



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

**Registro: 2024.0000668119**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2350622-73.2023.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE UBATUBA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE UBATUBA.

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

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores FERNANDO TORRES GARCIA (Presidente), CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, FIGUEIREDO GONÇALVES, LUCIANA BRESCIANI, LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, SILVIA ROCHA, NUEVO CAMPOS, CARLOS MONNERAT, RENATO RANGEL DESINANO, AFONSO FARO JR., JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES, MELO BUENO, GOMES VARJÃO, PAULO AYROSA, LUIS SOARES DE MELLO, BERETTA DA SILVEIRA, FRANCISCO LOUREIRO, XAVIER DE AQUINO E VICO MAÑAS.

São Paulo, 24 de julho de 2024

**ADEMIR BENEDITO**

**RELATOR**

**Assinatura Eletrônica**



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

**VOTO N° : 55076**  
**ADIN.N° : 2350622-73.2023.8.26.0000**  
**RECTE. : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE UBATUBA**  
**RECD. : PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE UBATUBA**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Municipal nº 4.489, de 05 de abril de 2022, do Município de Ubatuba, de iniciativa parlamentar, que obriga a instalação de banheiros químicos em feiras livres, feiras orgânicas, feira de artesanato e feiras culturais – Alegação de vício de iniciativa, ofensa ao princípio da separação dos poderes e a falta de indicação dos recursos disponíveis para atender aos novos encargos – Inocorrência – Ausência de violação da reserva da administração ou de iniciativa do Chefe do Poder Executivo – Iniciativa legislativa comum - Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal (Tema 917) - Norma que não interfere na esfera da gestão administrativa, pois cuida de interesse geral da população, e busca dar efetividade aos serviços públicos de saneamento e da qualidade da saúde pública – Inteligência dos artigos 144 e 216, § 3º, ambos da Constituição Estadual - Ausentes quaisquer violações aos artigos 5º, 24, 47 e 144 da Constituição Estadual – Ação julgada improcedente.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Senhor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE UBATUBA, com pedido de liminar, tendo por objeto a Lei Municipal nº 4.489, de 05 de abril de 2022, que *“dispõe sobre a obrigatoriedade de instalação de banheiros químicos em feiras livres, feiras orgânicas, feira de artesanato e feiras culturais e dá outras providências”*.

O autor alega a existência de vício de iniciativa, ofensa ao princípio da separação dos poderes e a falta de indicação dos recursos disponíveis para atender aos novos encargos.

Por estas razões, pede a concessão de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

liminar, suspendendo-se a vigência da Lei nº 4.489, de 05 de abril de 2022, do Município de Ubatuba. Por fim, pede a procedência da ação, declarando-se a inconstitucionalidade da referida lei municipal.

O pedido liminar foi deferido (fls. 107/108).

O Presidente da Câmara Municipal prestou as informações requeridas, sustentando a constitucionalidade da norma questionada e afirmando que visou salvaguardar a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da Constituição Federal), o que se depreende da exposição de motivos constante do processo legislativo e de seu trâmite. Acrescentou que não há invasão na esfera da gestão administrativa do Poder Executivo, tendo em vista que a hipótese não se inclui entre as taxativamente previstas no art. 24, § 2º, da Constituição Estadual, que merecem interpretação restritiva, conforme Tema 917 de repercussão geral (fls. 118/125).

A D. Procuradoria Geral do Estado deixou de se manifestar *in casu* (fls. 126).

A D. Procuradoria de Justiça, no parecer de fls. 131/135, opinou pela improcedência da presente ação de inconstitucionalidade.

É o relatório.

No caso, a Lei Municipal nº 4.489, de 05 de abril de 2022, do Município de Ubatuba, assim dispõe:

*“Art. 1º - A presente Lei dispõe sobre a obrigatoriedade de instalação de banheiros químicos em todas as feiras livres, feiras orgânicas, feiras de artesanato e feiras culturais, dentro do Município de Ubatuba/SP.*

*Parágrafo único - Os sanitários serão divididos em masculino, feminino, unissex e adaptado a*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

*peças com deficiência e mobilidade reduzida.*

*Art. 2º - Os banheiros químicos deverão ser instalados em quantidade suficiente, assegurando-se o mínimo de 4 (quatro).*

*Art. 3º - Os banheiros químicos a que se refere esta Lei, deverão ser instalados, mantidos e administrados pelo Poder Executivo.*

*Art. 4º - As despesas decorrentes da implantação desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.*

*Art. 5º - A fim de atender a presente Lei, fica desde já autorizado ao Poder Executivo a celebração de convênios junto às prestadoras dos serviços ora definidos.*

*Art. 6º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação revogadas as disposições em contrário”.*

Pois bem.

Melhor examinando a questão, conclui-se que, observada a distribuição de competências relativas a cada ente federado e a cada Poder, bem como a matéria constitucional referente ao tema, a ação deve ser julgada improcedente. Explica-se.

Inicialmente, observa-se que a lei que cria obrigação de instalação de banheiros químicos em feiras livres, feiras orgânicas, feira de artesanato e feiras culturais, não é de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo.

Tal assertiva encontra amparo no artigo 24, § 2º, n°s 1 a 6, da Constituição do Estado de São Paulo, plenamente aplicável aos Municípios por força do disposto no



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

artigo 144 da mesma Constituição.

O referido dispositivo legal tem o seguinte teor:

*“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; (NR)*

*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*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

*cartórios notariais e de registros públicos”.*

Como pode se observar a matéria tratada na Lei 4.489/2022, do Município de Ubatuba, não foi citada em nenhuma das hipóteses supra. Portanto, não se insere dentre aquelas reservadas exclusivamente à iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

Observe-se, ainda, que a lei local versou sobre tema de interesse geral da população, pois busca dar efetividade aos serviços públicos de saneamento e da qualidade da saúde pública, conforme preceituam os artigos 144 e 216, § 3º, ambos da Constituição Estadual:

*“Art. 144 Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organização por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.*

*Art. 216 O Estado instituirá, por lei, plano plurianual de saneamento estabelecendo as diretrizes e os programas para as ações nesse campo.*

*(...)*

*§3º - As ações de saneamento deverão prever a utilização racional da água, do solo e do ar, de modo compatível com a preservação e melhoria da qualidade da saúde pública e do meio ambiente e com a eficiência dos serviços públicos de saneamento”.*

Aliás, como bem consignou a Câmara Municipal *“A referida lei, portanto, visou salvaguardar o postulado constitucional da dignidade da pessoa humana, consistente em*



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

*possibilitar aos feirantes a satisfação de suas necessidades fisiológicas” (fls. 119).*

Inexiste, pois, violação à iniciativa reservada do Prefeito Municipal.

Ressalta-se que o Supremo Tribunal Federal, em julgado submetido ao rito de Repercussão Geral pelo Tema 917, reconheceu que as hipóteses de limitação de iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição Federal, de modo que não se admite interpretação ampliativa das suas disposições:

**“Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido” (ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016).**

Dessa forma, em respeito ao princípio da simetria, não afronta a competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal lei que não cuide especificamente de sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos, ou do regime jurídico de servidores públicos, como é o caso dos autos.

Nesse sentido o entendimento deste Colendo



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

Órgão Especial:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei n° 2.130, de 10 de junho de 2021, do Município de Altinópolis, que dispõe sobre a instalação de brinquedos e equipamentos adaptados no âmbito das academias ao ar livre para pessoa com deficiência (PCDs). 1) Violação ao princípio da Separação de Poderes. Inocorrência. Norma que se restringe a cuidar de diretrizes gerais de política de acessibilidade, assegurando condições de inclusão aos deficientes. Inexistência de conflito entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo. Matéria que não se encontra no rol de iniciativa reservada do Poder Executivo elencado no parágrafo 2° do artigo 24 da Constituição Estadual, bem como não impõe atribuições a órgãos públicos, interferência na Administração do Município, ou fixação de prazos, e, portanto, não viola o princípio da Reserva da Administração previsto no (art. 47, incisos II, XIV, XIX). 2). Irrelevante a arguição de criação de despesas. Eventual ausência de receitas acarreta, no máximo, a inexecuibilidade da norma no mesmo exercício em que foi promulgada. De rigor a declaração de constitucionalidade da Lei n° 2.130, de 10 de junho de 2021, do Município de Altinópolis. Ação direta julgada improcedente" (ADI n° 2141419-42.2021.8.26.0000, Rel.ª Des.ª Cristina Zucchi, j. 02.02.2022, v.u.);

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 3.216, DE 5 DE NOVEMBRO DE 2019, DO MUNICÍPIO DE ARUJÁ. Criação da obrigação de instalação de banheiros químicos removíveis nos locais onde funcionarem feiras livres, artesanais ou culturais, sempre que não for possível a construção de sanitários públicos definitivos. I. VÍCIO DE INICIATIVA. Legislação que não interfere na gestão administrativa do Município. Situação ligada ao exercício do poder de polícia. Inexistência de vício de iniciativa. II. INOCORRÊNCIA DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA MATERIAL DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. Legislador que não invadiu a esfera destinada à gestão municipal, a chamada reserva da administração. Ausência de ofensa ao princípio da separação dos poderes, nesse ponto. III. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA REGULAMENTAÇÃO. A regulamentação de lei insere-se na



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

**competência privativa do Poder Executivo. A fixação de prazo para regulamentação ofende o princípio da separação dos poderes. Violação aos artigos 5º e 47, incisos II e XIV, da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade, todavia, limitada a esse ponto. Ação julgada parcialmente procedente, revogada a liminar concedida" (ADI n° 2269029-27.2020.8.26.0000, Rel. Des. Moacir Peres, j. 06.10.2021, v.u.).**

Por fim, conforme entendimento há muito sedimentado pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal, a falta de indicação da fonte de custeio para a execução do quanto disposto em um ato normativo não a eiva de inconstitucionalidade, mas apenas obsta sua execução no exercício em que editada. Prevista a despesa no orçamento seguinte, passa-se à aplicação do comando normativo.

Pelo exposto, julga-se improcedente a presente ação direta de inconstitucionalidade, revogando-se a liminar antes concedida.

**ADEMIR BENEDITO**  
Relator