.2023.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE GUARULHOS.

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

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), TASSO DUARTE DE MELO, SILVIA ROCHA, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, EVARISTO DOS SANTOS, VICO MAÑAS, FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, AROLDO VIOTTI, RICARDO DIP, JAMES SIANO, COSTABILE E SOLIMENE, LUCIANA BRESCIANI, ELCIO TRUJILLO, LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI E JARBAS GOMES.

São Paulo, 16 de agosto de 2023.

MARCIA DALLA DÉA BARONE
RELATOR
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 Seção de Direito Privado
 Órgão Especial

Direta de Inconstitucionalidade 2112348-24.2023.8.26.0000

VOTO Nº 35.086

Autor: Prefeito do Município de Guarulhos
Réu: Presidente da Câmara Municipal de Guarulhos

Ação direta de inconstitucionalidade – Município de Guarulhos – Lei n. 8.120, de 21 de março de 2023 que dispõe “*sobre a obrigatoriedade das escolas infantis, creches e berçários particulares, públicos e conveniadas a instalarem câmeras de vídeo em seus estabelecimentos*” – Ação proposta pelo Prefeito Municipal aduzindo ingerência do Poder Legislativo no Poder Executivo de iniciativa, ofensa ao princípio da separação dos poderes, imposição de novas atribuições indevidas ao Município, além da atribuição privativa do chefe do executivo para legislar sobre tal assunto – Inconstitucionalidade não verificada nos artigos 1º e 3º do ato normativo – Exegese do artigo 111 da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios por força do artigo 144 da mesma Carta, não tendo havido invasão da matéria relacionada ao funcionamento da Administração – Artigos 2º e 4º que, por sua vez, usurpam o princípio da separação dos poderes, por invadirem na reserva da administração ou iniciativa legislativa reservada ao Poder Executivo – Ação julgada procedente em parte.

Vistos,

Cuida-se de ação direta ajuizada pelo Prefeito do Município de Guarulhos, com pedido liminar, buscando a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal 8.120, de 21 de março de 2023 que dispõe sobre a “*obrigatoriedade das escolas infantis, creches e berçários particulares, públicos e conveniadas a instalarem câmeras de vídeo em seus estabelecimentos*”, por violação



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 Seção de Direito Privado
 Órgão Especial

Direta de Inconstitucionalidade 2112348-24.2023.8.26.0000

dos artigos 5º, 47, incisos II e XIV e 144 da Constituição do Estado de São Paulo, bem como artigos 1º, 63, III, V, VII e VIII da Lei Orgânica do Município.

Argumenta o Alcaide que o ato normativo impugnado apresenta inconstitucionalidade material, ante a violação ao princípio da separação dos poderes, ao estabelecer obrigações ao Município, retirando do administrador a possibilidade de agir segundo os critérios de conveniência e oportunidade intrínsecos à Administração Pública, usurpando atribuições privativas do Chefe do Poder Executivo. Alega que a Lei em questão violou a competência privativa do chefe do Poder Executivo para apresentar projetos de lei sobre a) criação, estrutura, atribuições e funcionamento de órgãos e serviços públicos da administração pública municipal, bem como a b) a estrutura, organização e funcionamento da administração municipal. Aduz que a determinação para que as redes municipais de ensino e particulares instalem câmeras de vídeo em seus estabelecimentos, entre outras coisas, requer planejamento orçamentário, gestão de pessoas, Secretarias, utilização de servidores para monitoramento, especialização dos servidores, dentre outras providências. Aduz que o ato também está eivado de inconstitucionalidade formal, já que a iniciativa de leis que disponham sobre a estrutura, planejamento, organização e funcionamento da administração municipal pertence ao chefe do Poder Executivo. Argumenta, ademais, que a Lei impugnada contraria os seguintes parâmetros constitucionais, quais sejam: artigo 5º, §1º, 47,



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 Seção de Direito Privado
 Órgão Especial

Direta de Inconstitucionalidade 2112348-24.2023.8.26.0000

144 da Constituição do Estado de São Paulo, bem como a Lei Orgânica do Município de Guarulhos, em seu artigo 1º, 63, incisos III, V, VII e VIII. Pugnou pela concessão da liminar para a suspensão do ato normativo até ulterior julgamento.

A decisão inicial concedeu a liminar pleiteada (fls. 40/41).

Não houve manifestação da D. Procuradoria Geral do Estado (fls. 52).

Informações prestadas pelo Presidente da Câmara Municipal de Guarulhos (fls. 54/65) defendendo a constitucionalidade do ato. Cita precedente vinculante do Col. Supremo Tribunal Federal, o tema 917 que decidiu pela constitucionalidade de lei municipal que estabelece a obrigatoriedade de instalação de câmaras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias.

Parecer da D. Procuradoria Geral de Justiça pela procedência em parte do pedido para que seja declarada a inconstitucionalidade dos artigos 2º e 4º da Lei n. 8.120, de 21 de março de 2023 do Município de Guarulhos.

É o relatório.

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade em controle abstrato, na qual se pretende a declaração de inconstitucionalidade da Lei 8.120, de 21 de março de 2023, a qual dispõe sobre “*a obrigatoriedade das escolas infantis, creches e berçários particulares, públicos e conveniadas a instalarem*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 Seção de Direito Privado
 Órgão Especial

Direta de Inconstitucionalidade 2112348-24.2023.8.26.0000

câmeras de vídeo em seus estabelecimentos”.

A Lei impugnada estabelece, “in verbis”:

“Art. 1º. Ficam as escolas infantis, berçários e creches particulares, públicas e conveniadas, obrigadas a instalar sistema de gravação por câmeras de vídeo.

Parágrafo único. Para a captação de imagens de toda a área dos estabelecimentos, bem como, das áreas de lazer, deverão ser instaladas quantas câmeras forem necessárias.

Art. 2º. Os estabelecimentos descritos no artigo 1º terão o prazo de 60 (sessenta) dias para se adequarem às disposições contidas nesta Lei.

Art. 3º. A inobservância das disposições contidas nesta Lei sujeitará o infrator à multa equivalente a 1.000 UFG's (Unidades Fiscais de Guarulhos), dobrada na reincidência.

Art. 4º. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, devendo ser regulamentada pelo Poder Executivo, no prazo de 60 (sessenta) dias, após a sua publicação.”

Segundo alega o Prefeito, em apertada síntese, referida lei, incorre em vício de iniciativa, bem como viola a reserva da administração e o princípio da separação dos poderes, já que há a indevida ingerência do Poder Legislativo no exercício das atribuições típicas do Poder Executivo, com a imposição de obrigações a este.

O pedido deve ser julgado procedente em



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 Seção de Direito Privado
 Órgão Especial

Direta de Inconstitucionalidade 2112348-24.2023.8.26.0000

parte.

A lei impugnada institui obrigatoriedade para que as escolas infantis, creches e berçários públicos, particulares e conveniados instalem câmeras de vídeo em seus estabelecimentos, concedendo o prazo de 60 dias para tanto, com a imposição de multa equivalente a 1.000 UFG's para o descumprimento, que deverá ser dobrada na hipótese de reincidência. O ato, ainda, impôs ao Poder Executivo que faça a necessária regulamentação no prazo de 60 dias após a sua publicação.

Referido ato normativo instaura política pública no âmbito da segurança pública em ambiente escolar.

Como é cediço, em regra, a iniciativa legislativa é conferida ao Poder Legislativo, cabendo a iniciativa ao Poder Executivo de forma excepcional, em hipóteses delimitadas e restritas.

Neste cenário, imperioso ressaltar o entendimento sedimentado no julgamento do Tema 917 pelo Col. Supremo Tribunal Federal em repercussão geral, “*não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, 'a', 'c' e 'e' da Constituição Federal)*”. (STF, tema 917).

Nos moldes estabelecidos pelo artigo 24,



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 Seção de Direito Privado
 Órgão Especial

Direta de Inconstitucionalidade 2112348-24.2023.8.26.0000

§ 2º da Constituição do Estado de São Paulo, aplicável aos Municípios por força do artigo 144 do mesmo diploma, compete exclusivamente ao chefe do executivo:

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;
- 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

No mesmo sentido, a Constituição do Estado de São Paulo estabelece, em seu artigo 47, incisos II, XI, XIV e XIX, “a”, a competência privativa do chefe do executivo de:



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 Seção de Direito Privado
 Órgão Especial

Direta de Inconstitucionalidade 2112348-24.2023.8.26.0000

“II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual; (...)

XI - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição; (...)

XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo; (...)

XIX - dispor, mediante decreto, sobre: (NR)

a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos; (NR)

Nesse contexto, os artigos 1º e 3º da norma ora impugnada não estão inseridos em nenhuma das matérias de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo, ressaltando-se que não criam ou alteram cargos, não tratam da estrutura ou da atribuição de seus órgãos, tampouco incrementam despesas para o Município, como consignado no Tema 917 de repercussão geral alhures mencionado. Por outro lado, tais dispositivos legais não afrontam o princípio da reserva da Administração.

Não se olvida que no âmbito Municipal, dentro do que se convencionou nomear “interesse local”, tanto o Executivo, quanto o Legislativo podem inaugurar o processo legislativo, desde que respeitadas as esferas de atuação de cada um, e estando o rol de competências privativas do Chefe do Executivo elencadas no Artigo 24, §2º c.c. Artigo 47, ambos da Constituição Estadual referentes à direção geral da Administração, pode-se concluir que neste rol não estão inseridas matérias como as tratadas nos artigos



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 Seção de Direito Privado
 Órgão Especial

Direta de Inconstitucionalidade 2112348-24.2023.8.26.0000

1º e 3º da lei questionada, eis que apenas atendem ao interesse público, em observância ao princípio constitucional da garantia de segurança pública.

Mencionados dispositivos legais apenas cuidam acerca da segurança dentro dos estabelecimentos escolares.

Com efeito, colacionam-se precedentes deste E. Órgão Especial a respeito do tema:

1. Ação direta de inconstitucionalidade em face da Lei n.º 8.267, de 18 de julho de 2018, do Município de Marília, que "torna obrigatórios procedimentos para tratamento e desinfecção de areia existente nos locais de recreação instalados em creches, praças, parques infantis, escolas, clubes recreativos, quadras de esportes em ambientes públicos ou privados". 2. Ausência de vício de iniciativa - Ato normativo de iniciativa parlamentar - Norma que, em sua essência, não interfere na gestão do Município e tampouco veicula matéria inserida na reserva de administração - Competência legislativa concorrente - Artigos 24, § 2º, e 47, ambos da Constituição do Estado de São Paulo que não admitem interpretação extensiva - Ofensa, ademais, ao artigo 25 da Carta Paulista não caracterizada - Necessidade de fiscalização que não gera novas despesas porque inerente ao poder de polícia. 3. Inconstitucionalidade, porém, do artigo 4º da Lei impugnada que gera atribuições à Secretaria Municipal de Saúde - Afronta à separação dos poderes - Violação aos artigos 5º, 47, inciso XIV, e 144, todos da Carta Paulista. 4. Ação parcialmente procedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2217468-90.2022.8.26.0000; Relator (a): Vianna Cotrim; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 01/03/2023; Data de Registro: 02/03/2023)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei de iniciativa parlamentar promulgada com veto do Chefe do Executivo Inconstitucionalidade inexistente - Matéria por ela tratada que não se subordina às hipóteses taxativamente arroladas, reservadas à iniciativa do Chefe do Executivo, nem gera despesa pública a maculá-la pela inconstitucionalidade Lei que determina a afixação de placa informativa com os números telefônicos do canal de comunicação da Prefeitura Municipal de Jundiá, para sugestões reclamações ou denúncia, e "Disque denúncia" Ação



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 Seção de Direito Privado
 Órgão Especial

Direta de Inconstitucionalidade 2112348-24.2023.8.26.0000

desacolhida.*

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2166189-75.2016.8.26.0000; Relator (a): Silveira Paulilo; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 01/02/2017; Data de Registro: 20/02/2017);

Destarte, rejeita-se a declaração de inconstitucionalidade dos artigos 1º e 3º de mencionada lei, os quais não maculam o princípio da separação dos poderes, tampouco invadiram a iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo por não tratarem das matérias ou atribuições elencadas nos artigos 24, § 2º e 47, inciso II, XI, XIV e XIX da Constituição Bandeirante.

Por outro lado, o mesmo não ocorre em relação aos artigos 2º e 4º da norma questionada, porquanto estabelecem o modo pelo qual a política pública será implementada, invadindo a prerrogativa de escolha que cabe à Administração Pública adotar.

A fixação de prazo para que as escolas infantis, creches e berçários particulares, públicos e conveniados instalem as câmeras de segurança em suas dependências (artigo 4º), bem como a imposição de adequação dos estabelecimentos para tanto (artigo 2º) adentram na competência do Poder Executivo, já que afrontam o artigo 47, inciso XIX, “a” da Constituição do Estado de São Paulo.

Conforme bem fundamentado pelo Ministério Público em seu parecer: *“Competem ao Poder Executivo o exercício de sua direção superior, a prática de atos de administração típica e ordinária e a disciplina de sua organização e de seu*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 Seção de Direito Privado
 Órgão Especial

Direta de Inconstitucionalidade 2112348-24.2023.8.26.0000

funcionamento (art. 47, II, XIV e XIX, a, da Constituição Estadual). (...) Esse espaço - denominado reserva da Administração - é de competência privativa do Poder Executivo para a prática de atos da Administração, inclusive para edição de atos normativos primários (decorrentes diretamente das prerrogativas consignadas na Constituição), imune à interferência do Poder Legislativo, decorre do princípio de separação de poderes (art. 5º, Constituição Estadual)” (fls. 77/78).

Com efeito:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 3.898, DE 28 DE ABRIL DE 2022, DO MUNICÍPIO DE ANDRADINA – LEI SUPOSTAMENTE AUTORIZATIVA QUE IMPÕE À ADMINISTRAÇÃO O FORNECIMENTO E DISTRIBUIÇÃO, PELA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE E SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA, DESENVOLVIMENTO SOCIAL E POLÍTICA SOBRE DROGAS, DE ABSORVENTES HIGIÊNICOS PARA MULHERES DE BAIXA RENDA E JOVENS DA REDE PÚBLICA DE ENSINO – OFENSA À RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO – GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS QUE CONSTITUI COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – INCONSTITUCIONALIDADE. 1. Lei nº 3.898, de 28 de abril de 2022, do Município de Andradina, que supostamente autoriza o Administrador a distribuir absorventes higiênicos a mulheres de baixa renda e jovens da rede pública de ensino. Desnecessidade de autorização legislativa. Admitir a autorização pressupõe admitir também a desautorização, o que é impensável e evidencia a invasão das competências administrativas e ofensa ao postulado da separação de Poderes. 2. Sob o manto da autorização, a lei impõe verdadeira obrigação à Administração Pública ("o Poder executivo, por meio da Secretaria Municipal de Saúde e Secretaria Municipal de Assistência, Desenvolvimento Social e Política sobre Drogas fornecerá"), modificando o rol de atribuições de órgão público. Intromissão em atos de gestão e gerência de políticas públicas. Ofensa à reserva da Administração. Precedentes do STF e do Órgão Especial. Incompatibilidade da lei local com os artigos 5º, 47, II e XIV, e 144, da Constituição Estadual. Ação direta de inconstitucionalidade procedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 Seção de Direito Privado
 Órgão Especial

Direta de Inconstitucionalidade 2112348-24.2023.8.26.0000

2110521-12.2022.8.26.0000; Relator (a): Décio Notarangeli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 07/12/2022; Data de Registro: 16/01/2023)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Município de Andradina Lei nº 3.682, de 13-7-2020, de origem parlamentar, que 'Dispõe sobre a obrigatoriedade de afixação de placa informativa em obra pública municipal paralisada contendo, de forma resumida, a exposição dos motivos de interrupção' Alegada violação aos princípios da separação entre os Poderes e da reserva da administração. 1 Lei que obriga a Administração Pública a assegurar a transparência governamental, permitindo o acesso da população a informações básicas sobre os motivos pelos quais determinada obra pública fora paralisada, está amparada no princípio constitucional da publicidade dos atos estatais, previsto no art. 111, caput, da CE/89, reprodução do art. 37, caput, da CF/88. A indisponibilidade do interesse público obriga a transparência na atividade administrativa, já que interessa à coletividade informações mínimas sobre serviços públicos e sobre o uso do dinheiro público, pelo administrador. É modo de concretizar o princípio da transparência administrativa. Constitucionalidade do art. 1º e parágrafo único e art. 4º. 2 - Inconstitucionalidade formal e material. Atividade legislativa que não se limitou a estabelecer genericamente objetivos ou diretrizes a serem adotados quanto à instituição de política pública: cria obrigações e delimita a forma e o modo de agir da Administração Pública, trata das atribuições de órgão público e determina a prática de atos administrativos materiais. Inconstitucionalidade do art. 2º e de seus parágrafos e do art. 3º e de seu parágrafo único. Violação aos arts. 5º, 24, § 2º, 2, 47, II, XIV e XIX, a'. 3 Inconstitucionalidade material. Salvo exceções previstas constitucionalmente, a obrigação de enviar relatório detalhado à Câmara de Vereadores, ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público, no prazo de trinta dias, justificando os motivos da paralisação das obras, evidencia a natureza de controle externo do art. 3º e de seu parágrafo único. Ao criar mecanismo de controle não previsto na Constituição, a Câmara de Vereadores violou o princípio da separação e independência entre os Poderes, art. 5º, da CE/89, na medida em que a obrigação imposta pela norma cria situação de subordinação do Poder Executivo ao Poder Legislativo. Necessidade de seguir o modelo de fiscalização estabelecido pelo sistema constitucional. 4 - Ação procedente em parte." (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade

2177882-17.2020.8.26.0000; Relator (a): Carlos Bueno; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 Seção de Direito Privado
 Órgão Especial

Direta de Inconstitucionalidade 2112348-24.2023.8.26.0000

**Julgamento: 24/02/2021; Data de Registro:
 26/02/2021)**

À evidência, mencionados dispositivos interferem no funcionamento da Administração e na prática de gestão administrativa, em violação ao princípio da reserva da Administração, bem como ao princípio da separação de poderes, nos termos do quanto disposto nos artigos 5º, 47, XIX, 'a' da Constituição do Estado de São Paulo, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 144 da Carta Bandeirante.

Em face do exposto, pelo voto, Julga-se procedente em parte a ação direta, para o fim de declarar a inconstitucionalidade dos artigos 2º e 4º da Lei n. 8.120, de 21 de março de 2023, do Município de Guarulhos.

MARCIA DALLA DÉA BARONE
 Relatora