

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

Registro: 2020.0000994464

ACÓRDÃO

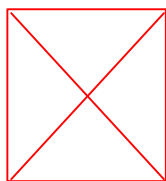
Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2000868-46.2020.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE VALINHOS, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS.

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

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PINHEIRO FRANCO (Presidente), ARTUR MARQUES, CAMPOS MELLO, LUIS SOARES DE MELLO, RICARDO ANAFE, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, 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 E COSTABILE E SOLIMENE.

São Paulo, 2 de dezembro de 2020.

TORRES DE CARVALHO
RELATOR
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

Voto nº ADI-0001/20

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2000868-46.2020 – Órgão Especial

Autor: Prefeito do Município de Valinhos

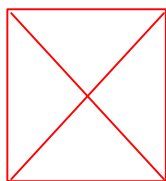
Réu: Presidente da Câmara Municipal de Valinhos

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Valinhos. LM nº 5.935/19. Obrigatoriedade das escolas da rede privada e municipal ministrarem aos professores, funcionário e alunos treinamento para evacuação do prédio em prevenção a eventuais ocorrências de incêndios. Separação de poderes. Vício de iniciativa. Ausência de dotação orçamentária. Sanção. Crime de responsabilidade. Competência privativa da União. –

1. Separação de Poderes. Vício de iniciativa. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara Municipal, com exceção das hipóteses taxativas de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Inteligência do art. 24, 'caput' da CE. A LM nº 5.935/19 dispõe sobre a obrigatoriedade das escolas privadas e municipais de Valinhos ministrarem treinamento para evacuação do prédio, em prevenção a eventuais ocorrências de incêndio; cuida do poder de polícia administrativa associado ao interesse público concernente à segurança dos frequentadores dos estabelecimentos de ensino; e não se insere dentre as hipóteses de competência legislativa privativa do prefeito municipal. Não há violação à separação de Poderes, nem às competências do Chefe do Poder Executivo insculpidas nos incisos II, XI, XIV e XIX, 'a' do art. 47 da CE. Jurisprudência.

2. Dotação orçamentária. Ausência. As atividades de prevenção previstas na LM nº 5.935/19 consistem em aulas, palestras e simulações realizadas de tempo em tempo que não geram ônus financeiros à administração. Ainda que assim não se compreenda, é assente o entendimento jurisprudencial de que a falta de dotação orçamentários não é causa de inconstitucionalidade de lei, senão de inexecutabilidade das obrigações no mesmo exercício orçamentário em que promulgada. –

3. Sanções. Crime de responsabilidade. Competência privativa da União. A omissão do agente público responsável pela escola municipal no cumprimento da lei poderá lhe acarretar cominações administrativas e penais previstas na legislação



PODER JUDICIÁRIO

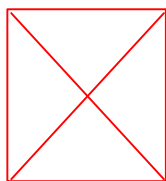
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

esparsa e até mesmo no DL nº 201/67, se for o caso; mas o enquadramento da conduta pela lei impugnada como crime de responsabilidade, conforme disposto no art. 4º, II, 'b' da LM nº 5.935/19, representa inadmissível usurpação da competência federal. Aplicação da Súmula Vinculante nº 46. – Ação Direta de Inconstitucionalidade parcialmente procedente.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Valinhos em face do Presidente da Câmara Municipal de Valinhos tendo por objeto a LM nº 5.935/19, que dispõe sobre a obrigatoriedade das escolas de ensino da rede privada e municipal de Valinhos ministrarem aos professores, funcionário e alunos treinamento para evacuação do prédio, em prevenção a eventual ocorrência de incêndios ou outros acidentes.

O autor alega que a LM nº 5.935/19 viola o princípio da separação dos Poderes e a autonomia municipal, insculpidos nos art. 5º e 144 da CE; a lei cria e amplia atribuições dos órgãos da administração pública, adentra nos atos de gestão e nas funções típicas do Poder Executivo, interfere na organização e planejamento da agenda do ensino e das escolas públicas municipais e onera o orçamento público sem observância aos princípios orçamentários constitucionais; a lei se imiscui em atribuições e competências das Secretarias Municipais de Valinhos, interferindo no funcionamento de cada órgão sem analisar suas especificidades e violando a competência privativa do chefe do Poder Executivo veiculada nos art. 47, II, XI, XIV e XIX da CE; há afronta aos art. 61, § 1º, II da CF, art. 24, § 2º, 2 da CE e art. 48, I da Lei Orgânica do Município de Valinhos. Não há demonstração da existência de dotação orçamentária capaz de suportar os gastos decorrentes da LM nº 5.935/19, violando-se os art. 25 e 144 da CE e art. 14, 15 e 16 da LCF nº 101/00. O art. 4º, II, 'b' da LM nº 5.945/19 invade a competência privativa da União de definir os crimes de



PODER JUDICIÁRIO

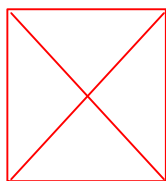
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

responsabilidade e as infrações político-administrativas, conforme estabelecido na Súmula Vinculante nº 46; as infrações político-administrativas estão descritas no DL nº 201/67 e o Poder Legislativo municipal não pode ampliar, criar ou restringir as penas lá estabelecidas. Cita jurisprudência. Prequestiona os dispositivos e Súmula mencionados na inicial e os art. 1º, 2º, 22, I, 60, § 4º, I e III, 61, § 1º, II, 'e', 84, VI, 'a' e 165, § 9º da CF. Pede a declaração de inconstitucionalidade da LM nº 5.935/19, com efeitos repristinatórios e eficácia 'ex tunc', e, por arrastamento, dos atos dela derivados.

O Des. Elcio Trujillo suspendeu a eficácia da LM nº 5.935/19, decisão mantida no julgamento do AI nº 2000868-46.2020/50000, Órgão Especial, 11-3-2020, v.u. (fls. 34/36, 153/157).

O Presidente da Câmara Municipal de Valinhos prestou informações (fls. 48/85). Preliminarmente, aduz inépcia da petição inicial, pois desacompanhada de cópia do inteiro teor do processo legislativo. A representação processual do autor é irregular, pois não apresentado instrumento de mandato do prefeito aos procuradores municipais que subscrevem a petição inicial, exigência da LF nº 8.906/94. No mérito, diz que a lei foi editada em observâncias às normas do processo legislativo, buscando garantir mecanismos protetivos ao direito à vida, segurança e educação; não amplia funções das Secretarias e Órgãos da administração ao ponto de engessar a máquina pública; não há comprovação de que a lei inove demasiadamente a rotina administrativa do Poder Executivo; a segurança dos alunos é obrigação do administrador, não se podendo falar em excesso existente em qualquer ato normativo que amplie seu rol; há regramento estadual sobre o tema, conforme LCE nº 1.257/15 e DE nº 56.819/11; a lei não tratou de matéria cuja competência exclusiva seja do Poder Executivo; o art. 48 da LOM estabelece quais são os projetos cuja iniciativa é privativa do



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

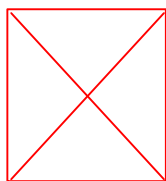
prefeito. A execução da lei não trará qualquer acréscimo às despesas orçamentárias; há legislação federal e estadual protetiva da incolumidade pública e integridade física; eventuais despesas sem cobertura orçamentária poderão ser incluídas no próximo orçamento. A lei não usurpa competência da União; o art. 4º, II, 'b' limitou-se a reforçar o que já está previsto na legislação federal; o descumprimento de qualquer lei pelo prefeito configura hipótese de infração político-administrativa. Junta documentos (fls. 90/92). Pede a improcedência da ação.

A Procuradoria-Geral do Estado não se manifestou (fls. 163). A Procuradoria-Geral de Justiça opina pela parcial procedência da ação para que seja declarada a inconstitucionalidade da alínea 'b' do II do art. 4º da LM nº 5.935/19 do Município de Valinhos (fls. 166/180, 182, 186/190).

É o relatório.

2. Petição inicial. Inépcia. A petição inicial é instruída com o inteiro teor da lei impugnada, diferentemente do precedente deste Órgão Especial mencionado nas informações prestadas pelo Presidente da Câmara Municipal de Valinhos; inexistente alegação de vício na elaboração da LM nº 5.935/19, não se exige a juntada de cópia da íntegra do processo legislativo, documento dispensável neste caso. Rejeito a preliminar.

3. Prefeito. Representação processual. Irregularidade. O Prefeito é parte legítima para propor ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal, conforme disposto no art. 90, II da CE; e a inicial é por ele



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

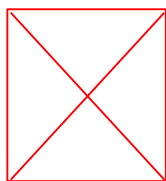
subscrita. É o quanto basta, sendo desnecessária a juntada de instrumento de mandato ao Procurador-Geral do Município e Procurador Municipal que também subscrevem a petição inicial. Cito precedente deste Órgão Especial que envolve o mesmo município de Valinhos: ADI nº 2281091-36.2019, Órgão Especial, 24-6-2020, Rel. João Carlos Saletti, afastaram as preliminares e julgaram procedente a ação, v.u. Rejeito a preliminar.

4. LM nº 5.935/19. A LM nº 5.935/19 de 27-11-2019 dispõe sobre a obrigatoriedade das escolas de ensino da rede privada e municipal de Valinhos de ministrarem aos professores, funcionários e alunos treinamento para evacuação do prédio, em prevenção a eventuais ocorrências de incêndio ou outros, e dá outras providências. Transcrevo-a em sua integralidade (fls. 19/20):

Art. 1º. Ficam obrigadas todas as escolas de ensino da rede privada e municipal de Valinhos a ministrarem aos professores, funcionários e alunos, periodicamente, treinamento adequado de evacuação do prédio em caso de incêndio ou outras ocorrências, em consonância com o Decreto Estadual 56819/2011 e LC 1257 de 06/01/2015. **§ 1º.** As simulações a que se refere o caput deverão ser realizadas no início de cada ano letivo, até o término do mês de abril. **§ 2º.** Caberá a cada instituição de ensino definir as datas para realização das simulações, conjuntamente com os órgãos responsáveis da administração pública municipal.

Art. 2º. Aos gestores de cada escola compete: **I.** garantir a participação de todos os professores e funcionários nos treinamentos; **II.** garantir aos alunos o recebimento do treinamento adequado.

Art. 3º. Após a conclusão do treinamento aos professores e funcionários, mediante aulas e palestras sobre os procedimentos da evacuação, serão realizadas as simulações com a participação de toda a comunidade escolar.



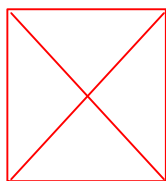
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

Art. 4º. O descumprimento desta lei acarretará as seguintes sanções: **I.** notificação para realização do treinamento no prazo de 15 (quinze) dias; **II.** decorrido o prazo, persistindo a irregularidade, aplicação das seguintes penalidades: **a)** multa de 10 (dez) UFMV's por dia, até a data da regularização, para escolas de ensino da rede privada; **b)** para as escolas da rede municipal de ensino, incidência do Agente Responsável pelo ente público infrator em crime de responsabilidade – infração político-administrativa.

Art. 5º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

5. Separação de poderes. Vício de iniciativa. O art. 144 da Constituição Estadual prevê a autonomia política, legislativa, administrativa e financeira dos municípios, que se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual; o art. 5º, 'caput' da CE, por sua vez, prevê que o Legislativo, Executivo e Judiciário são Poderes do Estado independentes e harmônicos entre si. O autor alega que a LM nº 5.935/19, de iniciativa da Câmara Municipal, viola o art. 5º, 'caput' da CE, aplicável ao município por força do art. 144 da CE, na medida em que adentra na gestão e nas funções típicas do Poder Executivo e interfere na organização e planejamento da agenda do ensino e das escolas públicas municipais. Em suma, o município sustenta que há vício de iniciativa; mas sem razão.

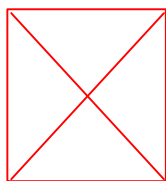
A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara Municipal, com exceção das hipóteses taxativas em que a iniciativa legislativa é exclusivamente do Chefe do Poder Executivo. Nesse sentido é a dicção do 'caput' e § 2º do art. 24 da CE:



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. (...) **§ 2º** - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre: **1** - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração; **2** - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX; **3** - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União; **4** - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; **5** - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar; **6** - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.

6. A lei impugnada dispõe sobre a obrigatoriedade das escolas privadas e municipais de Valinhos ministrarem treinamento para evacuação do prédio, em prevenção a eventuais ocorrências de incêndio; não cuida da estrutura ou atribuição de Secretarias Municipais e órgãos da administração pública, nem do regime jurídico de servidores públicos, mas do poder de polícia administrativa associado ao interesse público concernente à segurança dos frequentadores dos estabelecimentos de ensino privado e público municipal. Por isso, não se insere na competência legislativa privativa do prefeito municipal, acima transcritas; nem viola as competências do Chefe do Poder Executivo insculpidas nos incisos II, XI, XIV e XIX, 'a' do art. 47 da CE. Assim já se manifestou o Órgão Especial em caso análogo envolvendo o município de Taubaté:

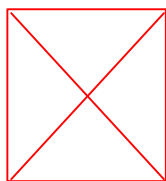


PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n. 5.056, de 11 de setembro de 2015, do Município de Taubaté, que dispõe sobre a obrigatoriedade de se instituir o planejamento prévio e efetivo treinamento para evacuações emergenciais na rede de ensino público e particular. Obrigação imposta à iniciativa privada. **I. VÍCIO DE INICIATIVA INEXISTENTE.** Obrigação imposta a todos que se enquadrarem na norma, de forma indistinta. Polícia administrativa. Caso que não se insere entre os de iniciativa privativa do Poder Executivo. **II. VIOLAÇÃO AO PACTO FEDERATIVO.** Competência privativa do Estado para disciplina das Polícias Militares, Civil e Corpo de Bombeiros. Ofensa aos art. 139, §§ 1º e 2º e 142, da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 4º da Lei impugnada. Ação julgada parcialmente procedente (Prefeito Municipal de Taubaté v. Presidente da Câmara Municipal de Taubaté, ADI nº 2023869-31.2018, TJSP, Órgão Especial, 29-8-2018, Rel. Moacir Peres, julgaram a ação procedente em parte, v.u.).

7. Dotação orçamentária. Ausência. A LM nº 5.935/19 obriga todas as escolas de ensino da rede privada e municipal de Valinhos a ministrarem aos professores, funcionários e alunos, periodicamente, treinamento adequado de evacuação do prédio em caso de incêndio ou outras ocorrências; são aulas, palestras e simulações realizadas de tempo em tempo que não geram ônus financeiros à administração.

Ainda que assim não se compreenda, o Supremo Tribunal Federal e o Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo assentaram entendimento de que a falta de dotação orçamentários não é causa de inconstitucionalidade de lei, senão de inexecutabilidade das obrigações no mesmo exercício orçamentário em que promulgada (ADI nº 1.585-DF, STF, Pleno, 19-12-1997, Rel. Sepúlveda Pertence; ADI nº 2253854-95.2017, TJSP, Órgão Especial, 16-5-2018, Rel. Márcio Bartoli). Basta à



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Órgão Especial

administração incluir no orçamento seguinte a despesa necessária à execução do comando normativo.

8. Sanções. Crime de responsabilidade. Competência privativa da União. O art. 4º, II, 'b' prevê que o descumprimento da LM nº 5.935/19 implicará, no caso de escola da rede pública municipal de ensino, incidência do agente responsável em crime de responsabilidade - infração político-administrativa. No entanto, a Súmula Vinculante nº 46 estabelece que *“a definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são da competência legislativa privativa da União”*.

A omissão do agente público responsável pela escola municipal poderá lhe acarretar cominações administrativas e penais previstas na legislação esparsa (LF nº 8.429/92, Código Penal, Estatuto do Servidor Público de Valinhos) e até mesmo no DL nº 201/67, se for o caso; mas a definição da conduta como sendo crime de responsabilidade representa usurpação da competência legislativa federal. O município tem razão neste particular.

O voto é pela **parcial procedência da ação** para declarar a inconstitucionalidade da alínea 'b' do inciso II do art. 4º da LM n. 5.935/19 de Valinhos.

TORRES DE CARVALHO
 Relator