



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**Registro: 2025.0000068121**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2183059-20.2024.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE REGISTRO, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE REGISTRO.

**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), MARCIA DALLA DÉA BARONE, SILVIA ROCHA, NUEVO CAMPOS, CARLOS MONNERAT, RENATO RANGEL DESINANO, AFONSO FARO JR., JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES, ÁLVARO TORRES JÚNIOR, MÁRIO DEVIENNE FERRAZ, PAULO AYROSA, EUVALDO CHAIB, BERETTA DA SILVEIRA, FRANCISCO LOUREIRO, XAVIER DE AQUINO, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, FIGUEIREDO GONÇALVES, GOMES VARJÃO, LUCIANA BRESCIANI E LUIS FERNANDO NISHI.

São Paulo, 29 de janeiro de 2025.

**JARBAS GOMES**  
**RELATOR**  
Assinatura Eletrônica



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**VOTO N° 30.544/2024**

**Órgão Especial**

ADI n° 2183059-20.2024.8.26.0000

Autor: Prefeito do Município de Registro

Réu: Presidente da Câmara Municipal de Registro

**DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. OBRIGATORIEDADE DE DISPONIBILIZAÇÃO DE DESFIBRILADORES EM EVENTOS ESPORTIVOS. IMPROCEDÊNCIA.**

1. Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Registro em face da Lei n° 2.220/2024, alterada pela Lei n° 2.245/2024, que estabelece a obrigatoriedade de desfibriladores externos automáticos (DEA) em campeonatos oficiais realizados pela Prefeitura Municipal de Registro.

Alegação de vício formal por usurpação de competência do Executivo e ausência de indicação de fonte de custeio.

2. A questão em discussão consiste em saber: (i) se há vício de iniciativa, resultando em inconstitucionalidade formal por violação ao princípio da separação de poderes; (ii) se a ausência de fonte de custeio para implementação do programa compromete a validade da norma.

3. Não configurados vício de iniciativa nem ofensa à reserva da Administração, na medida em que o ato normativo não interfere na estrutura burocrática ou na gestão do município, constituindo, antes, instrumento para promover a saúde pública e a proteção à vida, cuja competência é compartilhada entre os entes federativos.

4. A jurisprudência consolidada pelo STF estabelece que a criação de despesa sem indicação de fonte de custeio não acarreta a inconstitucionalidade da lei, mas apenas limita sua aplicabilidade à existência de dotação orçamentária no exercício financeiro correspondente.

5. Tampouco há interferência na autonomia administrativa do Executivo, uma vez que a norma não trata de organização ou funcionamento de órgãos públicos, mas de medida geral para proteção à saúde em eventos esportivos.

6. Pedido julgado improcedente.

*Dispositivos relevantes citados:* CE/SP, arts. 24, § 2º, “1” e “2”, e 47, incisos II, XI, XIV, “a” e XIX.

*Jurisprudência relevante citada:* STF, RE n° 594.046, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 23.03.2010.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade apresentada pela Prefeito do Município de



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Registro em face da Lei nº 2.220, de 08 de fevereiro de 2024, alterada pela Lei nº 2.245, de 25 de abril de 2024, do Município de Registro, que *“dispõe sobre a obrigatoriedade de haver aparelho desfibrilador externo automático (DEA) em campeonatos oficiais realizados pela Prefeitura Municipal de Registro”*.

A petição inicial aduz, em síntese, que referido diploma legal viola manifestamente o disposto nos artigos 5º, 24, § 5º, item 1, 47, inciso II e XIV, 144 e 175, § 1º, itens 1 e 2, da Constituição do Estado de São Paulo, por tratar de matéria com iniciativa privativa do Chefe do Executivo, em ofensa ao Princípio da Separação dos Poderes, além da falta de indicação das fontes de custeio para a implantação do referido programa.

Requer, portanto, a declaração de inconstitucionalidade integral da Lei nº 2.220/2024, alterada pela Lei nº 2.245/2024, do Município de Registro.

Processada sem a concessão do pedido de liminar, o Presidente da Câmara Municipal de Registro prestou informações às fls. 34-40.

A Douta Procuradoria-Geral de Justiça, com o parecer de fls. 85-91, manifestou-se pela improcedência da ação.

É o breve relato.

Inicialmente, convém registrar que o controle concentrado de constitucionalidade nesta esfera Estadual, pela



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

via de ação direta, se destina, apenas, à verificação da compatibilidade entre a lei ou o ato normativo impugnado e a Constituição Estadual. Assim, *“não cabe controle concentrado de constitucionalidade de leis ou atos normativos municipais contra a Lei Orgânica respectiva”* (STF, ADI nº 5.548, rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. de 17.08.2021).

Com efeito, a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, ajuizada pelo Prefeito do Município de Registro, se destina ao reconhecimento de inconstitucionalidade da Lei nº 2.220, de 08 de fevereiro de 2024, do Município de Registro, de iniciativa parlamentar, com a seguinte redação:

*“Art. 1º Torna obrigatório possuir aparelho desfibrilador externo automático em campeonatos oficiais realizados pela Prefeitura Municipal de Registro;*

*Parágrafo único. Para os efeitos desta Lei, entende-se como desfibrilador externo automático o instrumento empregado para combater fibrilação cardíaca, mediante choques elétricos no coração, aplicados diretamente ou por meio de eletrodos colocados na parede torácica.*

*Art. 2º Ficam os estádios e campos de futebol, ginásio de esportes, quadras esportivas e outros locais onde se pratiquem campeonatos oficiais;*



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

*Parágrafo único. Está dispensado o desfibrilador externo automático (DEA) em campeonatos oficiais realizados pela Prefeitura Municipal de Registro se profissional habilitado estiver no local.*

*Art. 3º Os locais destacados no artigo anterior deverão ao decorrer do horário de atividades ao menos possuir a presença de um profissional que tenha realizado curso de primeiros socorros;*

*Art. 4º Esta Lei entra em vigor a partir de 1º de janeiro de 2025. (Redação dada pela Lei nº 2245/2024)''.*

Pois bem.

No caso em análise, os argumentos apresentados na inicial, no sentido de que a Lei nº 2.220, de 08 de fevereiro de 2024, do Município de Registro, afronta o sistema constitucional, integra matéria de interesse ao controle sucessivo de constitucionalidade, demandando cautelosa análise quanto à compatibilidade vertical da referida norma e as diretrizes constitucionais.

Referida compatibilidade há de ser verificada quanto aos aspectos formais de elaboração da norma sob exame. E dentro desse aspecto, tem-se indispensável a análise referente



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

não apenas à regularidade do processo de criação da norma - desde a sua origem até o seu trâmite legislativo -, como também, um estudo a respeito do adequado atendimento aos pressupostos objetivos do ato normativo atacado.

Os aspectos suscitados na petição inicial, de ocorrência de vício de iniciativa, com ofensa ao princípio da separação dos poderes incorporam-se ao tema da inconstitucionalidade formal, na medida em que se relacionam com uma potencial inobservância do devido processo legislativo na produção do diploma legal questionado. No caso concreto, o desvio teria sido constatado na fase de iniciativa do ato, tendo em vista que, para o fim de dispor sobre as relações vinculadas ao bem jurídico que constitui o objeto do diploma legal em comento, seria de prerrogativa privativa do Chefe do Poder Executivo a deflagração de proposta de lei sobre o tema.

No entanto, diversamente do apontado na inicial, não se constata a ocorrência de vício de iniciativa, tampouco afronta ao princípio da separação dos poderes, o fato de referido projeto de lei ter sido iniciado na casa legislativa municipal.

Isso porque, o texto normativo impugnado, que institui a obrigatoriedade de haver aparelho desfibrilador externo automático (DEA) em campeonatos oficiais realizados pela Prefeitura Municipal de Registro, versa sobre matéria de saúde



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

pública, direcionado à proteção à saúde e à vida dos atletas e dos espectadores que participam de eventos esportivos que menciona.

Sem olvidar, ainda, que a norma legal impugnada não afronta o disposto nos artigos 24, § 2º, “1” e “2”, e 47, incisos II, XI, XIV, “a” e XIX, da Constituição Bandeirante, de observância obrigatória pelos Municípios por força do artigo 144, da referida Constituição, *in verbis*:

*“Artigo 24 - (...)*

*§2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:*

*1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;*

*2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX;*

*(...)*

*Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:*

*(...)*

*II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;*

*(...)*

*XI - iniciar o processo legislativo, na forma e nos*



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

*casos previstos nesta Constituição;*

*(...)*

*XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;*

*XIX - dispor, mediante decreto, sobre:*

*a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos;*

*b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos.*

*(...)*

*Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição”.*

Do teor do texto normativo impugnado, não se entrevê a alegada imiscuidade nas competências exclusivas e privativas do Chefe do Poder Executivo, elencadas nos dispositivos retro destacados. Oportuno observar, ainda, que a iniciativa legislativa em questão apenas estabelece a obrigatoriedade de equipamento para atendimento emergencial dos presentes ou a presença de profissional de primeiros socorros nos eventos esportivos realizado pelo Poder Público, sem interferir na esfera de atos de direção superior, tampouco aqueles ordinários e típicos de Administração, organização ou



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

funcionamento de órgãos do Poder Executivo.

A propósito da questão, oportuno destacar precedente do Excelso Pretório em hipótese análoga a presente, conforme colacionado no parecer da Douta Procuradoria-Geral de Justiça:

**“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. LEI MUNICIPAL 3.927/05. OBRIGATORIEDADE DE DESFIBRILADORES CARDÍACOS EM EVENTOS ESPORTIVOS OFICIAIS. 1. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO DE TODOS OS FUNDAMENTOS DO ACÓRDÃO RECORRIDO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 283 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 2. RESERVA DE INICIATIVA DE LEI: ART. 61, § 1º, INC. II E ALÍNEA B, DA CONSTITUIÇÃO. TERRITÓRIOS FEDERAIS. PRECEDENTES. RECURSO AO QUAL SE NEGASEGUIMENTO”.**  
 (RE 594.046/RJ, STF, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. de 23.03.2010);

Oportuno destacar, ainda, trecho da fundamentação externada no referido voto:

*“4. Cumpre, inicialmente, ressaltar que o Tribunal a quo assentou que “a proteção à saúde é dever de todos, inclusive dos Municípios, consoante o disposto nos arts. 24, XII c.c 30, I e II, da CF e 287 e 288, da CE-RJ” (fl. 27).*

*O Recorrente não impugnou esse fundamento constitucional, o que atrai a incidência da Súmula 283 do Supremo Tribunal Federal e não viabiliza o processamento do recurso*



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

*extraordinário. Nesse sentido, os seguintes julgados:*

**“EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONVERSÃO EM AGRAVO REGIMENTAL. PROCESSUAL CIVIL. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA DOS FUNDAMENTOS DO ACÓRDÃO RECORRIDO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 283 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO” (RE 574.743-ED, de minha relatoria, Primeira Turma, DJe 1º.7.2009).**

**E:**

**“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. IMPUGNAÇÃO QUE NÃO SE INSURGE CONTRA TODOS OS FUNDAMENTOS DO ACÓRDÃO RECORRIDO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 283 DO STF. INOVAÇÃO DA LIDE. IMPOSSIBILIDADE.**

**1. Acórdão recorrido que se assenta em mais de um fundamento suficiente para a manutenção do julgado. Recurso extraordinário que não se insurge contra todos eles. Inadmissibilidade do recurso por incidência da Súmula 283 do STF” (RE 585.795-AgR, Rel. Min. Eros Grau, Segunda Turma, DJe 26.2.2010).**

**5. Ademais, a Lei municipal 3.927/2005 apenas tornou obrigatória a presença de desfibriladores cardíacos em todos os eventos esportivos oficiais realizados no Município do Rio de Janeiro. Não se trata, portanto, de reserva de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, prevista no art. 61, § 1º, inc. II e alínea b, da Constituição da República que somente se aplica aos Territórios Federais.**

**Confirmam-se, a propósito, os seguintes julgados: “Impertinência da invocação do art. 61, § 1º, II, b, da C.F., que diz respeito exclusivamente aos Territórios Federais” (RE 309.425-AgR, Rel. Min. Carlos Velloso, Segunda Turma, DJ 19.12.2002).**

**E:**



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

*“A reserva de lei de iniciativa do Chefe do Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, b, da Constituição somente se aplica aos Territórios federais” (ADI 2.447, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Plenário, DJe 4.12.2009).*

*E ainda: “A jurisprudência deste Supremo Tribunal fixou o entendimento segundo o qual o artigo 61, § 1º, II, b, da Carta Magna refere-se exclusivamente aos Territórios Federais, não configurando norma cuja observância seja impositiva aos Estados-membros. Precedentes: ADI n. 2.304-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 15.12.2000 e ADI n. 352-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 8.03.91” (ADI 2.474, Rel. Min. Ellen Gracie, Plenário, DJ 25.4.2003).*

*6. Nada há, pois, a prover quanto às alegações do Recorrente.*

*7. Pelo exposto, nego seguimento ao recurso extraordinário (art. 557, caput, do Código de Processo Civil e art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).” (grifei)*

Sem olvidar, ainda, a incidência no presente caso da tese fixada quando do julgamento do Leading Case: ARE nº 878.911/RJ, Tema 917/STF, consignando que *“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)”*.

Assim, tampouco justifica o pretendido reconhecimento de inconstitucionalidade da aludida lei o argumento de que qualquer projeto de lei que crie despesa, sem a



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

indicação específica da respectiva fonte de custeio, estaria adstrito à iniciativa do Chefe do Executivo, de vez que a jurisprudência do Excelso Pretório já assentou a tese 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”* (STF, ADI nº 3.599, rel. Min. Gilmar Mendes, j. de 21.05.2007).

Por tais razões, a improcedência da ação é medida de rigor, de vez que não se vislumbra a ocorrência dos mencionados vícios de inconstitucionalidade na edição da Lei nº 2.220, de 08 de fevereiro de 2024, alterada pela Lei nº 2.245, de 25 de abril de 2024, do Município de Registro, do Município de Registro.

Nesse sentido, destaca-se a orientação deste Colendo Órgão Especial ao tratar de hipóteses envolvendo a disponibilização de equipamentos, de saúde pública ou não, em eventos realizados nos respectivos municípios, conforme se verifica dos vv. Acórdãos, que ora nos permitimos destacar:

***“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n. 1.310, de 04 de setembro de 2018, de iniciativa parlamentar, que “dispõe sobre a obrigatoriedade de permanência de ambulâncias durante a realização de eventos públicos ou particulares no âmbito do Município de Ilhabela”. 1. Alegação de inconstitucionalidade decorrente da criação de despesas sem indicação de fonte de custeio. Rejeição. Supremo Tribunal Federal que já consolidou***



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*entendimento 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. 2. Alegação de vício de iniciativa. Rejeição. Conforme decidiu o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 878.911/RJ, em sede de repercussão geral, "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" (Tema 917). O fato de a regra estar dirigida (também) ao Poder Público, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Prefeito (ADI 2444/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 06/11/2014). 3. Alegação de ofensa ao princípio da separação dos poderes. Rejeição. Norma impugnada que foi editada de forma genérica e abstrata, em contexto envolvendo proteção e defesa da saúde, nos denominados eventos de massa. Organização de eventos, aliás, que não constitui função típica da administração pública, daí não existir interferência em atos de gestão. Se o Poder Público (Executivo ou Legislativo) eventualmente exercer essa atividade (própria da iniciativa privada), na condição de organizador (e não de gestor público), deverá – como todos os demais destinatários da norma - cumprir (no seu evento) as regras gerais e abstratas de segurança dos participantes e do público. 4. Suposta usurpação da competência da União e dos Estados para legislar sobre proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, da Constituição Federal). Rejeição. Município que busca apenas cumprir ou aprimorar o dever material de cuidar proteção da saúde e assistência pública (CF, artigo 23, inciso II), sem contrariar nenhum dispositivo da legislação estadual ou federal. Conforme já decidiu o plenário do Supremo Tribunal Federal, "é possível que Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, no exercício da competência que lhes são próprias, legislem com o fito de expungirem vácuos normativos para atender a interesses que lhe são peculiares, haja vista que à União cabe editar apenas normas gerais na espécie" (ADPF 109, Rel. Min. Edson Fachin, j.*



## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*30/11/2017). 5. Ação julgada improcedente".*

(ADI nº 2206966-63.2020.8.26.0000, Rel. Des. Ferreira Rodrigues, j. de 31.03.2021);

*"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 3.502, de 13 de novembro de 2017, do Município de Presidente Venceslau, que "dispõe sobre a obrigatoriedade de instalação de bebedouros em eventos de grande público realizados no âmbito do Município" – Diploma que não impõe ao Poder Executivo tarefas exclusivas desse poder, a não ser as respeitantes ao exercício do poder de polícia que, por sua natureza e organização, já exerce nos mais variados campos da atividade administrativa de gerência dos interesses da cidade e de sua população – Norma que impõe obrigações apenas a particulares, sujeita a atividade à fiscalização do Poder Executivo, sem impor-lhe novas obrigações – Lei que não trata de nenhuma das matérias de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, e assim não viola o princípio da separação de poderes e não invade a esfera da gestão administrativa (arts. 5º; 111, 144 e 150 CE; arts. 2º; 61, § 1º, II, b, e 165, II e III, CF) – Improcedência da ação. Ação julgada improcedente.".*

(ADI nº 2157524-02.2018.8.26.0000, Rel. Des. João Carlos Saletti, j. de 13.12.2019).

Como se vê, mais não é preciso dizer.

Isto posto, nos termos acima referidos, julga-se improcedente a presente ação direta de inconstitucionalidade.

**José Jarbas de Aguiar Gomes**  
**Relator**