



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Registro: 2021.0000580148

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2211770-74.2020.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "POR MAIORIA DE VOTOS, JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE EM PARTE, EM MAIOR EXTENSÃO. VENCIDOS OS EXMOS. SRS. DES. MÁRCIO BÁRTOLI, PINHEIRO FRANCO, ADEMIR BENEDITO, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, COSTABILE E SOLIMENE E RICARDO TUCUNDUVA. FARÃO DECLARAÇÃO DE VOTO VENCEDOR OS EXMOS. SRS. DES. TORRES DE CARVALHO E RICARDO ANAFE.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PINHEIRO FRANCO (Presidente), JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, FERRAZ DE ARRUDA, ADEMIR BENEDITO, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, CLAUDIO GODOY, SOARES LEVADA, MOREIRA VIEGAS, COSTABILE E SOLIMENE, TORRES DE CARVALHO, RICARDO TUCUNDUVA, VIANNA COTRIM, FIGUEIREDO GONÇALVES, LUIS SOARES DE MELLO, RICARDO ANAFE, XAVIER DE AQUINO, MOACIR PERES E FERREIRA RODRIGUES.

São Paulo, 21 de julho de 2021

MÁRCIO BARTOLI

RELATOR

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Ação direta de inconstitucionalidade nº

2211770-74.2020.8.26.0000

São Paulo

Requerente: Prefeito do Município de Santo

André

43.706

I. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal que estabeleceu normas de limitação a sons e ruídos na cidade de Santo André, visando a assegurar o sossego público.

II. Alegações de incompatibilidade com norma infraconstitucional não podem ser analisadas nesta via. Parâmetro de controle em juízo de constitucionalidade é sempre uma norma constitucional. Em casos como o presente, julgado por Corte Estadual, o único parâmetro possível é a Constituição do Estado de São Paulo.

III. Inconstitucionalidade por aduzida inobservância da “NBR-10.151 - Avaliação do ruído em áreas habitadas visando o conforto da comunidade”, da ABNT, indicada como parâmetro pela Resolução nº 01/90 do CONAMA. Vencida a posição do Relator, no sentido de que a inovação na ordem jurídica advinda de atuação regulatória não pode ser oposta ao exercício legislativo de ente da federação, sob pena de afronta ao princípio da legalidade. Tese vencedora: possibilidade de o Município fixar, ante o peculiar interesse local, os parâmetros (de limite da poluição sonora) não superiores aos estabelecidos pelo Programa Nacional do Meio Ambiente, por via do CONAMA. Competência concorrente dos entes federados. Primazia da União para a edição de normas gerais. Na edição de normas locais, é necessária a observância da legislação estadual e federal, inclusive das Resoluções do CONAMA. Não permitida qualquer previsão no âmbito municipal que seja contrária ou menos restritiva. Art. 3º, I e II, da lei impugnada. Interpretação conforme a Constituição. Redução do limite máximo àqueles previstos nas Resoluções do CONAMA nº 01/90 e nº 02/90.

IV. Vício formal de iniciativa legislativa não verificado. Disciplina de tema não previsto no rol taxativo de assuntos reservados à iniciativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do artigo 24, §2º, da CE.

V. Vício material tampouco configurado. Lei que não se confunde



TRIBUNAL DE JUSTIÇA PODER JUDICIÁRIO São Paulo

com ato concreto de administração e não dispõe sobre assunto de reserva da administração. Norma geral obrigatória, emanada a fim de assegurar a qualidade do meio ambiente urbano, evitando-se a poluição sonora. Deveres criados à administração, sobretudo quanto à concretização e fiscalização do cumprimento da lei. Execução da norma é atividade típica do Poder Executivo e inerente à sua atuação. Cabe ao Município implementá-la por meio de provisões especiais, com respaldo no seu poder regulamentar (cf. artigos 84, IV, CF, e 47, III, CE), sempre respeitadas a conveniência e oportunidade da administração pública. Art. 225, CF. Defesa e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Dever do Estado, de maneira geral – incluindo-se Legislativo, Executivo e Judiciário. Inocorrência de usurpação das atribuições privativas do Chefe do Poder Executivo.

VI. Entendimento pacífico do STF e do Órgão Especial de que a ausência de indicação ou a indicação genérica das fontes de custeio relativas à execução da lei implica, no máximo, sua inexecutabilidade no mesmo exercício orçamentário em que promulgada. Não caracterizada ofensa aos arts. 25 e 176 da CE.

VII. Embora o cumprimento da lei possa, em tese, influir nas contas municipais, a norma em apreço não trata diretamente de matéria orçamentária, constatação que, por si só, afasta a incidência do art. 174 da CE.

VIII. Verificada, no entanto, inconstitucionalidade parcial da norma questionada. (i) Art. 4º, VIII. Regramento sobre propaganda eleitoral. Matéria concernente a direito eleitoral. Competência legislativa privativa da União. Inobservância do art. 22, I, CF, c.c. art. 144, CE. (ii) Expressão normativa “por agente credenciado ou conveniado do SEMASA”, constante do caput do artigo 5º, e inteiro teor do §2º do artigo 5º. Criação de atribuições a servidor e órgão de autarquia vinculada à administração municipal. Questão afeta à organização administrativa. Violação ao disposto nos incisos II, XIV e XIX, a, do art. 47, CE. (iii) Expressão normativa “no prazo de 30(trinta) dias, contados a partir da data de sua publicação”, constante do artigo 9º. Ressalvada a posição pessoal desta relatoria, de acordo com o entendimento consolidado pelo colegiado, a fixação de prazo rígido para que o Poder Executivo regulamente determinada disposição legal representa indevida interferência do Poder Legislativo em seu típico juízo de conveniência e oportunidade. Violação ao princípio da separação dos Poderes. Art. 5º, CE. Pedido julgado parcialmente procedente, em maior extensão, de acordo com a tese vencedora.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido liminar, ajuizada pelo Prefeito do Município de Santo André contra a Lei Municipal nº 10.235, de 12 de novembro de 2019, daquele município. Segundo o requerente, a norma, de iniciativa parlamentar, estabeleceu limitações à emissão de sons e ruídos de qualquer natureza na cidade de Santo André, violando, dessa forma, os artigos 5º; 25; 47, II, XI e XIV; 144; 174, I, II e III; e 176, I e II, todos da Constituição Estadual. Argumenta, em síntese, que a lei está maculada por vício de iniciativa, pois trata de matéria inserida nas funções típicas do Poder Executivo. Salaria, nesse sentido, que as atribuições decorrentes da Lei Municipal nº 10.235/2019 são atividades de gestão administrativa, incumbência reservada ao Executivo. Enfatiza que a norma determina o exercício de atividades e o cumprimento de obrigações para órgãos municipais, notadamente nos seus artigos 7º, 8º e 9º. Alega, assim, que a definição de atribuições à administração pública, por lei de origem parlamentar, representa ingerência na organização e funcionamento de órgãos públicos municipais, em afronta à Constituição Estadual e à Lei Orgânica de Santo André. Ressalta, ademais, o conflito da norma atacada com a lei municipal que trata do uso, ocupação e



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

parcelamento do solo. Acrescenta que o legislador limitou a emissão de ruídos para medições realizadas em ambientes externos, sem distinção entre zonas viárias, e fixou limites para ambientes internos em contraste com as regras gerais da NBR nº 10.151/2019. Considera desrespeitada a separação dos poderes, visto que a lei interferiu indevidamente em assuntos de reserva da administração. Reputa incompatível com a Constituição Estadual a imposição legal de que Prefeito regule norma tida como inconstitucional. Quanto às inconstitucionalidades por vício material, destaca o requerente que a norma em debate não especifica a fonte de custeio para a execução de seu objeto, deixando, desse modo, de observar os artigos 25, *caput*, e 176, I e II, da Constituição Paulista. Defende, por fim, a incompatibilidade com o disposto nos artigos 15 e 16 da Lei Complementar nº 101/2000. Requer a declaração de inconstitucionalidade da norma questionada, com efeitos *ex tunc* (cf. fls. 01/15). Constam documentos anexos à inicial (cf. fls. 16/71).

A liminar pleiteada foi indeferida pela decisão de fls. 73/75.

Certificou-se nos autos o decurso do prazo legal sem a manifestação da Procuradora-Geral do Estado (cf. fls. 82).

A Mesa Diretora da Câmara Municipal de Santo



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

André prestou informações às fls. 84/116, defendendo a constitucionalidade da Lei Municipal nº 10.235/2019, e encaminhou os documentos de fls. 117/119.

Manifestou-se a Procuradoria-Geral de Justiça pela procedência parcial do pedido (cf. fls. 122/145).

2. O pedido é parcialmente procedente.

Confira-se, antes de mais, o teor da Lei Municipal nº 10.235, de 12 de novembro de 2019, de Santo André:

LEI Nº 10.235, DE 12 NOVEMBRO DE 2019

O Presidente da Câmara Municipal de Santo André, no uso de suas atribuições legais e nos termos do artigo 46, parágrafo 7º da Lei Orgânica do Município de Santo André, promulga a seguinte lei:

PROJETO DE LEI CM Nº 43/2017

*AUTOR: VEREADOR EDUARDO MARCHIORI
 LEITE DA SILVA – EDUARDO LEITE – PT.*

*DISPÕE SOBRE A PROTEÇÃO CONTRA A
 POLUIÇÃO SONORA NO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ*

A Câmara Municipal de Santo André decreta:

*Art. 1º Esta lei estabelece normas de limitação
 quanto à emissão de sons e ruídos de qualquer natureza na cidade*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

de Santo André, visando assegurar o sossego público.

Art. 2º Constitui infração, a ser punida na forma desta lei, a produção de ruído, como tal entendido o som puro ou mistura de sons, com dois ou mais tons, capaz de prejudicar o sossego público.

Art. 3º Para os efeitos desta lei, consideram-se prejudiciais ao sossego público quaisquer ruídos que:

I – atinjam, no ambiente exterior ao recinto em que tem origem, nível sonoro superior a 85 (oitenta e cinco) decibéis;

II – alcancem, no interior de recintos situados em outros imóveis, o limite máximo de nível de ruído conforme segue:

LOCAIS	Diurno – das 7 h às 22 h	Noturno – das 22 h às 7 h
<i>Dormitórios residenciais; Leitos hospitalares, Enfermarias, Berçários e Centros Cirúrgicos; Escolas, Bibliotecas, Salas de Música, Salas de Desenho; Quartos de hotéis; Auditórios, Salas de Concerto, Teatro; Escritórios, Salas de Reunião, Salas de Gerência, Salas de Projetos e de</i>	<i>Até 35 dB(A)</i>	<i>Até 30 dB(A)</i>



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Administração.		
Salas de Estar residenciais; Recepção e Laboratórios hospitalares; Salas de Aula e Laboratórios de Escolas; Restaurantes, Salas de estar de Hotéis; Restaurantes; Igrejas e Templos.	Até 45 dB(A)	Até 40 dB(A)

Art. 4º São permitidos – observado o disposto no art. 2º desta lei os ruídos que provenham:

I – de sinos de igrejas ou templos e, bem assim, de instrumentos litúrgicos utilizados no exercício de culto ou cerimônia religiosa, celebrados no recinto das respectivas sedes das associações religiosas, no período de 7 às 22 horas, exceto aos sábados e na véspera dos dias feriados e de datas religiosas de expressão popular, quando então será livre o horário;

II – de bandas de música nas praças e nos jardins públicos em desfiles oficiais ou religiosos;

III – de sirenes ou aparelhos semelhantes usados para assinalar o início e o fim da jornada de trabalho, desde que funcionem apenas nas zonas apropriadas, como tais



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

reconhecidas pela autoridade competente e pelo tempo estritamente necessário;

IV – de sirenes ou aparelhos semelhantes, quando usados por batedores oficiais ou em ambulâncias ou veículos de serviço urgente, ou quando empregados para alarme e advertência, limitado o uso ao mínimo necessário;

V – de alto-falantes em praças públicas ou em outros locais permitidos pelas autoridades, durante o tríduo carnavalesco e nos 15 (quinze) dias que o antecedem, desde que destinados exclusivamente a divulgar músicas carnavalescas sem propaganda comercial;

VI – de máquinas e equipamentos utilizados em construções, demolições e obras em geral, no período compreendido entre 7 e 22 horas;

VII – de máquinas e equipamentos necessários à preparação ou conservação de logradouros públicos, no período de 7 às 22 horas;

VIII – de alto-falantes utilizados para propaganda eleitoral durante a época própria, determinada pela Justiça Eleitoral, e no período compreendido entre 9 e 22 horas.

Parágrafo único. A limitação a que se referem os



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

itens V, VI e VII deste artigo não se aplica quando a obra for executada em zona não residencial ou em logradouro público, nos quais o movimento intenso de veículos e, ou pedestres, durante o dia, recomende a sua realização à noite.

Art. 5º A medição de ruído será executada por agente credenciado ou conveniado do SEMASA, a partir da leitura efetuada de acordo com o preconizado pela NBR-ABNT vigente.

§ 1º Caso haja prévia autorização por parte do reclamante, a medição poderá ser realizada dentro das dependências de sua edificação.

§ 2º Todas as medições de nível de ruído realizadas deverão ser arquivadas no Departamento de Gestão Ambiental pelo período de 1 (um) ano ou anexadas em Processo Administrativo quando houver.

Art. 6º Fica proibida a emissão de ruído proveniente de sistema e fonte de som amplificado localizada no passeio público defronte a estabelecimentos para fins de propaganda comercial e anúncio de venda de produtos.

Art. 7º Em caso de descumprimento desta lei, o infrator será notificado para cessar imediatamente a atividade geradora de ruídos incompatíveis com os limites estabelecidos sob



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

pena de multa no valor correspondente a:

- 150 FMPs para níveis até 25% acima do estabelecido;
- 300 FMPs para níveis até 50% acima do estabelecido;
- 600 FMPs para níveis até 75% acima do estabelecido;
- 1000 FMPs para níveis até 100% acima do estabelecido.

Art. 8º Em caso de reincidência o valor da multa será aplicado em dobro, e os equipamentos causadores dos ruídos apreendidos.

Parágrafo único. Tratando-se de estabelecimento comercial ou industrial, a respectiva licença para localização poderá ser cassada, se as penalidades referidas nos artigos 5º e 6º desta lei se revelarem inócuas para fazer cessar o ruído.

Art. 9º O Poder Executivo regulamentará a presente lei no prazo de 30(trinta) dias, contados a partir da data de sua publicação.

Art. 10 Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Câmara Municipal de Santo André, em 12 de novembro de 2019, 466º ano da fundação da cidade.”

3. Consigna-se que as alegações de incompatibilidade da norma com a Lei Orgânica Municipal, com a Lei de Responsabilidade Fiscal ou **qualquer outra norma infraconstitucional** não podem ser analisadas nesta via. Isto porque, como já decidiu, exaustivamente, este Órgão Especial, o parâmetro de controle em juízo de constitucionalidade é sempre uma norma constitucional. E, em casos como o presente, **jugado por Corte Estadual, o único parâmetro possível é a Constituição do Estado de São Paulo.**

4. Já em exame do mérito, segundo a posição vencida deste relator, não se sustenta o argumento de que haveria inconstitucionalidade da norma em comento por suposta inobservância do quanto previsto na “*NBR-10.151 - Avaliação do ruído em áreas habitadas visando o conforto da comunidade*”, da Associação Brasileira de Normas Técnicas.

A Lei Federal nº 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, instituiu o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA e estipulou suas atribuições. Já a



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Resolução CONAMA nº 01/90¹ refere-se, de fato, expressamente à NBR-10.151², ao dispor sobre critérios de padrões de emissão de ruídos decorrentes de quaisquer atividades industriais, comerciais, sociais ou recreativas, inclusive as de propaganda política.

Porém, a lei federal acima citada não aborda a questão da poluição sonora. **O tema não possui, assim, previsão em lei de âmbito federal, sendo regulada diretamente pela Resolução CONAMA nº 01/90.** Impende observar que o CONAMA, presidido pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente, é órgão integrante do Poder Executivo. E, como é cediço, em princípio, cabe ao Executivo o poder regulamentar, que pressupõe a existência de lei, de modo que os atos expedidos pelo Executivo são, em regra, atos normativos secundários, infralegais, que têm por fim proporcionar a fiel execução da lei (artigo 84, IV, parte final, CF).

Como salienta **José Afonso da Silva**: “A questão mais delicada da Política Nacional do Meio Ambiente reside na qualidade dos meios normativos de sua execução. Habitou-se, desde o regime militar, a atuar nessa matéria por meio de portarias e

¹ <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=98> – acesso em 19 de maio de 2021.

² Registre-se que a Associação Brasileira de Normas Técnicas é uma **associação civil sem fins lucrativos**, conforme seu estatuto, disponível em seu sítio eletrônico: http://www.abnt.org.br/images/Docspdf/ESTATUTOABNT_abril18.pdf (acesso em 13 de maio de 2021).



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

resoluções de órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente, o que facilita a sua criação e alteração. Essa flexibilidade, se por um lado é conveniente, em face de situações de emergência, por outro importa insegurança jurídica para os destinatários desses instrumentos infralegais, cumprindo, mesmo, verificar, em cada caso, até que ponto a situação regulada não exigiria lei, a fim de resguardar o princípio da legalidade, que se acha inscrito no art. 5º, II, da Constituição da República”³.

Pontua Ingo Wolfgang Sarlet: “(...) a competência do CONAMA de expedir resoluções insere-se dentro do chamado Poder Regulamentar do Executivo, tendo em conta que o **exercício do poder regulamentar guarda uma relação de conformidade com a lei em sentido formal, pois o Poder Executivo, ao expedir os regulamentos, contribui e complementa a ordem jurídico-legislativa, inclusive, em certos casos, como condição de eficácia da lei em sentido formal. (...) É da nossa história constitucional o fato que Poder Regulamentar é atribuído ao Chefe do Poder Executivo que detém a competência para expedir decretos e regulamentos. Esta constatação, que decorre da própria definição constitucional, estabelece um claro limite ao Poder**

³ *Direito Ambiental Constitucional* – 4ª ed., 2ª tiragem – São Paulo: Malheiros, 2003, pág. 211.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Regulamentar, com respaldo, também, decorrente do princípio da reserva legal e da legalidade, aplicável a administração pública, por força do art. 37, caput, da Carta Magna. A par disso, conforme aponta Celso Antônio Bandeira de Mello, a legalidade é instrumento para viabilizar o propósito de garantir a igualdade e a segurança jurídica, sendo, portanto, igualmente corolário do princípio da isonomia. Isto porque, no Estado de Direito os cidadãos não podem ser surpreendidos por restrições ou imposições que não estejam previstos na lei. O regulamento, portanto, não pode operar contra a lei, ultra legem, nem praeter legem. Opera unicamente secundum e intra legem. A decorrência desta concepção é a existência de âmbitos materiais de lei e de regulamento. Assim, são constitucionalmente matérias reservadas à lei: a) normas proibitivas que interfiram no âmbito de liberdade dos administrados, sendo que cabe a lei impor ou proibir; b) restrição de direitos e respectivas penalizações administrativas ou criminais; c) adoção do princípio da anterioridade, ou seja, as normas legais para gerarem efeitos devem ser anteriormente editadas. Conseqüentemente, regulamentos que estabeleçam restrições a direitos e liberdades sem respaldo em lei formal não encontram abrigo em nosso sistema. (...) A doutrina, tradicionalmente, aponta



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

*três funções para o Poder Regulamentar previsto no ordenamento brasileiro: a) solucionar a execução da lei, quando for o caso; b) facilitar a execução da lei, especificá-la de modo praticável e acomodar o aparelho administrativo para bem observá-la e c) incidir no campo da discricionariedade técnica. Precisamente esta terceira função identificada - incidir no campo da discricionariedade técnica – constitui, em termos gerais, a principal atribuição do CONAMA, que, mediante recurso, em geral, a outros ramos do saber, **edita atos normativos com o objetivo de dar a devida concretização e execução à legislação.** A função do regulamento, neste sentido, é a de, por meio de conceitos outros que não jurídicos, **explicitar, as normas previstas na lei formal.** A legislação ambiental é complementada por Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. (...) **Eventual excesso na regulamentação que extrapole o limite do poder regulamentar implicará na afetação dos dispositivos que exteriorizam estas regras. Nesta quadra um Decreto ou uma Resolução que ultrapasse a sua função regulamentar será tido como inconstitucional, ao regulamentar campo material, cuja reserva constitucionalmente prevista é da lei. Nesta linha de raciocínio o excesso de regulamentação resultará em um problema de***



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

constitucionalidade e não de legalidade”⁴.

Assim, o fato de a Lei da Política Nacional do Ambiente atribuir ao CONAMA amplo espaço de atuação regulatória no que tange ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente, com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, não o torna titular de atribuição tipicamente legislativa.

Apreciando questão bastante assemelhada a este julgamento, o **Ministro Gilmar Mendes** proferiu a seguinte decisão monocrática: *“Trata-se de recurso extraordinário interposto em face de acórdão do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul ementado nos seguintes termos: ‘APELAÇÃO. DIREITO PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. POLUIÇÃO SONORA. DETERMINAÇÃO DE ISOLAMENTO ACÚSTICO, SOB PENA DE INTERDIÇÃO DE ATIVIDADE. CABIMENTO. (...) II – Válida a lei municipal, que dispõe sobre ruídos, sons excessivos ou incômodos, não desatendida, no caso. RECURSO PROVIDO’. (fl. 582) No recurso extraordinário, interposto com fundamento no art. 102, inciso III, alíneas “a”, “c” e “d”, da Constituição Federal, sustenta-se, em preliminar, a repercussão geral da matéria deduzida no recurso. No*

⁴ *As resoluções do CONAMA e o princípio da legalidade: a proteção ambiental à luz da segurança jurídica.* Revista Jurídica da Presidência, v. 10, n 90 (2008). Disponível em <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/259/247>. Acesso em 19 de maio de 2021.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

mérito, aponta-se violação aos artigos 1º; 5º; 23; 24; VI; 30, II; e 225, todos do texto constitucional. Alega-se que a Lei Municipal 3.434/2005 do Município de Uruguaiana/RS – que dispõe sobre os níveis de ruídos toleráveis em época de carnaval – é inconstitucional. Primeiramente, porque a matéria por ela tratada escapa do âmbito de sua competência constitucional. Segundo, pela violação ao princípio da razoabilidade. Sustenta-se que a União tem primazia para a edição de normas gerais atinentes ao meio ambiente, a despeito da competência concorrente dos entes federados para legislar sobre a matéria, razão pela qual as diretrizes instituídas pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) – órgão consultivo e deliberativo para a formulação de diretrizes governamentais para o meio ambiente e recursos naturais – devem ser observadas por todos os níveis da Federação. Afirma-se que a Resolução/CONAMA/Nº 001, de 8 de março de 1990, instituiu o padrão mínimo de conforto para poluição sonora de acordo com normas técnicas especiais, não podendo ser contrariada mediante a edição de atos normativos locais. Requer-se, em síntese, seja declarada a inconstitucionalidade da Lei Municipal 3.434/2005. Às fls. 723-724, a Procuradoria-Geral da República opina pelo provimento do recurso.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Decido. No caso, o acórdão recorrido não desrespeitou quaisquer das normas constitucionais apontadas. Na espécie, extraio os seguintes fundamentos do aresto impugnado: 'No mérito, tem-se que é permitido aos Municípios, na forma do art. 30, II, da Constituição Federal, suplementar a legislação estadual, quanto aos limites de emissão sonora, como decidido na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7000993143, que apreciou pedido idêntico ao agora discutido, em relação ao Município de Torres. Portanto, válida a Lei Municipal n. 3434/2005, do Município de Uruguaiana, que dispõe sobre ruídos, sons excessivos ou incômodos'. No caso, ademais, há declaração do Diretor do Departamento de Meio Ambiente do Município, informando que, durante os ensaios do carnaval de 2006, nas fiscalizações realizadas pelo Departamento de Meio Ambiente e PATRAM, não foi constatado problemas quanto aos limites sonoros expressos na legislação vigente'. (fls. 584-585) Em síntese, o recorrente sustenta a inconstitucionalidade de norma municipal que disponha sobre os níveis de ruídos configuradores de poluição sonora em desconformidade com o padrão fixado pela União, por meio de norma regulamentadora do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). No entanto, verifico que o acórdão recorrido não violou a Constituição Federal, ao reconhecer a



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

constitucionalidade da norma municipal, uma vez que ao município fica reservada a competência para legislar sobre assuntos de interesse local e, além disso, suplementar a legislação federal, no que couber, em conformidade com o disposto nos incisos I e II do art. 30 da Carta Magna. Ressalte-se que não se configura inconstitucionalidade formal de norma local pela simples circunstância de legislar de forma distinta do disposto em mera resolução do CONAMA. Posto isso, ante sua manifesta improcedência, nego seguimento ao recurso extraordinário (art. 557, caput, do CPC). Publique-se”⁵.

Logo, como salientado na decisão monocrática citada, **não se verifica a inconstitucionalidade formal de uma norma local por trazer previsão diversa da constante em Resolução do CONAMA, ato normativo de natureza infralegal.**

Em sede de controle concentrado, o **Plenário do Supremo Tribunal Federal** deliberou que **inovação infralegal na ordem jurídica advinda de atuação regulatória não pode ser oposta ao exercício legislativo do ente da federação, sob pena de afronta ao princípio da legalidade**; de modo que **não restaria caracterizada inconstitucionalidade formal a edição, por ente**

⁵ RE 739062/RS, DJe 21/05/2013 - destacado.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

federado, de lei (editada em sede de competência suplementar) que traga disposições diversas das previstas em resolução expedida (no caso então analisado pelo Supremo) por agência reguladora.

Veja-se: “Admitir que a União, a despeito de editar normas gerais, regule situações particulares, esgotando o tema legislado, implica esvaziamento do poder dos estados de legislar supletivamente. O Supremo não estaria preservando regras de convivência entre os entes, mas permitindo que um – o central – sufoque a autonomia política de outros – estados e Distrito Federal. Ausente normatização explicitamente oposta às diretrizes gerais estabelecidas em lei federal, deve-se prestigiar a autonomia dos entes estaduais. Quanto ao argumento da proibição por meio da Resolução RDC nº 328, de 1999, com a redação dada pela Resolução RDC nº 173, de 2003, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, verifica-se inovação infralegal na ordem jurídica que não pode ser oposta ao exercício legislativo dos estados, sob pena de afronta ao princípio da legalidade. A circunstância de a Lei federal nº 9.782, de 1999, mediante a qual foi criada a aludida Agência, ter instituído amplo espaço de atuação regulatória em favor da autarquia não a torna titular de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

atribuição tipicamente legislativa, de modo a poder expedir atos de hierarquia eventualmente superior às leis estaduais. Não há, portanto, incompatibilidade da norma impugnada com o comando constitucional que confere à União o poder legislativo quanto às normas gerais. Mesmo se admitido estar em jogo disciplina sobre saúde, deve-se reconhecer ter o Estado do Acre atuado, exclusivamente, no âmbito normativo suplementar, prevendo situações específicas sem discrepâncias com o exercício concreto e anterior da competência geral pela União, ausente, portanto, a inconstitucionalidade formal aduzida” (STF, Plenário, ADI 4954/AC, rel. Min. Marco Aurélio, j. 20/08/2014).

De mais a mais, a matéria tratada pelo dispositivo em análise é, inquestionavelmente, **de interesse local**. Os eventos, atividades e locais, para os quais se fixaram limites de sons e ruídos, foram definidos em atenção à realidade específica do Município de Santo André e às particularidades do contexto local da cidade.

Como afirma **Hely Lopes Meirelles**, o interesse local se caracteriza pela **predominância**, e não pela **exclusividade**, do interesse para o Município em relação ao do Estado e da União. Acrescenta, ainda, que muitas atividades, em que pese tuteladas pela União ou pelos Estados-membros, “*deixam remanescer aspectos da*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

competência local, e sobre os quais o Município não só pode como deve intervir, atento a que a ação do Poder Público é sempre um poder-dever. Se o Município tem o poder de agir em determinado setor para impedir, amparar ou regulamentar atividade útil ou atividade nociva à coletividade, tem, correlatamente, o dever de agir, como pessoa administrativa que é, armada de autoridade pública e de poderes próprios para a realização de seus fins”⁶.

Portanto, a regulação da aceitabilidade de sons/ruídos advindos dos estabelecimentos elencados, eventos e atividades realizados no Município há que ser feita pelo Poder Público Municipal, pela via legislativa.

Além disso, no caso em tela, reitera-se, não existe lei federal em sentido formal a reger a matéria. Ainda que se entenda se tratar de tema a ser regulado por normas gerais, é plenamente cabível a atuação legislativa do município no âmbito da competência suplementar. Frise-se, a propósito do cabimento da competência suplementar nessa seara, que o Estado de São Paulo, em 10 de dezembro de 2015, editou a Lei Estadual nº 16.049, a qual *“dispõe sobre a emissão de ruídos sonoros provenientes de aparelhos de som portáteis ou instalados em veículos automotores estacionados*

⁶ *Direito Municipal Brasileiro* – 17ª ed. – São Paulo: Malheiros, 2008, págs. 136/137.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

e dá outras providências”.

Pontue-se que os precedentes do **Supremo Tribunal Federal** acima citados reconheceram também a existência de interesse local a ensejar a edição de normativas municipais em casos semelhantes ao presente. E na mesma direção já decidiu este Órgão Especial:

*“Arguição de inconstitucionalidade. **Lei municipal que "dispõe sobre avaliação da aceitabilidade de ruídos na cidade de São Paulo, visando o conforto da comunidade". Alegação de que um dos dispositivos da normativa afrontaria o pacto federativo, pela inobservância ao quanto previsto na "NBR-10.151 - Avaliação do ruído em áreas habitadas visando o conforto da comunidade", da Associação Brasileira de Normas Técnicas, indicada como parâmetro pela Resolução nº 01/90 do Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Inocorrência. Não se verifica a inconstitucionalidade formal de norma local por trazer previsão diversa da constante em ato normativo de natureza infralegal. Inovação na ordem jurídica advinda de atuação regulatória não pode ser oposta ao exercício legislativo do ente da federação, sob pena de afronta ao princípio da legalidade. Matéria de interesse local. A regulação da aceitabilidade de sons e ruídos advindos de eventos e atividades realizados no Município,*****



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

*dadas as suas proporções e características, particulares ao contexto local, há que ser feita pelo Poder Público Municipal. Inexistência, ademais, de lei federal em sentido formal a reger o tema. A normativa municipal somente exclui de seu âmbito de incidência situações e atividades pontuais, que necessitam de tratamento diverso, pois a emissão de sons e ruídos acima dos níveis estipulados na NBR 10.151 é inerente àquelas, de modo que, condiciona-las à observância de tal parâmetro equivaleria a inviabiliza-las. A exceção que o dispositivo contempla não é irrestrita, pois sujeita às balizas de conveniência e oportunidade da Administração Municipal. Pretende a lei proporcionar o exercício de direitos culturais, bem como viabilizar o acesso às fontes da cultura nacional, apoiando e incentivando a valorização e a difusão das suas manifestações – o que, aliás, é dever do Poder Público, inclusive municipal, nos termos dos artigos 215 e seguintes da Constituição Federal. **Exercício, pelo Município, de competência legislativa constitucionalmente assegurada e nos limites da razoabilidade. Arguição improcedente.***” (TJSP; Incidente De Arguição de Inconstitucionalidade Cível 0054726-65.2016.8.26.0000; Relator (a): Márcio Bartoli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 3ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 10/05/2017; Data



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

de Registro: 24/05/2017, grifado).

5. Entretanto, prevaleceu neste julgamento o entendimento do E. Desembargador Ricardo Anafe, no sentido de que, na edição de normas locais, é necessária a observância da legislação estadual e federal, inclusive das Resoluções do CONAMA. Conforme a declaração de voto vencedor integrante deste acórdão, restou decidido que não é permitida qualquer previsão no âmbito municipal que seja contrária ou menos restritiva. Há que se dar interpretação conforme a Constituição ao artigo 3º, I e II, da lei impugnada, para que se reduza o limite máximo, na esfera municipal, àqueles previstos nas Resoluções do CONAMA nº 01/90 e nº 02/90, nos termos do voto vencedor.

6. No que toca à aduzida inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, tampouco prospera a tese suscitada pelo requerente, na medida em que a lei municipal (a) não cria ou extingue cargos, funções ou empregos públicos, (b) não fixa a respectiva remuneração; (c) também não cria ou extingue Secretarias e órgãos da administração pública; e, finalmente, (d) não dispõe sobre servidores públicos ou acerca de seu regime jurídico. Nada indica, portanto, infringência à iniciativa legislativa **taxativamente** atribuída de forma exclusiva ao Chefe do Poder Executivo, nos



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

termos do artigo 24, §2º, da Constituição Paulista.

Aliás, ao examinar a controvérsia acerca da competência para iniciativa de lei municipal que preveja a obrigatoriedade de **instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias**, o **Supremo Tribunal Federal** consolidou a **Tese nº 917 de Repercussão Geral**, no sentido de que *“não usurpa 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)”*.

A partir do enunciado firmado no recurso paradigma, não seria lógico acolher o argumento que sustenta a usurpação da competência legislativa exclusiva do Chefe do Executivo no caso dos autos – *em que a lei combatida, com as ressalvas a serem feitas neste voto, apenas disciplina a proteção contra a poluição sonora* –, **se o próprio Supremo Tribunal Federal já reconheceu a validade de lei municipal que impôs à administração pública até mesmo a obrigação de promover a instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais.**



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Ainda sobre o tema, anota a doutrina de **Gilmar Mendes**: *“Em algumas hipóteses, a Constituição reserva a possibilidade de dar início ao processo legislativo a apenas algumas autoridades ou órgãos. Fala-se, então, em iniciativa reservada ou privativa. Como figuram hipóteses de exceção, os casos de iniciativa reservada não devem ser ampliados por via interpretativa.”*⁷

7. Afastado o vício formal de constitucionalidade, cumpre destacar que a lei em debate **não constitui ato concreto de administração, tampouco se confunde com qualquer assunto de reserva da administração**. Sua edição, por conseguinte, não materializa violação ao princípio da Separação dos Poderes.

Cuida-se, em verdade, de norma geral obrigatória, emanada a fim de assegurar a qualidade do meio ambiente urbano, evitando-se a poluição sonora. Cabe ao Município implementá-la por meio de provisões especiais, com respaldo no seu poder regulamentar⁸ (cf. artigos 84, IV, CF, e 47, III, CE), sempre respeitadas a conveniência e oportunidade da administração pública.

⁷ Mendes, Gilmar Ferreira. Curso de direito constitucional. 2. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2017. Página 803.

⁸ De acordo com os ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello, *“melhor seria designar tal atribuição como ‘dever regulamentar’, pois o que o Chefe do Executivo tem é o dever de regulamentar as leis que demandam tal providência, e não meramente um ‘poder’ de fazê-lo”* (Curso de Direito Administrativo, 29ª edição, Malheiros Editores, São Paulo, 2012, p. 357).



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

8. Também não se verifica contrariedade à Constituição Estadual, unicamente por a lei atacada gerar eventuais ônus à administração pública, relacionados, principalmente, à fiscalização do cumprimento de suas disposições. Aqui, é importante lembrar que ao Executivo e ao Legislativo correspondem, tipicamente, funções específicas e separadas. Como leciona a doutrina de **Hely 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 e 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 materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental”*. E arremata o autor: *“A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre sua execução.”⁹

Em suma, **se a concretização de lei** que dispõe genericamente sobre limitações quanto à emissão de sons e ruídos na cidade de Santo André, visando a assegurar o sossego público, **está entre as atividades típicas do Poder Executivo – e inerente à sua atuação** -, conclui-se ser lícito ao Poder Legislativo Municipal impor-lhe, por meio da norma dotada de razoáveis níveis de abstração, o exercício de tais funções.

Por oportuno, rememora-se que, de acordo com previsão expressa do artigo 225 da Constituição da República, são incumbências também do Poder Público a defesa e a preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e **essencial à sadia qualidade de vida**.

Extrai-se do próprio comando constitucional federal **o dever do Estado, de maneira geral** – incluindo-se aí Legislativo, Executivo e Judiciário –, de fomentar a proteção do meio ambiente, justamente o que foi feito pela lei em julgamento.

Dessa forma, se o texto impugnado se limitou a **introduzir uma forma de, no âmbito local, levar a cumprimento certo**

⁹ MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito Municipal Brasileiro*, 17ª edição, atualizada por Adilson Abreu Dallari (Coordenador), Malheiros Editores, p. 631, grifado.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

dever estatal relacionado à efetivação de direito fundamental expressamente previsto nos textos das Constituições Federal e Estadual, com a previsão de instrumentos mínimos capazes de garantir a exequibilidade e eficácia da nova determinação instituída no ordenamento, caberá à administração pública, a partir dessas previsões genéricas e abstratas, a fiel execução da lei.

9. Vale acrescentar que é de competência do Poder Legislativo, ao criar a lei, estabelecer os direitos e obrigações inovadores no ordenamento - **de forma abstrata, porém com caráter de obrigatoriedade** - delimitando, assim, **o âmbito e os limites** a serem observados pelo Poder Executivo no exercício do poder regulamentar. As obrigações instituídas pela lei impugnada e alguns dos meios relacionados ao seu cumprimento devem surgir (leia-se: ser identificados com caráter de originalidade), justa e legitimamente, **por meio da lei ora contestada**, e não em atos concretos regulamentares.

Nas palavras de **Celso Antônio Bandeira de Mello**¹⁰: **“(...) ao regulamento desassiste incluir no sistema positivo qualquer regra geradora de direito ou obrigação novos. Nem favor nem restrição que já não se contenham previamente**

¹⁰ Curso de Direito Administrativo, 29ª ed., Malheiros Editores, São Paulo, 2012, págs. 359/360



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

na lei regulamentada podem ser agregados pelo regulamento. Há inovação proibida sempre que seja impossível afirmar-se que aquele específico direito, dever, obrigação, limitação ou restrição já estavam estatuídos e identificados na lei regulamentada. Ou, reversamente: há inovação proibida quando se possa afirmar que aquele específico direito, dever, obrigação, limitação ou restrição incidentes sobre alguém não estavam já estatuídos e identificados na lei regulamentada. (...) É, pois, à lei, e não ao regulamento, que compete indicar as condições de aquisição ou restrição de direito. Ao regulamento só pode assistir, à vista das condições preestabelecidas, a especificação delas. E esta especificação tem que se conter no interior do conteúdo significativo das palavras legais enunciadoras do teor do direito ou restrição e do teor das condições a serem preenchidas. Deveras, disciplinar certa matéria não é conferir a outrem o poder de discipliná-la. Fora isto possível, e a segurança de que 'ninguém poderá ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei' deixaria de se constituir em proteção constitucional. Em suma: não mais haveria a garantia constitucional aludida, pois os ditames ali insculpidos teriam sua valia condicionada às decisões infraconstitucionais, isto é, às que resultassem do querer do legislador ordinário. (...) 27. Por isto, a lei que limitar-se a



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

(pretender) transferir ao Executivo o poder de ditar, por si, as condições ou meios que permitem restringir um direito configura delegação disfarçada, inconstitucional.”

Assim, ressalvados os dispositivos legais a serem destacados neste voto, não se pode afirmar que houve usurpação das atribuições privativas do Chefe do Poder Executivo.

10. Convém pontuar, ainda, que a ausência de indicação de recursos disponíveis para fazer frente aos encargos possivelmente advindos da execução da lei analisada não acarreta, necessariamente, a inconstitucionalidade do diploma. Afinal, é sólido o entendimento firmado neste **Órgão Especial** – alinhado à jurisprudência do **Supremo Tribunal Federal**¹¹ –, segundo o qual a ausência de indicação ou a indicação genérica das fontes de custeio relativas à execução de determinada lei implica, no máximo, sua inexecutabilidade no mesmo exercício orçamentário em que promulgada, mas não sua inconstitucionalidade.

Vale dizer que são possíveis tanto o remanejamento orçamentário, quanto sua complementação com verbas adicionais para a acomodação das novas despesas. Possível, ademais, em última análise, a postergação do planejamento dos

¹¹ Neste sentido, têm-se os seguintes julgados proferidos pela Suprema Corte: ADI 2343/SC Rel. Min. Nelson Jobim, j. 29.03.2001 e ADI 3599/DF Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 21.05.2007.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

novos gastos para o exercício orçamentário subsequente, para que a administração preserve a integridade de suas finanças.

Nesse sentido dispõe a própria Constituição do Estado, que veda, em seu artigo 176 (mencionado pelo próprio requerente na inicial), o início de programas, projetos e atividades não incluídos na lei orçamentária anual, bem como a realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais. Ausente específica previsão orçamentária do gasto, e restando impossível a complementação do orçamento, deverá o dispêndio ser incluído já no orçamento subsequente.

Cuida-se, portanto, de mero caso de inexecutabilidade da norma, fundamento que, todavia, não se presta a torná-la inconstitucional.

Ilustrando referida conclusão, de rigor a menção aos seguintes precedentes: (1) Direta de Inconstitucionalidade 2201276-58.2017.8.26.0000; Relator **Des. Salles Rossi**; Órgão Especial; Data do Julgamento: 21/02/2018; (2) Direta de Inconstitucionalidade 2166854-57.2017.8.26.0000; **minha Relatoria**; Órgão Especial; Data do Julgamento: 31/01/2018; (3) Direta de Inconstitucionalidade 2087334-48.2017.8.26.0000; Rel. **Des. Ferraz**



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

de Arruda; Órgão Especial; Data do Julgamento: 29/11/2017; **(4)** Direta de Inconstitucionalidade 2065188-76.2018.8.26.0000; Rel. **Des. Cristina Zucchi**; Órgão Especial; Data do Julgamento: 15/08/2018; **(5)** Direta de Inconstitucionalidade 2248076-47.2017.8.26.0000; Rel. **Des. Beretta da Silveira**; Órgão Especial; Data do Julgamento: 08/08/2018; **(6)** Direta de Inconstitucionalidade 2029897-15.2018.8.26.0000; Rel. **Des. Evaristo dos Santos**; Órgão Especial; Data do Julgamento: 01/08/2018; e **(7)** Direta de Inconstitucionalidade 2253215-77.2017.8.26.0000; Rel. **Des. João Carlos Saletti**; Órgão Especial; Data do Julgamento: 01/08/2018.

Inexiste, assim, na norma impugnada, ofensa às regras contidas nos artigos 25 e 176 da Constituição do Estado.

11. Acresça-se que, embora o cumprimento das disposições legais em análise, sobretudo com a fiscalização de sua obediência, possa, em tese, influir nas contas municipais, a lei andreense não trata diretamente de matéria orçamentária, constatação que, por si só, afasta a incidência do artigo 174 da Constituição Paulista.

12. Por fim, a despeito da higidez constitucional verificada na maior parte do texto legal, acolhe-se parcialmente o



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

parecer da Procuradoria-Geral de Justiça, reconhecendo-se, neste voto, tão-somente a inconstitucionalidade do **artigo 4º, VIII; da expressão normativa “por agente credenciado ou conveniado do SEMASA”, constante do caput do artigo 5º; do inteiro teor do §2º do artigo 5º; bem como da expressão normativa “no prazo de 30 (trinta) dias, contados a partir da data de sua publicação”, constante do artigo 9º**, todos da Lei nº 10.235/2019, de Santo André.

Com efeito, o inciso VIII do artigo 4º disciplina a utilização de alto-falantes para propaganda eleitoral, matéria concernente ao direito eleitoral e, assim, evidentemente de competência legislativa **privativa** da União, por força do artigo 22, I¹², da Constituição da República, que deve ser respeitado na produção da lei municipal, segundo o disposto no artigo 144 da Constituição Paulista.

Verifica-se igualmente vício material de constitucionalidade da expressão “*por agente credenciado ou conveniado do SEMASA*”, constante do *caput*, e do inteiro teor do §2º, ambos do artigo 5º, porquanto criam atribuições ao *Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André – Semasa*, autarquia

¹² CF, Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: I - direito civil, comercial, penal, processual, **eleitoral**, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho (grifado).



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

vinculada à administração municipal. Nesse particular, a norma cuida, efetivamente, de **questão afeta à organização administrativa**, interferindo em funções constitucionais do Executivo, a teor do disposto nos incisos II, XIV e XIX, a, do artigo 47 da Constituição Estadual.

Quanto ao sobredito excerto do artigo 9º, cumpre registrar que o estabelecimento de prazo rígido para que o Prefeito Municipal exerça seu poder regulamentar igualmente representa afronta ao princípio da Separação dos Poderes.

Ressalvado o posicionamento pessoal desta relatoria¹³, deve ser reconhecido vício de constitucionalidade na expressão “*no prazo de 30(trinta) dias, contados a partir da data de sua publicação*”, uma vez que, por meio de sua redação, o legislador municipal invadiu o âmbito das atribuições do Poder Executivo, interferindo, indevidamente, no juízo de conveniência e oportunidade a ser exercido pelo Administrador no que diz respeito ao momento de efetivar a regulamentação da lei em análise.

Diante disso, em observância ao entendimento

¹³ Nos termos do qual, respeitadas os entendimentos em sentido diverso, a previsão pela normativa municipal de prazo para sua regulamentação pelo Poder Executivo não configura afronta à separação dos Poderes; mas, sim, garantia. Com efeito, a previsão de prazo para efetivação da regulamentação – quando essa se faz necessária – visa a impedir que um Poder (o Legislativo) fique à mercê de outro (na hipótese, o Executivo), assegurando a exequibilidade/aplicabilidade da lei expedida.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

firmado por este Órgão Especial¹⁴ no exame de disposições legais semelhantes, é caso de se declarar a inconstitucionalidade da expressão mencionada, excluindo-a do texto impugnado.

13. Ante o exposto, este voto julgava parcialmente procedente o pedido, declarando-se a inconstitucionalidade do artigo 4º, VIII; da expressão “*por agente credenciado ou conveniado do SEMASA*”, constante do *caput* do artigo 5º; do inteiro teor do §2º do artigo 5º; bem como da expressão “*no prazo de 30(trinta) dias, contados a partir da data de sua publicação*”, constante do artigo 9º, todos da Lei Municipal nº 10.235/2019, de Santo André. Por maioria, o pedido foi julgado procedente em parte, porém em maior extensão, nos termos da declaração de voto vencedor do E. Desembargador Ricardo Anafe.

Márcio Bartoli

Relator

¹⁴ Nesse sentido, confirmam-se os seguintes precedentes: (a) Direta de Inconstitucionalidade 2109612-09.2018.8.26.0000; Relator: Evaristo dos Santos; Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo; Data do Julgamento: 07/11/2018; (b) Direta de Inconstitucionalidade 2178107-08.2018.8.26.0000; Relator: Ferraz de Arruda; Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo; Data do Julgamento: 07/11/2018; e (c) Direta de Inconstitucionalidade 2226116-35.2017.8.26.0000; minha relatoria; Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo; Data do Julgamento: 13/06/2018.