



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000169742

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2193608-89.2024.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITA DO MUNICÍPIO DE POÁ, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE POÁ.

**ACORDAM**, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "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 FERNANDO TORRES GARCIA (Presidente), JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, SILVIA ROCHA, NUEVO CAMPOS, CARLOS MONNERAT, RENATO RANGEL DESINANO, AFONSO FARO JR., JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES, BERETTA DA SILVEIRA, FRANCISCO LOUREIRO, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, VICO MAÑAS, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, AROLDI VIOTTI, RICARDO DIP, FIGUEIREDO GONÇALVES, GOMES VARJÃO E LUCIANA BRESCIANI.

São Paulo, 19 de fevereiro de 2025

**LUIS FERNANDO NISHI**  
**RELATOR**  
**Assinatura Eletrônica**



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**Voto nº 38924**

**Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2193608-89.2024.8.26.0000**

*Autor: Prefeita do Município de Poá*

Réu: Presidente da Câmara Municipal de Poá

Órgão Especial

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. PARCIAL PROCEDÊNCIA.

I. Caso em Exame

1. Arguição em face da Lei nº 4.422/2024 do Município de Poá, de iniciativa parlamentar, que trata da prevenção e punição de atos de vandalismo e depredação do patrimônio público no município. Alega-se violação à competência do Chefe do Executivo e à competência legislativa da União.

II. Questão em Discussão

2. A questão em discussão consiste em (i) verificar se a lei municipal invadiu a competência privativa do Chefe do Executivo ao tratar de matéria de gestão administrativa e (ii) se houve usurpação da competência legislativa da União em matéria de direito penal e civil.

III. Razões de Decidir

3. A norma impugnada não trata da estrutura administrativa ou do regime jurídico de servidores, não configurando vício de iniciativa.

4. A lei implementa medidas de polícia administrativa e política pública, dentro da competência legislativa municipal, sem interferir na gestão administrativa.

5. Os dispositivos que tratam de responsabilidade penal e civil extrapolam a competência municipal, invadindo a competência legislativa da União.

IV. Dispositivo e Tese

5. Pedido julgado parcialmente procedente, declarando a inconstitucionalidade do inciso III e do §3º do art. 2º da Lei nº 4.422/2024.

Tese de julgamento: 1. A competência legislativa municipal não é invadida por normas de polícia administrativa de interesse local. 2. Dispositivos que tratam de matéria penal e civil são inconstitucionais por usurparem competência da União.

Legislação Citada:



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

CF/1988, art. 22, I; art. 30, I e II; art. 23, VI; art. 225.  
CE, art. 47, incisos II, XIV e XIX, “a”; art. 144.

Jurisprudência Citada:

STF, ARE nº 878.911/RJ, Tema nº 917.

TJSP, ADI nº 2070804-22.2024.8.26.0000, Rel. Des. Silvia Rocha, j. em 14/08/2024.

TJSP, ADI nº 2001571-11.2019.8.26.0000, Rel. Des. Cristina Zucchi, j. em 14/08/2019.

Vistos.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela **PREFEITA DO MUNICÍPIO DE POÁ** tendo por objeto a Lei nº 4.422 de 29 de abril de 2024, do Município de Poá, de iniciativa parlamentar, que “*dispõe sobre a prevenção e a punição de atos de vandalismo e depredação do patrimônio público no âmbito do município de Poá e dá outras providências.*”

Aduz que os preceitos impugnados violam frontalmente os artigos 47, incisos II, XIV e XIX, “a” e 144 da Constituição Estadual. Afirma que a norma, de iniciativa do Poder Legislativo e sem previsão orçamentária, ao dispor sobre a obrigação de sancionar o particular que tenha causado danos ao patrimônio público, invadiu a esfera de competência dos atos de gestão, planejamento e organização administrativos, conferida privativamente ao Chefe do Poder Executivo. Sustenta que a norma extrapola o âmbito da competência do município, pois prevê a obrigação de zelar pelo patrimônio de quaisquer entes da federação, afrontando o disposto no §8º do art. 144 da Constituição Estadual. Diz que há afronta ao art. 22, I da Constituição Federal, pois a lei impugnada invadiu a esfera de competência da União para legislar sobre Direito Penal e Civil.

Requer a concessão de liminar, para que seja suspensa a eficácia da norma impugnada até o julgamento final da ação.



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

O pedido liminar foi indeferido (fls. 38/41).

O Presidente da Câmara Municipal de Poá foi intimado e prestou informações, defendendo a constitucionalidade formal e material do ato normativo impugnado (fls. 49/53).

A ilustre Procuradoria-Geral do Estado foi citada, mas não se manifestou nos autos (fls. 55).

Remetidos os autos à D. Procuradoria Geral de Justiça, opinou o Subprocurador Geral de Justiça Wallace Paiva Martins Junior pela parcial procedência do pedido (fls. 61/69).

**É o relatório, passo ao voto.**

I -- Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela **PREFEITA DO MUNICÍPIO DE POÁ** tendo por objeto a Lei nº 4.422 de 29 de abril de 2024, do Município de Poá, de iniciativa parlamentar, que “*dispõe sobre a prevenção e a punição de atos de vandalismo e depredação do patrimônio público no âmbito do município de Poá e dá outras providências*”, com o seguinte teor:

“**Art. 1º** No uso de seu poder de polícia compete ao Poder Público Municipal manter permanentemente ação visando coibir e punir atos de vandalismo e depredação contra o Patrimônio Público.

**Parágrafo único.** Entendem-se como bens públicos aqueles pertencentes a quaisquer entes da Federação, como por exemplo:



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

I - os edifícios públicos em geral, interna e externamente, material de uso administrativo, de informática, médico, educacional, veículos, desde placas, portões, fiações, incluindo muros, fachadas e pichações;

II - os equipamentos das empresas concessionárias de serviços públicos, tais como: postes, caixa de correio, abrigo de ônibus e contêineres;

III - as placas de sinalização, endereçamento e semáforos;

IV - os equipamentos de uso público, como parques e quadras de esporte;

V - as esculturas, murais e monumentos;

VI - os leitos de vias, passeio público, meios-fios, fazer fogueiras no asfalto, árvores ou plantas;

VII - os viadutos, pontes, passagens de nível, inclusive testadas e guarda-corpos;

VIII - outros bens públicos a serem catalogados;

IX - cemitério, praças, playgrounds e equipamentos de academia ao ar livre;

**Art. 2º** Todo e qualquer ato de vandalismo ou deprecação, contra o Patrimônio Público Municipal, implicará ao seu causador as seguintes penalidades:

I – aplicação de advertência;

II – aplicação de multa equivalente a 60 (sessenta) valores de referência municipal (UFIP), R\$ 4,02, dobrando o valor a cada reincidência, por cada bem danificado;

III – crimes são passíveis de punição, de acordo com a Lei nº 2.840/40, art. 163, e prevê detenção de 6 (seis) meses a 3 (três) anos e multa.

**§ 1º** A multa simples pode ser convertida em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente.

**§ 2º** No caso de vandalismo ou deprecação contra monumento ou coisa tombada, em virtude do seu valor artístico, arqueológico ou histórico, a multa será aplicada em dobro.



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

§ 3º Se as infrações forem cometidas por menores ou incapazes, assim considerados por Lei Civil, responderão pelas penalidades de multa os pais, tutores ou responsáveis legais.

§ 4º O valor arrecadado com a aplicação da multa deverá ser destinada à Fazenda Municipal.

Art. 3º A aplicação das penalidades previstas nesta Lei não exonera o infrator das condições civis e penais cabíveis.

Art. 4º As despesas com a execução da presente Lei correrão por conta de verba orçamentária própria.

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

II -- A autonomia político-administrativa dos entes federados é reconhecida expressamente pela Constituição Federal de 1988 (arts. 1º e 18), o que confere aos Municípios autonomia legislativa, observadas as balizas constitucionais de âmbito estadual e federal, nos termos dos arts. 29 e 30 da Constituição Federal e art. 144 da Constituição Estadual.

Assim, a independência legislativa municipal, por força da norma estadual de caráter remissivo (art. 144), deve agir dentro dos limites da competência constitucional atribuída ao ente federativo, observando ainda os princípios estabelecidos nas Constituições Estadual e Federal.

De início, não se vislumbra a existência de vício de iniciativa formal do ato normativo impugnado.

Especificamente sobre as leis de iniciativa reservada, cabe destacar que são apenas aquelas dispostas nos arts. 24, §2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174 da Constituição Estadual (aplicados aos municípios por força do art. 144 do mesmo diploma legal), sendo as demais de competência ordinária do Legislativo, consoante jurisprudência sedimentada do **Supremo Tribunal Federal**:



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

***“A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca.”<sup>1</sup>.***

Outrossim, como firmado pelo mesmo Supremo Tribunal Federal na oportunidade do julgamento do **ARE. 878.911/RJ**, sob repercussão geral (**Tema nº 917**):

***“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.”<sup>2</sup> (grifei).***

No caso, a norma impugnada não discorre acerca da estrutura da Administração ou da atribuição de seus órgãos, nem sobre o regime jurídico de servidores públicos, de modo que não invade a esfera de iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo.

Pelo contrário, o ato normativo implementa medida de polícia administrativa e política pública voltada à proteção e preservação do patrimônio público, além de envolver a gestão do espaço público, o meio ambiente artificial e o controle de poluição (visual), temas que se inserem dentro da competência legislativa constitucional do Município, prevista no artigo 30, I da CF:

<sup>1</sup> ADI-MC 724/RS, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27/04/2001.

<sup>2</sup> ARE nº 878.911/RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 29/09/2016, publicação 11.10.2016.



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

“O Município pode legislar sobre assuntos de interesse local. Interesse local diz respeito ao espaço físico do Município, ou seja, sua área territorial. Interesse tem a ver com tudo aquilo que possa trazer benefício à coletividade; em linguagem comum, é sinônimo de utilidade, proveito. Pode ser também um estado de consciência. No caso do inciso em tela, trata-se do interesse público, particularmente o local, ou seja, no âmbito territorial do Município, e que por isso deve estar sob sua proteção ou vigilância, requerendo, dessa forma, que se imponha normas próprias.

”<sup>3</sup>

O próprio texto constitucional, em seus artigos 23 e 225, estabelece a competência comum do Município para proteção do meio ambiente e combate à poluição:

***Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;***

***Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.***

***§1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: (...) VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade. ”***

Nesse sentido se firmou o entendimento do C. STF no Tema 145, a respeito da competência normativa municipal em matéria ambiental:

<sup>3</sup> Costa Machado (Org.), Constituição Federal Interpretada, 9ª ed., Manole, 2018, p. 225.





PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

***“O município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e o Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da Constituição Federal).”***

O tema tratado na lei, portanto, não é exclusividade do Chefe do Poder Executivo, sendo de iniciativa comum tanto do Poder Legislativo quanto do Executivo. Isso porque a lei estabelece regras genéricas a serem adotadas pela administração municipal sem interferir na forma e modo de agir da Administração, na sua estrutura ou atribuições de seus órgãos, sem tampouco definir atos de planejamento, organização e gestão ou adentrar em questões orçamentárias ou de gestão de despesas, matérias estas reservadas e privativas do Chefe do Poder Executivo.

Fixar atribuições, competências e obrigações ao Poder Executivo é função apodíctica das leis administrativas na regulação das relações jurídicas entre a Administração Pública e *tertius*, inclusive por lei de iniciativa parlamentar, o que não se confunde com a consignação de atribuições, competências e obrigações a órgão do Poder Executivo, de modo que inexistente afronta ao art. 144, § 8º, da Constituição Federal, sendo certo que *“a fiscalização é inerente ao exercício regular do poder de polícia pelo Executivo em relação ao cumprimento de todo o complexo das posturas municipais”*<sup>4</sup>.

Como bem consignado pelo I. Subprocurador-Geral de Justiça em seu parecer:

*“A lei municipal contém normas elementares ao poder de polícia, direcionada à disciplina de assunto de interesse local, o que não se encontra no domínio da reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo que é cunhada com caráter taxativo e não permite interpretação ampliativa, consoante assentado em repercussão geral*

<sup>4</sup> Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade Cível nº 0008436-60.2014.8.26.0000, Rel. Des. Itamar Gaino, j. em 04/06/2014.



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

(Tema 917).

Tampouco é admissível arguir a competência privativa do Chefe do Poder Executivo em normas de polícia administrativa porque a matéria não se situa na reserva da Administração e, ademais, em homenagem ao princípio da legalidade, é **requisitada lei formal para a imposição de sanções, ônus e deveres aos particulares no exercício do poder extroverso.**” (fls. 66 – destaque no original)

A questão já foi decidida por este **E. Órgão Especial** em casos semelhantes:

“A imposição de obrigações a particulares, do modo como foi feita, pela lei impugnada, para proteção dos direitos dos participantes dos referidos eventos à saúde e à segurança, e em vista do interesse público, não infringe o princípio da reserva da administração, pois não interfere em atos de planejamento, organização, direção e execução de políticas e serviços públicos, que incumbem ao Poder Executivo, mas envolve o exercício de poder de polícia, partilhável entre os Poderes Executivo e Legislativo, implicando à Administração, tão somente, a incumbência de fiscalizar aqueles eventos e normas e de sancionar eventuais descumprimentos, o que já é inerente à sua atividade.” (ADI. nº 2070804-22.2024.8.26.0000, Rel. Des. Silvia Rocha, j. em 14/08/2024)

“Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo executivo municipal em face da Lei nº 9.017 de 21 de agosto de 2018, de iniciativa parlamentar, a qual prevê "sanções administrativas por assédio sexual". 1) Matéria de polícia administrativa. Vício de iniciativa. Não ocorrência. Matéria concorrente entre legislativo e executivo; 3) Dispositivos da lei impugnada que não dispõem sobre gestão administrativa. Ausência de violação ao princípio da reserva da administração (art. 47, da Constituição Estadual); 4) Fiscalização que decorre do poder dever inerente à polícia administrativa e que, portanto, não gera despesas diretas ao município. Precedente deste C.



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial (ADIN nº 2026805-63.2017.8.26.0000). ” (ADI. nº 2001571-11.2019.8.26.0000, Rel. Des. Cristina Zucchi, j. em 14/08/2019)

Outrossim, não prospera a alegação de falta de indicação dos recursos disponíveis para atender aos novos encargos, não se justificando o reconhecimento de inconstitucionalidade a este respeito, pois, conforme entendimento do **Supremo Tribunal Federal**:

*“ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro”*. (ADI nº 3.599/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes).

Nesse passo, afasta-se a alegação de inconstitucionalidade por suposta ofensa à disposição do art. 25 da Constituição Estadual, mesmo porque, no caso, existe (e é suficiente) a indicação genérica constante do art. 2º, conforme entendimento deste **C. Órgão Especial**<sup>5</sup>.

III – Entretanto, revelam-se inconstitucionais os textos do inciso III e do §3º, do art. 2º, da Lei nº 4.422 de 29 de abril de 2024, do Município de Poá:

**Art. 2º** Todo e qualquer ato de vandalismo ou depredação, contra o Patrimônio Público Municipal, implicará ao seu causador as seguintes penalidades:

(...)

III – crimes são passíveis de punição, de acordo com a Lei nº 2.840/40, art. 163, e prevê detenção de 6 (seis) meses a 3 (três) anos e multa.

(...)

**§ 3º** Se as infrações forem cometidas por menores ou

<sup>5</sup> ADIN nº 2073677-73.2016.8.26.0000, Rel. Des. Evaristo dos Santos, j. 10/08/2016.



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

incapazes, assim considerados por Lei Civil, responderão pelas penalidades de multa os pais, tutores ou responsáveis legais.

Com efeito, verifica-se a usurpação de competência legislativa federal, especificamente quanto ao disposto no art. 22, I, da Constituição Federal, que dispõe que *“Compete privativamente à União legislar sobre: I – direito civil, comercial, penal, processual eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, especial e do trabalho.”*

Os dispositivos em questão se referem de maneira expressa à responsabilidade civil e penal previstas em legislação federal diversa, sendo vedado à norma municipal extrapolar sua competência suplementar (art. 30, II, da Constituição Federal), limitada às hipóteses relevantes de interesse local e dispor sobre tema já estabelecido pelos demais entes federados, *uma vez que o legislador federal poderá alterá-las seja para prever crime de dano em dispositivo diverso, seja para tratar de modo diverso a responsabilidade civil em relação a menores de idade.* (fls. 68)

Nesse sentido, precedentes deste C. Órgão Especial, no que interessa:

***“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 10.043, de 18 de outubro de 2023, do Município de Jundiaí, a qual “assegura circulação de animais domésticos nas áreas comuns de condomínios residenciais”. Ofensa ao pacto federativo. Usurpação da competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil. Afronta ao art. 144 da CE e art. 22, I, da CF. Pedido julgado procedente.”*** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2349869-19.2023.8.26.0000; Relator (a): Figueiredo Gonçalves; Data do Julgamento: 12/06/2024).

***“Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade. Lei***



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*Municipal nº 9.646, de 06 de julho de 2011, do Município de Sorocaba que "dispõe sobre proibir a cobrança de estacionamento de parentes de pacientes em estacionamentos de hospitais que mantêm convênio com a Prefeitura Municipal de Sorocaba e dá outras providências". Competência da União para legislar sobre direito civil. O Município não possui competência legislativa para dispor sobre gratuidade de estacionamento privado. Usurpação de competência da União. Inteligência dos artigos 1º e 144, da Constituição Estadual e artigos 22, I, da Constituição Federal. Incidente de inconstitucionalidade provido. ” (TJSP; Incidente De Arguição de Inconstitucionalidade Cível 0021171-47.2022.8.26.0000; Relator (a): Damião Cogan; Data do Julgamento: 30/08/2023).*

Nessas condições, forçoso concluir pela inconstitucionalidade apenas do inciso III e do §3º, ambos do art. 2º, da Lei nº 4.422 de 29 de abril de 2024, do Município de Poá, ausente violação ao texto constitucional quanto ao remanescente.

**III -- Ante o exposto, e pelo meu voto, JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE A PRESENTE AÇÃO DIRETA para declarar a inconstitucionalidade do inciso III e do §3º, ambos do art. 2º, da Lei nº 4.422 de 29 de abril de 2024, do Município de Poá.**

**LUIS FERNANDO NISHI**  
Relator