



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2025.0000433380

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2213537-11.2024.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE PIRACICABA, é réu MESA DIRETORA DA CÂMARA MUNICIPAL DE PIRACICABA.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO IMPROCEDENTE. 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, AROLDI VIOTTI, FIGUEIREDO GONÇALVES, GOMES VARJÃO, LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, SILVIA ROCHA, NUEVO CAMPOS, CARLOS MONNERAT, RENATO RANGEL DESINANO, JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES, ÁLVARO TORRES JÚNIOR, LUIS SOARES DE MELLO, EUVALDO CHAIB, PAULO ALCIDES, MAURICIO VALALA, BERETTA DA SILVEIRA, FRANCISCO LOUREIRO, XAVIER DE AQUINO E DAMIÃO COGAN.

São Paulo, 30 de abril de 2025

ADEMIR BENEDITO

RELATOR

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

VOTO Nº: 55938

ADIN Nº: 2213537-11.2024.8.26.0000

COMARCA: SÃO PAULO

AUTOR : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE PIRACICABA

RÉU : PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE PIRACICABA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL Nº 10.028, DE 28 DE FEVEREIRO DE 2024, DO MUNICÍPIO DE PIRACICABA, QUE “DISPÕE SOBRE A INSTALAÇÃO DE UM DISPOSITIVO ELETRÔNICO DE SEGURANÇA DENOMINADO 'BOTÃO DO PÂNICO' NAS ESCOLAS” – AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRÍNCÍPIO DE SEPARAÇÃO DOS PODERES – INAPLICABILIDADE DO ART 113 DO ADCT – PRECEDENTES DESTES C. ÓRGÃO ESPECIAL EM CASOS SEMELHANTES – AÇÃO IMPROCEDENTE.

Trata-se de ação ajuizada pelo Prefeito do Município de Piracicaba, pela qual se pretende a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 10.028, de 28 de fevereiro de 2024, que “dispõe sobre a instalação de um dispositivo eletrônico de segurança denominado 'botão do pânico' nas escolas públicas e particulares do Município de Piracicaba”.

Em síntese, o autor defende a ocorrência de usurpação de atribuições pertinentes à atividade privativa do Executivo, pelo Legislativo local, ao editar lei de efeitos concretos, cuja aplicação equivale, na prática, a verdadeiros atos de administração, ferindo o princípio da independência e harmonia entre os poderes. Bem como, alega que a lei gera despesas para o Executivo municipal não previstas em leis orçamentárias, instituindo ônus de natureza financeira e orçamentária para o Poder Executivo Municipal.

Pede o deferimento de liminar, para a suspensão dos efeitos da norma impugnada, e, ao final, a procedência da ação, com a consequente declaração de sua inconstitucionalidade.

Liminar deferida a fls. 38/39, decisão mantida em sede de agravo interno (Proc.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

2213357-11.2024.8.26.0000/50000 – fls. 314/369).

Informações prestadas pelo Presidente da Câmara Municipal de Piracicaba a fls. 48/63, essencialmente relatando o trâmite do processo legislativo que deu gênese à norma impugnada, defendendo sua constitucionalidade.

Citada, a Procuradora-Geral do Estado deixou transcorrer *in albis* o prazo para manifestação (fls. 312).

A Douta Procuradoria-Geral de Justiça, em parecer de fls. 374/345, opinou pela improcedência da demanda.

É o relatório.

A Lei nº 10.028, de 28 de fevereiro de 2024, do Município de Piracicaba, que “dispõe sobre a instalação de um dispositivo eletrônico de segurança denominado 'botão do pânico' nas escolas públicas e particulares do Município de Piracicaba”, está assim redigida (fls. 34):

“Art. 1º. Fica obrigatória a instalação de um dispositivo eletrônico de segurança denominado 'botão do pânico', como medida preventiva de segurança, nas escolas públicas e particulares do Município de Piracicaba.

Parágrafo único. Entende-se por 'botão do pânico', o equipamento formado por um receptor e um botão de acionamento que será usado para enviar sinal de alerta para os órgãos de segurança pública.

Art 2º. O poder Executivo regulamentará a presente Lei, no que lhe couber.

Art 3º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

O diploma legal objeto da ação não deve ser declarado inconstitucional pois não viola os princípios da separação dos poderes e da reserva de administração, e também não padece de vício de iniciativa, pois a Lei do presente caso estabelece diretrizes gerais de uma política de segurança pública.

Segundo orientação assente deste C. Órgão Especial, fundada no posicionamento do E. Supremo Tribunal Federal, a ausência de previsão de dotação orçamentária na lei, por si só, não autoriza a declaração de sua inconstitucionalidade, impedindo apenas sua eficácia no exercício financeiro respectivo (ADI nº 3.599/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 14.09.2007; ADI nº 1.585/DF, Rel. Min.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Sepúlveda Pertence, DJ 03.04.1998).

Confira-se, a seguir, os seguintes precedentes em casos semelhantes, para melhor compreensão:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 2.724, de 03 de setembro de 2019, do Município de Itapecerica da Serra, que dispõe sobre a obrigatoriedade da instalação de câmeras de monitoramento e segurança nas dependências das escolas públicas municipais. 1) Violação ao princípio da Separação de Poderes. Inocorrência. Norma que se restringe a cuidar de diretrizes gerais de política de segurança pública nas escolas, assegurando condições de segurança aos alunos da rede municipal de ensino. 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 2º 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 inexecutabilidade da norma no mesmo exercício em que foi promulgada. De rigor a declaração de constitucionalidade da Lei nº 2.724, de 03 de setembro de 2019, do Município de Itapecerica da Serra. Ação direta julgada improcedente" (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2228006-38.2019.8.26.0000; Relator(a): Cristina Zucchi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/03/2020; Data de Registro: 13/03/2020).

"DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Ação proposta pelo Prefeito do Município de Pontal em face da Lei Municipal nº 3.401, de 29 de setembro de 2023, do Município de Pontal, que 'dispõe sobre a obrigatoriedade da instalação de câmeras de monitoramento e segurança em todos os prédios e espaços públicos municipais'. Norma de iniciativa parlamentar. Arguição de inconstitucionalidade em razão da ausência de estudo de impacto orçamentário. Ofensa ao art. 113, do ADCT. Arguição de inaplicabilidade do Tema 917 do Supremo Tribunal Federal. Inexistência de ofensa ao artigo 113 do ADCT. Impacto orçamentário. Ausência de indicação ou indicação genérica não torna a norma inconstitucional, podendo resultar apenas em sua inexecutabilidade para o mesmo exercício. Ação improcedente" (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2273224-50.2023.8.26.0000; Relator(a): Damião Cogan; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 07/08/2024;
Data de Registro: 09/08/2024).

"Ação Direta de Inconstitucionalidade – Município de Santo André – Lei n. 10.756/2024 que 'Autoriza o Poder Executivo a instituir, no Município de Santo André, a Lei de Segurança em unidades de saúde, que cria um 'botão de pânico' e um sistema de monitoramento inteligente 24 horas – Ação proposta pelo Prefeito Municipal, aduzindo ingerência do Poder Legislativo no Poder Executivo de iniciativa, ofensa ao princípio da separação dos poderes, além da atribuição privativa do chefe do executivo para legislar sobre tal assunto – Inconstitucionalidade verificada apenas dos artigos 2º e 5º da lei local – Ato normativo que versa sobre política pública de segurança nas unidades de saúde, não invadindo a iniciativa legislativa reservada ao Poder Executivo – Inconstitucionalidade verificada, contudo, na atribuição de funções a órgão do Poder Executivo – Ação julgada procedente em parte" (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2157285-85.2024.8.26.0000; Relator(a): Marcia Dalla Déa Barone; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 04/09/2024; Data de Registro: 20/09/2024).

Neste contexto, a autorização para a instituição de programa de segurança em unidades de ensino com o estabelecimento de "botão do pânico" não envolve atos de gestão da Administração e a disciplina da organização e funcionamento da Administração Pública, porquanto tão somente dispõe acerca de política pública de segurança nas unidades escolares públicas e privadas.

Ainda que a implementação da política pública sobre a qual versa o ato normativo impugnado possa gerar custos para sua implementação, bem como demanda de pessoal para tanto, é certo que a norma busca dar concretude ao direito à segurança, não havendo que se falar em ofensa ao princípio da separação dos poderes.

Diante disso, a lei em questão, de iniciativa parlamentar, não invadiu atos de planejamento, direção, organização e execução de atividades da Administração Pública, pois há competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive segurança de estabelecimentos escolares, como inerência de seu poder de polícia (arts. 30, I, e 144, da CF/88).

Destarte, de rigor o desacolhimento do pleito



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

formulado na inicial.

Como, ademais, bem salientado pela D. Procuradoria Geral de Justiça, em seu parecer:

Cuidou a lei de estabelecer diretrizes gerais de uma **política de segurança pública em unidades escolares do Município de Piracicaba**, com a instituição do "botão do pânico" em suas dependências para o envio de sinal de alerta diretamente aos órgãos de segurança pública.

Nesse contexto, a lei atacada foi promulgada com o propósito de tutelar a **segurança nas escolas municipais, tanto públicas quanto privadas**, medida esta que se insere dentre as atribuições do Município e, em particular, reflete atuação ligada ao exercício do poder de polícia.

O art. 78 do Código Tributário Nacional define poder de polícia como "atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de **interesse público** concernente à **segurança**, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos" (g.n.).

Não é ocioso ponderar que **educação é serviço público não exclusivo que concorre com atividade privada empresarialmente organizada**, sendo ambos regidos pelo police power em suas relações com seus usuários e consumidores, respectivamente.

No presente caso, foi fixado ônus para determinado setor (do ramo educacional) cuja **atividade é aberta ao público**, em decorrência da imprescindibilidade de resguardar a segurança de toda a comunidade escolar.

Essa matéria é conferida aos Municípios e corresponde ao interesse público, como tradicional lição doutrinária explica:

(...)

Ao prover recurso extraordinário que abordava lei municipal de teor análogo – que dispunha sobre a obrigatoriedade de instalação de detectores de metais em salas de cinema, de teatro e espetáculos e em casas noturnas do Município de Limeira – o Supremo Tribunal Federal pontuou



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

que:

"A exegese que vem se aplicando ao inciso I do art. 30 da Constituição Federal é no sentido de se prestigiar a **competência legislativa municipal para legislar sobre questões de segurança, notadamente sobre exigência de equipamentos de segurança aos frequentadores de locais destinados ao atendimento público**". (STF, RE 1.278.968-SP, Min. Nunes Marques, 22-10-2021 - g.n.)

Com efeito, a matéria **não se submete às hipóteses taxativamente arroladas de reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo ou de reserva da Administração.**

A hipótese – não é ocioso timbrar – guarda **íntima semelhança** com aquela que inspirou o **Tema 917 de repercussão geral**.

(...)

Por outro lado, a ausência de estudo de impacto orçamentário não impõe a inconstitucionalidade da norma, nos termos do art. 113 do ADCT, pois a normativa impugnada nesta ação versa sobre direitos fundamentais dos munícipes – isto é, direito à vida, à saúde e à segurança – cuja concretização já está inserida no planejamento orçamentário global do Município, com rubricas genéricas, razão por que está afastada a alegada ofensa àquele dispositivo constitucional. (fls. 378/382)

Ante o exposto, julga-se improcedente a ação, declarando-se a constitucionalidade da Lei Municipal nº 10.028, de 28 de fevereiro de 2024, do Município de Piracicaba.

ADEMIR BENEDITO
Relator