

**EXCELENTÍSSIMO DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE  
JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**Processo nº 2131591-22.2021.8.26.0000**

**Ação Direta de Inconstitucionalidade**

**Recorrente: Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo**

**Recorrido: Prefeito Municipal de Guarulhos**

○ **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO** infra-assinado, nos autos da **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** em epígrafe mencionada, inconformado com o acórdão que a julgou procedente, vem, com fundamento no art. 102, III, a, da Constituição Federal, e nos arts. 994, VII, e 1.029, do Código de Processo Civil, interpor **RECURSO EXTRAORDINÁRIO** por contrariedade aos arts. 2º, e 84, III, da Constituição da República, objetivando nos termos das anexas razões o seu provimento para que seja declarada a constitucionalidade da Lei nº 7.893, de 08 de março de 2021, do Município de Guarulhos

São Paulo, 21 de novembro de 2022.

**Mário Luiz Sarrubbo**  
**Procurador-Geral de Justiça**

**Processo nº 2131591-22.2021.8.26.0000**

**Ação Direta de Inconstitucionalidade**

**Recorrente: Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo**

**Recorrido: Prefeito Municipal de Guarulhos**

**CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 7.893, DE 08 DE MARÇO DE 2021, DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE ESTABELECE NORMAS PARA A INSTALAÇÃO, A CONSERVAÇÃO E O USO DE ELEVADORES, ESCADAS ROLANTES E OUTROS EQUIPAMENTOS DE TRANSPORTES INSTALADOS, DE FORMA PERMANENTE, EM EDIFICAÇÕES NO MUNICÍPIO. ACÓRDÃO DO TJSP QUE PROCLAMOU A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI. PODER DE POLÍCIA. INICIATIVA CONCORRENTE. INEXISTÊNCIA DE CAMPO RESERVADO À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. TEMA 917 DE REPERCUSSÃO GERAL. ACÓRDÃO CONTRÁRIO AOS ARTIGOS 2º. E 84, III, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA**

1. A lei municipal impugnada, de iniciativa parlamentar, contendo normas de polícia administrativa para a instalação, a conservação e o uso de elevadores, escadas rolantes e outros equipamentos de transporte instalados, de forma permanente, em edificações, não ofende a reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo nem a reserva da Administração.

2. Decisão que reputou inconstitucional a Lei nº 7.893, de 08 de março de 2021, do Município de Guarulhos, por invasão à esfera própria do Poder Executivo, violou os artigos 2º, e 84, III, da Constituição Federal e a essência Tema 917 de repercussão geral.

Digno Desembargador Presidente,  
Douta Procuradoria-Geral da República,  
Colendo Supremo Tribunal Federal:

## 1. Relatório

Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito Municipal de Guarulhos em face da Lei Municipal nº 7.893, de 08 de março de 2021, do Município de Guarulhos, argumentando ofensa aos arts. 25, 47, II, IV, XI, XIV e 144 da Constituição Estadual, por violação ao princípio da separação de poderes, devido ao vício de iniciativa e vulneração da reserva da Administração, foi julgada **procedente** pelo colendo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (fls. 497/521). Eis a ementa do venerando acórdão:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Comarca de Guarulhos. Ação proposta pelo Prefeito em face da Lei Municipal nº 7.893, de 08 de março de 2021, que “estabelece normas para instalação, a conservação e o uso de elevadores, escadas rolantes e outros equipamentos de transporte instalados, de forma permanente, em edificações no Município de Guarulhos”. Arguição de inconstitucionalidade material por afronta aos artigos 25, 47, incisos II, IV, XI, XIV e 144, da Constituição do Estado de São Paulo; Arguição de invasão de competência privativa do Chefe do Executivo; Arguição de criação de obrigação financeira sem indicação de fonte de custeio. **Afronta à reserva da administração ante a invasão de esfera de competência privativa do Executivo. Afronta aos artigos 5º, 47, incisos II, IV, XI e XIV e 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo. Ação procedente”** (destaquei)

A decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo, ao reputar inconstitucional a lei, de iniciativa parlamentar, que estabelece normas para a instalação, a conservação e o uso de elevadores, escadas rolantes e outros equipamentos de transporte instalados, de forma permanente, em edificações no Município de Guarulhos, contrariou os artigos 2º, e 84, III, da Constituição Federal, como será demonstrado.

## 2. Repercussão geral

Não bastasse ser elementar a repercussão geral ao controle abstrato de constitucionalidade *ex analogia* do inciso III do § 3º do art. 1.035 do Código de Processo Civil, por extravasar, sua própria natureza objetiva, os limites subjetivos da demanda, há relevância jurídica, política e social nas questões trazidas à apreciação desta Corte Suprema.

Conforme indicado, o cerne do recurso extraordinário diz respeito à existência de limitação constitucional à imposição de obrigação pelo Poder Legislativo ao Poder Executivo de normas de polícia administrativa de instalação, conservação e uso de elevadores, escadas rolantes e outros equipamentos de transporte instalados, de forma permanente, em edificações.

Ora, a importância **jurídica** desponta incontroversa, visto que resvala na definição pelo Supremo Tribunal acerca da possibilidade do Parlamento de deflagrar projetos de lei que versem sobre normas de polícia administrativa relacionadas a equipamentos de transporte instalados em edificações do Município.

Anote-se que a controvérsia não é nova para o Supremo Tribunal Federal, já que dialoga com o Tema de Repercussão Geral 917.

Na mesma toada, a repercussão **política** é indiscutível, porque está em jogo conflito entre os Poderes Legislativo e Executivo para elucidar o que cada Poder pode ou não fazer em termos de propositura de projetos de lei neste campo e, portanto, o que o cidadão eleitor pode exigir de seus representantes em cada uma das esferas.

Finalmente, a reverberação **social** do debate é inequívoca, já que assegurar a fiscalização buscada pela norma debatida é uma forma de proteger os usuários dos equipamentos de transporte instalados nas edificações do Município.

No mais, o debate aqui estabelecido extrapola o caso concreto levado à apreciação do Supremo Tribunal Federal e pode constituir precedente a nortear todos os entes federativos, sobretudo diante da relevância da segurança dos usuários de equipamentos de transporte em edificações.

Demonstrado está, portanto, que o caso atende ao requisito da repercussão geral, para ser conhecido por este Supremo Tribunal Federal.

### **3. Pressupostos de admissibilidade**

O recurso é tempestivo, pois, interposto no prazo legal.

Não se trata de reexame de matéria de fato, dependente de prova, mas de solução de *quaestio juris* exclusivamente, como posto acima.

Tampouco demanda o exame do direito local, porque o que se coloca em confronto com regras constitucionais é o acórdão que não reconheceu a possibilidade da Câmara Municipal de Guarulhos contemplar normas que impõe o exercício do poder de polícia ao Poder Executivo, no tocante a equipamentos de transporte em edificações.

A matéria suscitada foi efetivamente prequestionada no acórdão recorrido, que faz **menção expressa aos temas em debate**, conforme comprovam os seguintes excertos:

“Cabe anotar que os Poderes de Estado, independentes e harmônicos entre si e com funções indelegáveis, estabelecidos no art. 2º da Constituição Federal<sup>1</sup> e no art. 5º da Constituição do Estado<sup>2</sup>, de maneira que cada Poder tem a sua esfera de atuação preponderante, cabendo ao Legislativo exercer, preponderantemente, atividades legislativas; ao Executivo atividades executivas e ao

Judiciário exercer a atividade jurisdicional. Contudo, esses três Poderes exercem atividades atípicas que se inserem no âmbito de competência preponderante de outro Poder, de tal forma que o Poder Executivo também pode exercer função judicante e função legislativa.

(...)

Dessa forma, **o que não se admite, é o ingresso de um Poder na área de atuação preponderante de outro Poder, de competência privativa de outro Poder, estando tais competências delimitadas expressamente na Constituição Federal e na Constituição Estadual.** Como já mencionado, não há entre o Legislativo e o Executivo subordinação administrativa ou política, mas sim um entrosamento de funções e de atividades político-administrativas

*In casu*, a lei municipal trata da instalação, conservação e uso de elevadores, escadas rolantes e outros equipamentos de transporte instalados, de forma permanente, em edificações no Município de Guarulhos, estabelecendo, por exemplo, que o “Executivo Municipal disponibilizará Sistema Informatizado de Dados” (art. 6º); que “o Executivo Municipal cadastrará as empresas de manutenção para fins de concessão de senha de acesso ao Sistema Informatizado de Dados” (art. 11); que “fica o Executivo Municipal, por meio de seus órgãos competentes, responsável pela fiscalização do disposto nesta Lei” (art. 35), **restando nítida a indevida ingerência do Legislativo na esfera reservada ao Executivo**, em clara afronta aos artigos 5º, 47, incisos II, IV, XI, XIV, e 144, da Constituição do Estado de São Paulo.” (destaquei)

Em síntese, o acórdão efetivamente **debateu as proposições normativas** da Constituição Federal que embasam o presente recurso extraordinário, chegando a conclusões, todavia, incompatíveis com o seu verdadeiro sentido.

Por outras palavras, o acórdão analisou a controvérsia relativa à separação de poderes, especialmente no que se refere ao tema que vem compreendida pelo art. 2º e 84, II, III, e V, da Constituição Federal. É o que se extrai da própria ementa já transcrita neste recurso e da fundamentação do acórdão, que faz menção textual aos arts. 5º, 47, incisos II, IV, XI, XIV, e 144, da Constituição do Estado de São Paulo, ou seja, aos dispositivos constitucionais estaduais que reproduzem dispositivos constitucionais federais nos quais se fundamenta o apelo extraordinário.

Atendidos, pois, todos os requisitos e pressupostos para o exame do recurso extraordinário por esta Colenda Corte Suprema.

#### **4. Razões de reforma**

O acórdão recorrido proclamou a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 7.893, de 08 de março de 2021, que “estabelece normas para instalação, a conservação e o uso de elevadores, escadas rolantes e outros equipamentos de transporte instalados, de forma permanente, em edificações no Município de Guarulhos”, por afronta à reserva da administração ante a invasão de esfera de competência privativa do Executivo.

Entendeu o Colendo Órgão Especial que ao Poder Legislativo seria vedado, por exemplo, estabelecer que compete ao Executivo a disponibilização de Sistema Informatizado de Dados” (art. 6º), ou a realização de cadastro das empresas de manutenção para fins de concessão de senha de acesso ao Sistema Informatizado de Dados” (art. 11); ou a responsabilidade pela fiscalização do disposto na Lei” (art. 35), por representar indevida ingerência de um Poder na esfera reservada ao outro.

Importa inicialmente observar que a norma local, de iniciativa parlamentar, não usurpa a iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo,



estabelecida para o Presidente da República no art. 61, § 1º, da Constituição Federal, aplicado simetricamente a todos os entes da Federação, posto que não dispõe sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração ou aumento de remuneração, tampouco na organização, criação estruturação ou extinção de órgãos. Ademais, não influencia no funcionamento da administração ou implica alocação de servidores e serviços.

Outrossim, a **iniciativa legislativa reservada** é matéria de **direito excepcional**, sendo impositiva sua **interpretação restritiva**, que não permite dilatação nem presunção. Lado outro, a produção normativa não pode transitar à margem das regras inerentes ao processo legislativo, cujas normas constitucionais centrais são de observância obrigatória (RT 850/180; RTJ 193/832).

Regra é a iniciativa legislativa pertencente ao Poder Legislativo ou comum ou concorrente; exceção é a atribuição de reserva a certa categoria de agentes, entidades e órgãos, e que, por isso, não se presume. Corolário é a devida interpretação restritiva às hipóteses de iniciativa legislativa reservada (MC 724-RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27-04-2001; RT 866/112).

Do mesmo modo, colhe-se dessa Suprema Corte:

“A disciplina jurídica do processo de elaboração das leis tem matriz essencialmente constitucional, pois residem, no texto da Constituição - e nele somente -, os princípios que regem o procedimento de formação legislativa, inclusive aqueles que concernem ao exercício do poder de iniciativa das leis. - A teoria geral do processo legislativo, ao versar a questão da iniciativa vinculada das leis, adverte que esta somente se legitima - considerada a qualificação eminentemente constitucional do poder de agir em sede legislativa - se houver, no texto da própria Constituição, dispositivo que, de modo expresso, a preveja. Em consequência desse modelo constitucional, nenhuma lei, no



sistema de direito positivo vigente no Brasil, dispõe de autoridade suficiente para impor, ao Chefe do Executivo, o exercício compulsório do poder de iniciativa legislativa” (STF, MS 22.690-CE, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 17-04-1997, v.u., DJ 07-12-2006, p. 36).

A norma impugnada não se arrola nas hipóteses de reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo **nem da reserva da Administração**, a caracterizar violação ao princípio da separação de poderes, como decidido.

A matéria empolgada no debate constitucional proposto diz com o **princípio da divisão funcional do poder, isto é, da separação de poderes**, e perpassa pela **contribuição pretoriana** devotada a respeito permitindo conclusão da errônea compreensão do referido princípio adotada pela Corte Paulista.

Com efeito, ao fixar o **Tema 917 de repercussão geral**, esta Suprema Corte indicou que o Poder Legislativo pode deflagrar projeto de lei que institua uma política pública que atinja o setor e relativa a direito fundamental, no caso, a educação. Confira-se:

“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 Público, 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

Decisão: o Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. No mérito, por maioria, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria(...)"

(ARE 878911 RG/RJ, Min. Relator Gilmar Mendes, julgamento no dia 19 de setembro de 2016, grifos nossos)

No seu âmago, o TRG 917 enuncia que a imposição de obrigações ao Poder Público por norma de iniciativa legislativa, mesmo que acarrete despesas, não retrata qualquer usurpação da competência privativa do Chefe do Poder Executivo, desde que não verse sobre a sua estrutura, a atribuição dos seus órgãos ou do regime jurídico dos servidores públicos.

Da leitura dos dispositivos da lei impugnada em ação direta extrai-se que após a identificação de equipamentos de transporte, da empresa de manutenção e do responsável pelo equipamento de transporte (artigos 1º. e 2º.), foram estabelecidos requisitos para a emissão da Carta Habitação – Habite-se, pela **autoridade competente** (artigo 3º), a ser cadastrada no Sistema Informatizado de Dados pela empresa de manutenção contratada, disponibilizado pelo Executivo Municipal, nos termos dos artigos 6º. e 7º.

E o artigo 35 estabelece que cabe ao Poder Executivo a responsabilidade pela fiscalização do disposto na Lei.

Extrai-se que **não diz a lei em comento a quem compete emissão da Carta Habitação ou a forma como o Executivo disponibilizará o Sistema Informatizado de Dados e quais servidores envolvidos**. Vale dizer: não cuida da implementação da fiscalização, mas apenas de sua previsão. Logo, **não** invade a seara própria da Administração Pública.

E, por conseguinte, não difere do precedente externado pelo **Tema 917**. É certo que a instalação das câmeras nas escolas tratado pelo TRG, de alguma forma, significará que o Poder Público Municipal deverá organizar a sua estrutura

e os seus servidores para realizar o serviço e efetivar a obrigação imposta reputada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal. Entretanto, a lei não diz como deverá fazê-lo, como organizará a estrutura do serviço e quais servidores serão responsáveis pela execução. E é neste sentido que a Corte compreendeu que a norma não invadiu o que era de trato restrito pelo Poder Executivo.

Idêntico raciocínio se aplica ao caso vertente. Na medida em que a norma não cuida ou detalha o modo de agir do Poder Executivo na implementação de obrigação, não é legítima a conclusão de que representou afronta ao princípio da separação de poderes.

Ressalta-se, por sua extrema importância e manifesta sensibilidade, que a controvérsia rende ensejo à **disputa entre os Poderes Executivo e Legislativo na condução política da gestão pública ou dos negócios públicos** que, sob o influxo da modernidade neopositivista (ou pós-positivista), oscila conforme o esquema de organização político-jurídico adotado, percolando na compreensão da instituição, da natureza e dos limites das **políticas públicas** a partir do **modelo vigente de separação de poderes**.

A lei impugnada de iniciativa parlamentar aprimora a fiscalização no tocante a instalação, a conservação e o uso de elevadores, escadas rolantes e outros equipamentos de transporte instalados, de forma permanente, em edificações no Município de Guarulhos, tendo por norte a prevenção, proteção e segurança dos usuários.

Ora, se é certo que **em linha de princípio, atendendo-se à natureza e à extensão da divisão funcional do poder**, é lícito ao Poder Legislativo – assim como ao Poder Executivo pelos instrumentos normativos à sua disposição – **instituir** políticas públicas, **desde que não tangencie o núcleo da reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo** (organização e funcionamento da Administração; atribuição de competências a órgãos do Poder Executivo com geração de despesas; servidores públicos e seu regime jurídico etc.) **ou da reserva da Administração** (direção superior das atividades administrativas; organização

e funcionamento da Administração; atribuição de competências a órgãos do Poder Executivo sem geração de despesas; prática de atos da Administração etc.), como deflui das premissas do julgamento em repercussão geral - **Tema 917**, considerando o caráter **excepcional e restrito** das reservas apontadas, de tal sorte que nessa empresa poderá valer-se de diretrizes, normas gerais etc., inconsteste é que ao Poder Legislativo será consentido estabelecer **o que** o Poder Executivo **pode ou deve fazer, mas não como fazê-lo**.

**Salvo** competências constitucionalmente vinculadas, remanesce ao Poder Executivo, como **órgão de governo**, a **escolha dos meios de cumprimento das obrigações fixadas pelo Parlamento**, e que se rende ao âmbito de sua **discricionariedade** (escolhas, opções, alternativas) – simples ou técnica - à luz da **realidade e da possibilidade da medida dos recursos** (humanos, materiais) **disponíveis**, da **influência da técnica, da ciência e da tecnologia**, das **condicionantes do ordenamento jurídico inteiro**, e dos **aspectos econômicos, financeiros e orçamentários**.

Aliás, uma interpretação que vedasse qualquer iniciativa de lei oriunda da Câmara Municipal que conduzisse o Poder Público a adotar medidas para execução de uma obrigação apequenaria o papel do Poder Legislativo como agente construtor e indutor de políticas públicas. E não é o que a Constituição da República preceitua, já que apenas afasta a possibilidade de o Poder Legislativo ditar a organização interna do Poder Executivo, em termos de recursos materiais e humanos.

Logo, é coerente que, ao Poder Legislativo, será lícito **inscrever em regra jurídica a respeito de política pública ou ao aprimoramento da fiscalização para prevenção proteção e segurança dos usuários de elevadores, escadas rolantes e outros equipamentos de transporte instalados, de forma permanente, em edificações no Município de Guarulhos mas, não a especificação do modo pelo qual será feito pelo Poder Executivo**, a menos que se trate de competência constitucional vinculada.

Em sendo assim, não se vislumbra a inconstitucionalidade reconhecida pelo julgado recorrido, o que impõe a sua reforma, para que, ao princípio da separação de poderes, seja dada interpretação em consonância com as diretrizes constitucionais, afastando-se a dilação conferida ao espaço reservado à atuação exclusiva do Poder Executivo e o amesquinamento do espaço constitucional atribuído ao Poder Legislativo.

Portanto, revela-se contrária aos parâmetros da Constituição da República a decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo que reputou inconstitucional a Lei nº 7.893, de 08 de março de 2021, do Município de Guarulhos, **o que impõe a sua reforma.**

## **5. Conclusão**

Face ao exposto, requer-se o provimento do recurso extraordinário para que a ação seja julgada integralmente improcedente, declarando-se a constitucionalidade **da Lei nº 7.893, de 08 de março de 2021, do Município de Guarulhos,**

Termos em que, pede deferimento.

São Paulo, 23 de novembro de 2022.

**Mário Luiz Sarrubbo**  
**Procurador-Geral de Justiça**

rcb