

CONSULTORIA JURÍDICA
PARECER Nº 587

PROJETO DE LEI Nº 11.607

PROCESSO Nº 70.307

De autoria do Vereador **DIRLEI GONÇALVES**, o presente projeto de lei prevê exibição de vídeos educativos antidrogas na abertura de espetáculos e eventos culturais.

A propositura encontra sua justificativa às
fls. 05.

É o relatório.

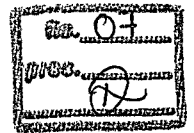
PARECER:

A proposta em estudo, em que pese a sua finalidade, se nos afigura eivada de vícios de ilegalidade e consequente inconstitucionalidade.

DA ILEGALIDADE

Em nosso sentir a proposta não encontra respaldo na Carta de Jundiaí, eis que o art. 46, IV e V, c/c o art. 72, XII, confere ao Chefe do Executivo, em caráter privativo, legislar sobre temáticas envolvendo organização administrativa, matéria orçamentária, pessoal da administração e criação, estruturação e atribuições de órgãos da Administração Pública Municipal.

Com o presente projeto de lei busca-se prever exibição de vídeos educativos antidrogas na abertura de espetáculos e eventos culturais, estabelecendo de forma explícita atribuição aos Poderes Executivo e Legislativo – que terão a incumbência de fornecer os filmes, conforme parágrafo único do art. 2º, além de parâmetros quanto ao conteúdo dos vídeos a serem exibidos (art. 3º).



Portanto, a proposta se imiscui em seara da privativa alçada do Prefeito e, repita-se, alcança o Poder Legislativo. Cumpre ressaltar também que o projeto implica na criação ou aumento de despesa pública sem indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos, consoante dispõe o art. 50 da Lei Orgânica, e também inobserva a Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar Federal nº 101/2000 – que exige a necessidade de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deverá entrar em vigor o programa e nos dois subsequentes, e demonstrar a origem dos recursos para o seu custeio. Os argumentos ora defendidos servem de base para condenarmos a propositura, posto que incorpora vícios insanáveis do ponto de vista jurídico, figurando no rol de atos da Administração exclusivos da alçada do Executivo. **Sugerimos, desta forma, ao nobre Vereador, a apresentação de indicação ao Alcaide para que considere a hipótese de implantar a medida intentada.**

Eram as ilegalidades.

DA INCONSTITUCIONALIDADE

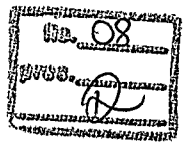
Lembramos também que não se trata de matéria inovadora, vez que esta Consultoria já se manifestou em propostas correlatas, em sede de **Ação Direta de Inconstitucionalidade** de leis desta Casa sobre o assunto, cujas ementas passaremos a apresentar:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 0188869-64.2011.8.26.0000, relativa à Lei 7.455, de 3 de maio de 2010, que prevê, em exhibições cinematográficas, reserva de tempo para veiculação de publicidade sócio-educativa de caráter institucional. (ação julgada procedente por v.u. DOE 06/02/2012).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 0188867-94.2011.8.26.0000, relativa à Lei 7.525, de 9 de agosto de 2010, que exige, em salas cinematográficas, exibição de informações de combate à pedofilia e ao abuso sexual de crianças e adolescentes.(ação julgada procedente por v.u. DOE 06/02/2012). Juntamos acórdão.



Câmara Municipal de Jundiaí
São Paulo



Acerca da Lei 7.525/10 de Jundiaí,
reproduzimos a ementa, nestes termos:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei municipal que "exige, em salas cinematográficas, exibição de informação de combate à pedofilia e ao abuso sexual de crianças e adolescentes". Iniciativa legislativa. Usurpação da competência do Chefe do Executivo, a quem compete a gestão administrativa. Vício de iniciativa. Ação julgada procedente.

Nesse sentido, conforme acórdão que ora juntamos, cuja ementa ora transcrevemos, o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo assim se manifestou :

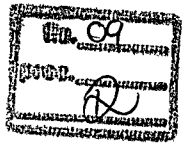
ADIN – Lei do Poder Legislativo dispendo "*sobre a apresentação de Campanhas Sócio-Educativas pelo Poder Público Municipal, dois (2) minutos antes das sessões dos filmes, pelas empresas que administram os cinemas instalados no Município de Ribeirão Preto/SP*" - Inadmissibilidade – Vício de iniciativa em matéria tributária e orçamentária – Invasão em área típica da função administrativa, privativa do Chefe do Executivo, malferindo a independência e harmonia entre os poderes públicos – Doutrina e jurisprudência – Ação procedente. (ADIN 139.689.0/2-00).

Ação Direta de Inconstitucionalidade – Município de Guarulhos – Lei Municipal nº 7.455, de 03 de maio de 2010, que prevê, em exibições cinematográficas, reserva de tempo para veiculação de publicidade sócio-educativa de caráter institucional – Ato de gestão, competência privativa do Poder Executivo – Vício de iniciativa – Princípio de separação dos poderes – Ausência de previsão de despesas e indicação da respectiva fonte – Violação aos artigos 5º, 25, 47, II, todos da Constituição Estadual – Inconstitucionalidade decretada. (ADIN 0188869-64.20'11.8.26.0000)

A inconstitucionalidade decorre das ilegalidades apontadas, em virtude da ingerência da Câmara em área da exclusiva alçada do Prefeito, inobservando o princípio constitucional que apregoa a independência e a harmonia entre os Poderes, consagrado na Carta da Nação - art. 2º - e repetido na Constituição Estadual - art. 5º - e na Lei Orgânica de Jundiaí - art. 4º.



Câmara Municipal de Jundiaí
São Paulo



Também afronta o art. 111 da Constituição do Estado, que apregoa a observância do princípio da legalidade.

Além da Comissão de Justiça e Redação, nos termos do inc. I do art. 139 do Regimento Interno, sugerimos a oitiva da Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia, Cultura, Desporto, Lazer e Turismo.

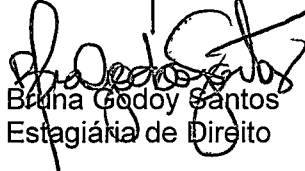
QUORUM: maioria simples (art. 44, "caput",

L.O.M.).

S.m.e.

Jundiaí, 30 de junho de 2014.

Fábio Nadal Pedro
Consultor Jurídico

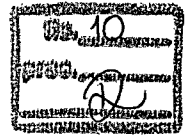

Bruna Godoy Santos
Estagiária de Direito


Ronaldo Salles Vieira
Consultor Jurídico


Rafael Cesar Spinardi
Estagiário de Direito



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO
ACÓRDÃO/DECISÃO MONOCRÁTICA
REGISTRADO(A) SOB Nº



03758093

63

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 0188867-94.2011.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ sendo réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U. JULGAMENTO PRESIDIDO PELO EXMO. SR. DES. GONZAGA FRANCESCHINI.", de conformidade com o voto do(a) Relator(a), que integra este acórdão.

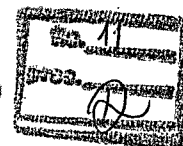
O julgamento teve a participação dos Desembargadores SOUSA LIMA, CORRÊA VIANNA, LUIZ PANTALEÃO, GONZAGA FRANCESCHINI (Presidente), OLIVEIRA SANTOS, DE SANTI RIBEIRO, GUERRIERI REZENDE, WALTER DE ALMEIDA GUILHERME, XAVIER DE AQUINO, JOSÉ REYNALDO, ARTUR MARQUES, GUILHERME G. STRENGER, RENATO NALINI, CAMPOS MELLO, ROBERTO MAC CRACKEN, KIOITSI CHICUTA, ENIO ZULIANI, ELLIOT AKEL, SAMUEL JÚNIOR, URBANO RUIZ E FERRAZ DE ARRUDA.

São Paulo, 1 de fevereiro de 2012.

CAUDURO PADIN
RELATOR



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



VOTO: 18.614

ADIN N°. 0188867-94.2011.8.26.0000

COMARCA: SÃO PAULO

AUTOR: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ

RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei municipal que "exige, em salas cinematográficas, exibição de informações de combate à pedofilia e ao abuso sexual de crianças e adolescentes". Iniciativa legislativa. Usurpação da competência do Chefe do Executivo, a quem compete a gestão administrativa. Vício de iniciativa. Ação julgada procedente.

Vistos.

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade contra a Lei n°. 7.525 de 09/08/2010 do Município de Jundiaí que "Exige, em salas cinematográficas, exibição de informações de combate à pedofilia e ao abuso sexual de crianças e adolescentes" (fl. 23).

Alega o Prefeito inconstitucionalidade da lei por vício de iniciativa; violação aos princípios da independência e harmonia dos poderes; que a lei impugnada cria obrigação ao Poder Executivo interferindo na gestão das atividades municipais; que a implementação e a gestão das campanhas de conscientização implicam em ônus capaz de desequilibrar o sistema orçamentário municipal; por fim, quer a concessão de liminar e a procedência do pedido.

A liminar foi concedida (fls. 24/26).



O Procurador Geral do Estado, em seu parecer, manifestou desinteresse na defesa do ato impugnado (fls. 35/36).

A Câmara Municipal, em informações, asseverou a regularidade do processo legislativo (fls. 39/41).

A Procuradoria Geral de Justiça opinou pela procedência (fls. 68/72).

É o relatório.

A ação visa o reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei nº. 7.525 de 09/08/2010 do Município de Jundiaí que *"Exige, em salas cinematográficas, exibição de informações de combate à pedofilia e no abuso sexual de crianças e adolescentes"* (fl. 23).

O autor vetou integralmente (fl. 16) o projeto de lei nº. 10.472 de iniciativa do vereador Roberto Conde Andrade (fl. 46). A Câmara Municipal, por sua vez, derrubou o veto e promulgou a referida lei.

Reza a Constituição Bandeirante:

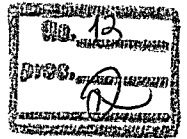
"Art. 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

[...]

Art. 25 - Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos.

[...]

Art. 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:



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

[...]

Art. 111 - A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência.

[...]

Art. 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.”

Com bem ressaltado pelo autor, nas razões do veto, já referidas por ocasião da concessão da liminar:

“Na presente propositura, o Legislativo está legislando concretamente, realizando atos privativos de outro Poder, pois procura impor uma ação cujo juízo de conveniência e oportunidade compete ao Poder Executivo, de modo que não foi observada a prerrogativa estampada na alínea ‘b’ do inciso II do §1º do art. 61 da Constituição Federal e art. 46, inciso IV, combinado com o art. 72, incisos II e XII, ambos da Lei Orgânica Municipal.

Importante destacar que, apesar de a propositura não indicar o órgão administrativo que cumprirá a obrigação de fiscalizar a aplicabilidade das multas que forem aplicadas, e que também suportará as despesas com a sua execução, esta interfere na forma de condução do governo, definindo, inclusive, como a Administração deverá divulgar seus programas de combate à pedofilia e ao abuso sexual de crianças e adolescentes.

Ademais, o assunto tratado deveria ter sido objeto de prévio estudo por profissionais competentes que indicariam qual a melhor forma de abordar o assunto e orientar a população nesse sentido, mormente considerando que crianças e adolescentes serão atingidos pela informação e a mensagem poderá não surtir o efeito esperado.

Outrossim, cabe a Administração, observando a disponibilidade de recursos, avaliar o interesse público na implantação da fiscalização proposta e o momento mais adequado para sua efetivação.



A inequívoca interferência do Legislativo em matéria cuja reserva de competência está assegurada ao Executivo afronta o art. 2º da Constituição Federal, os arts. 5º e 144 da Constituição do Estado de São Paulo e o art. 4º da Lei Orgânica de Jundiá, que consagram o princípio da separação e harmonia entre os poderes.

A propositura também está eivada de ilegalidade por estabelecer atribuições a Administração Municipal sem a demonstração da disponibilidade orçamentária para suportar as novas despesas, como, por exemplo, com a designação de servidores e criação de órgão público para fiscalização da multa imposta no art. 2º.

Ocorre que a criação de despesa pública sem a devida estimativa do impacto financeiro e a demonstração da disponibilidade de recursos para atender aos novos encargos afronta as exigências do art. 25 da Constituição do Estado de São Paulo e dos arts. 49 e 50 da Lei Orgânica Municipal." (fl. 18).

Na mesma linha, o parecer ministerial que salientou a ofensa ao princípio da separação dos poderes e a usurpação de funções:

"Há quebra do princípio da separação dos poderes nos casos, por exemplo, em que o Poder Legislativo edita um ato normativo que configura, na prática, ato de gestão executiva. Quando o legislador, a pretexto de legislar, administra, configura-se o desrespeito à independência e harmonia entre os poderes [...].

Com relação à lei impugnada, a pretexto de legislar, a Câmara Municipal editou verdadeiro ato de gestão administrativa, ao determinar, por via oblíqua, que a Administração realize publicidade institucional em todas as sessões de cinema.

Não só dispensável, como inviável se mostra a deliberação legislativa nessa matéria, mormente quando verificado que a iniciativa para a edição da lei partiu de parlamentar. Aquilo que a regra determina para a Administração Pública é algo que se encontra, precisamente, no âmbito da atividade executiva.

Cabe à Administração estabelecer, mediante estudos técnicos ou critérios de conveniência e oportunidade se deve haver ou não a tal publicidade, inclusive, porque, embora as regras refiram-se à publicidade 'gratuita', é intuitivo que o programa gera despesas que serão suportadas pelo

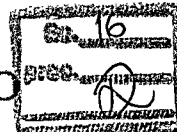


particular e poderão ser cobradas da Administração." (fl. 69/71).

A lei impugnada ressenete-se de vício de iniciativa, interferindo o Legislativo na gestão administrativa a cargo do Executivo, o que acarreta a sua inconstitucionalidade por ofensa ao princípio da separação dos poderes.

Oportuna a lição de Hely Lopes Meirelles:

"A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos, dispõe, unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura, edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais, apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município, mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito. Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato, o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração. () A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória à separação institucional de suas funções (CF, art. 2º). Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias. Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais, e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração () Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da



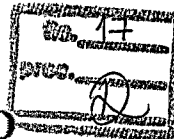
Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental" (Direito Municipal Brasileiro, 1ª ed, São Paulo, Malheiros. 2000, p 506-507 - ADIN 152 220-0/9-00).

Frise-se que a iniciativa legislativa vicia de inconstitucionalidade a lei impugnada por ofensa ao princípio da separação dos poderes, invadida a esfera de competência do Chefe do Executivo.

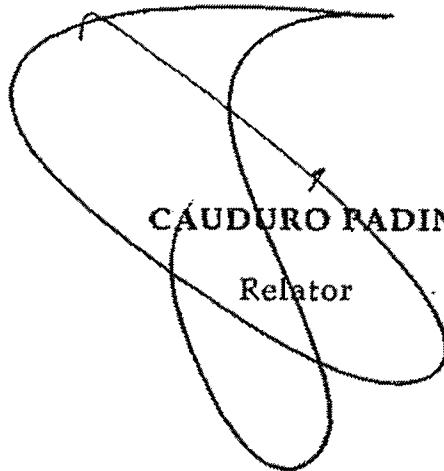
Neste sentido, tem se posicionado este Órgão Especial, ou seja, pela inconstitucionalidade de leis municipais de iniciativa legislativa quando verificada a usurpação da competência do Executivo.

Confira-se hipótese semelhante que versava sobre a criação de cinema educativo:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2.278, DE 08 DE NOVEMBRO DE 2010, DO MUNICÍPIO DE BASTOS QUE DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO CINEMA EDUCATIVO. MATÉRIA QUE CUIDA DE GERENCIAMENTO ADMINISTRATIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. À evidência que a lei municipal questionada, embora contenha proposta louvável, invade competência privativa do chefe do Poder Executivo Municipal. Dispor sobre a instituição de programa municipal, atribuindo obrigações ao Chefe do Poder Executivo e aos órgãos municipais, é matéria referente à administração municipal" (ADIN nº. 0003867-21.2011.8.26.0000, rel. Des. Armando Toledo, julgada em 06/07/2011).



Ante o exposto, o meu voto julga procedente a
ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº. 7.525 de
09/08/2010 do Município de Jundiá.

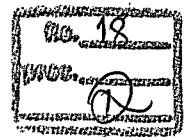


CAUDURO RADIN
Relator

6



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO



ACÓRDÃO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO
ACÓRDÃO/DECISÃO MONOCRÁTICA
REGISTRADO(A) SOB Nº



01404803

Vistos, relatados e discutidos estes autos de AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI nº 139.689-0/2-00, da Comarca de SÃO PAULO, em que é requerente PREFEITO DO MUNICÍPIO DE RIBEIRAO PRETO sendo requerido PRESIDENTE DA CAMARA MUNICIPAL DE RIBEIRAO PRETO:

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado 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 Desembargadores CANGUÇU DE ALMEIDA (Presidente), LUIZ TÂMBARA, ROBERTO VALLIM BELLOCCHI, JARBAS MAZZONI, BARBOSA PEREIRA, RUY CAMILO, PASSOS DE FREITAS, WALTER DE ALMEIDA GUILHERME, SOUSA LIMA, PENTEADO NAVARRO, IVAN SARTORI, OSCARLINO MOELLER, RENATO NALINI, PALMA BISSON, RIBEIRO DOS SANTOS, VIANA SANTOS, ARMANDO TOLEDO, MÁRIO DEVIENNE FERRAZ E ALOÍSIO DE TOLEDO CÉSAR.

São Paulo, 08 de agosto de 2007.

CANGUÇU DE ALMEIDA

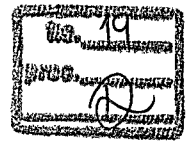
Presidente

MUNHOZ SOARES

Relator



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



17.739

ADIN N. 139.689-0/2-00 – SÃO PAULO.

Recte.: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO.

Recco.: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL LOCAL.

ADIN – Lei do Poder Legislativo dispõe “sobre a apresentação de Campanhas Sócio-Educativas pelo Poder Público Municipal, dois (2) minutos antes das sessões dos filmes, pelas empresas que administram os cinemas instalados no Município de Ribeirão Preto/SP” - Inadmissibilidade - Vício de iniciativa em matéria tributária e orçamentária - Invasão em área típica da função administrativa, privativa do Chefe do Executivo, malferindo a independência e harmonia entre os poderes públicos - Doutrina e jurisprudência - Ação procedente.

I. Cuida-se de ADIN ajuizada pelo Sr PREFEITO DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO ao Sr PRESIDENTE da Edilidade local, ante lei (n. 10.838, de 30/6/06 – f. 25) por esta promulgada, que “**DISPÕE SOBRE A APRESENTAÇÃO DE CAMPANHAS SÓCIO-EDUCATIVAS PELO PODER PÚBLICO MUNICIPAL DOIS (2) MINUTOS ANTES DAS SESSÕES DOS FILMES, PELAS EMPRESAS QUE ADMINISTRAM OS CINEMAS INSTALADOS NO MUNICÍPIO...** Art. 4º - *Todas as despesas necessárias à execução desta lei correrão por conta de verbas próprias do orçamento vigente e de exercícios futuros*” (f. 25), em afronta à Carta Paulista (arts. 5º, 25, 37, 47, II, 144, 174, I, II e III e 176, I) Deferida a liminar reclamada (fs. 32/35), sobrevieram desinteresse da Procuradoria Geral do Estado (fs. 44/45), informações da Edilidade local (fs. 48/50) e V parecer ministerial (fs. 71/79)

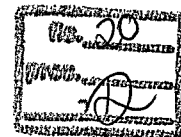
É o relatório

II. O objetivo *in actis* é a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 2.150, de 10/01/2007, dispondo, *in verbis*

“DISPÕE SOBRE A APRESENTAÇÃO DE CAMPANHAS SÓCIO-EDUCATIVAS PELO PODER PÚBLICO MUNICIPAL DOIS (2) MINUTOS ANTES DAS SESSÕES DOS FILMES,



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



**PELAS EMPRESAS QUE ADMINISTRAM OS CINEMAS
INSTALADOS NO MUNICÍPIO.**

...

Art. 4º - Todas as despesas necessárias à execução desta lei correrão por conta de verbas próprias do orçamento vigente e de exercícios futuros" (f. 25)

A inconstitucionalidade que se pretende declarada, de fato, revela a invasão da esfera privativa do Chefe do Poder Executivo local e, ainda, a instabilidade jurídica e o desequilíbrio financeiro do Município de Ribeirão Preto

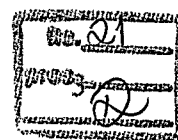
III Há razoabilidade, *in casu*, do direito invocado, pois a lei examinada, ao tornar obrigatória a apresentação de referidas campanhas sócio-educativas antes das sessões dos filmes em cinemas, tratou de tema que afeta o Município, na exata medida que incide sobre o orçamento municipal. Com efeito, não é por motivo diverso que se confere ao Poder Executivo a iniciativa exclusiva das leis orçamentárias (Const. Fed. e Est., arts. 165 e 174, respect.), portanto, devendo-se garantir que as metas lá estabelecidas não sejam comprometidas por benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, estabelecidas por norma de origem parlamentar. E mais, é intelecção do **PRETÓRIO EXCELSO** que normas inferiores não podem se afastar dos moldes da Carta Federal, ao disciplinar o proc. legislativo, em tema dessa iniciativa exclusiva (cfr Adin 1.961-1/RO, Rel. Min. Sepúlveda Pertence; Adin 1.197-9/RO, Min. Carlos Velloso; RTJ 144/24, 156/777, 150/3, 152/34, 151/245, 157/460, 155/22, entre outros)

O cerne da legislação em cotejo contém, realmente, determinação da competência exclusiva do Chefe do Executivo local, o que a expõe como violadora do princípio da harmonia e independência entre os Poderes (CF, art. 2º) a que estão submetidos os Municípios (Const. Est., art. 144). Logo, ao disciplinar matéria própria do Sr. Prefeito (*função executiva*), é certo ter a Edilidade legislado de forma concreta, não genérica e abstratamente.

IV É consabido que o Chefe do Executivo exerce tarefas específicas à atividade de administrador, concernentes ao "*planejamento, organização e*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



direção de serviços e obras da municipalidade. Para tanto, dispõe de poderes correspondentes de comando, de coordenação e de controle de todos os empreendimentos da Prefeitura ... A execução das obras e serviços públicos municipais está sujeita, portanto, em toda a sua plenitude, à direção do Prefeito, sem interferência da Câmara, tanto no que se refere às atividades internas das repartições da Prefeitura (serviços burocráticos ou técnicos), quanto às atividades externas (obras e serviços) que o Município realiza e põe à disposição da coletividade" (HELY LOPES MEIRELLES, *Direito Municipal Brasileiro*, 14ª ed. Malheiros, 2006, item 3.10, pp. 748/749 e 751) Em idêntica lição, JOSÉ AFONSO DA SILVA (*in*, 'O Prefeito e o Município', Fundação Prof. Faria Lima, 1977, pp. 134/143)

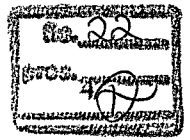
De notar-se, ademais, que a edição de leis *impositivas*, por analogia às chamadas leis autorizativas, tem sido considerada inaceitável pela doutrina e jurisprudência, como elucida HELY LOPES MEIRELLES. "A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração" (*opus cit.* - f. 605)

V. O PRETÓRIO EXCELSO, julgando a Representação nº 993-9-RJ, decidiu, em tema símile, *in verbis* "De observar, outrossim, que o só fato de ser autorizativa a Lei não modifica o juízo de sua validade por vício de iniciativa. Em tal sentido, decidiu esta Corte, na Representação n. 686-GB, a 06.10.1966, havendo o ilustre Ministro Evandro Lins, Relator, asseverado: 'O fato da Lei impugnada ser meramente autorizativa não lhe retira a característica da inconstitucionalidade, que a desqualifica pela raiz (...)' (rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA, RTJ, vol. 39/ 619')

Na doutrina é da mesma opinião SÉRGIO RESENDE DE BARROS, *in verbis* "Insistente na prática legislativa brasileira, a 'lei' autorizativa constitui um expediente, usado por parlamentares, para granjear o crédito político pela realização de obras ou serviços em campos materiais nos quais não têm iniciativa das leis, em geral matérias administrativas. (...) Autorizativa é a 'lei' que - por não poder determinar - limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder. O texto da 'lei' começa por uma expressão que se tornou padrão: 'Fica o Poder



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

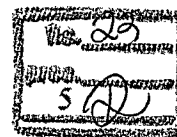


Executivo autorizado a...'. O objeto da autorização – por já ser de competência constitucional do Executivo – não poderia ser 'determinado', mas é apenas 'autorizado' pelo Legislativo. Tais 'leis', óbvio, são sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria cabimento o Executivo se autorizar a si próprio, muito menos onde já o autoriza a própria Constituição. Elas constituem um vício patente. (...) O fato de ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinativa, sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares. Vale dizer, a natureza teleológica da lei – o fim: seja determinar, seja autorizar – não inibe o vício de iniciativa. A inocuidade da lei não lhe retira a inconstitucionalidade. A iniciativa da lei, mesmo sendo só para autorizar, invade competência constitucional privativa" (artigo publicado na Revista do Instituto de PESQUISAS E ESTUDOS DA INSTITUIÇÃO TOLEDO DE ENSINO, Bauru – SP., n. 29, p. 259-267, ago./nov. 2000) (gn)

VI. Calha mencionar a lição de ROQUE CARRAZZA, citada em V acórdão e do teor seguinte *"Em matéria tributária prevalece o art. 61 da Constituição Federal: a iniciativa das leis tributárias é ampla, cabendo a qualquer membro do Legislativo, ao chefe do Legislativo, etc. Este raciocínio vale para as leis que criam ou aumentam tributos. Não, entretanto, para as que concedem isenções tributárias, parcelam débitos fiscais, aumentam prazos para o normal recolhimento dos tributos, etc. Continua a ter a iniciativa privativa de tais leis, segundo pensamos, o Chefe do Executivo (Presidente, Governador ou Prefeito). É que as leis tributárias benéficas, quando aplicadas, acarretam diminuição de receita. Ora, só o chefe do Executivo, senhor do Erário e de suas conveniências, reúne condições objetivas para aquilatar os efeitos que produzirão nas finanças públicas locais. Assim, nada pode ser alterado, nesta matéria, sem sua prévia anuência. Chegamos a esta conclusão, analisando os dispositivos constitucionais que tratam das Finanças Públicas, especialmente os arts. 165 e 166 da Lei Maior, que dão ao Chefe do Executivo a iniciativa das leis que estabelecem os orçamentos anuais. Notemos que o § 6º do art. 165 da CF determina que o projeto de lei orçamentária seja 'acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia'. Logo, só o Chefe do Executivo é que pode apresentar projetos de leis*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



tributárias benéficas, porquanto só ele pode saber dos efeitos das isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza tributária. Os legisladores e cidadãos têm, quando muito, apenas a noção das consequências políticas das leis tributárias benéficas. Não podem, pois, apresentar projetos de lei nesse sentido” (in Adin nº 104.825-0/3-00, TJ-SP, j. 17.03.2004) (in CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL TRIBUTÁRIO, ed. Malheiros, p. 185/6)

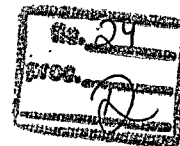
Às lições doutrinárias expostas, acresce-se a precisão com que o mestre JOSÉ AFONSO DA SILVA dissertou sobre tal tema em 2ª edição recente de sua obra sobre elaboração legislativa, pontificando “*A iniciativa, por regra, é do Chefe do Poder Executivo, porque a ele é quem cabe saber se precisa ou não de autorização legislativa para a prática de algum ato ou negócio jurídico administrativo. A iniciativa legislativa parlamentar de lei autorizativa, se não é inconstitucional por ferir alguma regra da iniciativa exclusiva prevista no art. 61 da CF, não tem mais do que o sentido de uma indicação ao Chefe do Poder Executivo para a realização do ato ou negócio.*” (in PROCESSO CONSTITUCIONAL DE FORMAÇÃO DAS LEIS, 2ª ed. Malheiros, SP., 2006, p. 333)

VII. São, portanto, inconstitucionais, as leis impositivas, como a que constitui o objeto da presente ação, por *vício de iniciativa*, ao usurpar a competência material do Poder Executivo, ferindo o princípio da independência e harmonia entre os Poderes, razão primacial de julgar-se procedente a presente ação direta de inconstitucionalidade da lei municipal, expedidas as comunicações que a praxe regimental desta E Corte recomenda

MUNHOZ SOARES
Relator



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO
ACÓRDÃO/DECISÃO MONOCRÁTICA
REGISTRADO(A) SOB Nº



03757001

64

ACÓRDÃO

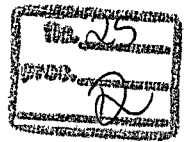
Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 0188869-64.2011.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ sendo réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U. JULGAMENTO PRESIDIDO PELO EXMO. SR. DES. GONZAGA FRANCESCHINI.", de conformidade com o voto do(a) Relator(a), que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores SOUSA LIMA, CORRÊA VIANNA, LUIZ PANTALEÃO, GONZAGA FRANCESCHINI (Presidente), OLIVEIRA SANTOS, DE SANTI RIBEIRO, GUERRIERI REZENDE, WALTER DE ALMEIDA GUILHERME, XAVIER DE AQUINO, JOSÉ REYNALDO, ARTUR MARQUES, CAUDURO PADIN, GUILHERME G. STRENGER, RENATO NALINI, CAMPOS MELLO; ROBERTO MAC CRACKEN, ENIO ZULIANI, ELLIOT AKEL, URBANO RUIZ E FERRAZ DE ARRUDA.

São Paulo, 1 de fevereiro de 2012.

SAMUEL JÚNIOR
RELATOR



PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0188869-64.2011

Voto nº 23.565

Comarca de São Paulo

Requerente: Prefeito do Município de Jundiaí

Requerido: Presidente da Câmara Municipal de Jundiaí

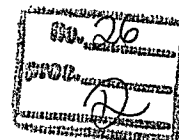
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Município de Guarulhos - Lei Municipal nº 7.455, de 03 de maio de 2010, que prevê, em exibições cinematográficas, reserva de tempo para veiculação de publicidade sócio-educativa de caráter institucional - Ato de gestão, competência privativa do Poder Executivo - Vício de iniciativa - Princípio de separação dos poderes - Ausência de previsão de despesas e indicação da respectiva fonte - Violação aos artigos 5º, 25, e 47, II, todos da Constituição Estadual - Inconstitucionalidade decretada.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Jundiaí para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 7.455, de 03 de maio de 2010, que prevê, em exibições cinematográficas, reserva de tempo para veiculação de publicidade sócio-educativa de caráter institucional.

Sustenta o requerente, em síntese, que a lei, de iniciativa parlamentar, teria instituído obrigações ao Poder Executivo, gerando despesas sem indicação dos recursos. Aduz ainda que haveria violação ao princípio da independência entre os Poderes.

A liminar foi deferida.

Manifestação da Fazenda Estadual às fls. 65/67.



A Câmara Municipal prestou informações às fls. 33 e ss.

A Douta Procuradoria Geral da Justiça manifestou-se pela procedência da ação.

É o relatório.

Reza a lei municipal:

“Em toda exibição de filmes nas salas cinematográficas, antes de cada sessão, será cedido, graciosamente, 60s (sessenta segundos) de tempo para veiculação de publicidade de campanha sócio-educativa de caráter institucional.

Art.2º - A infração desta lei implica:

I - na primeira ocorrência, notificação para sanar a irregularidade no prazo de até 5(cinco) dias;

II - na reincidência, multa de, no mínimo, R\$1.000,00 (mil reais) graduada de acordo com a gravidade da infração;

III - em nova ocorrência, a multa será triplicada;

IV - na quarta ocorrência, cassação da licença de funcionamento, a critério do órgão público responsável.

Parágrafo único - As multas previstas nos incisos II e III serão revertidas em favor da realização de obras assistenciais.

Art.3º - O Executivo regulamentará a presente lei.

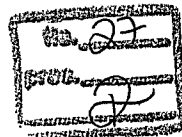
Art.4º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.”

O Projeto de Lei foi proposto pelo Poder Legislativo. Após regular aprovação do texto, embora vetado pelo Prefeito, a Câmara Municipal promulgou a referida norma.

Evidentemente, a Câmara Municipal, ao propor e aprovar a norma, editou ato que gera obrigações e deveres para os órgãos executivos do Município, como o dever de fiscalizar o cumprimento das determinações nela constantes.

Ademais, deixou de observar a iniciativa de lei reservada ao Prefeito Municipal e ainda a criação de despesas com indicação da respectiva fonte, em contrariedade aos artigos 5º, 25, e 47, II, todos da Constituição Estadual.

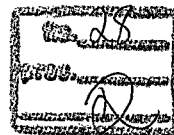
Este C. Órgão Especial, por sua vez, já se manifestou reiteradamente acerca do tema em debate, *in verbis*:



"Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 10.314/08, DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO - POLÍTICA DE GESTÃO DE RESÍDUOS REUTILIZÁVEIS E INCENTIVOS À COLETA SELETIVA DE LIXO NO MUNICÍPIO - CRIAÇÃO DE OBRIGAÇÕES AO PODER EXECUTIVO E DE ATRIBUIÇÕES ÀS SECRETARIAS DE FORMA INDIVIDUALIZADA - MEDIDAS QUE CONSTITUEM ATOS DE GESTÃO, CONCERNENTES À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - VÍCIO DE INICIATIVA E INVASÃO DE COMPETÊNCIA - ARTS. 5º, 25, 24, §2º, II, 47, II, XIE XIV, E 144 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO - LIMINAR REJEITADA - AÇÃO PROCEDENTE. "Em que pese o nobre escopo da lei impugnada, o ato normativo é verticalmente incompatível com a sistemática constitucional, pois, tendo se originado de projeto de autoria de vereador, criou obrigações e estabeleceu condutas a serem cumpridas pela Administração Pública, prevendo-lhe a execução de serviços e atividades, onerando-a e sobrecarregando-a. Além disso, tratou de matérias que constituem atos de gestão, como, por exemplo, educação sanitária e ambiental, coleta seletiva e atribuições de Secretarias Municipais. Ante o vício de iniciativa e a invasão de competência, declara-se inconstitucional a Lei nº 10.314/08, do Município de São José do Rio Preto" (0221109-77.2009.8.26.0000 Direta de Inconstitucionalidade, Relator(a): Artur Marques, Data do julgamento: 10/03/2010);

"Ação direta de inconstitucionalidade - Lei municipal - Invasão da competência do chefe do poder executivo. Padece de inconstitucionalidade perante a Constituição do Estado lei municipal que estabeleça norma administrativa referente a medicamentos distribuídos pelo Poder Público Municipal, ainda mais se implica despesas adicionais sem previsão orçamentária específica (Adin 994.08.0018918, Relator(a): Lino Machado, j. 02/07/2008);

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei municipal nº 517/2007, de Guatapara - Vício de iniciativa - Projeto de lei de autoria de vereador - Invasão da esfera de competência privativa do Poder Executivo - Ausência de indicação da fonte de custeio - Afronta aos artigos 5º e 25, ambos da Constituição Estadual - Procedência (ADIN 994070062957, Relator(a): Marcus Andrade, j: 23/01/2008)";



"Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 2097/2009 DE PRESIDENTE BERNARDES-SP - INICIATIVA PARLAMENTAR - FIXAÇÃO DE NORMAS PARA O DESCARTE DE EMBALAGENS DE PRODUTOS AGROTÓXICOS OU QUALQUER TIPO DE EMBALAGENS DE PRODUTOS DESTINADOS A AGRICULTURA E PECUÁRIA NO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE BERNARDES-SP - IMPOSIÇÃO DE LIMITES E OBRIGAÇÕES AO PODER PÚBLICO - AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES (ART 5º DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL) - VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO - CRIAÇÃO, ADEMAIS, DE DESPESAS SEM PREVISÃO DE RECURSOS - AÇÃO PROCEDENTE" (Adin 0196598-78.2010.8.26.0000, Relator(a): Elliot Akel, Data do julgamento: 25/05/2011).

Dessa forma, a lei violou os artigos 5º, 25, e 47, II, todos da Constituição Estadual.

Em face de tais razões, declara-se a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 7.455, de 03 de maio de 2010, com efeitos 'extinctive'.



SAMUEL JÚNIOR

Relator