



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

**Registro: 2014.0000110748**

**ACÓRDÃO**

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

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

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RENATO NALINI (Presidente), GRAVA BRAZIL, PAULO DIMAS MASCARETTI, LUIS GANZERLA, ITAMAR GAINO, ARANTES THEODORO, JOSÉ DAMIÃO PINHEIRO MACHADO COGAN, JOÃO CARLOS SALETTI, GONZAGA FRANCESCHINI, ANTONIO CARLOS MALHEIROS E MÁRCIO BARTOLI, julgando a ação improcedente; e LUIS SOARES DE MELLO, VANDERCI ÁLVARES, TRISTÃO RIBEIRO, EROS PICELI, ELLIOT AKEL, GUERRIERI REZENDE, ANTONIO LUIZ PIRES NETO, PÉRICLES PIZA, EVARISTO DOS SANTOS (com declaração) E CAUDURO PADIN, julgando a ação procedente.

São Paulo, 12 de fevereiro de 2014.

**ROBERTO MAC CRACKEN**

**RELATOR**

**Assinatura Eletrônica**



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 0190339-62.2013.8.26.0000

AUTOR: PREFEITA DO MUNICÍPIO DE GUARUJÁ

RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE GUARUJÁ

COMARCA: SÃO PAULO

VOTO Nº 16.559

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

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
 JULGADA IMPROCEDENTE.

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

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



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

inconstitucionalidade.

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

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

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

Do essencial, é o relatório.

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

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

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

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



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

estabelecimentos similares.

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

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

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

**I - advertência;**

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

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

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

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

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

Com o devido respeito, a presente demanda é improcedente.

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

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

**VI - a representação de inconstitucionalidade de**



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

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

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

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

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

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

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

E nem há que se falar em simetria à Constituição do Estado de São Paulo ou norma de repetição obrigatória, porquanto, dentre as matérias que a Constituição



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

Bandeirante exige que sejam tratadas por Lei Complementar (art. 23), não há previsão da matéria referente à proteção e defesa do consumidor.

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

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

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

**Ementa:                    CONSTITUCIONAL                    E**  
**PROCESSUAL                    CIVIL.                    AGRAVO**



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

**REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL. INSTALAÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE SEGURANÇA. ESTABELECIMENTOS BANCÁRIOS. POSSIBILIDADE. ART. 30, I, DA CF. PRECEDENTES. ART. 5º, XXXVI, DA CF/88. OFENSA REFLEXA À CONSTITUIÇÃO. MATÉRIA INFRACONSTITUCIONAL. 1. É pacífico na jurisprudência do STF o entendimento de que os entes municipais possuem competência para editar lei determinando a instalação de equipamentos de segurança em estabelecimentos bancários, por ser tal questão matéria de interesse local. Exegese do art. 30, I, da Constituição Federal. 2. Agravo regimental a que se nega provimento. (AI 482212 AgR, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Segunda Turma, julgado em 04/06/2013 – destaque adicionado)**

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

Por outro lado, vale salientar que a Lei Municipal nº 4.024/2013, de iniciativa do Poder Legislativo local, está isenta de vício formal de iniciativa que implique a alegada violação ao



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

princípio da separação de poderes (art. 5º da CESP).

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

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

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

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

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

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

**23. Na espécie, a norma local impõe**





**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

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

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

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

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

**ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 7.341, de 22 de setembro de 2009, que proíbe a distribuição e comércio de organofosforado carbamato ("chumbinho") por "pet shops", casas de ração e similares do Município de Jundiaí - Legislação que não cuidou de matéria que estaria inserida dentre aquelas sujeitas à iniciativa reservada do Prefeito Municipal, versando apenas acerca de tema de interesse geral da população local para preservação da saúde pública e do meio ambiente, sem qualquer**



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

**relação com matéria estritamente administrativa, afeta ao Poder Executivo, razão pela qual poderia mesmo decorrer de proposta parlamentar - Previsão legal que nem tampouco acarreta o aumento de despesas do Município, haja vista que o dever de fiscalização é conatural aos atos normativos, inserindo-se no poder-dever da Administração - Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente. (ADIN 0580128-04.2010.8.26.0000. Julgado em 30/01/2013 – destaque adicionado).**

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

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

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

E, ao regulamentar o funcionamento de boates, casas noturnas, casas de shows e estabelecimentos similares, como já se disse, tendo em mente a melhora do atendimento ao frequentador desses estabelecimentos e, conseqüentemente, elevar a segurança do



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

local, o legislador municipal quer proteger o direito do cidadão no papel de consumidor.

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

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

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

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

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



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

**Ação direta de inconstitucionalidade Lei Municipal n° 6.643/20090, de iniciativa da edilidade de Piracicaba - Ato normativo de iniciativa de vereador, que dispõe sobre a obrigatoriedade de isolamento visual do atendimento dos usuários das agências bancárias no âmbito do Município e dá outras providências - Ausência de vício de iniciativa - Legalidade por se tratar de matéria ligada à segurança pública - Matéria de iniciativa não reservada ao Chefe do Poder Executivo - Inexistência de ilegalidade do Município na exigência de funcionamento de estabelecimentos bancários condicionado à instalação de equipamentos de segurança - Competência legislativa concomitante do Município - Matéria de interesse local - Efetiva legitimidade do Município para legislar sobre o tema - Finalidade de proporcionar proteção ao consumidor - Ação improcedente. (ADIN 0061047-58.2012.8.26.0000 - Órgão Especial. TJSP. Rel. Des. Antonio Carlos Malheiros - Julgado em 08/08/12 - destaque adicionado).**

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



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

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

Ante o exposto, nos exatos termos acima lançados, julga-se improcedente a presente ação direta de inconstitucionalidade.

Roberto Mac Cracken  
Relator