



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

Registro: 2017.0000693914

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2039942-15.2017.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE PSOL DIRETORIO ESTADUAL, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "RECONHECERAM A PRECLUSÃO QUANTO AO PEDIDO DE SUSTENTAÇÃO ORAL FEITO PELOS ADVOGADOS DO AUTOR, PORQUANTO AUSENTES QUANDO DA REALIZAÇÃO DO PREGÃO, E JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE EM PARTE. V.U. SUSTENTARAM ORALMENTE OS ADVS. DRS. ANDREA RASCOVSKI ICKOWICZ E RICARDO FERRARI NOGUEIRA.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores ADEMIR BENEDITO (Presidente), XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, FERREIRA RODRIGUES, PÉRICLES PIZA, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, BORELLI THOMAZ, JOÃO NEGRINI FILHO, SÉRGIO RUI, SALLES ROSSI, RICARDO ANAFE, ALVARO PASSOS, AMORIM CANTUÁRIA, BERETTA DA SILVEIRA, ALEX ZILENOVSKI E ANGÉLICA DE ALMEIDA.

São Paulo, 13 de setembro de 2017.

Arantes Theodoro
RELATOR
 Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

ADIN 2039942-15.2017.8.26.0000
AUTOR Partido Socialismo e Liberdade PSOL - Diretório estadual
RÉUS Prefeito e Presidente da Câmara Municipal de São Paulo

Voto n.º 31.538

EMENTA - Ação direta de
inconstitucionalidade. Lei n.º 16.612/2017 do Município de São Paulo,
que dispõe sobre “Programa de Combate a Pichações”.

I Inexigibilidade da outorga de mandato com poderes especiais para propositura de ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 9.868/99. Procuração que, de todo modo, anunciou ter sido outorgada para aquela sorte de propositura.

II Petição inicial que alude a dispositivos infraconstitucionais. Irrelevância, já que não servirão eles como parâmetro de julgamento.

III Inocorrência de ofensa à competência constitucional do Município ou aos limites para a atuação do Legislativo quanto à matéria versada no diploma impugnado. Inconstitucionalidade reconhecida, porém, de dispositivos pontuais (artigos 8º e 9º) que proíbem a Administração de contratar infratores, obrigam-na a instituir cadastro interno e autorizam o Executivo a firmar termos de cooperação. Artigos 24 § 2º e 47 da Constituição paulista.

Ação parcialmente procedente.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade voltada contra a Lei n.º 16.612, de 20 de fevereiro de 2017, do Município de São Paulo, que dispõe sobre o “*Programa de Combate a Pichações no Município de São Paulo*” e dá outras providências.

O autor assevera que referido diploma teve origem no Projeto de Lei n.º 56/2005, de autoria parlamentar, que foi debatido em comissões legislativas e em audiências públicas, mas que o texto ao final aprovado proveio de uma emenda substitutiva que não guardava relação com o conteúdo do referido projeto e nem passou por novas audiências públicas como exigiam a Lei Orgânica do Município e o Regimento Interno da Câmara, estando maculado, destarte, pela inobservância do devido processo legislativo.

Ao lado disso ele salienta que os artigos 2º “caput” e 8º § 1º daquele diploma dispõem sobre atribuições das Prefeituras Regionais, tema que é da competência exclusiva do Prefeito porque diz respeito à organização administrativa do Município, tendo desse modo ferido os artigos 34 § 2º inciso IV e 69 inciso XVI da Lei Orgânica do Município.

O autor afirma, ainda, que os artigos 3º, 5º e 8º do referido diploma usurparam a competência exclusiva da União para legislar sobre matéria penal, já que o primeiro dispositivo conceitua “pichação”, o segundo versa sobre penas restritivas de direito alternativas à multa e o terceiro acerca de pena perpétua restritiva de direito, tendo com isso contrariado os artigos 5º inciso LV e § 2º e 22 inciso I da Constituição federal, artigos 4º e 193 incisos XIII e XIV da Constituição estadual e o artigo 8º da Convenção Americana de Direitos Humanos.

Por fim, o promovente enfatiza que ao dispor sobre medidas judiciais e administrativas destinadas a responsabilizar



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

causadores de poluição ou de degradação ambiental a impugnada lei usurpou a competência do Estado, eis que só a esse cabe legislar a respeito conforme o artigo 193 da Constituição paulista.

A liminar foi indeferida.

O Procurador-Geral do Estado manifestou-se no sentido de não ter interesse na defesa do ato impugnado.

O Presidente da Câmara Municipal prestou informações e juntou documentos, tendo pugnado pela improcedência da ação.

Assim, após dizer irregular a representação processual do autor e apontar a impossibilidade de se utilizar como parâmetro de controle de constitucionalidade outro diploma que não a Carta estadual, ele sustenta que a emenda guardava relação com o projeto, já que ambos versavam sobre o combate às pichações, sendo da competência privativa do Legislativo apresentar substitutivos e emendas.

Ao lado disso o Presidente informa que o tema foi discutido em duas audiências públicas e que, de todo modo, tal ponto é estranho ao aspecto constitucional, não tendo ocorrido ofensa à competência do Prefeito, da União ou do Estado, nem previsão de pena perpétua.

O Prefeito e a Municipalidade de São Paulo igualmente prestaram informações e sob aqueles mesmos argumentos defenderam a constitucionalidade do diploma legal, isso depois de propugnar a extinção do processo sem exame do mérito pela falta de alegação de ofensa a dispositivos da Constituição estadual.

A Procuradoria Geral de Justiça propôs



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

concessão de prazo para o autor regularizar sua representação processual e, quanto ao mais, pugnou pela procedência da ação.

É o relatório.

I O Presidente da Câmara diz irregular a representação processual do autor ante a falta de procuração com poderes específicos para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade, alegação que a douta Procuradoria de Justiça endossa.

No entanto, a Lei federal nº 9.868/99, que dispõe sobre o processo e julgamento das ações declaratórias de inconstitucionalidade, não contém tal sorte de exigência.

Ela reclama, sim, que a petição inicial esteja acompanhada do instrumento de mandato quando subscrita estiver por advogado (artigo 4º, parágrafo único), mas disso não se pode extrair a conclusão que deva se cuidar de mandato passado sob o anúncio de fim especial.

Não por outro motivo este Órgão Especial tem nesses casos proclamado a desnecessidade da juntada de procuração com fim específico, como mostra acórdão assim ementado:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 9º da Lei nº 14.485, de 19 de julho de 2007, do Município de São Paulo, que instituiu “o feriado municipal do Dia da Consciência Negra”.

I Inexigibilidade da outorga de mandato com poderes especiais para propositura de ação direta. Lei federal nº 9.868/99.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

(...)." (Adin nº 2063116-24.2015.8.26.0000, mesmo relator).

De todo modo, da procuração acostada à petição inicial expressamente constou cuidar-se de mandato outorgado para *“propor AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE em face da PRESIDÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO e PREFEITURA DE SÃO PAULO, perante o TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO”* (fls. 38).

Aqui não se cuida, pois, de propositura baseada no costumeiro mandato *“para o foro em geral”*, mas em procuração com poderes específicos.

Motivo não há, destarte, para dizer presente irregularidade na representação processual.

II Tampouco é caso de se abonar a assertiva de que a petição inicial se mostra inepta porque o autor deixou de indicar os dispositivos da Constituição estadual que teriam sido violados.

Afinal, como se vê naquela peça ele até aludiu a leis federais, ao Regimento Interno da Câmara e à Lei Orgânica do Município de São Paulo, mas ao lado disso apontou os dispositivos e princípios constitucionais que no seu entendimento teriam sido contrariados (fls. 20, 21, 22, 25, 26, 27 e 28).

De mais a mais, conforme a convicção geral as ações diretas de inconstitucionalidade seguem o princípio da causa de pedir aberta.

Assim, o julgador não se vincula ao fundamento de direito externado pelo autor, podendo declarar a inconstitucionalidade por motivação diversa da alegada pelo litigante, o que reduz o relevo da falta na petição inicial de indicação do dispositivo que o autor reputa violado.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

Impedimento não há, pois, ao exame do mérito.

III A impugnada Lei n.º 16.612, de 20 de fevereiro de 2017, assim se apresenta:

“Art. 1º Fica instituído o Programa de Combate a Pichações no Município de São Paulo, que visa ao enfrentamento à poluição visual e à degradação paisagística, ao atendimento ao interesse público, à ordenação da paisagem da cidade com respeito aos seus atributos históricos e culturais, bem como à promoção do conforto ambiental e da estética urbana do Município.

Parágrafo único. Constitui objetivo do programa de que trata o “caput” deste artigo assegurar, dentre outros:

I – o bem-estar estético e ambiental da população;

II – a proteção, preservação e recuperação do patrimônio arqueológico, histórico, cultural, artístico, paisagístico, de consagração popular, bem como a valorização do meio ambiente urbano;

III – a percepção dos elementos referenciais da paisagem e a preservação das características peculiares dos logradouros e das edificações públicas e particulares;

IV – o equilíbrio de interesses dos diversos agentes atuantes na cidade para a promoção da melhoria da paisagem do Município;

V – reconhecer a prática do grafite como manifestação artística e cultural.

Art. 2º O Programa de Combate a Pichações no



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

Município de São Paulo, sob a coordenação da Secretaria Municipal das Prefeituras Regionais, será executado pelas Prefeituras Regionais, as quais poderão receber denúncias de atos de pichação por meio de contato telefônico ou eletrônico.

Art. 3º Para fins de aplicação desta lei, considera-se ato de pichação riscar, desenhar, escrever, borrar ou por outro meio conspurcar edificações públicas ou particulares ou suas respectivas fachadas, equipamentos públicos, monumentos ou coisas tombadas e elementos do mobiliário urbano.

Parágrafo único. Ficam excluídos do programa instituído por esta lei os grafites realizados com o objetivo de valorizar o patrimônio público ou privado mediante manifestação artística, desde que consentida pelo proprietário e, quando couber, pelo locatário ou arrendatário do bem privado e, no caso de bem público, com a autorização do órgão competente e a observância das posturas municipais e das normas editadas pelos órgãos governamentais responsáveis pela preservação e conservação do patrimônio histórico e artístico.

Art. 4º O ato de pichação constitui infração administrativa passível de multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), independentemente das sanções penais cabíveis e da obrigação de indenizar os danos de ordem material e moral porventura ocasionados.

§ 1º ([VETADO](#))

§ 2º *Se o ato for realizado em monumento ou bem tombado, a multa será de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), além do ressarcimento das despesas de restauração do bem pichado.*

§ 3º *Em caso de reincidência, a multa será aplicada em dobro.*



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

Art. 5º Até o vencimento da multa, o responsável poderá firmar Termo de Compromisso de Reparação da Paisagem Urbana, cujo integral cumprimento afastará a incidência da multa prevista nesta lei, e poderá abranger também a obrigação de indenizar os danos de ordem material e moral porventura ocasionados, nos termos de decreto regulamentar.

§ 1º O Termo de Compromisso de Reparação da Paisagem Urbana fixará como contrapartida ao infrator, preferencialmente, a reparação do bem por ele pichado, ou a prestação de serviço em outra atividade de zeladoria urbana equivalente, a critério da Prefeitura, além de aderir a Programa Educativo destinado ao infrator de forma a incentivar o desenvolvimento da prática do grafite nos termos de decreto regulamentar.

§ 2º A celebração do Termo de Compromisso de Reparação da Paisagem Urbana não afastará a reincidência em caso de nova infração.

Art. 6º Após o vencimento da multa, o débito será inscrito em dívida ativa, passível o infrator de registro no Cadastro Informativo Municipal – CADIN e protesto extrajudicial, além de o responsável ser demandado para ressarcimento das despesas e custos de reparação do bem pichado.

Art. 7º Os valores decorrentes das multas aplicadas nos termos do art. 4º desta lei reverterão ao Fundo de Proteção ao Patrimônio Cultural e Ambiental Paulistano, criado pela [Lei nº 10.032, de 27 de dezembro de 1985](#), vinculado ao CONPRESP e à Secretaria Municipal da Cultura.

Art. 8º O autor ou autores do ato de pichação presos em flagrante delito ou que forem posteriormente identificados não



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

poderão ser contratados pela Administração Direta e Indireta Municipal para exercer atividade remunerada.

§ 1º As Prefeituras Regionais, nas áreas das respectivas competências, manterão cadastro atualizado dos infratores apenados nos termos desta lei, contendo os números do documento de identidade e da inscrição no Cadastro de Pessoa Física – CPF do Ministério da Fazenda, data de nascimento, filiação e endereços residencial e comercial.

§ 2º O integral cumprimento do Termo de Compromisso de Reparação da Paisagem Urbana afastará a restrição prevista no “caput” deste artigo, desde que o infrator não seja reincidente.

Art. 9º O Executivo Municipal poderá celebrar termos de cooperação com a iniciativa privada, visando ao fornecimento de mão de obra, tintas e outros materiais necessários à execução dos serviços do programa ora instituído, sem prejuízo de demandar o autor ou autores do ato de pichação para ressarcimento dos danos de ordem material e moral porventura ocasionados.

Parágrafo único. O cooperante poderá exibir placa indicativa da cooperação, cujas dimensões serão estabelecidas em decreto regulamentar, pelo período máximo de 1 (um) mês e contendo a seguinte inscrição:

“Espaço público recuperado com o apoio de:

xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx”

Art. 10. Os estabelecimentos que comercializam tintas em embalagens do tipo aerossol deverão manter registro que contenha o número da nota fiscal e a identificação do comprador,



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

obrigatoriamente maior de 18 (dezoito) anos.

Parágrafo único. Sempre que solicitados pela fiscalização, os estabelecimentos referidos no “caput” deste artigo deverão apresentar relação de notas fiscais lançadas com a identificação do comprador.

Art. 11. Constituem infrações administrativas punidas com multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) ao estabelecimento comercial:

I – comercializar o produto a menor de 18 (dezoito) anos;

II – não apresentar a relação de notas fiscais lançadas com a identificação do comprador;

III – não manter cadastro atualizado dos adquirentes do produto com nome, endereço, números de Cédula de Identidade e de Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) do Ministério da Fazenda, marca e cor da tinta adquirida.

Parágrafo único. Em caso de reincidência, a multa será aplicada em dobro e sujeitará o estabelecimento à suspensão parcial ou total das atividades.

Art. 12. O inciso I do art. 169 da [Lei nº 13.478, de 30 de dezembro de 2002](#), passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 169.

I – colar cartazes em árvores de logradouros públicos, grades, parapeitos, viadutos, pontes, canais e túneis, postes de iluminação, placas de trânsito, hidrantes, telefones públicos, caixas de



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

correio, de alarme de incêndio e de coleta de resíduos, guias de calçamento, passeios e revestimentos de logradouros públicos, escadarias de edifícios públicos ou particulares, estátuas, monumentos, colunas, paredes, muros, tapumes, edifícios públicos ou particulares, e outros equipamentos urbanos;

.....” (NR)

Art. 13. O Poder Executivo regulamentará esta lei no prazo de até 30 (trinta) dias.

Art. 14. As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias.

Art. 15. Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas a Lei nº 11.378, de 17 de junho de 1993, Lei nº 11.841, de 28 de junho de 1995, e [Lei nº 14.451, de 22 de junho de 2007](#).”

De pronto cabe consignar que não se pode aqui conhecer da alegação de que o referido diploma contrariou a Lei Orgânica do Município de São Paulo, a Constituição federal, a Convenção Americana de Direitos Humanos, o Código Penal ou a Lei de Execuções Penais.

Com efeito, como decorre dos artigos 125 § 2º da Constituição federal e 74 da Constituição paulista, no controle concentrado de constitucionalidade o parâmetro a ser considerado pelo Tribunal de Justiça é exclusivamente a Carta estadual.

Logo, não se pode aqui tomar em consideração diploma infraconstitucional, nem dispositivo da Carta federal que esteja fora dos limites indicados no artigo 144 da Constituição paulista.

Pois bem.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

Não procede a assertiva de que o substitutivo que levou à edição da Lei nº 16.612/2017 dispôs sobre matéria estranha ao projeto de lei original.

Como se vê a fls. 41, o Projeto de Lei nº 56 dispunha sobre o combate a pichações no Município de São Paulo, o que se daria por meio da criação de um serviço de atendimento de denúncias por telefone, propósito bem enfatizado na justificativa que o acompanhou (fls. 45).

Ora, a Lei que resultou do substitutivo seguiu aquele mesmo propósito e até manteve o referido serviço de recebimento de denúncias (artigo 2º).

É verdade que ao lado disso ela ampliou o leque de medidas destinadas a alcançar aquele desiderato, mas nem por isso se pode dizer que ao fazê-lo a Lei extrapolou o assunto versado no projeto original.

O mais que o autor alega quanto ao processo legislativo demandaria aferição de conformidade com o Regimento Interno da Câmara Municipal, exame que como antes se consignou extrapola o alcance da presente ação por se cuidar de tema infraconstitucional.

Tampouco se pode abonar a alegação de que a aludida Lei se afigura inconstitucional por ter descumprido o artigo 25 da Constituição paulista ao deixar de indicar a fonte dos recursos necessários à sua execução.

Como resulta do artigo 176 inciso I da mesma Carta, a falta daquela sorte de indicação não desqualifica a lei, apenas a torna inexecutável no exercício corrente quando de seu ingresso em vigor.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

Nessa linha já se pronunciou o Supremo Tribunal Federal, isto é, no sentido de que *“A 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 3599/DF, rel. Min. Gilmar Ferreira Mendes).

E justamente nesse sentido tem reiteradamente decidido este Órgão Especial (Adin's nºs 2211204-01.2015.8.26.0000 rel. Des. Márcio Bartoli, 2048514-28.2015.8.26.0000 rel. Des. Xavier de Aquino, 2253871-68.2016.8.26.0000 rel. Des. João Negrini etc).

Nem procede a afirmação do Ministério Público de que a referida Lei contrariou os artigos 180, inciso II, e 191 da Constituição estadual porque fora editada sem participação popular na sua edição.

De fato, o que o texto constitucional anuncia é que entidades comunitárias (artigo 180 inciso II) e a coletividade (artigo 191) devem ser ouvidas como forma de se colher subsídios para o adequado equacionamento das questões *“relativas ao desenvolvimento urbano”* e à proteção *“do meio ambiente natural, artificial e do trabalho”* (artigo 191).

Cuida-se, pois, de previsão puramente programática e que não diz respeito especificamente ao processo legislativo, tanto que medida daquela ordem pode ser adotada pelos órgãos executivos e não necessariamente dar ensejo à apresentação de um projeto de lei.

De todo modo, o Presidente da Câmara informou que audiências públicas foram realizadas entre 2005 e 2007 durante a tramitação do projeto de lei (fls. 694), tendo com razão enfatizado inexistir previsão para que fossem elas renovadas após a apresentação do substitutivo (fls. 695).



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

Aqui importava, sim, que se abriu à comunidade, por meio daquelas audiências, a oportunidade de discutir acerca do tema versado no projeto de lei, isto é, o combate à pichação.

Não houve, pois, o suposto vício formal.

Também não se pode prestigiar a alegação de que a impugnada Lei, porque de autoria do Legislativo, violou a reserva de iniciativa do Prefeito, anunciada nos artigos 24 § 2º e 47 da Constituição estadual.

Aqui se cuidava de norma acerca de proteção ao meio ambiente urbano, tema que não se inclui no rol daqueles dispositivos e para qual, por isso, Legislativo e Executivo têm competência concorrente.

Lembre-se que segundo a convicção geral aquele rol há de ser interpretado restritivamente, isto é, não pode ser ampliado pelo intérprete de modo a tolher a natural função do Legislativo.

Certo, ainda, que o referido diploma não dispôs sobre regime jurídico de servidores públicos, cargos, funções ou empregos públicos, não criou Secretaria ou órgão, nem modificou a estrutura administrativa da Prefeitura.

Apesar do formal rótulo “Programa de Combate a Pichações”, ele na realidade nem carrou às Prefeituras Regionais e respectiva Secretaria Municipal - salvo em ponto que adiante se verá - incumbência que já não fosse sua.

Realmente, zelar pela proteção do meio ambiente urbano e pelo controle da poluição, exercer o poder de polícia e conferir ao Executivo a incumbência de disciplinar o procedimento administrativo para apuração das infrações (artigo 4º) eram atividades que já se compreendiam



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

na natural incumbência daqueles órgãos da Administração.

Ora, em situações tais, em que a lei nada inovou quanto às atividades carreadas à Administração, descabe reputá-la inconstitucional ao fundamento de que violou a prerrogativa do Prefeito de dispor sobre matéria administrativa.

Ainda recentemente, ao se debruçar sobre lei semelhante editada no Município de Suzano, este Órgão Especial assim se pronunciou:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal de origem parlamentar que institui campanha permanente de combate à pichação e atos de vandalismo no Município de Suzano.

Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Ausente ofensa à regra de iniciativa, ademais, em razão da imposição de gastos à Administração. Precedentes do STF.

Não ocorrência de infração ao princípio da harmonia e interdependência entre os poderes na parte principal do texto legal. Não configurada, nesse ponto, usurpação de quaisquer das atribuições administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, previstas no artigo 47 da Constituição do Estado de São Paulo. Lei que cuida de assunto local, relativo à proteção do meio ambiente e controle da poluição. Precedentes deste Órgão Especial. (...).” (Adin n.º 2246723-06.2016.8.26.0000, rel. Des. Márcio Bartoli, 5.4.2017).

No entanto, nesse passo é forçoso reconhecer que o aludido diploma, porque de iniciativa do Legislativo, em três pontos violou os citados artigos 24 § 2º e 47 da Constituição paulista, que por



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

simetria se aplicam aos municípios (artigo 144).

Com efeito, assim ocorreu ao proibir a Administração de contratar autor de pichação “*para exercer atividade remunerada*” em caráter perpétuo (artigo 8º “caput”), obrigá-la a criar “*cadastro atualizado de infratores*” com os dados de identidade lá indicados (artigo 8º § 1º) e anunciar que o Executivo “*poderá celebrar termos de cooperação com a iniciativa privada*” para os fins que indica (artigo 9º).

De fato, ao obrigar as Prefeituras Regionais a formar e manter cadastro interno com a especificação lá apontada o citado dispositivo legal ingressou em seara interna da Administração, eis que só a essa cabe decidir sobre os meios que deve usar para o gerenciamento dos seus arquivos.

Registre-se que isso evidentemente não significa que a Administração não possa instituir aquela sorte de cadastro, mas sim que não pode o legislador obrigá-la a assim proceder por se cuidar de típico ato de gestão interna.

Do mesmo modo, nem podia a Lei proibir a Administração direta e indireta de proceder à contratação de pessoal, eis que também isso se inseria no elenco das atribuições administrativas internas do Executivo.

Ademais, segundo o dispositivo legal cuidava-se de proibição perpétua, o que não se coadunava com o princípio da razoabilidade, ao qual deve observância o legislador local (artigo 111 da Constituição paulista).

Cabe lembrar, ainda, que o artigo 5º inciso XLVII da Carta federal - princípio também oponível ao município (artigo 144 da Carta paulista) - proíbe as penas perpétuas, vedação que não diz respeito



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

exclusivamente à sanção penal de privação da liberdade conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal (RE nº 154.134-SP, rel. Min. Sydney Sanches).

O referido diploma tampouco podia autorizar o Executivo a firmar “*termos de cooperação com a iniciativa privada*”, já que não cabe ao Legislativo conferir a Prefeito essa sorte de aquiescência.

É verdade ter o texto legal se utilizado de vocábulo que sugere cuidar-se de mera autorização.

No entanto, como já salientou este Órgão Especial, “*Na linguagem legislativa autorizar tem o sentido de ordenar, e eventual desatendimento a essa quase imposição poderia, inclusive, ensejar o reconhecimento de uma postura omissiva do administrador por não praticar o ato autorizado. Vasco Della Giustina ensina “não ser possível interpretar autorização como mero sinônimo de opção para cumprir ou não a lei, tendo o substantivo o sentido e o alcance de uma determinação ou imposição, não podendo falar-se em lei inócua ou decorativa, ainda que dela não decorrer ônus para o Poder Executivo Municipal.”* (ADIn nº 0198766-82.2012.8.26.0000, rel. Des. Itamar Gaino).

Aliás, o tema já nem comporta discussão, eis que há muito o Supremo Tribunal Federal fixou entendimento no sentido de que “*o fato de ser autorizativa a Lei não modifica o juízo de sua validade por vício de iniciativa*” (Representação 939-9-RJ, rel. Min. Néri da Silveira).

Quanto ao mais, adianta-se que inocorreu ofensa à competência privativa da União ou do Estado.

A Constituição da República confere à União, Estados e ao Distrito Federal competência para legislar sobre “*proteção do meio ambiente, “controle da poluição”, “proteção ao patrimônio histórico,*



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

cultural, artístico, turístico e paisagístico” (artigo 24 incisos VI e VIII).

Paralelamente a isso ela outorga aos Municípios competência para “*legislar sobre assuntos de interesse local*” e “*suplementar a legislação federal e a estadual no que couber*” (artigo 30, incisos I e II).

Não repugna ao sistema constitucional concluir que essa faculdade conferida aos Municípios compreende a edição de lei que, motivada pelo particular interesse local e sem contrariar a disciplina traçada pela União ou Estado, venha a coibir prática que se afigure ofensiva ao meio-ambiente naquela localidade.

Nesse sentido, sob o regime de repercussão geral o Supremo Tribunal Federal consolidou entendimento de que “*o município é competente para legislar sobre o meio ambiente, com União e Estado, no limite de seu interesse local, e desde que tal regramento seja suplementar e harmônico à disciplina estabelecida pelos demais entes federados.*” (RE nº 586.224, rel. Min. Luiz Fux, 9.3.2015).

Tanto é assim que a Lei federal n.º 6.938/91, que estabelece a Política Nacional de Meio Ambiente, inseriu os municípios no Sistema Nacional de Meio Ambiente e lhes carrou responsabilidade pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, assim como pelo controle e fiscalização quanto a essa área, podendo para tal fim legislar desde que observe as disposições traçadas pela União e pelos Estados (artigo. 6º, “*caput*”, inciso IV e § 2º).

Daí nada haver de ofensivo ao regime constitucional no fato de a Lei paulistana, em atenção ao interesse local e com o fim de proteger o meio ambiente na localidade, ter disposto sobre o “*enfrentamento à poluição visual e à degradação paisagística*” consequentes à pichação.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

E nem é correta a assertiva do autor de que referido diploma legal incorreu em inconstitucionalidade ao tipificar crimes e dispor sobre penas, temas reservados à competência legislativa da União (artigo 22 inciso I da CR).

Como salientou o douto Procurador de Justiça, “*A lei não trata da instituição de qualquer tipo penal, mas de infrações administrativas no âmbito municipal, para resguardo do interesse público e social e do meio ambiente urbanístico, com respaldo nos art. 24, I, e 30, I e II, da Constituição Federal.*” (fls. 818).

De fato, os dispositivos indicados pelo autor (artigos 4º, 5º e 11) versam sobre sanções puramente administrativas, sem qualquer color penal, o que deixa sem sentido a alusão do promovente aos requisitos e limites das penas criminais.

Pois instituir infrações daquela ordem e dispor sobre respectivas sanções se compreende na competência municipal.

Conforme Edis Milaré (Direito do Ambiente, RT, 3ª ed., p. 683), “*respeitados os princípios gerais estabelecidos em Lei federal, podem os Estados, Distrito Federal e Municípios definir infrações administrativas e suas respectivas penalidades.*”

Assim, “*os arts. 70 a 76 da Lei 9.605/98 não são as únicas normas sobre infrações administrativas. A elas somam-se infrações definidas na legislação estadual, distrital e na municipal relativas ao meio ambiente.*”

Ora, a citada Lei de Crimes Ambientais tipifica como crime o ato de pichação (artigo 65) e anuncia cuidar-se de infração administrativa ambiental “*toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente*” (artigo



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

70).

Certo, portanto, que ao proibir a pichação e estabelecer as respectivas sanções administrativas a Lei aqui impugnada não contrariou a disciplina traçada pela União naquele diploma, nem extrapolou os limites da competência municipal.

Importa assentar que a referida Lei condicionou a aplicação das sanções ao devido processo administrativo (artigo 4º) e em momento algum negou a observância do direito de defesa, tanto que foi ele textualmente assegurado no diploma que veio a regulamentá-la (Decreto 57.616/2017, artigo 3º).

Inexiste motivo, destarte, para dizer descumpridos os artigos 4º da Constituição paulista e 5º inciso LV da Constituição da República.

Já da alegação de que aquelas sanções administrativas se afiguram demais gravosas a rigor não se pode aqui conhecer porque esse exame foge do âmbito da ação direta de inconstitucionalidade.

De todo modo, desarrazoabilidade evidente certamente não se apresenta, já que as multas lá previstas para os casos de pichação (artigo 4º) e comercialização de tinta “spray” em desacordo com as exigências legais (artigo 11) não extrapolaram os limites fixados pela União.

Realmente, segundo o artigo 75 da Lei 9.605/98 as multas devem ser no “*mínimo de R\$ 50,00 (cinquenta reais) e o máximo de R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais)*”

Não se pode dizer que referido diploma incorreu em inconstitucionalidade ao dispor sobre a venda de tinta “spray”



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

(artigo 10), já que ele não suprimiu o comércio desse produto - o que ofenderia a competência da União (artigo 22 inciso I da CR) - nem violou a privacidade do adquirente.

Ele veio, sim, apenas a suplementar norma federal quanto à comercialização daquele item, no caso a Lei nº 12.408/2011.

De lembrar que o artigo 30 inciso II da Constituição da República confere ao Município competência para suplementar a legislação federal e estadual no que couber quanto à matéria de interesse local.

E aqui o interesse local estava evidente ante a proporção que tomou a prática da pichação no município, fato de conhecimento notório, o que legitimava o legislador local a assim agir.

O próprio Ministério Público isso confirma:

“A pichação é um grave problema na cidade de São Paulo, o que se demonstra pela maciça aprovação popular à legislação em questão, que prevê penas mais severas – mais severas que a legislação federal, puramente ambiental – e um procedimento completo tanto de fiscalização das infrações administrativas, quanto de recuperação dos danos causados por esta conduta ilegal.” (fls. 769).

No sentido da constitucionalidade dessa sorte de regulamentação já decidiu o Órgão Especial:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 88/2015 do Município de Jacareí. Colocação de placas informativas sobre a proibição de venda de latas de tintas em embalagens do tipo aerossol a menores de dezoito anos nos locais em que se comercializa esse tipo de



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

produto. Iniciativa legislativa de vereador. Não configurada violação à iniciativa reservada ao Chefe do Executivo ou da União. Hipóteses taxativas. Suplementação de legislação federal constitucionalmente autorizada. Direito à informação de interesse da coletividade, bem como sobre instrumentos estatais de combate ao crime. Estímulo ao exercício da cidadania. Precedentes recentes do Órgão Especial. Ação julgada improcedente.” (Adin n.º 2193747-56.2015.8.26.0000, rel. Des. Márcio Bartoli, 03.02.2016).

Como se vê, afiguram-se inconstitucionais apenas os artigos 8º e 9º Lei nº 16.612/2017, que ficam então dela extirpados, mantido íntegro tal diploma quanto a tudo o mais.

Em suma, para esse fim julga-se parcialmente procedente a ação.

(assinado digitalmente)

ARANTES THEODORO

Relator