

PROCURADORA JURÍDICA

PARECER Nº 625

PROJETO DE LEI Nº 14.978

PROCESSO Nº 5.278

De autoria dos vereadores **PAULO SÉRGIO MARTINS e RODRIGO GUARNIERI ALBINO**, o presente projeto de lei prevê criar o Cartão Cidadão de Jundiaí.

É o relatório.

1 – PARECER – DA INCONSTITUCIONALIDADE:

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

Do espectro da propositura, o projeto trata de atos de gestão municipal. O projeto busca instituir um cartão de emissão facultativa para os munícipes ***“com a finalidade de modernizar, simplificar e desburocratizar o acesso dos munícipes aos serviços públicos de Jundiaí”***.

O projeto malfez a denominada reserva da Administração, externalização da separação e harmonia entre os Poderes da República. Isso porque, observada a norma em questionamento, constata-se que o Legislativo local ingressou indevidamente na gestão municipal, mais especificamente para ordenar que o Executivo Municipal, seus órgãos e funcionários a implementação do CARTÃO CIDADÃO com a ***“com a finalidade de modernizar o sistema de atendimentos, desburocratizar, auxiliar o planejamento orçamentário visando o controle financeiro, a promoção de políticas econômicas e o aperfeiçoamento e mapeamento dos serviços públicos do Município”***.

Logo, consoante entendimento do E. TJSP, em caso análogo:

“Não há como se negar, assim, a indevida interferência do Poder Legislativo na organização e administração das atividades próprias do gestor municipal as quais, de acordo com o texto constitucional, são típicas do Poder Executivo Local (artigos 47, incisos II e XIV, e 144, ambos da CE/SP, e podem, inclusive, vir a ser desempenhadas por meio de decreto cf. o





mesmo artigo 47, inciso XIX, alínea a, CE/SP), pois sujeitas a juízos de oportunidade e conveniência.”

(TJSP, Órgão Especial, ADI nº 2099925-71.2019.8.26.0000, Rel Des Beretta da Silveira, j. em 14 de agosto de 2019 – juntamos cópia)

E o julgado, supracitado, faz menção a dois outros precedentes da Corte bandeirante:

“DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 7.640, de 26 de junho de 2018, do Município de Guarulhos, que institui 'o serviço público de controle reprodutivo de cães e gatos a ser realizado através de unidade móvel para a castração de cães e gatos, e dá outras providências 'Lei de origem parlamentar que, apesar de inspirada por boa intenção para atingir igualmente bons e nobres objetivos, mais que conferir faculdade ao Chefe do Poder Executivo e seus órgãos, impõe-lhe a tomada de providências de variadas naturezas, ou seja, tarefas próprias de administração, incluindo as de 'celebrar convênio ou parcerias com entidades de proteção animal e outras organizações não governamentais, universidades, estabelecimentos veterinários, empresas públicas ou privadas e entidades de classe, para a consecução dos objetivos desta Lei' (art. 5º) Lei que não tem caráter programático, autorizativo ou permissivo, senão determinante de atuação administrativa que deve ser implementada, posta em prática e cumprida pelo Poder Executivo Poder que terá de se aparelhar com os meios funcionais, materiais e financeiros que permitam levar a cabo o cumprimento da lei impugnada Diploma, portanto, que nitidamente dispõe sobre a atividade administrativa, importando manifesta invasão da esfera constitucional de iniciativa e atuação do Poder Executivo, o que importa ofensa aos princípios da separação de poderes, de iniciativa e da reserva de administração (arts. 5º, caput, §§ 1º e 2º; 24, § 2º, '2'; 47, II, XI, XIV e XIX, 'a', da Constituição do Estado, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta) Inconstitucionalidade configurada” (TJ/SP Órgão Especial ADI nº 2214030-95.2018.8.26.0000 Rel. Des. João Carlos Saletti j. em 06.02.2019 V.U.).





“DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 4.938, de 11 de dezembro de 2015, que 'dispõe sobre a implantação no Município de Suzano 'Programa Populacional de Cães e Gatos', através de unidades móveis e fixas de castração e educação, e dá outras providências. Matéria relativa à Administração Municipal, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. Vício de iniciativa. Ofensa ao princípio da harmonia e independência dos Poderes. Descabida a alegação de contrariedade ao artigo 25, da Constituição do Estado. Dispositivo que previu, genericamente, a fonte de custeio. Precedentes deste Colendo Órgão Especial. Violação aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV, XIX, 'a' e 144, da Constituição Estadual. Pedido procedente” (TJ/SP Órgão Especial ADI nº 2247553-69.2016.8.26.0000 Rel. Des. Ricardo Anafe j. 22.03.2017 V.U.)

Mesmo considerando os elevados propósitos que inspiraram os nobres autores, a iniciativa é verticalmente incompatível por ordenar atos de gestão administrativa, inobservando o princípio constitucional que apregoa a independência e a harmonia entre os Poderes, como nos ensina HELY LOPES MEIRELLES¹:

*“Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é a sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos, e convém se repita, que o Legislativo provê in genere, o Executivo in specie; **a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem providões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da***

1 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro—2013—17ª ed.-Ed Malheiros – Cap. XI-1.2-p.631





Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.”.(grifo nosso).

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**.

Das ilegalidades apontadas, em virtude da ingerência da Câmara em área exclusiva alçada do Prefeito, inobservando o princípio constitucional que apregoa a independência e a harmonia entre os Poderes, consagrado na Carta da Nação² – art. 2º – e repetido na Constituição Estadual³ – art. 5º e na Lei Orgânica de Jundiaí⁴ – art. 4º, que estabelecem:

*“Art. 2º – São Poderes da União, **independentes e harmônicos entre si**, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. (grifo nosso).*

*“Art. 5.º – São Poderes do Estado, **independentes e harmônicos entre si**, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.” (grifo nosso).*

*“Art. 4º. São órgãos do Governo Municipal, **independentes e harmônicos entre si**, o Executivo e o Legislativo, sendo o primeiro exercido pelo Prefeito e o segundo pela Câmara de Vereadores.” (grifo nosso).”.*

2 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 05/09/2019.

3 Disponível em:
<<http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/dg280202.nsf/a2dc3f553380ee0f83256cfb00501463/46e2576658b1c52903256d63004f305a?OpenDocument>>. Acesso em 05/09/2019.

4 Disponível em: <<https://jundiai.sp.gov.br/relacoes-institucionais/wp-content/uploads/sites/6/2016/04/Lei-Organica-de-Jundiai-atualizada-ate-Emenda-67-de-22-de-dezembro-de-2015.pdf>>. Acesso em 05/09/2019.





Logo, indene de dúvidas a ofensa aos princípios da separação de poderes, de iniciativa e da reserva de administração (arts. 5º, caput, §§ 1º e 2º; 24, § 2º, '2'; 47, II, XI, XIV e XIX, 'a', da Constituição do Estado, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta).

Corroborando nosso parecer temos que o E. TJSP e o E. STF reconhecem a inconstitucionalidade do tema por lesão ao princípio da universalidade de serviços albergados na seara da seguridade social e por conter caráter excludente e discriminatório. Esse foi o entendimento vazado pelo E. STF, na ARE 661.288/SP, Rel Dias Tóffoli, j. em 06.05.2014 (juntamos cópia):

“Recurso extraordinário com agravo. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 2.600, de 8 de julho de 2009, e Decreto nº 2.716, de 28 de dezembro de 2009, ambos do Município de Guararema, os quais instituíram e regulamentaram o ‘Cartão Cidadão’ como documento hábil e de porte obrigatório para acesso aos serviços públicos municipais de educação, saúde, esporte, lazer e assistência social. Preliminar. Intempestividade. Aplicabilidade do art. 188 do CPC. Mérito. Programa instituído com intuito excludente e discriminatório. Inconstitucionalidade.

1. Aplica-se o prazo em dobro previsto no art. 188 do CPC aos recursos extraordinários interpostos em ações diretas de inconstitucionalidade no âmbito dos Tribunais de Justiça.

2. A Lei nº 2.600, de 8 de julho de 2009, e o Decreto nº 2.716, de 28 de dezembro de 2009, ambos do Município de Guararema, instituíram e regulamentaram o ‘Cartão Cidadão’ como documento hábil e de porte obrigatório para acesso aos serviços públicos municipais de educação, saúde, esporte, lazer e assistência social. O programa foi instituído com intuito excludente e discriminatório, visando somente aos habitantes do município, impondo, ainda, obstáculos aos próprios munícipes, caso não obtivessem o cartão ou não o detivessem quando do comparecimento perante os órgãos públicos. A política pública em questão trata de maneira uniforme serviços públicos de naturezas distintas, os quais, por isso, deveriam receber tratamento de acordo com as suas especificidades. Ao condicionar o acesso aos serviços públicos de saúde ao porte de





um cartão, excluindo do gozo de tais serviços as pessoas que não residiam na localidade ou que, residindo, não detinham o cartão, o Município violou a natureza universal e igualitária que a Constituição conferiu a esses serviços (art. 196, CF/88). O “cartão cidadão” também viola o art. 205, que fixa a educação como direito de todos e dever do Estado, e o art. 206, ambos da Constituição Federal, o qual estabelece, dentre os princípios norteadores do ensino no Brasil, a igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola.

3. A Turma não conheceu do agravo interposto pela Câmara Municipal de Guararema e conheceu do agravo do Município de Guararema para admitir o recurso extraordinário, ao qual negou provimento.”

O julgado do E. STF foi tirado de ADI, do E. TJSP que, igualmente, reconheceu a inconstitucionalidade do tema (**juntamos cópia**):

0427914-28.2010.8.26.0000

Classe/Assunto: Direta de Inconstitucionalidade / Atos

Administrativos

Relator(a): José Santana

Comarca: São Paulo

Órgão julgador: Órgão Especial

Data do julgamento: 30/03/2011

Outros números: 990104279143

Ementa: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei n° 2.600, de 08 de julho de 2009 e Decreto n. 2.716, de 28 de dezembro de 2009, ambos do Município de Guararema, que instituíram e regulamentaram o "Cartão Cidadão" daquela Municipalidade como documento hábil e de porte obrigatório para acesso aos serviços públicos municipais de educação, saúde, esporte, lazer e assistência social. Exclusão "in abstracto" de quem não reside naquela localidade, visando à eficiência desses serviços. Violação ao princípio da igualdade e ao disposto nos arts. 25, 114, 218, 219, 237, 264 c.c. 144, todos da CESt. Ação procedente

Esse entendimento foi mantido em dois outros julgados do E. TJSP, tirados de ADI's, que trataram do tema (cartão cidadão) – **juntamos cópia**:





2090265-87.2018.8.26.0000

Classe/Assunto: Direta de Inconstitucionalidade / Atos

Administrativos

Relator(a): Beretta da Silveira

Comarca: São Paulo

Órgão julgador: Órgão Especial

Data do julgamento: 12/02/2019

Data de publicação: 14/02/2019

Ementa: DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 2.981, de 9 de outubro de 2017, do Município de Embu das Artes, de iniciativa parlamentar, a qual "Dispõe sobre o cartão cidadão de Embu das Artes e dá outras providências". Exigência de apresentação do "Cartão Cidadão" para acesso a serviços públicos oferecidos pela Edilidade, inclusive aqueles qualificados como "essenciais". (1) PRELIMINAR DE CARÊNCIA DE AÇÃO, POR PERDA SUPERVENIENTE DE INTERESSE PROCESSUAL: Rejeição. Advento da Lei Municipal nº 3.044, de 1º de novembro de 2018, que revogou expressamente a íntegra da norma mitigada nesta via. Inocorrência, contudo, de carência superveniente de interesse processual, por se tratar de fraude processual, tendo em vista que a norma revogadora repete, em linhas gerais, os termos da lei revogada. Persistência do interesse na análise da constitucionalidade, agora para exame da novel lei. Precedentes do STF e desta Corte. (2) MÉRITO: Ofensa ao princípio da universalidade, visto que a norma revogadora, em leitura negativa, acaba por autorizar os órgãos públicos municipais a recusarem-se à prestação de serviços de caráter essencial a quem não possua referido documento, vulnerando, assim, a característica constitucional da "universalidade de acesso". Violação aos arts. 144, 217, 219, 222, 237, 238, 239, 240, 264, 265, 266 e 277, todos da CE/SP (bem como, por via reflexa, aos arts. 196, 203, 204, 205, 215, 217, 225 e 227, todos da CR/88). Precedentes deste Colegiado e do STF. Eficácia "ex tunc" da declaração de inconstitucionalidade que, por se tratar de caso de fraude processual, retroage à data de início de vigor da lei revogada (Lei nº 2.981, de 9 de outubro de 2017). AÇÃO PROCEDENTE, uma vez rejeitada a preliminar de carência de ação.





AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 1.208, de 06 de junho de 2005, que autoriza, o Executivo a criar e emitir o Cartão do Cidadão, e Decreto nº 1243, de 10 de março de 2006, que dispõe sobre a regulamentação do programa Cartão do Cidadão no município de Pradópolis. — Normas que afrontam os artigos: 5º, 47, incisos II e XIV e art. 114, da Constituição Estadual — Ação procedente.

(TJSP, Órgão Especial, Rel. Des Antonio Carlos Malheiros, j. em 29 de janeiro de 2014 – juntamos cópia)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Arts. 3º e 8º da Lei Municipal 5.761, de 1º de Julho de 2019, de São Caetano do Sul, ao dispor sobre a criação de Cadastro Único do Cidadão no âmbito do município. Violação ao princípio da universalidade. Norma de registro público, invasora da competência legislativa privativa da União. Afronta ao princípio federativo. Inconstitucionalidade reconhecida. Ação procedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2196672-49.2020.8.26.0000; Relator (a): Soares Levada; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo -N/A; Data do Julgamento: 14/04/2021; Data de Registro: 15/04/2021)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 1º DA LEI N. 5.990, DE 16 DE FEVEREIRO DE 2022, DO MUNICÍPIO DE SÃO CAETANO DO SUL, QUE "ALTERA OS ARTIGOS 3º E 8º, DA LEI N. 5.761, DE 1º DE JULHO DE 2019, QUE DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO CADASTRO ÚNICO DO CIDADÃO NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE SÃO CAETANO DO SUL". 1. Norma que "faculta" a exigência do cadastramento no "Cadastro Único do Cidadão" para que a população tenha acesso aos serviços públicos ofertados pelo Município. Município que, em oportunidade anterior, teve declarada a inconstitucionalidade, por este C. Órgão Especial, de dispositivo idêntico e, desta feita, "facultando" a exigência do cadastramento e sua regular atualização, abre a possibilidade para que, caso não atendida tal exigência, não se efetive o atendimento dos cidadãos. 2. Acesso aos bens e serviços essenciais, necessários para o desenvolvimento individual e coletivo e para assegurar o bem-estar social, que é decorrência





do princípio da universalidade. 3. Violação aos arts. 144, 217, 219, 222, 223, 237 a 240, 264 a 266, e 277 da CE. 4. Precedentes. Ação procedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2293761-67.2023.8.26.0000; Relator (a):Xavier de Aquino; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 13/03/2024; Data de Registro: 15/03/2024)

2 – CONCLUSÃO:

Ante o exposto, sob o prisma jurídico, o projeto é inconstitucional, em face da violação ao Pacto Federativo de distribuição de competências entre os entes federados, postulado gravado como cláusula pétrea em nossa Constituição Federal (arts. 1.º, 18, e 60, § 4.º, I), bem como por violar a separação dos poderes.

Relativamente ao quesito mérito, pronunciar-se-á o soberano Plenário.

DA COMISSÃO A SER OUVIDA:

Nos termos do inciso I do art. 139 do Regimento Interno, sugerimos a oitiva tão somente da Comissão de Justiça e Redação.

QUORUM: maioria simples (art. 44, “caput”, L.O.M.).

Jundiaí, 22 de Setembro de 2025.

Pedro Henrique Oliveira Ferreira

Procurador Geral

Jesiel Henrique Sueiro

Procurador Jurídico

Ana Flávia Silva Aguiar

Procurador Jurídico

Ester Vitória de Jesus Moraes

Estagiário de Direito

Ana Luiza Canalli Balsamo

Estagiária de Direito

Alday Alves Vieira

Estagiária de Direito





Para validar visite https://sapl.jundiai.sp.leg.br/conferir_assinatura e informe o código 7B2D-85E4-1626-190F