



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo**

**Registro: 2019.0000793934**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2098711-45.2019.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ITU e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ITU.

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

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PEREIRA CALÇAS (Presidente), EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, FERRAZ DE ARRUDA, RICARDO ANAFE, ALVARO PASSOS, BERETTA DA SILVEIRA, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, GERALDO WOHLERS, ELCIO TRUJILLO, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, ADEMIR BENEDITO, ARTUR MARQUES, PINHEIRO FRANCO, XAVIER DE AQUINO E MOACIR PERES.

São Paulo, 11 de setembro de 2019

**FERREIRA RODRIGUES**  
**RELATOR**  
**Assinatura Eletrônica**



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

Voto nº 34.416

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2098711-45.2019.8.26.0000

Requerente: Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo

Requerido: Prefeito e Presidente da Câmara Municipal de Itu

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.** Lei nº 1.978, de 15 de maio de 2018, do município de Itu, que altera a denominação da Guarda Civil e dispõe que os servidores desse órgão da administração se identifiquem como Polícia Municipal. Alegação de vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos poderes. Reconhecimento. Lei impugnada, de iniciativa parlamentar, que avança sobre área de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, violando as disposições dos artigos 5º e 24, § 2º, n. 02 e 04, 47, II, XIV e XIV, “a” e 144, todos da Constituição Paulista. Ademais, se a Constituição Paulista, reproduzindo norma da Constituição Federal (CF, art. 144, § 8º), refere-se à guarda municipal, como órgão destinado à proteção dos bens, serviços e instalações municipais (art. 147), não se afigura razoável que a legislação municipal altere essa denominação para polícia municipal, quebrando a uniformidade da expressão adotada pela Constituição Federal e pelo próprio Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei Federal nº 13.022, de 08 de agosto de 2014), ainda que se argumente com a semelhança das funções, pois, os próprios dispositivos constitucionais diferenciam as atribuições da Guarda Municipal e as atividades policiais (exercidas para preservação da ordem pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio). Inconstitucionalidade reconhecida, nessa parte, não só por ofensa às disposições dos artigos 147 da Constituição Estadual e 144, § 8º, da Constituição Federal, mas também por afronta ao princípio da razoabilidade (CE, art. 111). Ação julgada procedente.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo *PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO*, tendo por objeto a Lei nº 1.978, de 15 de maio de 2018, do município de Itu, **de iniciativa parlamentar**, que “*dispõe sobre o reconhecimento e acréscimo da nomenclatura de 'Polícia Municipal' junto à 'Guarda Civil Municipal' de Itu, autorizando a instituição, bem como seus integrantes a se identificarem como 'Polícia' em razões de funções de Polícia que exercem, estabelecidas pela Lei Federal nº 13.022 de 08 de agosto de 2014*”. O autor alega vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos poderes.

O Presidente da Câmara e o Prefeito Municipal foram notificados e prestaram informações a fls. 198/205 e 234/245.

O Procurador Geral do Estado foi citado (fls. 193/194) e



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo**

apresentou manifestação a fls. 222/229, opinando pela procedência da ação.

A dnota Procuradoria de Justiça, com as considerações de fls. 249/260, opinou pela procedência da ação.

É o relatório.

A lei acoimada de inconstitucional é aquela constante do documento de fl. 45, redigida da seguinte forma:

Art. 1º. Fica instituído o reconhecimento, e consequente autorizado, seja acrescida junto à Guarda Municipal da Estância Turística de Itu, a denominação "POLÍCIA MUNICIPAL", conforme dispõe ao Estatuto Geral das Guardas Municipais, Lei Federal nº 13.022 de 08 de agosto de 2014; Lei da criação da Guarda Municipal de Itu, Lei nº 2.827 de 30 de junho de 1986; Lei da criação da Secretaria Municipal de Defesa do Cidadão; Lei nº 3.521 de 30 de setembro de 1992; e a Lei nº 4.332 de 28 de outubro de 1999, que dispõe sobre a hierarquia da Guarda Civil Municipal de Itu.

Art. 2º. A Guarda Civil Municipal, bem como seus servidores, ficam autorizados a se identificarem também como "Polícia Municipal", em razão das atribuições e função de Polícia determinados pela Lei Federal nº 13.022, de 08 de agosto de 2014.

Art. 3º. A Guarda Civil Municipal fica também autorizada a inserir em toda a sua comunicação e, em especial, na identificação visual de seus veículos, o termo Polícia, para facilitar a identificação perante a população.

Art. 4º. Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

O autor questiona a constitucionalidade desses dispositivos alegando a existência de vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos poderes.

E, diante do que dispõe os artigos 5º e 24, § 2º, n. 4, ambos da Constituição Estadual, não há como negar a alegada inconstitucionalidade.

A iniciativa de lei que verse sobre órgãos da administração e questões afetas a servidores públicos é exclusiva do Chefe do



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

Poder Executivo, a quem compete exercer a direção superior da Administração (RE nº 370.563-AgR/SP, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 31/05/2011), daí porque a norma ora impugnada, **de iniciativa parlamentar**, não poderia interferir em matéria dessa natureza, **como ocorreu no presente caso**, alterando a denominação da Guarda Municipal e dispondo que os servidores desse **órgão da administração** se identifiquem como Polícia Municipal.

Ives Gandra Martins, referindo-se aos atos típicos de administração, ensina que *“sobre tais matérias tem o Poder Executivo melhor visão do que o Legislativo, por as estar gerindo. A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este Poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade”* (“Comentários à Constituição do Brasil”, 4º vol. Tomo I, 3ª ed, atualizada, São Paulo, Saraiva, 2002).

Nessa linha, o Poder Executivo é *“o único apto a cumprir a formulação política e a redação técnica dos projetos de lei, cujos fins são intimamente conexos com a atividade administrativa”* (José Afonso da Silva, in “Princípios do Processo de Formação das Leis no Direito Constitucional”, RT, 1964, pag. 116).

Ademais, se a Constituição Paulista, reproduzindo norma da Constituição Federal (CF, art. 144, § 8º), refere-se à **guarda municipal**, como órgão destinado à proteção dos bens, serviços e instalações municipais (art. 147), **não se afigura razoável** que a legislação municipal altere essa denominação para **polícia municipal**, quebrando a uniformidade da expressão adotada pela Constituição Federal e pelo próprio Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei Federal nº 13.022, de 08 de agosto de 2014), ainda que se argumente com a semelhança das funções, pois, os próprios dispositivos constitucionais diferenciam as atribuições da Guarda Municipal e as **atividades policiais**, exercidas para preservação da ordem pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio (CE, artigo 139; CF, art. 144), **daí o reconhecimento de inconstitucionalidade da norma impugnada**, não só por ofensa às disposições dos artigos 147 da Constituição Estadual e 144, § 8º, da Constituição Federal, mas também por afronta ao princípio da razoabilidade (CE, art. 111).

Aliás, o Supremo Tribunal Federal admite a razoabilidade como parâmetro de aferição da constitucionalidade material dos atos estatais, enfatizando, por exemplo, que *“todos os atos emanados do poder público estão necessariamente sujeitos, para efeito de sua validade material, à indeclinável observância de padrões mínimos de razoabilidade”*.

É que a exigência do padrão de razoabilidade visa a inibir e a neutralizar eventuais abusos do Poder Público, notadamente no desempenho de suas funções normativas, porque *“a teoria do desvio de poder, quando aplicada ao plano das atividades legislativas, permite que se contenham eventuais excessos decorrentes do exercício*



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

*imoderado e arbitrário da competência institucional outorgada ao Poder Público, pois o Estado não pode, no desempenho de suas atribuições, dar causa à instauração de situações normativas que comprometem e afetam os fins que regem a prática da função de legislar" (ADI nº 2667 MC/DF, Rel. Min. Celso de Melo, j. 19/06/2002).*

Como foi bem ressaltado pela douta Procuradoria-Geral de Justiça, "o Constituinte utilizou o termo 'polícia' para órgãos específicos, cujas atribuições foram bem traçadas no texto constitucional, sendo, portanto, inconfundíveis com as das guardas. A pretexto da autonomia legislativa, o Município não pode alterar a denominação da guarda municipal, expressão contida no art. 144, § 8º, da CF/88, para 'polícia municipal', assim como o Estado também não pode rever a expressão 'corpo de bombeiros' por outra reputada mais conveniente. Ainda que ambas possam atuar na área da segurança pública, desempenhando tarefas complementares ou eventualmente coincidentes, como na hipótese de prisão em flagrante de crime, guardas municipais não se confundem com as polícias concebidas pelo poder constituinte originário" (fls. 258/259).

Ante o exposto, julga-se procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 1.978, de 15 de maio de 2018, do município de Itu.

**FERREIRA RODRIGUES**  
Relator