

**CONSULTORIA JURÍDICA  
PARECER Nº 695**

**PROJETO DE LEI Nº 11.658**

**PROCESSO Nº 70.994**

De autoria do Vereador Dirlei Gonçalves, o projeto exige de hospitais e instituições similares a notificação de ocorrências de uso de bebida alcoólica e entorpecentes por crianças e adolescentes.

às fls. 05/06.

A propositura encontra sua justificativa

É a síntese do necessário.

**PARECER.**

***Análise orgânico-formal do projeto.***

Entendemos que o tema esteja fora da órbita de competência do Município, a partir da leitura do art. 24, inciso XV, da CF que conferiu apenas à União e aos Estados a possibilidade de legislar sobre o tema. Di-lo

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal **legislar** concorrentemente sobre:

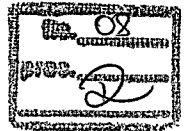
(...)

XV - proteção à infância e à juventude;

A competência legislativa concorrente, posta no art. 24, XV, da CF exclui os Municípios de qualquer atuação legislativa. Outrossim, o art. 227, da CF trata de atividade estatal **não legislativa**, ou seja, atuação material do Município, de forma comum e em conjunto com os demais entes federativos, visando a proteção da infância e juventude.



Câmara Municipal de Jundiaí  
São Paulo



Remanesceria, por fim, a competência suplementar do Município, disposta no art. 30, inciso II, da CF, igualmente inaplicável na espécie, merce da inexistência de lei federal ou estadual a ser suplementada. Note-se que o projeto de lei não remete à legislação emanada de outro ente federativo, buscado suplementá-la.

Logo, o projeto de lei é inconstitucional por invadir seara estranha à sua competência, estiolando os artigos 5º, 25 e 144, da Constituição Estadual.

Sobre a incompetência legislativa do Município sobre o tema, temos decisão emanada do E. TJ/SP ao analisar a Lei Municipal 7384/2009, em sede de ADIn (**juntamos cópia**):

0380830-31.2010.8.26.0000 Direta de Inconstitucionalidade /  
Atos Administrativos

**Relator(a):** Artur Marques

**Comarca:** São Paulo

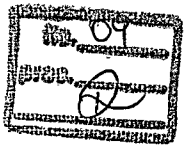
**Órgão julgador:** Órgão Especial

**Data do julgamento:** 03/02/2011

**Data de registro:** 18/03/2011

**Outros números:** 990.10.380830-4

**Ementa:** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 7.384/09, DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ, QUE EXIGE AFIXAÇÃO, NOS LOCAIS QUE ESPECIFICA, DE CARTAZ SOBRE ÓRGÃOS DE DEFESA DE DIREITO DA MULHER, DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - PRINCÍPIO FEDERATIVO - ARTS. 1º E 144 DA CONSTITUIÇÃO BANDEIRANTE - INCOMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO - ARTS. 24, XV, E 30 DA CF - INTERESSE LOCAL - INEXISTÊNCIA -AÇÃO PROCEDENTE. "A afixação de cartaz sobre órgãos de defesa do direito da mulher, da criança e do adolescente não se refere a necessidades imediatas do Município (art 30, I, da CF), sendo que o art 24, XV, da Constituição Federal, atribui à União, aos Estados e ao Distrito Federal competência concorrente para legislar sobre proteção à infância e juventude".



**Conclusão.**

O projeto de lei é inconstitucional, por afronta ao art. 1º e 18, ambos da CF c.c. art. 144, da CE (pacto federativo).

**Comissões a serem ouvidas.**

Nos termos do art. 139, do RI, deverão ser ouvidas as seguintes comissões permanentes: CJR e CDCIS.

**Quórum.**

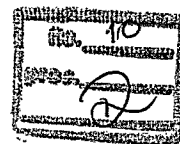
Maioria simples da Câmara (art. 44, L.O.M.).

É o parecer.

Jundiaí, 11 de setembro de 2014.

*Ronaldo Salles Vieira*  
Ronaldo Salles Vieira  
Consultor Jurídico

*Fábio Nadal Pedro*  
Fábio Nadal Pedro  
Consultor Jurídico



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

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

180

ACÓRDÃO



Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 0380830-31.2010.8.26.0000, 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 PROCEDENTE A AÇÃO. V.U.", de conformidade com o voto do(a) Relator(a), que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores REIS KUNTZ (Presidente), MUNHOZ SOARES, SOUSA LIMA, BARRETO FONSECA, CORRÊA VIANA, CARLOS DE CARVALHO, LUIZ PANTALEÃO, JOSÉ ROBERTO BEDRAN, MAURÍCIO VIDIGAL, WALTER DE ALMEIDA GUILHERME, LAERTE SAMPAIO, ANTÔNIO CARLOS MALHEIROS, ARMANDO TOLEDO, JOSÉ SANTANA, JOSÉ REYNALDO, CAUDURO PADIN, GUILHERME G. STRENGER, RUY COPPOLA, BORIS KAUFFMANN, RENATO NALINI, CAMPOS MELLO, ROBERTO MAC CRACKEN, GUERRIERI REZENDE e SAMUEL JÚNIOR.

São Paulo, 03 de fevereiro de 2011.

ARTUR MARQUES  
RELATOR

CO. 17  
1

79



# PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

ÓRGÃO ESPECIAL

**Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei nº 990.10.380830-4**

**Requerente: Prefeito do Município de Jundiaí**

**Requerido: Presidente da Câmara Municipal de Jundiaí**

## VOTO Nº 19825

### EMENTA:

*ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 7.384/09, DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ, QUE EXIGE AFIXAÇÃO, NOS LOCAIS QUE ESPECIFICA, DE CARTAZ SOBRE ÓRGÃOS DE DEFESA DE DIREITO DA MULHER, DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – PRINCÍPIO FEDERATIVO – ARTS. 1º E 144 DA CONSTITUIÇÃO BANDEIRANTE – INCOMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO – ARTS. 24, XV, E 30 DA CF – INTERESSE LOCAL – INEXISTÊNCIA – ACÇÃO PROCEDENTE.*

*“A afixação de cartaz sobre órgãos de defesa do direito da mulher, da criança e do adolescente não se refere a necessidades imediatas do Município (art. 30, I, da CF), sendo que o art. 24, XV, da Constituição Federal, atribui à União, aos Estados e ao Distrito Federal competência concorrente para legislar sobre proteção à infância e juventude”.*

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade da Lei nº 7.384, de 21 de dezembro de 2009, aprovada pela Câmara Municipal de Jundiaí após rejeição de veto apostado pelo Chefe do Executivo local.

O requerente alega que a norma inquinada obriga estabelecimentos públicos e privados elencados no art. 1º a afixar, na entrada ou



# PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

## ÓRGÃO ESPECIAL

em local visível e de fácil acesso, cartazes informativos sobre órgãos de defesa de direitos da mulher, da criança e do adolescente. Assevera que referida norma padece de inconstitucionalidade porque a Lei Orgânica: a) no art. 46, incisos IV e V, atribui competência privativa ao chefe do executivo municipal para a iniciativa de lei que verse sobre organização administrativa e imposição de atribuições aos órgãos da administração; b) no art. 50 veda a criação de despesa sem discriminação da receita correspondente. Afirma que a lei municipal afronta ao comando do art. 144, da Constituição Bandeirante. Requer a liminar suspensão da eficácia da lei e, no mérito, pugna pela declaração de inconstitucionalidade.

Concedida a liminar para suspender a eficácia da norma (fls. 24).

Informações do Presidente da Câmara Municipal, inclusive com documentos, às fls. 30/74. A Procuradoria Geral do Estado declinou da defesa da lei, por se tratar de matéria de interesse exclusivamente local (fls. 80/82).

A douta Procuradoria Geral de Justiça exarou parecer pela procedência da ação (fls. 84/90).

**É o relatório.**

2. Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade que tem por objeto a Lei nº 7384, de 21 de dezembro de 2009, do Município de Jundiaí, a qual *"exige afixação, nos locais que especifica, de cartaz sobre órgãos de defesa de direitos da mulher, da criança e do adolescente"*.



## PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

### ÓRGÃO ESPECIAL

Os artigos 1º e 2º da lei dispõem o seguinte:

*"Art. 1º. Os estabelecimentos de ensino particulares, templos religiosos, hospitais particulares, lanchonetes, bares e restaurantes, hotéis, motéis e pousadas, casas noturnas de qualquer natureza, clubes sociais e associações recreativas ou desportivas, centros esportivos, salões de beleza, agências de modelo, casas de massagem, saunas, academias de fisiculturismo, dança, ginástica e atividades físicas afixarão, na entrada ou em locais visíveis e de fácil acesso, como portarias e recepções, cartazes informativos que indiquem os telefones dos seguintes órgãos: I – Conselho Municipal dos Direitos da Mulher; II – Delegacia da Mulher; III – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; IV – Conselho Tutelar dos Direitos da Criança e do Adolescente; V – Varas da Infância e da Juventude; VI – Disque Denúncia Nacional de Abuso e Exploração Sexual contra Crianças e Adolescentes (Disque 100) – Pedofilia; VIII – Delegacias de Polícia".*

*"Art. 2º. O não cumprimento do disposto nesta lei resultará na aplicação de pena administrativa que sujeitará o infrator ao pagamento de multa equivalente ao valor de 3 (três) a 10 (dez) salários mínimos, atualizável no mês do efetivo pagamento. Parágrafo único. A reincidência no descumprimento desta lei sujeitará o infrator ao fechamento do estabelecimento pelo prazo de 10 (dez) a 120 (cento e vinte) dias".*

O requerente sustenta que a lei encontra-se inquinada por vício de iniciativa. Como fundamento, menciona dispositivos da Lei Orgânica do Município de Jundiaí, afirmando que a lei implica ingerência na gestão administrativa do Município, o que seria de competência do Executivo, e cria despesas para a Administração sem a indicação de recursos.



# PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

## ÓRGÃO ESPECIAL

Quanto ao primeiro fundamento, deve-se destacar que o artigo 90, *caput*, da Constituição do Estado de São Paulo, reza que **"são partes legítimas para propor ação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais, contestados em face desta Constituição ou por omissão de medida necessária para tornar efetiva norma ou princípio desta Constituição, no âmbito de seu interesse: [...]".** Do teor do dispositivo, em especial da expressão **"contestados em face desta Constituição"**, verifica-se que o objeto da ação direta de inconstitucionalidade não consiste em eventual contrariedade da lei ou ato impugnado em relação à norma infraconstitucional. Assim, diversamente do que sustenta o requerente, a alegação de ofensa aos artigos 46, incisos IV e V, e 50, da Lei Orgânica do Município de Jundiaí, é irrelevante para o deslinde da presente ação.

No que diz respeito à conformidade da Lei nº 7384/09, do Município de Jundiaí, com a Constituição Bandeirante, sustenta o requerente haver invasão da esfera de competência do Executivo Municipal. Na mesma linha, asseverou a douta Procuradoria Geral de Justiça que **"não há qualquer dúvida de que, como tal, a iniciativa parlamentar, ainda que revestida de boas intenções, invadiu a esfera da gestão administrativa, e como tal, é inconstitucional, por violar o disposto no art. 5º e no art. 47, II e XIV, da Constituição Paulista"** (fls. 87).

Em diversos julgados, este e. Órgão Especial vem decidindo ser inconstitucional lei de iniciativa parlamentar que importa em ato ou função típica da Administração Pública. Disso, entretanto, não se pode concluir que todo e qualquer ato normativo que imponha deveres à Administração deva, necessariamente, ser de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

Com efeito, a função administrativa caracteriza-se, no regime constitucional brasileiro, por ser **"desempenhada mediante**





# PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

## ÓRGÃO ESPECIAL

*comportamentos infralegais*<sup>1</sup>. Segundo a teoria da tripartição dos poderes, incumbe ao Executivo, precipuamente, a aplicação das leis, as quais, por sua vez, são elaboradas pelo Legislativo. Isso, evidentemente, não significa uma sujeição total do Executivo ao Legislativo, porquanto este não pode entrar na esfera de atuação daquele. A título ilustrativo, este e. Órgão Especial já decidiu que *"o gerenciamento dos serviços públicos municipais cabe à Administração Pública, a qual é dotada dos instrumentos e recursos para, mediante critérios de discricionariedade autorizados pela lei, analisar a conveniência e oportunidade de medidas como as implementadas, concernentes a educação sanitária e ambiental, coleta seletiva, atribuições de Secretarias Municipais, dentre outras. Portanto, está patente a ofensa do Legislativo Municipal, no caso dos autos, ao princípio da separação dos poderes, por usurpação de competência"*<sup>2</sup>.

No caso em tela não houve, porém, usurpação de competência do Poder Executivo Municipal. Não se pode sustentar que toda norma que *"cria obrigações e estabelece condutas a serem cumpridas pela Administração Pública, ante a necessidade de fiscalizar o cumprimento do mandamento legal"* (fls. 86), deva decorrer de iniciativa do Chefe do Executivo. É claro que existe um limite a partir do qual se pode afirmar que a lei implica ato de gestão e, logo, não pode decorrer de aprovação de projeto de origem de parlamentar. Todavia, quando o único reflexo da norma é um dever de fiscalização genérica, poder-dever ínsito à própria natureza e função do Executivo e que não implica a necessidade de criação de órgãos específicos ou de estabelecimento de uma nova estrutura administrativa, não se pode cogitar de inconstitucionalidade. Caso contrário, poder-se-ia sustentar que toda norma que trate de temas como defesa do consumidor, do meio ambiente, do idoso,

<sup>1</sup> C. A. BANDEIRA DE MELLO. *Curso de Direito Administrativo*, 24ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 36.



## PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

### ÓRGÃO ESPECIAL

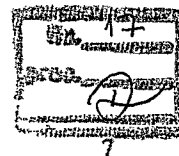
ordenação do trânsito, etc. deve ser, necessariamente, de iniciativa do Chefe do Executivo, o que, evidentemente, contraria o bom senso e a própria razão de ser da separação da função Legislativa da Executiva.

No caso em análise, os principais destinatários da lei são aqueles indicados em seu artigo 1º, ou seja, estabelecimentos de ensino particular, templos religiosos, hospitais particulares, lanchonetes, etc. Não há, de modo algum, invasão da esfera de gestão administrativa da Prefeitura do Município de Jundiaí. Ora, conforme leciona Hely Lopes Meirelles, *"a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos"*<sup>2</sup>. A necessidade de a Prefeitura Municipal de Jundiaí praticar atos conformes e necessários à aplicação da lei impugnada constitui, nessa medida, decorrência natural da função que lhe é atribuída pelo ordenamento jurídico. Ao contrário do que sustenta o requerente, não há qualquer elemento que indique haver usurpação de sua competência.

Argumenta-se, porém, que a Lei nº 7384/09, ao impor à Administração Pública o dever de fiscalização de suas disposições, importa em criação de despesas para o Poder Público, sem a indicação das respectivas fontes de receita, o que afrontaria o disposto no artigo 25, *caput*, da Constituição do Estado de São Paulo. O artigo citado determina que *"nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesas públicas será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos"*.

<sup>2</sup> Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei nº 994.09.221/09-8, em que fui relator.

<sup>3</sup> *Direito Municipal Brasileiro*, 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 708.



# PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

## ÓRGÃO ESPECIAL

O dispositivo tem sua razão de ser. Com efeito, entende-se ser inconstitucional lei de iniciativa parlamentar que, por exemplo, reajusta valores de vencimento, salário, gratificação, pensão e provento do pessoal dos quadros da Administração Direta<sup>4</sup>, ou que impõe ao Poder Executivo Municipal a implantação de programa de prevenção de saúde, com criação de obrigações aos órgãos da Administração Pública<sup>5</sup>. Todavia, a interpretação do artigo 25, da Constituição Bandeirante, não pode levar ao absurdo de se subordinar a atividade legislativa à prévia iniciativa do Poder Executivo em toda e qualquer hipótese de necessidade de fiscalização da aplicação da regra em questão. Se a aprovação da lei implica custos que já se inserem na função genérica de fiscalização, dever-poder insito à atividade administrativa, não ocorre inconstitucionalidade por ofensa ao artigo 25, da Constituição Paulista. Caso contrário, estar-se-ia imunizando o Executivo contra o Legislativo, tornando a atividade deste subordinada à daquele, o que afrontaria o princípio democrático.

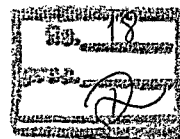
Destarte, não se verifica, no que diz respeito ao princípio da separação dos poderes, violação dos artigos 5º, 47, II e XIV e 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo.

No entanto, deve-se verificar se a lei não ofende o princípio do federalismo, o qual deflui, na Constituição Paulista, de seu art. 1º e 144. Ainda que este fundamento não tenha sido invocado pelo requerente, este e. Órgão Especial não fica adstrito aos fundamentos jurídicos da petição inicial quando da análise da constitucionalidade dos dispositivos questionados<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> STF, ADI 1.304-1-SC, Pleno, rel. Maurício Corrêa, j. 11.03.2004.

<sup>5</sup> TJSP, ADIN 990.10.005705-7, Órgão Especial, em que fui relator.

<sup>6</sup> Neste sentido, cf. G. F. MENDES; I. M. COELHO; P. G. G. BRANCO. *Curso de Direito Constitucional*, 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 1124.



# PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

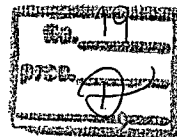
## ÓRGÃO ESPECIAL

Ocorre que a lei questionada trata da defesa da mulher, da criança e do adolescente. Porém, o artigo 24, inciso XV, da Constituição Federal, determina que **“compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...] XV – proteção à infância e à juventude”**. Verifica-se, do texto transcrito, que não compete ao Município legislar sobre tais temas. Além disso, não se vislumbra nos incisos do artigo 30, da Constituição Federal, qualquer hipótese que justifique a competência do Município de Jundiaí para legislar sobre a matéria objeto da lei impugnada.

Quanto ao inciso I, não há, em princípio, interesse local em promulgar lei que **“exige afixação, nos locais que especifica, de cartaz sobre órgãos de defesa de direitos da mulher, da criança e do adolescente”**. A doutrina entende que, **“apesar de difícil conceituação, interesse local refere-se aos interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União)”**<sup>7</sup>. Evidentemente, a afixação de cartaz sobre órgãos de defesa do direito da mulher, da criança e do adolescente não se refere a necessidades imediatas do município, motivo pelo qual a lei do Município de Jundiaí encontra-se inquinada de inconstitucionalidade.

Portanto, a Lei nº 7484, de 21 de dezembro de 2009, do Município de Jundiaí, ofende o princípio do federalismo. Desse modo, a presente ação declaratória de inconstitucionalidade deve ser julgada procedente, com fundamento nos artigos 1º e 144, da Constituição Bandeirante, mantendo-se, pois, a liminar concedida para suspender a eficácia da lei impugnada.

<sup>7</sup> A. DE MORAES. *Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional*, 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 728.



# PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

ÓRGÃO ESPECIAL

Comunique-se a decisão à Câmara Municipal de Jundiaí, na forma do artigo 90, § 3º, da Constituição Estadual.

3. Ante o exposto, julga-se procedente a ação.



ARTUR MARQUES

Relator