

CONSULTORIA JURÍDICA

PARECER Nº 1052

PROJETO DE LEI Nº 11.897

PROCESSO Nº 73.853

De autoria do Vereador **ROBERTO CONDE ANDRADE**, o presente projeto de lei prevê o uso de "drones" nas ações de combate à dengue.

A proposta encontra sua justificativa à fls. 04.

É o relatório.

PARECER:

A proposta em estudo, em que pese a sua finalidade, nos afigura eivada de ilegalidade e inconstitucionalidade.

DA ILEGALIDADE:

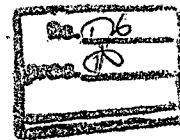
Em nosso sentir a proposta não encontra respaldo na Carta de Jundiaí, eis que o art. 46, IV e V, c/c o art. 72, XII - confere ao Executivo, em caráter privativo, legislar sobre temáticas **envolvendo organização administrativa, matéria orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração e criação, estruturação e atribuições de órgãos da Administração Pública Municipal.**

Com o presente projeto de lei busca-se implementar ações de combate à dengue, transmitida pelo mosquito Aedes Aegypti, em locais de difícil acesso. Em várias cidades brasileiras a utilização de "drones" - veículos aéreos não tripulados, guiados por controle remoto para captação de imagem - tem se representado eficaz.

Entretanto, a proposta esbarra em atuação de órgão da Administração municipal, em face dos ordenamentos legais supramencionados, incorpora óbices juridicamente insanáveis, posto que se imiscui em área de atuação própria e exclusiva do Executivo. **Sugerimos, pois, que o autor converta o projeto em Indicação ao Prefeito.**

DA INCONSTITUCIONALIDADE

A inconstitucionalidade decorre das ilegalidades apontadas, em virtude da ingerência da Câmara em área da exclusiva alçada do Prefeito, inobservando o princípio constitucional que apregoa a independência e a harmonia entre os Poderes, consagrado na Carta da Nação - art. 2º - e repetido na Constituição Estadual - art. 5º - e na Lei Orgânica de Jundiaí - art. 4º. Também afronta o art. 111 da Constituição do Estado, que apregoa a observância do princípio da legalidade.



Sobre a temática, reportamo-nos a julgado correlato do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade, nos autos da ADIn. Nº 2107529-25.2015.8.26.000, nos seguintes termos:

Ação direta de inconstitucionalidade. Irregularidade no polo ativo da ação. Não ocorrência. Ajuizamento da ação por Procurador Municipal com poderes específicos para impugnar a Lei 4.902/15. Preliminar rejeitada. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 4.902/15 (Dispõe sobre medidas permanentes de prevenção, de controle e de fiscalização do Município de Dois Córregos no combate à dengue e dá outras providências”). Inconstitucionalidade, por criar obrigações e se imiscuir em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo. Descabimento. Desrespeito aos artigos 5º, caput 25, 47, incisos II e XIX, alínea 'a' e 144 da Constituição do Estado. Ação Procedente.

DAS COMISSÕES:

Conforme dispõe o inciso I, do art. 139, do R.I., sugerimos a oitiva da Comissão de Justiça e Redação e da Comissão de Saúde, Assistência Social e Previdência.

QUORUM:

Maioria simples (art. 44, “caput”, L.O.M.).

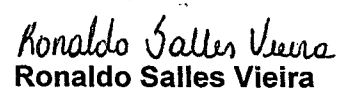
S.m.e.

Jundiaí 26 de outubro de 2015.


Adriana Carlá de Oliveira Teti
Estagiária de Direito

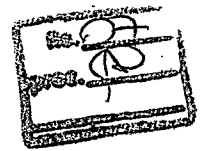

Fábio Nadal Pedro
Consultor Jurídico


Bruna Godoy Santos
Estagiária de Direito


Ronaldo Salles Vieira
Consultor Jurídico



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Registro: 2015.0000760142

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2107529-25.2015.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE DOIS CÓRREGOS, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE DOIS CÓRREGOS.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "POR MAIORIA DE VOTOS, AFASTARAM A PRELIMINAR E JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE, COM MODULAÇÃO. FARÁ DECLARAÇÃO DE VOTO O EXMO. SR. DES. PAULO DIMAS MASCARETTI.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

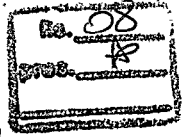
O julgamento teve a participação dos Desembargadores JOÃO NEGRINI FILHO, SÉRGIO RUI, SILVEIRA PAULILO, FRANÇA CARVALHO, EROS PICELI, ELLIOT AKEL, GUERRIERI REZENDE, XAVIER DE AQUINO, EVARISTO DOS SANTOS, JOÃO CARLOS SALETTI, TRISTÃO RIBEIRO, ADEMIR BENEDITO, LUIZ ANTONIO DE GODOY afastando a preliminar e julgando a ação procedente, com modulação; E JOSÉ RENATO NALINI (Presidente), SALLES ROSSI, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, MÁRCIO BARTOLI, FRANCISCO CASCONI, PAULO DIMAS MASCARETTI (com declaração), ARANTES THEODORO, ANTONIO CARLOS VILLEN E NEVES AMORIM julgando a ação procedente em parte.

São Paulo, 7 de outubro de 2015

BORELLI THOMAZ

RELATOR

Assinatura Eletrônica



VOTO-O.E. Nº 22.568

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: 2107529-25.2015.8.26.0000

AUTOR: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE DOIS CÓRREGOS

RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE DOIS CÓRREGOS

Ação direta de inconstitucionalidade. Irregularidade no polo ativo da ação. Não ocorrência. Ajuizamento da ação por Procurador Municipal com poderes específicos para impugnar a Lei 4.092/15. Preliminar rejeitada.

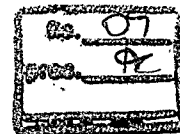
Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 4.092/15 ("Dispõe sobre medidas permanentes de prevenção, de controle e de fiscalização do Município de Dois Córregos no combate à dengue e dá outras providências"). Inconstitucionalidade, por criar obrigações e se imiscuir em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo. Descabimento. Desrespeito aos artigos 5º, caput, 25, 47, incisos II e XIX, alínea 'a' e 144 da Constituição do Estado. Ação procedente.

Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Dois Córregos para declaração de inconstitucionalidade da Lei 4.092, de 13 de maio de 2015, que *dispõe sobre medida permanentes de prevenção, de controle e de fiscalização do Município de Dois Córregos no combate à dengue e dá outras providências.*

Aduz vir de descabida iniciativa parlamentar, pois, em síntese, *cria obrigação que implica aumento de despesa para o Poder Executivo, assim como estabelece complexa aplicação de penalidades, que também implicaria em ações adicionais àquelas já exercidas pela fiscalização, exigindo mais servidores e ajuste na estrutura da administração.* Denuncia, pois, violação do princípio da separação dos poderes, além de indicar disposição sobre matéria de competência exclusiva do Poder



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Executivo, a resultar em inconstitucionalidade por vício de iniciativa, além de gerar aumento de despesas sem a indicação da correspondente fonte de custeio.

Deferida a liminar (fls. 37/38), sem manifestação de interesse da D. Procuradoria Geral do Estado por tratar-se de matéria eminentemente local (fls. 48/50).

Apresentadas informações e documentos pela Presidente da Câmara Municipal de Dois Córregos (fls. 53/584), a D. Procuradoria Geral de Justiça opinou pela improcedência da ação (fls. 586/600).

É o relatório.

Antes do mais, observo haver outorga, aos subscritores da petição inicial, de procuração com poderes específicos e expressos para propositura desta ação de controle concentrado de constitucionalidade da Lei 4.092/2015, por instrumento pelo qual o Município de Dois Córregos se fez representar pelo Prefeito Municipal, FRANCISCO AUGUSTO TELLES JUNIOR.

Imperioso, desse modo, afastar qualquer pecha de irregularidade processual, pois, não se descure, prosseguir no julgamento é atuar de forma a prestigiar os princípios da instrumentalidade e da efetividade do processo.

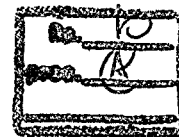
Isso resolvido, observo não haver dúvida sobre reger-se o Município com autonomia, por Lei Orgânica, mas sempre atendidos os princípios estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual, por assim ser determinado por normas de conteúdo cogente (art. 29, CRFB; art. 144, CE¹).

Há que se afastar, contudo, denúncia de ofensa a dispositivos da

¹ CRFB, Art. 29 - O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:
CE, Art. 144 - 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.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Lei Orgânica Municipal, pois, é de se rememorar, *sua natureza é de lei e não constitucional, caracterizando eventual vício mera ilegalidade e não inconstitucionalidade*², motivo por que defeso adotá-la como parâmetro de controle de constitucionalidade.

Isso realçado, a Lei nº 4.092, de 13 de maio de 2014, do Município de Dois Córregos, assim dispõe:

Art. 1º. A Administração Pública Municipal, em cumprimento às diretrizes e às determinações das normas de saúde pública da Constituição Federal de 05 de outubro de 1988, da Constituição Estadual do Estado de São Paulo de 05 de outubro de 1989, da Lei Estadual 10.083, de 23 de setembro de 1988 – Código Sanitário do Estado de São Paulo-, da Lei Nacional n. 8.080, de 19 de setembro de 1990, da Lei Nacional n. 6.259, de 30 de outubro de 1975 e da Lei Orgânica Municipal, sem prejuízo das demais normas e legislação vigentes, no exercício do seu Poder de Polícia Administrativa, adota as seguintes medidas permanentes de prevenção, controle e fiscalização no combate à dengue, considerando que:

I – a dengue é um dos principais problemas de saúde pública do Brasil;

II – os índices endêmicos são reiterados anualmente em todas as regiões do território nacional;

III – o combate à doença é de extrema dificuldade, em razão da facilidade de infestação e da resistência do vetor transmissor da doença;

IV – os determinantes sociais relacionados, principalmente, à educação, à habitação, à acessibilidade à água, à retirada do lixo e ao saneamento básico, são agentes facilitadores da proliferação da doença.

Art. 2º. Os proprietários, possuidores ou detentores a qualquer título de bens imóveis, edificados ou não, localizados na circunscrição do município, ficam obrigados a manter o respectivo bem em pleno estado de conservação e asseio, a fim de não ensejar a procriação e a infestação do mosquito *Aedes Aegypti*, vetor e transmissor de doenças graves, como a dengue, a febre amarela e a Chikungunya, em consonância com os cuidados exemplificados a seguir, sem prejuízo das demais orientações dos órgãos oficiais da saúde, sob pena das sanções previstas nesta lei.

Parágrafo único. Não permitir o acúmulo de água sem

² Comentários à Constituição do Brasil, coordenação científica de J.J. GOMES CANOTILHO, GILMAR FERREIRA MENDES, INGO WOLFGANG SARLET E LENIO LUIZ STRECK, Ed. Saraiva, 5ª tiragem, 2014, 1.513.

tratamento adequado em hipótese alguma, especialmente:

a) mantendo caixas d'água sempre fechadas com tampas apropriadas, como também realizando manutenção e limpeza periódicas;

b) removendo folhas e galhos de calhas, possibilitando o regular escoamento de água;

c) impedindo o acúmulo de água em lajes, rebâixos de banheiro ou cozinhas e marquises;

d) mantendo poços, cisternas, tonéis e barris d'água apropriadamente tampados;

e) trocando diariamente a água de bebedouros de animais, lavando-os ao menos uma vez por semana;

f) clorando as piscinas na quantidade recomendada em razão de seu volume e, quando não utilizadas, desativando-as e mantendo-as secas;

g) clorando cascatas, lagos artificiais e espelhos d'água, mantendo-se as bordas devidamente limpas e escovadas ou criando nestes espécies de peixes larvófagos;

h) armazenando, quando necessário, garrafas e objetos congêneres emborcados ou tampados em lugares cobertos, abrigados da chuva;

i) mantendo aquários apropriadamente tampados ou com peixes larvófagos;

j) drenando terrenos alagadiços, onde ocorra a formação de poças;

k) mantendo fossas sépticas em perfeito estado de conservação e funcionamento;

l) mantendo secos solos e garagens;

m) enchendo com areia grossa até a borda os pratinhos dos vasos e plantas;

n) trocando a água de plantas aquáticas pelo menos uma vez por semana, lavando o vaso por dentro com água e sabão;

o) regando diretamente na raiz e ou com uma solução de um litro de água e uma colher de água sanitária bromélias, quando cultivadas em vasos e, quando cultivadas em jardim, regando-as com a mesma solução ou regularmente com a mangueira, de modo que se permita a renovação da água acumulada em suas folhas;

p) tampando ralos com pouco uso, adicionando-lhes regularmente água sanitária;

q) verificando o acúmulo de água em reservatórios e bandejas de refrigeradores e ares-condicionados, procedendo com limpezas periódicas;

r) não acumulando entulho nos quintais e nas ruas;

s) entregando pneus velhos e inservíveis ao serviço de limpeza urbana ou, quando necessário, guardá-los em locais cobertos, abrigados da chuva, preferencialmente com furos;

t) colocando o lixo em sacos plásticos, mantendo-os em lixeiras

apropriadamente tampadas;

u) não descartando lixo ou quaisquer materiais em terrenos baldios;

v) não acumulando qualquer espécie de material inservível em quintais e terrenos;

w) preenchendo ocos de árvores e bambus com terra;

x) evitando a utilização de cacos de vidro em muros.

Art. 3º. Considerar-se-ão imóveis de alto risco os abaixo listados em rol não taxativo, tendo em vista a natureza e a finalidade da atividade exercida e as características físicas e estruturais do imóvel:

I - estabelecimentos de estocagem, comercialização e reciclagem de pneumáticos;

II - cemitérios;

III - cooperativas, associações e estabelecimentos que atuem no ramo de reciclagem;

IV - estabelecimentos comerciais que atuem no ramo da construção civil, seja no comércio direto ou na estocagem;

V - depósitos de ferro-velho e de veículos;

VI - obras de construção civil;

VII - pontos de comercialização de plantas e flores;

VIII - aterros sanitários;

IX - imóveis desocupados;

X - terrenos baldios.

Art. 4º. O não atendimento das disposições contidas nesta lei implicará nas seguintes sanções, sucessivamente:

I - advertência escrita;

II - multa no valor de R\$100,00 (cem reais), corrigida anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) ou outro índice oficial que venha a substituí-lo;

III - interdição do estabelecimento, até que a autoridade competente verifique a regularização da situação;

IV - cancelamento do alvará de funcionamento do estabelecimento;

V - apreensão, remoção, desfazimento da situação de risco ou outras medidas urgentes, com requisição de força policial se necessário, às expensas dos responsáveis;

§1º. O agente municipal competente constatará a regularização da situação no prazo de dois dias;

§2º. Em caso de reincidência, verificada nos cinco anos anteriores, aplica-se o valor da multa no valor de R\$500,00 (quinhentos reais), corrigida anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) ou outro índice oficial que venha a substituí-lo.

§3º. As sanções previstas nos incisos III e IV do art. 4º aplicam-se somente quando a natureza da atividade depender de licença ou autorização concedida pelo Poder Público Municipal.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



§4º. No caso de imóveis de alto risco, aplica-se a multa no valor de R\$500,00 (quinhentos reais), corrigida anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) ou outro índice oficial que venha a substituí-lo.

Art. 5º. Os imóveis em que haja o acúmulo de materiais recicláveis desabrigados da chuva serão considerados de altíssimo risco, obrigando a retirada compulsória imediata de todo o material, quando constatado pelo agente municipal competente ao menos um foco potencial de criadouro e infestação do mosquito *Aedes Aegypti*, sem prejuízo das outras sanções previstas nesta lei.

§1º. Em não sendo constatado nenhum foco em potencial de criadouro e infestação do mosquito *Aedes Aegypti*, o agente municipal competente notificará o responsável para que retire todo o material reciclável acumulado no prazo de cinco dias, sob pena de apreensão de todo o material, às expensas do responsável, e multa no valor de R\$500,00 (quinhentos reais), corrigida anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor ou outro índice que venha a substituí-lo.

§2º. Em caso de reincidência, verificada nos cinco anos anteriores, aplica-se o valor da multa em dobro.

§3º. Para efeitos da aplicação das medidas previstas no artigo 5º, considerar-se-á acúmulo de materiais recicláveis o agrupamento de mais de dez unidades recicláveis.

§4. Todo o material reciclável apreendido será encaminhado à Associação de Catadores de Materiais Recicláveis do Município de Dois Córregos.

Art. 6º. Os proprietários, possuidores ou detentores a qualquer título de bens imóveis, edificados ou não, localizados na circunscrição do município, não poderão negar aos agentes municipais competentes acesso aos respectivos imóveis, para realização de vistoria.

§1º. Caso o acesso ao imóvel seja negado ao agente municipal, este notificará o responsável, cientificando-o de sua obrigação e das consequências de sua conduta, determinando o prazo de dois dias para realização da vistoria do imóvel.

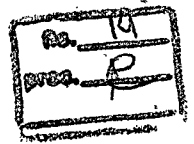
§2º. Mantendo-se a recusa infundada, impossibilitada a vistoria do imóvel, o responsável será multado no valor de R\$500,00 (quinhentos reais), corrigidos anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) ou outro índice oficial que venha a substituí-lo, sem prejuízo de outras ações cabíveis.

§3º. Na hipótese de imóveis desocupados, a autoridade municipal competente notificará o proprietário para possibilitar o ingresso do agente municipal competente no imóvel no prazo máximo de cinco dias, sob pena de multa de R\$500,00 (quinhentos reais), corrigidos anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) ou outro índice oficial que venha a substituí-lo, sem prejuízo de outras ações cabíveis.

Art. 7º. Respondem solidariamente pelas obrigações contidas



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



nesta lei:

I - o empresário individual ou a sociedade empresária responsável pela administração, locação ou venda de bens imóveis desocupados;

II - o dono da obra, o empreiteiro, o construtor e o incorporador pelas obras de construção civil;

III - os gerentes, os diretores e os administradores pelos estabelecimentos empresariais com os quais mantenham relação de emprego.

Art. 8º. Salvo disposições em contrário, as normas contidas neste Lei aplicam-se indistintamente a todos os imóveis públicos localizados na circunscrição do município de Dois Córregos;

Parágrafo único. O agente público competente responsável pela conservação e ou pela administração do imóvel público responderá pessoalmente nos casos de dolo ou culpa;

Art. 9º. As sanções previstas nesta Lei não excluem a responsabilidade penal, civil ou administrativa, previstas em outros dispositivos legais vigentes.

Art. 10. Qualquer munícipe pode representar à autoridade municipal competente para que seja apurado o descumprimento às normas desta Lei.

Art. 11. O Poder Executivo Municipal regulamentará esta Lei naquilo que couber.

Art. 12. Esta lei entra em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

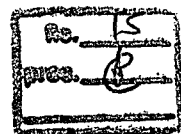
A lei vem de iniciativa parlamentar, com veto total pelo Prefeito de Dois Córregos, veto, no entanto, rejeitado pela Câmara Municipal.

Ainda que se queira entrever como boa a intenção parlamentar, tal como determinar cuidados e medidas tendentes a minimizar infestação e focos de doenças graves, transmitidas pelo mosquito *Aedes Aegypti*, simples lançamento no referido diploma traz constatação de equívoco nessa iniciativa, porquanto, com a devida vênia ao entendimento da D. Procuradoria de Justiça, a matéria é de exclusiva competência do Chefe do Executivo e afronta preceitos da Constituição Estadual, a revelar descabida ingerência do Poder Legislativo no Poder Executivo, que desagua em ser inconstitucional a Lei 4.092, de 13 de maio de 2015, do Município de Dois Córregos.

Em verdade, impõe-se obrigação à Administração Municipal de adotar providências para fiscalização e, se caso, sanção dos infratores que descumpram.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



as medidas indicadas/recomendadas, e, vale observar, trata-se de medida a demandar novas e cumulativas atribuições a servidores públicos da área de fiscalização e controle de endemias.

Essa situação fere princípios estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual, pois evidente o chamado vício de iniciativa, por não ser possível dispor sobre atos de gestão e organização da Administração por lei de iniciativa parlamentar, sob risco, aqui concreto, de se romper o princípio da separação e harmonia entre os Poderes³.

Sobre assim ser, é lição de Hely Lopes Meirelles: *leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental⁴ (sem grifos no original).*

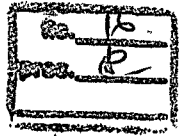
Não se deslembre, ainda, competir privativamente ao Chefe do Poder Executivo, com auxílio dos Secretários, exercer a direção superior da administração, além de ser ato da exclusiva alçada dele dispor sobre organização e funcionamento da administração (art. 47, incisos II e XIX, alínea 'a' da Constituição Estadual).

³ CE, Art. 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

⁴ Direito Municipal Brasileiro, 5ª Edição RT, 1985, pág. 446.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Por outra, é como já realcei por ocasião do deferimento da liminar (fls. 37/38), há inconstitucionalidade da norma também por criar despesas sem indicação da fonte de receita para enfrentar os custos dela decorrentes, circunstância cuja observação é impositiva, a teor do art. 25 da Constituição do Estado⁵.

Nesse particular, há razão na alegação do autor sobre ser complexa, senão impossível, a fiscalização sobre perfeita observância das normas pelos municípios, além de apurar sobre, v.g., *se todas as caixas d'água passam por manutenção periódica; se há troca diária de água de bebedouros de animais ou se são lavados ao menos uma vez por semana, ou ainda, se piscinas estão sendo cloradas na quantidade recomendada em razão do seu volume*, tarefas para as quais seria necessária disponibilização de profissionais em grande número, voltados à fiscalização e consequente aplicação de penalidades para os casos de descumprimento.

E, à evidência, inexistentes nos quadros da Administração Municipal essa gama de servidores, tornar-se-ia necessário contratação de pessoal para desempenhar tais funções fiscalizatórias, providência a gerar aumento de despesas, mas, repito, sem a necessária indicação dos recursos orçamentários disponíveis para tanto.

Em remate, **mutatis mutandis**, colho precedente neste C. Órgão

Especial:

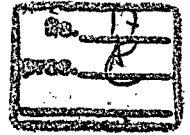
I - Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta contra a Lei Municipal n. 1.993, de 25 de junho de 2014, do Município de Piquete. Norma relativa a programas e serviços públicos, que 'dispõe sobre o incentivo ao cultivo das plantas 'Citronela' e 'Crotalária', como método natural de combate à dengue e dá outras providências.'

II - Vício formal de inconstitucionalidade, por desvio de poder legislativo. Matéria atinente a gestão da cidade. Se a competência que disciplina a gestão administrativo-patrimonial é privativa do Chefe do Poder Executivo, a iniciativa do Legislativo importa em violação frontal ao texto constitucional

⁵ CE, Art. 25 - Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



que consagra a separação dos poderes estatais. Ofensa aos artigos 5º; 47; II e XIV; e 144 da Constituição Paulista.

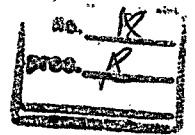
III - Inconstitucionalidade configurada. Ação procedente" (ADI 2125874-73.2014, rel. Des. GUERRIERI REZENDE, j. 19.11.2014).

Concluo, pois, por violação dos artigos 5º, **caput**, 25, 47, incisos II e XIX, alínea 'a' e 144 da Constituição Estadual, a resultar em ser inconstitucional a Lei 4.092, de 13 de maio de 2015, do Município de Dois Córregos, modulados os efeitos em 120 dias de hoje, data do julgamento.

Pelo meu voto, **JULGO PROCEDENTE** esta ação.

BORELLI THOMAZ

Relator



Voto nº 22.083

Direta de Inconstitucionalidade nº 2107529-25.2015.8.26.0000

Comarca: São Paulo

Autor: Prefeito do Município de Dois Córregos

Réu: Presidente da Câmara Municipal de Dois Córregos

DECLARAÇÃO DE VOTO VENCIDO

O meu voto, *data venia* do entendimento do eminente desembargador relator, julga a ação parcialmente procedente.

Cumprido, de início, destacar que o exame da procedência do pedido inicial deve ficar restrito à hipótese de eventual descon sideração de preceito da Constituição Estadual, descabendo o manejo da ação direta de inconstitucionalidade sob alegada ofensa a preceito da lei orgânica local, a legislação infraconstitucional ou ao próprio Mandamento Federal, por aplicação da norma do artigo 90, *caput*, da Carta Bandeirante.

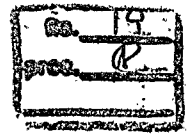
In casu, cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade voltada em face da Lei nº 4.092, de 13 de maio de 2015, de iniciativa parlamentar, promulgada após a rejeição do veto integral do Chefe do Poder Executivo, que “dispõe sobre medidas permanentes de prevenção, de controle e de fiscalização do Município de Dois Córregos no combate à Dengue”.

Dispõe referido ato normativo, *in verbis*:

“**Artigo 1º** - A Administração Pública Municipal, em cumprimento às diretrizes e às determinações das normas de saúde pública da Constituição Federal de 05 de outubro de 1988, da Constituição Estadual do Estado de São Paulo de 05 de outubro de 1989, da Lei Estadual 10.083, de 23 de setembro de 1988 – Código Sanitário do Estado de São Paulo -, da Lei Nacional n. 8.080, de 19



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



de setembro de 1990, da Lei Nacional n. 6.259, de 30 de outubro de 1975 e da Lei Orgânica Municipal, sem prejuízo das demais normas e legislação vigentes, no exercício do seu Poder de Polícia Administrativa, adota as seguintes medidas permanentes de prevenção, controle e fiscalização no combate à dengue, considerando que:

I - a dengue é um dos principais problemas de saúde pública do Brasil;

II - os índices endêmicos são reiterados anualmente em todas as regiões do território nacional;

III - o combate à doença é de extrema dificuldade, em razão da facilidade de infestação e da resistência do vetor transmissor da doença;

IV - os determinantes sociais relacionados, principalmente, à educação, à habitação, à acessibilidade à água, à retirada do lixo e ao saneamento básico, são agentes facilitadores da proliferação da doença.

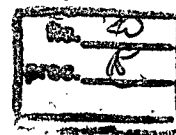
Artigo 2º - Os proprietários, possuidores ou detentores a qualquer título de bens imóveis, edificados ou não, localizados na circunscrição do município, ficam obrigados a manter o respectivo bem em pleno estado de conservação e asseio, a fim de não ensejar a procriação e a infestação do mosquito *Aedes Aegypti*, vetor e transmissor de doenças graves, como a dengue, a febre amarela e a Chikungunya, em consonância com os cuidados exemplificados a seguir, sem prejuízo das demais orientações dos órgãos oficiais da saúde, sob pena das sanções previstas nesta lei.

Parágrafo único - Não permitir o acúmulo de água sem tratamento adequado em hipótese alguma, especialmente:

a) mantendo caixas d'água sempre fechadas com tampas apropriadas, como também realizando manutenção e



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



limpeza periódicas;

b) removendo folhas e galhos de calhas, possibilitando o regular escoamento de água;

c) impedindo o acúmulo de água em lajes, rebaixos de banheiro ou cozinhas e marquises;

d) mantendo poços, cisternas, tonéis e barris d'água apropriadamente tampados;

e) trocando diariamente a água de bebedouros de animais; lavando-os ao menos uma vez por semana;

f) clorando as piscinas na quantidade recomendada em razão de seu volume e, quando não utilizadas, desativando-as e mantendo-as secas;

g) clorando cascatas, lagos artificiais e espelhos d'água, mantendo-se as bordas devidamente limpas e escovadas ou criando nestes espécies de peixes larvófagos;

h) armazenando, quando necessário, garrafas e objetos congêneres emborcados ou tampados em lugares cobertos, abrigados da chuva;

i) mantendo aquários apropriadamente tampados ou com peixes larvófagos;

j) drenando terrenos alagadiços, onde ocorra a formação de poças;

k) mantendo fossas sépticas em perfeito estado de conservação e funcionamento;

l) mantendo secos solos e garagens;

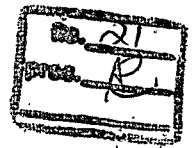
m) enchendo com areia grossa até a borda os pratinhos dos vasos e plantas;

n) trocando a água de plantas aquáticas pelo menos uma vez por semana, lavando o vaso por dentro com água e sabão;

o) regando diretamente na raiz e ou com uma



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



solução de um litro de água e uma colher de água sanitária bromélias, quando cultivadas em vasos e, quando cultivadas em jardim, regando-as com a mesma solução ou regularmente com a mangueira, de modo que se permita a renovação da água acumulada em suas folhas;

p) tampando ralos com pouco uso, adicionando-lhes regularmente água sanitária;

q) verificando o acúmulo de água em reservatórios e bandejas de refrigeradores e ares-condicionados, procedendo com limpezas periódicas;

r) não acumulando entulho nos quintais e nas ruas;

s) entregando pneus velhos e inservíveis ao serviço de limpeza urbana ou, quando necessário, guardá-los em locais cobertos, abrigados da chuva, preferencialmente com furos;

t) colocando o lixo em sacos plásticos, mantendo-os em lixeiras apropriadamente tampadas;

u) não descartando lixo ou quaisquer materiais em terrenos baldios;

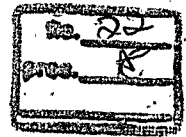
v) não acumulando qualquer espécie de material inservível em quintais e terrenos;

w) preenchendo ocos de árvores e bambus com terra;

x) evitando a utilização de cacos de vidro em muros.

Artigo 3º - Considerar-se-ão imóveis de alto risco os abaixo listados em rol não taxativo, tendo em vista a natureza e a finalidade da atividade exercida e as características físicas e estruturais do imóvel:

I - estabelecimentos de estocagem, comercialização e reciclagem de pneumáticos;



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

II – cemitérios;

III – cooperativas, associações e estabelecimentos que atuem no ramo de reciclagem;

IV – estabelecimentos comerciais que atuem no ramo da construção civil, seja no comércio direto ou na estocagem;

V – depósitos de ferro-velho e de veículos;

VI – obras de construção civil;

VII – pontos de comercialização de plantas e flores;

VIII – aterros sanitários;

IX – imóveis desocupados;

X – terrenos baldios.

Parágrafo único – Equiparam-se aos imóveis de alto risco todos aqueles em que a autoridade competente constate mais de um foco potencial de criadouro e infestação do mosquito *Aedes aegypti*.

Artigo 4º - O não atendimento das disposições contidas nesta lei implicará nas seguintes sanções, sucessivamente:

I – advertência escrita;

II – multa no valor de R\$100,00 (cem reais), corrigida anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) ou outro índice oficial que venha a substituí-lo;

III – interdição do estabelecimento, até que a autoridade competente verifique a regularização da situação;

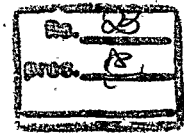
IV – cancelamento do alvará de funcionamento do estabelecimento;

V – apreensão, remoção, desfazimento da situação de risco ou outras medidas urgentes, com requisição de força policial se necessário, às expensas dos responsáveis;

§ 1º - O agente municipal competente



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



constatará a regularização da situação no prazo de dois dias;

§ 2º - Em caso de reincidência, verificada nos cinco anos anteriores, aplica-se o valor da multa no valor de R\$500,00 (quinhentos reais), corrigida anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) ou outro índice oficial que venha a substituí-lo.

§ 3º - As sanções previstas nos incisos III e IV do art. 4º aplicam-se somente quando a natureza da atividade depender de licença ou autorização concedida pelo Poder Público Municipal.

§ 4º - No caso de imóveis de alto risco, aplica-se a multa no valor de R\$500,00 (quinhentos reais), corrigida anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) ou outro índice oficial que venha a substituí-lo.

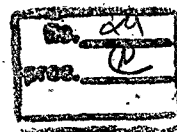
Artigo 5º - Os imóveis em que haja o acúmulo de materiais recicláveis desabrigados da chuva serão considerados de altíssimo risco, obrigando a retirada compulsória imediata de todo o material, quando constatado pelo agente municipal competente ao menos um foco potencial de criadouro e infestação do mosquito *Aedes Aegypti*, sem prejuízo das outras sanções previstas nesta lei.

§ 1º - Em não sendo constatado nenhum foco em potencial de criadouro e infestação do mosquito *Aedes Aegypti*, o agente municipal competente notificará o responsável para que retire todo o material reciclável acumulado no prazo de cinco dias, sob pena de apreensão de todo o material, às expensas do responsável, e multa no valor de R\$500,00 (quinhentos reais), corrigida anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor ou outro índice que venha a substituí-lo.

§ 2º - Em caso de reincidência, verificada nos cinco anos anteriores, aplica-se o valor da multa em dobro.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



§ 3º - Para efeitos da aplicação das medidas previstas no artigo 5º, considerar-se-á acúmulo de materiais recicláveis o agrupamento de mais de dez unidades recicláveis.

§ 4º - Todo o material reciclável apreendido será encaminhado à Associação de Catadores de Materiais Recicláveis do Município de Dois Córregos.

Artigo 6º - Os proprietários, possuidores ou detentores a qualquer título de bens imóveis, edificados ou não, localizados na circunscrição do município, não poderão negar aos agentes municipais competentes acesso aos respectivos imóveis, para realização de vistoria.

§ 1º - Caso o acesso ao imóvel seja negado ao agente municipal, este notificará o responsável, cientificando-o de sua obrigação e das consequências de sua conduta, determinando o prazo de dois dias para realização da vistoria do imóvel.

§ 2º - Mantendo-se a recusa infundada, impossibilitada a vistoria do imóvel, o responsável será multado no valor de R\$500,00 (quinhentos reais), corrigidos anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) ou outro índice oficial que venha a substituí-lo, sem prejuízo de outras ações cabíveis.

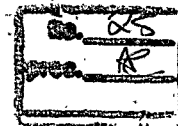
§ 3º - Na hipótese de imóveis desocupados, a autoridade municipal competente notificará o proprietário para possibilitar o ingresso do agente municipal competente no imóvel no prazo máximo de cinco dias, sob pena de multa de R\$500,00 (quinhentos reais), corrigidos anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) ou outro índice oficial que venha a substituí-lo, sem prejuízo de outras ações cabíveis.

Artigo 7º - Respondem solidariamente pelas obrigações contidas nesta lei:

I - o empresário individual ou a sociedade



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



empresária responsável pela administração, locação ou venda de bens imóveis desocupados;

II -- o dono da obra, o empreiteiro, o construtor e o incorporador pelas obras de construção civil;

III - os gerentes, os diretores e os administradores pelos estabelecimentos empresariais com os quais mantenham relação de emprego.

Artigo 8º - Salvo disposições em contrário, as normas contidas nesta Lei aplicam-se indistintamente a todos os imóveis públicos localizados na circunscrição do município de Dois Córregos.

Parágrafo único - O agente público competente responsável pela conservação e ou pela administração do imóvel público responderá pessoalmente nos casos de dolo ou culpa.

Artigo 9º - As sanções previstas nesta Lei não excluem a responsabilidade penal, civil ou administrativa, previstas em outros dispositivos legais vigentes.

Artigo 10 - Qualquer munícipe pode representar à autoridade municipal competente para que seja apurado o descumprimento às normas desta Lei.

Artigo 11 - O Poder Executivo Municipal regulamentará esta Lei naquilo que couber.

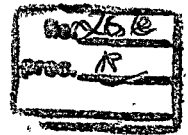
Artigo 12 - Esta lei entra em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário".

Pois bem.

Forçoso reconhecer que, exceção feita à regra contida no artigo 8º, a legislação aqui impugnada não versou acerca de matéria que estaria inserida dentre aquelas sujeitas à iniciativa reservada do Prefeito Municipal, em suposta violação aos artigos 5º e 24, § 5º, da



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Constituição Estadual.

Segundo o sempre irreprochável escólio de
Hely Lopes Meirelles:

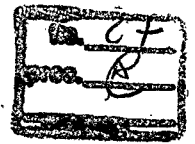
“Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos 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” (v. “Direito Municipal Brasileiro”, 15ª edição, São Paulo, Malheiros Editores, 2006, pp. 732/733).

Bem de ver que a iniciativa do processo legislativo reservada ao Chefe do Poder Executivo está perfeitamente delimitada na Constituição Estadual em seus artigos 24, § 2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174, aplicáveis ao ente local por expressa imposição da norma do artigo 144 da mesma Carta Bandeirante, mas em nenhuma das hipóteses ali previstas, porém, insere-se a matéria versada na legislação municipal ora impugnada.

A Lei Municipal nº 4.092/2015 versa tema de interesse geral da população, com vistas à “proteção e defesa da saúde pública”, na forma dos artigos 23, inciso II, e 30, incisos I e II, da Carta Magna, sem qualquer relação com matéria estritamente administrativa, cuja iniciativa é afeta com exclusividade ao Prefeito Municipal; assim, poderia mesmo decorrer de proposta parlamentar, tratando-se de questão de competência comum dos poderes Legislativo e Executivo.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



A obrigação decorrente do ato normativo, que deve ser imposta apenas aos particulares, é providência necessária e inafastável para a prevenção de surtos endêmicos ou epidêmicos das doenças tropicais ali nominadas, diante de seus notórios e deletérios efeitos à população e ao Município; destarte, o objeto da Lei Municipal nº 4.092/2015 não tem qualquer relação com matéria relativa a atos de gestão e organização da Administração, prevista no artigo 47, incisos II e XIV, da Constituição Estadual, afastando eventual usurpação de competência exclusiva do Chefe do Executivo.

Não colhe, daí, o argumento de inconstitucionalidade por vício de iniciativa, arredando, por conseguinte, a alardeada violação ao princípio constitucional da separação dos Poderes.

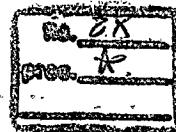
Nem tampouco há que se falar que a previsão legal contestada nos autos implicaria no indevido aumento de despesas do ente público local, sem a respectiva indicação da fonte de custeio, em violação ao comando contido no artigo 25 da Constituição do Estado de São Paulo.

Com efeito, a perene fiscalização dos imóveis residenciais e dos estabelecimentos comerciais estabelecidos em seu território insere-se no poder-dever da Administração Municipal, que dela não pode furtar-se; assim, não merece guarida o argumento de que a obrigação prevista na lei contestada implicaria no aumento de despesa do ente público local, ao estabelecer encargo ao Poder Executivo.

Ora, os imóveis destinatários dessa norma legal devem estar sob permanente vigilância dos órgãos públicos locais, que detêm a incumbência de verificar o pleno atendimento de toda a legislação de regência, não se podendo então falar na criação de nova



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



obrigação ao Executivo pela Lei nº 4.092/2015; como realçado precedentemente, a obrigação nela prevista impõe-se apenas aos prédios particulares, sem nenhum reflexo para a Administração local, exceto no tocante aos deveres fiscalizatórios que lhe são próprios, sem implicar, então, em qualquer incremento de despesas.

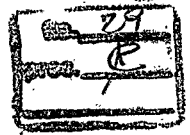
A propósito, já decidiu esta Corte Paulista, em caso análogo aos dos autos, que "*o dever de fiscalização do cumprimento das normas é conatural aos atos normativos e não tem, no caso, efeito de gerar despesas ao Município. Além disso, a matéria tratada na lei impugnada é de polícia administrativa, e as obrigações foram impostas aos particulares, exclusivamente*" (v. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0006247-80.2012.8.26.0000, relator Desembargador Guerrieri Rezende).

Não se argumente, então, com a necessidade de contratação de pessoal, e o conseqüente aumento de despesa, para a consecução do dever fiscalizatório previsto na legislação municipal, pois não há nenhum elemento concreto nos autos nesse sentido; ademais, não se pode olvidar que a não adoção das medidas previstas na Lei nº 4.092/2015 poderá e certamente importará no recrudescimento da crise sanitária verificada no passado, de molde a demandar a contratação emergencial de pessoal, com vistas ao combate do alastramento das doenças; ou seja, na verdade cuida-se de providência que visa justamente a evitar a realização de futuros e maiores gastos pelos cofres municipais; releva notar, ainda, que nada impede o remanejamento de servidores para realizar a fiscalização estabelecida naquele ato normativo, o que também arreda o incremento de despesas públicas.

Não se vislumbra, destarte, os vícios de inconstitucionalidade arguidos na petição inicial em relação à legislação



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



municipal objurgada nos autos.

Aliás, nesse sentido, bem realçou a douta
Procuradoria Geral de Justiça:

"... a lei local, de iniciativa parlamentar, disciplina medidas atinentes à prevenção, ao controle, à fiscalização no combate à dengue no município, sob pena de sanções administrativas (arts. 4º e 6º).

Trata-se de lei de polícia administrativa, condicionando o exercício de atividade particular em prol do interesse público, que não se situa na iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo nem na reserva da Administração.

Anote-se que os dispositivos de polícia administrativa pertencem à iniciativa legislativa comum ou concorrente por não estarem catalogados na iniciativa reservada que demanda expressa previsão e não se presume, merecendo interpretação restritiva.

Neste sentido, trago à colação os seguintes arestos desse colendo Órgão Especial:

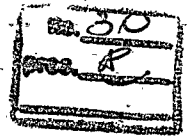
'Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Complementar nº 345/2013, do município de Serrana, regulamentando a realização de feiras temporárias na cidade. Alegado vício de iniciativa e afronta à legislação tributária local.

1. 'O contencioso de constitucionalidade, por via de ação direta, de lei municipal tem como exclusivo parâmetro a Constituição Estadual (art. 125, §2º, da Constituição Federal), sendo defeso o contraste com a legislação municipal'.

2. Não ocorre o alegado vício de iniciativa, em face da competência das Câmaras Municipais para a elaboração de leis dispendo sobre matérias de interesse local, não reservadas constitucionalmente ao chefe do Poder



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Executivo.

3. Lei impugnada que não padece dos vícios de iniciativa ou de natureza orçamentária, viabilizando até mesmo a ordem e o crescimento da economia local.

4. Julgaram improcedente a ação, cassando a liminar concedida' (TJSP, ADI0205756-5.2013.8.26.0000, Rel. Des. Vanderci Álvares, 06-08-2014, m.v.).

'Incidente de inconstitucionalidade. Lei n° 15.442, de 9 de setembro de 2011, do Município de São Paulo, que dispõe sobre a limpeza de imóveis, o fechamento de terrenos não edificados e a construção e manutenção de passeios, bem como cria o Disque-Calçadas; revoga as Leis n° 10.508, de 4 de maio de 1988, e n° 12.993, de 24 de maio de 2000, o art. 167 e o correspondente item constante do Anexo VI da Lei n° 13.478, de 30 de dezembro de 2002 - Projeto de iniciativa do Poder Legislativo - Sanção pelo Prefeito Municipal.

1. A competência para criação de lei que impõe obrigações a particulares, quanto à construção e manutenção de calçadas contíguas a seus imóveis, é concorrente do Poder Legislativo e do Poder Executivo. Inocorrência de ofensa ao art. 24 da Constituição do Estado de São Paulo.

2. A imposição, ao Poder Executivo, do dever de fiscalizar o cumprimento da lei não significa violação ao princípio constitucional da separação de poderes e não implica criação de despesas sem a respectiva fonte de receita, uma vez que a fiscalização é inerente ao exercício regular do poder de polícia pelo Executivo, em relação ao cumprimento de todo o complexo das posturas municipais. Ausência de ofensa aos arts. 2°, 61, § 1°, I, b, da CF e 5°, 25, 47, I e 144 da Constituição Estadual.

3. A imposição de obrigação a particulares,



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

quanto à construção e à manutenção de calçadas contíguas a seus imóveis, não constitui responsabilização de natureza civil, o que significaria vício de inconstitucionalidade por invasão de competência exclusiva da União. Ausência de ofensa ao art. 23, I, da CF.

4. A criação do 'disque-calçadas' não implica despesas adicionais àquelas próprias da Ouvidoria Municipal. Ademais esse serviço poderá restringir-se a atendimento eletrônico, conforme previsto na lei, inserindo-se, assim, no amplo serviço de informática do Poder Executivo.

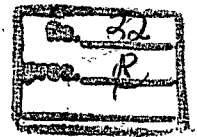
5. A tabela de multa anexa à lei, com valor por metro de testada do imóvel, não viola o princípio da razoabilidade, não tendo caráter confiscatório, nem mesmo pela previsão de cumulação a cada trinta dias, critério necessário e que vem sendo adotado desde a Lei n° 10.508, de 4 de maio de 1988. Incidente de inconstitucionalidade improcedente' (TJSP, II 0008436-60.2014.8.26.0000, Rel. Des. Itamar Gaino, 04-06-2014, m.v.).

A iniciativa legislativa reservada é matéria de direito excepcional, sendo impositiva sua interpretação restritiva que não permite dilatação nem presunção. Regra é a iniciativa legislativa pertencente ao Poder Legislativo; exceção é a atribuição de reserva a certa categoria de agentes, entidades e órgãos, e que, por isso, não se presume. Corolário é a devida interpretação restritiva às hipóteses de iniciativa legislativa reservada, perfilhando tradicional lição salientando que:

'a distribuição das funções entre os órgãos do Estado (poderes), isto é, a determinação das competências, constitui tarefa do Poder Constituinte, através da Constituição. Donde se conclui que as exceções ao princípio da separação, isto é, todas aquelas participações de cada poder, a título



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



secundário, em funções que teórica e normalmente competiriam a outro poder, só serão admissíveis quando a Constituição as estabeleça, e nos termos em que fizer. Não é lícito à lei ordinária, nem ao juiz, nem ao intérprete, criarem novas exceções, novas participações secundárias, violadoras do princípio geral de que a cada categoria de órgãos compete aquelas funções correspondentes à sua natureza específica' (J. H. Meirelles Teixeira. *Curso de Direito Constitucional*, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, pp. 581, 592-593).

Fixadas estas premissas, as reservas de iniciativa legislativa a autoridades, agentes, entidades ou órgãos públicos diversos do Poder Legislativo devem sempre ser interpretadas restritivamente na medida em que, ao transferirem a ignição do processo legislativo, operam reduções a funções típicas do Parlamento e de seus membros. Neste sentido, colhe-se da Suprema Corte:

'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-MC 724-RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27-04-2001).

'As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no artigo 61 da Constituição do Brasil – matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo' (RT 866/112).

'A disciplina jurídica do processo de elaboração das leis tem matriz essencialmente constitucional, pois



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



residem, no texto da Constituição - e nele somente -, os princípios que regem o procedimento de formação legislativa, inclusive aqueles que concernem ao exercício do poder de iniciativa das leis. - A teoria geral do processo legislativo, ao versar a questão da iniciativa vinculada das leis, adverte que esta somente se legitima - considerada a qualificação eminentemente constitucional do poder de agir em sede legislativa - se houver, no texto da própria Constituição, dispositivo que, de modo expresse, a preveja. Em consequência desse modelo constitucional, nenhuma lei, no sistema de direito positivo vigente no Brasil, dispõe de autoridade suficiente para impor, ao Chefe do Executivo, o exercício compulsório do poder de iniciativa legislativa' (STF, MS 22.690-CE, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 17-04-1997, v.u., DJ 07-12-2006, p. 36).

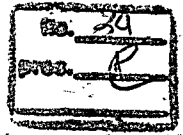
Postulado básico da organização do Estado é o princípio da separação dos poderes, constante do art. 5º da Constituição do Estado de São Paulo, norma de observância obrigatória nos Municípios conforme estabelece o art. 144 da mesma Carta Estadual.

Este dispositivo é tradicional pedra fundamental do Estado de Direito assentado na ideia de que as funções estatais são divididas e entregues a órgãos ou poderes que as exercem com independência e harmonia, vedando interferências indevidas de um sobre o outro. Todavia, o exercício dessas atribuições nem sempre é fragmentado e estanque, pois, observa a doutrina que:

'O princípio da separação dos poderes (ou divisão, ou distribuição, conforme a terminologia adotada) significa, portanto, entrosamento, coordenação, colaboração, desempenho harmônico e independente das respectivas



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



funções, e ainda que cada órgão (poder), ao lado de suas funções principais, correspondentes à sua natureza, em caráter secundário colabora com os demais órgãos de diferente natureza, ou pratica certos atos que, teoricamente, não pertenceriam à sua esfera de competência' (J. H. Meirelles Teixeira. *Curso de Direito Constitucional*, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, p. 585).

Como consequência do princípio da separação dos poderes, a Constituição Estadual, perfilhando as diretrizes da Constituição Federal, comete a um Poder competências próprias, insuscetíveis de invasão por outro. Assim, ao Poder Executivo são outorgadas atribuições típicas da função administrativa, como dispor sobre a sua organização e seu funcionamento. Em essência, a separação ou divisão de poderes:

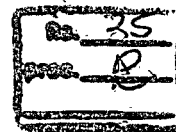
'consiste em confiar cada uma das funções governamentais (legislativa, executiva e jurisdicional) a órgãos diferentes (...). A divisão de Poderes fundamenta-se, pois, em dois elementos: (a) especialização funcional, significando que cada órgão é especializado no exercício de uma função (...); (b) independência orgânica, significando que, além da especialização funcional, é necessário que cada órgão seja efetivamente independente dos outros, o que postula ausência de meios de subordinação' (José Afonso da Silva. *Comentário contextual à Constituição*, São Paulo: Malheiros, 2006, 2ª ed., p. 44).

Também por decorrência do citado princípio da separação de poderes, e à vista dos mecanismos de controle recíprocos de um sobre o outro para evitar abusos e disfunções, a Constituição Estadual cuidou de precisar a participação do Poder Executivo no processo legislativo. Como observa a doutrina:

'É a esse arranjo, mediante o qual, pela



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



distribuição de competências, pela participação parcial de certos órgãos estatais controlam-se e limitam-se reciprocamente, que os ingleses denominavam, já anteriormente a Montesquieu, sistema de 'freios recíprocos', 'controles recíprocos', 'reservas', 'freios e contrapesos' (*checks and controls, checks and balances*), tudo isso visando um verdadeiro 'equilíbrio dos poderes' (*equilibrium of powers*).

(...)

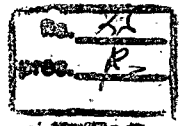
A distribuição das funções entre os órgãos do Estado (poderes), isto é, a determinação das competências, constitui tarefa do Poder Constituinte, através da Constituição. Donde se conclui que as exceções ao princípio da separação, isto é, todas aquelas participações de cada poder, a título secundário, em funções que teórica e normalmente competiriam a outro poder, só serão admissíveis quando a Constituição as estabeleça, e nos termos em que fizer. Não é lícito à lei ordinária, nem ao juiz, nem ao intérprete, criarem novas exceções, novas participações secundárias, violadoras do princípio geral de que a cada categoria de órgãos compete aquelas funções correspondentes à sua natureza específica' (J. H. Meirelles Teixeira. *Curso de Direito Constitucional*, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, pp. 581, 592-593).

Assim, se em princípio a competência normativa é do domínio do Poder Legislativo, certas matérias por tangenciarem assuntos de natureza eminentemente administrativa e, concomitantemente, direitos de terceiros ou o próprio exercício dos poderes estatais, são reservadas à iniciativa legislativa do Poder Executivo (arts. 24, § 2º e 47, II, XIV e XIX, a).

Esse desenho normativo de *status* constitucional – aplicável aos Municípios por obra do art. 144 da Constituição Estadual - permite assentar as seguintes conclusões:



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



(a) a iniciativa legislativa não é ampla nem livre, só podendo ser exercida por sujeito a quem a Constituição entregou uma determinada competência; (b) ao Chefe do Poder Executivo a Constituição prescreve iniciativa legislativa reservada em matérias inerentes à Administração Pública; (c) há matérias administrativas que, todavia, escapam à dimensão do princípio da legalidade consistente na reserva de lei em virtude do estabelecimento de reserva de norma do Poder Executivo. A propósito, frisa Hely Lopes Meirelles a linha divisória da iniciativa legislativa:

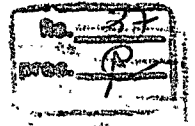
'Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal' (*Direito Municipal Brasileiro*, São Paulo: Malheiros, 1997, 9ª ed., p. 431).

Por outro lado, há a reserva da Administração Pública. Compete ao Chefe do Poder Executivo o exercício da direção superior da Administração, a prática de atos de administração típica e ordinária, e a disciplina de sua organização e de seu funcionamento (art. 47, II, XIV e XIX, a, da Constituição Estadual), consagrando atribuições de chefia de governo. Trata-se de espaço conferido com exclusividade ao Chefe do Poder Executivo no âmbito de seu poder normativo imune a interferências do Poder Legislativo, e que se radica na gestão ordinária dos negócios públicos, como se infere dos arts. 5º e 47, II, XIV e XIX, a, da Constituição Estadual.

Como antes acentuado, o objeto da lei não se encaixa em nenhuma dessas reservas, motivo bastante para desabonar a arguição de violação de separação de poderes por



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



vício de iniciativa.

Também não há incompatibilidade da lei local com os arts. 25 e 176, I, da Constituição Estadual.

A lei não cria obrigações para o Poder Executivo, estabelecendo deveres a particulares.

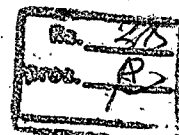
Ainda, a lei prescreve obrigação não se podendo cogitar que do exercício de sua execução e fiscalização derivem despesas novas sem cobertura financeiro-orçamentária, pois, já são precedentemente absorvidas pela polícia administrativa preexistente.

A jurisprudência desse egrégio Tribunal desabona o argumento articulado na petição inicial, como exprime o seguinte acórdão:

ACÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 4.518, de 4 de outubro de 2011 do Município de Suzano que instituiu a obrigação de fornecimento de cadeira de rodas pelas agências bancárias locais – Matéria de interesse local e também atinente à proteção e garantia de direitos de portadores de deficiência física e pessoas com mobilidade reduzida, em relação à qual era lícito ao Município legislar, nos exatos limites da competência definida nos artigos 23, inciso II, e 30, inciso I, da CF – Inocorrência, outrossim, de vício de iniciativa do projeto de lei pelo Legislativo, haja vista que a norma editada não regula questão estritamente administrativa, afeta ao Chefe do Poder Executivo, delimitada pelos artigos 24, § 2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174 da CE, aplicáveis ao ente municipal, por expressa imposição da norma contida no artigo 144 daquela mesma Carta – Previsão legal, na verdade, que apenas impõe obrigações a particulares e não implica aumento de despesa do Município, uma vez que o dever de fiscalização



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



do cumprimento das normas é conatural aos atos normativos e não tem efeito de gerar gastos extraordinários – Precedentes desta Corte – Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente' (TJSP, ADI 0006249-50.2012.8.26.0000, Rel. Des. Paulo Dimas Mascaretti, v.u., 12-09-2012).

Idênticos motivos afastam ofensa ao art. 176, I, da Constituição Estadual. A exigibilidade nele contida de previsão orçamentária é restrita a programas, projetos e atividades da Administração Pública que imponham encargos a ela, e não a terceiros" (v. fls. 589/600).

Verifica-se, daí, a legislação questionada nos autos trata tão somente de matéria relativa à proteção da saúde pública, de interesse da população local, sem imiscuir-se diretamente em nenhuma questão atinente à gestão e administração municipal, inexistindo restrição a sua edição a partir de proposta parlamentar.

Há que se notar, no entanto, que tal entendimento parte do pressuposto que as obrigações impostas na Lei Municipal nº 4.092/2015, exceto, à evidência, aquelas de caráter fiscalizatório, como destacado linhas atrás, dirigem-se exclusivamente aos particulares, não se voltando a órgãos, estabelecimentos ou agentes públicos.

Dentro desses limites, forçoso reconhecer que o artigo 8º, *caput* e parágrafo único, da Lei nº 4.092/2015, do Município de Dois Córregos, padece de nítida inconstitucionalidade.

Tais disposições contidas no ato normativo atacado além de imiscuírem-se na gestão municipal, ao impor obrigações à Administração, no tocante à manutenção dos prédios públicos, também claramente interfere no regime jurídico dos servidores municipais, em



relação aos quais estabeleceu nova espécie de responsabilização funcional; à evidência, cuida-se de matérias afetas privativamente ao Chefe do Poder Executivo, na forma definida nos artigos 24, § 2º, “4”⁶, e 47, incisos II e XIV⁷, da Constituição do Estado de São Paulo, razão pela qual o projeto de lei que as tenha por objeto não poderia decorrer de iniciativa parlamentar, haja vista implicar em violação ao princípio da separação dos poderes, inserido no artigo 5º da mesma Carta Constitucional.

Nesse passo, aludido artigo 8º e seu parágrafo único não podem remanescer no ordenamento jurídico, ante sua manifesta incompatibilidade com as regras constitucionais pertinentes, mas sem afetar a vigência e validade dos demais dispositivos legais da Lei nº 4.092/2015.

Ante o exposto, pelo meu voto, julgo procedente em parte a presente ação, para o fim de declarar a inconstitucionalidade do artigo 8º, *caput* e parágrafo único, da Lei nº 4.092, de 13 de maio de 2015, do Município de Dois Córregos.

PAULO DIMAS MASCARETTI
Desembargador

⁶ “Art. 24. (...)”

(...)

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

I - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

(...)

4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria”.

⁷ “Art. 47. Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

(...)

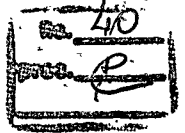
II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

(...)

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

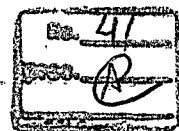


PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO





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	11	Acórdãos Eletrônicos	DIMAS BORELLI THOMAZ JUNIOR	1DA5085
12	34	Declarações de Votos	PAULO DIMAS DE BELLIS MASCARETTI	1DDB9B9

Para conferir o original acesse o site:

<https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do>, informando o processo 2107529-25.2015.8.26.0000 e o código de confirmação da tabela acima.