

**CONSULTORIA JURÍDICA
PARECER Nº 817**

PROJETO DE LEI Nº 11.736

PROCESSO Nº 72.109

De autoria do Vereador **GUSTAVO MARTINELLI**, o presente projeto de lei prevê, nas salas de aula, cartazes com os números de telefones de órgãos e serviços públicos.

fls. 04.

A propositura encontra sua justificativa às

É o relatório.

PARECER:

Análise orgânico - formal do projeto

O presente projeto de lei tem por objetivo informar/levar ao conhecimento do aluno da rede de ensino, nas salas de aula, através de cartazes, os números de telefones de órgãos e serviços públicos que podem ser contatados em caso de emergência.

Em conformidade com o disposto no art. 6º, "caput" e art. 13, I, c/c o art. 45, ambos da Lei Orgânica do Município, compete ao Município legislar sobre assuntos de interesse local, suplementando a legislação federal e estadual, deferindo ao Vereador iniciar essa modalidade de projeto de lei, que é de natureza concorrente. A questão concreta em tela trata de matéria legislativa de iniciativa concorrente, segundo a mais nova jurisprudência.

Da análise da propositura segundo o entendimento do E. TJ/SP

O E. TJ/SP, em sede de ADIN de Leis municipais de Jundiaí, vinha reconhecendo a inconstitucionalidade e ilegalidade de propostas deste naipe, por considerá-la como sendo de competência privativa do Alcaide, conforme se depreende da leitura dos excertos:

0380830-31.2010.8.26.0000 Direta de Inconstitucionalidade / Atos Administrativos

Relator(a): Artur Marques

Comarca: São Paulo

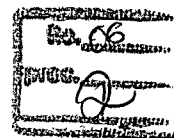
Órgão julgador: Órgão Especial

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. 10 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"

0094010-56.2011.8.26.0000 Direta de Inconstitucionalidade / Atos Administrativos

Relator(a): Antonio Carlos Malheiros

Comarca: São Paulo

Órgão julgador: Órgão Especial

Data do julgamento: 26/10/2011

Data de registro: 11/11/2011

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei municipal que determina afixação, nas unidades básicas de saúde, de lista de medicamentos gratuitos - Comando legal possui todas as características de ato administrativo - Violação à regra de separação de poderes contida nos artigos 5º, 47, incisos II e XIV e art. 114, todos da Constituição Estadual - Pedido julgado procedente com efeitos "ex tunc" - Ação procedente

O E. TJ/SP entendia que o objeto da proposta em análise violava a regra de separação de poderes contida nos artigos 5º, 47, incisos II e XIV e art. 144, todos da Constituição Estadual.

Entretanto, recentemente o E. TJ/SP, em caso isolado, reconheceu a constitucionalidade do tema, respeitando o princípio da publicidade, disposto no artigo 37¹ da Constituição Federal, deixando ao largo o argumento de que qualquer projeto de lei que crie despesa somente deveria ser proposto pelo Chefe do Executivo, conforme a seguinte jurisprudência:

0202793-74.2013.8.26.0000 Direta de Inconstitucionalidade/ Atos Administrativos

Relator(a): Márcio Bartoli

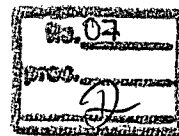
Comarca: São Paulo

Órgão julgador: Órgão Especial

Data do julgamento: 26/03/2014

Data de registro: 28/04/2014

¹Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte (...)



Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 907/2010 do Município de Bertioga. Colocação de placas informativas sobre crime de pedofilia e número do “disque denúncia” em escolas públicas, postos de saúde, ginásios esportivos e site oficial dos órgãos públicos. Iniciativa legislativa de vereador. Não configurada violação à iniciativa reservada ao chefe do executivo. Hipóteses taxativas. Suplementação de legislação federal constitucionalmente autorizada. Direito à informação de interesse da coletividade, bem como sobre instrumentos estatais de combate a crimes sexuais praticados contra menores. Estímulo ao exercício da cidadania. Lei que prevê despesas não impactantes a serem absorvidas pelo orçamento, com previsão de suplementação, se necessário. Desnecessidade de rubrica específica para todo e qualquer simples ato de administração. Precedentes recentes do Órgão Especial. Ação julgada improcedente.

Desta forma, temos sobre a temática posicionamento nos dois sentidos, ainda não completamente sedimentado no TJ/SP. A análise do mérito do projeto (*rectius*, valoração sobre os benefícios práticos que o projeto acarretará, se convertido em lei) compete ao Plenário que deverá apreciar o tema na condição de “juiz do interesse público”.

DAS COMISSÕES:

Conforme dispõe o inciso I, do art. 139, do R.I., sugerimos a oitiva da Comissão de Justiça e Redação e da Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia, Cultura, Desporto, Lazer e Turismo.

L.O.M.).

QUÓRUM: maioria simples (art. 44, “caput”,

S.m.e.

Jundiaí, 19 de fevereiro de 2015.


Rafael Cesar Spinardi
Estagiário de Direito


Fábio Nadal Pedro
Consultor Jurídico

Bruna Godoy Santos
Estagiária de Direito


Ronaldo Salles Vieira
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



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 Jundiá, 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 infralegais¹. 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”***².

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,

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

pi



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”**³. 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”**.

² Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei nº 994.09.221109-8, em que fui relator.

³ *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 Direta⁴, ou que impõe ao Poder Executivo Municipal a implantação de programa de prevenção de saúde, com criação de obrigações aos órgãos da Administração Pública⁵. 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.

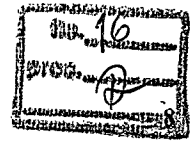
Destarte, não se verifica, no que diz respeito ao princípio da separação dos poderes, violação dos artigos 5º, 47, II e XIV e 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo.

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 questionados⁶.

⁴ STF, ADI 1.304-1-SC, Pleno, rel. Maurício Corrêa, j. 11.03.2004.

⁵ TJSP, ADIN 990.10.005705-7, Órgão Especial, em que fui relator.

⁶ 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

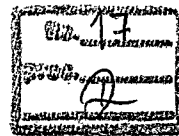
ÓRGÃO ESPECIAL

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)”**⁷. 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.

⁷ 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

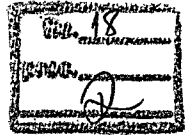
ÓRGÃO ESPECIAL

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



6



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

45

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

ACÓRDÃO



Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 0094010-56.2011.8.26.0000, 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.", de conformidade com o voto do(a) Relator(a), que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores JOSÉ ROBERTO BEDRAN (Presidente), SOUSA LIMA, CORRÊA VIANNA, MAURÍCIO VIDIGAL, DAVID HADDAD, GONZAGA FRANCESCHINI, ALVES BEVILACQUA, DE SANTI RIBEIRO, WALTER DE ALMEIDA GUILHERME, XAVIER DE AQUINO, MÁRIO DEVIENNE FERRAZ, JOSÉ SANTANA, JOSÉ REYNALDO, ARTUR MARQUES, CAUDURO PADIN, GUILHERME G. STRENGER, RUY COPPOLA, RENATO NALINI, CAMPOS MELLO, ROBERTO MAC CRACKEN, KIOITSI CHICUTA, ENIO ZULIANI E RIBEIRO DOS SANTOS.

São Paulo, 26 de outubro de 2011.

**ANTONIO CARLOS MALHEIROS
RELATOR**

19
A



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE -
Lei municipal que determina afixação, nas
unidades básicas de saúde, de lista de
medicamentos gratuitos - Comando legal
possui todas as características de ato
administrativo - Violação à regra de
separação de poderes contida nos artigos
5º, 47, incisos II e XIV e art. 114,
todos da Constituição Estadual - Pedido
julgado procedente com efeitos "ex tunc"
- Ação procedente.

Voto nº 24.270

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

nº 0094010-56.2011.8.26.0000

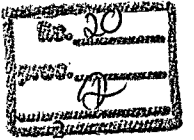
COMARCA - SÃO PAULO

Requerente(s): PREFEITO MUNICIPAL DE JUNDIAÍ

Requerido(s): PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE
JUNDIAÍ

Trata-se de ação direta de
inconstitucionalidade, relativa à Lei nº 7.497
de 28 de junho de 2010, do Município de Jundiaí,
determinando afixação, nas unidades básicas de
saúde, de lista de medicamentos gratuitos.

Sustenta a ação, que a lei
municipal mencionadas contraria o disposto nos
artigos, 90, inciso II e art. 74, inciso VI
Constituição Estadual, além do art. 125, 2º, da



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Constituição Federal, uma vez que lei atacada está maculada com o vício de iniciativa, já que entende ser de competência legislativa do Poder Executivo, a edição de leis que interfiram, diretamente, em questões contidas no âmbito das atribuições afetas aos órgãos da Administração.

Vieram as informações da Câmara Municipal, por seu representante (fls. 39/41).

Citado, o Senhor Procurador Geral do Estado declinou de oferecer defesa do ato atacado (fls. 33/36).

A d. Procuradoria Geral de Justiça opinou pela procedência da ação (fls. 75/80).

É o relatório.

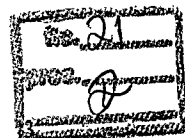
Procede, a ação.

Dispõe a Lei guerreada:

Lei nº 7.497, de 28 de junho de 2010.

Determina afixação nas unidades básicas de saúde, de lista de medicamentos gratuitos.

Art. 1º As unidades básicas de saúde afixarão, de modo visível, em local de



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

fácil acesso ao público e de maneira permanente, a lista de medicamentos do SUS para distribuição gratuita aos usuários, conforme disposto na Portaria 2.982, de 26 de novembro de 2009, do Ministro de Estado da Saúde, ou de outra norma que a substituía.

Parágrafo Único - Entende-se por local de facial acesso ao público todo recinto onde houver aglomeração de pessoas ou assento destinados à espera de atendimento.

Art. 2º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Como bem observou a d. Procuradoria de Justiça, em que pese a boa intenção legislativa, o ato normativo impugnado invadiu a esfera da gestão administrativa, no que diz respeito à atividade típica do Poder Executivo.

Isto porque, o comando legal possui todas as características de ato administrativo, haja vista, não ser necessário a edição de lei autorizadora ou que determine ao Poder Executivo prática de ações inseridas no âmbito administrativo, ainda que sejam providências



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

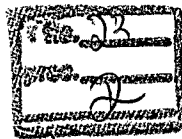
singelas, como é o que se verifica no caso em exame.

Necessário se faz a distinção de ato administrativo, que é todo ato que tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos ou impor obrigações. É, portanto, toda manifestação de vontade da Administração Pública, que, agindo nessa qualidade declare ou imponha obrigações aos administrados e a si própria. O ato administrativo é aquele que pela prescrição, juízo e conhecimento produz efeitos jurídicos, expedidos pela Administração Pública. Mas nem todo ato expedido pelo Estado é administrativo, somente aqueles que estão ligados ao objeto e poderes da Administração.

De outro lado, a lei é um ato do Estado e não é ato administrativo, assim como uma sentença judicial não é um ato administrativo, é um ato jurisdicional expedido pelo Estado.

Portanto, a Casa Legislativa Municipal ao rejeitar o veto total do Poder Executivo à lei em questão, promulgando-a, violou a regra de separação de poderes contida

P

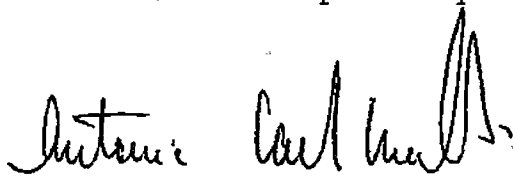


PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

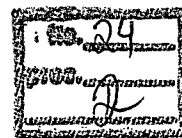
nos artigos 5º, 47, incisos II e XIV e art. 114, todos da Constituição Estadual.

Ante o exposto, julga-se procedente a ação, para declarar a inconstitucionalidade à Lei nº 7.497 de 28 de junho de 2010, do Município de Jundiaí, comunicando-se esta decisão, por ofício, ao Sr. Prefeito e ao Sr. Presidente da Câmara Municipal daquela cidade


ANTONIO CARLOS MALHEIROS
Relator



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Registro: 2014.0000202167

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 0202793-74.2013.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE BERTIOGA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE BERTIOGA.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "POR MAIORIA DE VOTOS, JULGARAM A AÇÃO IMPROCEDENTE. ACÓRDÃO COM O EXMO. SR. DES. MÁRCIO BÁRTOLI. FARÁ DECLARAÇÃO DE VOTO O EXMO. SR. DES. WALTER DE ALMEIDA GUILHERME.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

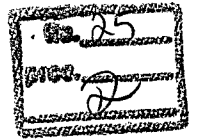
O julgamento teve a participação dos Desembargadores RENATO NALINI (Presidente), ANTONIO CARLOS MALHEIROS, FERREIRA RODRIGUES, JOÃO CARLOS SALETTI, ROBERTO MAC CRACKEN, PAULO DIMAS MASCARETTI, LUIS GANZERLA, ITAMAR GAINO, ARANTES THEODORO, ANTONIO CARLOS VILLEN, ADEMIR BENEDITO, ROBERTO MORTARI, ELLIOT AKEL, GUERRIERI REZENDE, julgando improcedente; WALTER DE ALMEIDA GUILHERME (com declaração), ANTONIO LUIZ PIRES NETO, PÉRICLES PIZA, EVARISTO DOS SANTOS, VANDERCI ÁLVARES, TRISTÃO RIBEIRO, LUIZ ANTONIO DE GODOY, EROS PICELI, julgando a ação procedente.

São Paulo, 26 de março de 2014.

MÁRCIO BARTOLI
RELATOR DESIGNADO
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Ação Direta de Inconstitucionalidade nº

0202793-74.2013.8.26.0000

São Paulo

Requerente: Prefeito do Município de

Bertioga

Requerido: Presidente da Câmara Municipal de

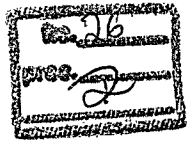
Bertioga

Declaração de voto nº 31.003

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 907/2010 do Município de Bertioga. Colocação de placas informativas sobre crime de pedofilia e número do “disque denúncia” em escolas públicas, postos de saúde, ginásios esportivos e site oficial dos órgãos públicos. Iniciativa legislativa de vereador. Não configurada violação à iniciativa reservada ao chefe do executivo. Hipóteses taxativas. Suplementação de legislação federal constitucionalmente autorizada. Direito à informação de interesse da coletividade, bem como sobre instrumentos estáveis de combate a crimes sexuais praticados contra menores. Estímulo ao exercício da cidadania. Lei que prevê despesas não impactantes a serem absorvidas pelo orçamento, com previsão de suplementação, se necessário. Desnecessidade de rubrica específica para todo e qualquer simples ato de administração. Precedentes recentes do Órgão Especial. Ação julgada improcedente.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada contra a Lei nº 907, de 23 de junho de 2010, que *"dispõe sobre a obrigatoriedade de afixação de placas informativas contra o crime de pedofilia nas escolas públicas, postos de saúde, ginásio de esportes, bem como a divulgação de informativo no site oficial dos órgãos públicos"*, nos seguintes termos:

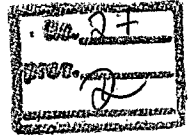
"Art. 1º. Fica estabelecida a obrigatoriedade da afixação de placas com a divulgação do disque denúncia 181, nas escolas públicas, postos de saúde, ginásios esportivos, bem como informativos no site oficial dos órgãos públicos, com os seguintes dizeres: "Pedofilia é crime. Combata este mal!" Disque Denúncia 181"

Art. 2º. Tanto a placa, quanto o informativo serão escritos em cor branca, com fundo vermelho, de forma clara, nítida e de fácil visualização, medindo 20 cm de altura e 30 cm de largura. Parágrafo único. O informativo estará disponível na página inicial do site oficial dos órgãos públicos, com publicação de fácil visualização.

Art. 3º. A placa informativa será afixada:



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



I – Na recepção das escolas públicas;
II – Na recepção dos Postos de saúde;
III – Ao lado da porta de entrada do banheiro dos Ginásios de esportes.

Art. 4º. As despesas decorrentes da execução da presente Lei correrão por conta de verba própria do orçamento municipal, suplementadas se necessário.

Art. 5º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Bertioga, 23 de junho de 2.010.”

2. Por este voto, ousou divergir da posição exposta pelo E. Relator, por entender que o exame do conteúdo da lei impugnada, à luz das normas e princípios constitucionais que devem nortear a interpretação legal, conduz à conclusão segura de que a **ação declaratória de inconstitucionalidade é improcedente.**

Não se ignora a existência dos precedentes semelhantes menos recentes deste Órgão Especial sobre o tema, que foram citados pelo requerente na inicial da ação com vistas à



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



declaração de inconstitucionalidade da lei impugnada, aos argumentos de que o ato normativo decorreria de violação da iniciativa legislativa reservada ao Poder Executivo e criara despesas sem a indicação dos respectivos recursos disponíveis.

No entanto, precedentes atuais¹ deste Órgão Especial, em casos análogos, reconheceram a constitucionalidade das leis então atacadas, bem como respaldam este voto divergente.

3. Inicialmente, registre-se que o diploma legal, ao suplementar a legislação federal e estadual, no que efetivamente cabe ao Município, deu ainda mais concretude ao princípio constitucional da publicidade e ao direito fundamental à informação, de acordo com competência desse ente federativo prevista no artigo 30, inciso II, da Constituição Federal.

Não se verifica a alegada inconstitucionalidade por vício de iniciativa, vez que a lei não cria ou extingue cargos, funções ou empregos públicos e não fixa remuneração; não cria ou extingue Secretarias e

¹ ADIN nº 0088286-03.2013.8.26.0000, j. em 11 de dezembro de 2013, impugnando lei que tornou obrigatória a afixação de "aviso ao público em geral que é direito do idoso permanecer com seu acompanhante em caso de internação"; ADIN nº 0081889-25.2013.8.26.0000, j. em 11 de setembro de 2013, e ADIN nº 0080977-28.2013, j. em 28 de agosto de 2013, impugnando leis que tornaram obrigatória a afixação de placas informativas em obras públicas.

órgãos da Administração Pública; e, finalmente, não dispõe sobre servidores públicos, tampouco sobre o seu regime jurídico.

4. Resta evidente, assim, que a lei cuida de matéria não prevista no rol de temas reservados à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo (cf. artigo 24, §2º, Constituição Estadual, aplicável por simetria ao Município), rol esse que, segundo posição firmada pelo Supremo Tribunal Federal³ e por diversas decisões deste Órgão Especial⁴, é taxativo. Não prospera, igualmente de acordo com esses precedentes da Suprema Corte, o argumento de que qualquer projeto de lei que crie despesa somente deverá ser proposto pelo Chefe do Executivo.

² Constituição Estadual, Artigo 24 – “A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

(...)

§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 art. 47, XIX;

3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;

4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação

ou alteração do efetivo da Polícia Militar;

6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos”.

³ “(...) a jurisprudência que esta Corte consolidou a propósito do tema referente à reserva de iniciativa, sempre excepcional, do processo de formação das leis.

Cabe observar, no ponto, por necessário, que o Plenário desta Suprema Corte, ao julgar a ADI 3.394/AM, Rel. Min. EROS GRAU, apreciando esse específico

aspecto da controvérsia, firmou entendimento que torna acolhível a pretensão recursal ora em exame, como resulta evidente da seguinte passagem do voto

do eminente Ministro EROS GRAU: “Afasto, desde logo, a alegada inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, já que, ao contrário do afirmado pelo

requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Também não procede a alegação de que qualquer projeto de

lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo estadual. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em

‘numerus clausus’, no artigo 61 da Constituição do Brasil, dizendo respeito às matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no

que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Não se pode ampliar aquela rol, para abranger toda e qualquer situação que crie despesa para o

Estado-membro, em especial quando a lei prospere em benefício da coletividade.” (grifei) Esse entendimento encontra apoio na jurisprudência que o

Supremo Tribunal Federal firmou a propósito da iniciativa do processo legislativo (RTJ 133/1044 – RTJ 176/1066-1067), como o revela fragmento do julgado a

seguir reproduzido: “(...) - A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume nem comporta interpretação ampliativa, na medida

em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve, necessariamente, derivar de norma constitucional explícita e

inequívoca. (...)” (RTJ 179/77, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)” (RE 702848, Min. Rel. Celso de Mello, julgado em 29/04/2013, DJe-089 DIVULG

13/05/2013 PUBLIC 14/05/2013, grifado). Igualmente: “O respeito às atribuições resultantes da divisão funcional do Poder constitui pressuposto de

legitimação material das resoluções estatais, notadamente das leis. - Prevalece, em nosso sistema jurídico, o princípio geral da legitimação concorrente para

instauração do processo legislativo. Não se presume, em consequência, a reserva de iniciativa, que deve resultar - em face do seu caráter excepcional - de

expressa previsão inscrita no próprio texto da Constituição, que define, de modo taxativo, em ‘numerus clausus’, as hipóteses em que essa cláusula de

privatividade regerá a instauração do processo de formação das leis” (ADI 776 MC/RS, Pleno, Min. Rel. Celso de Mello, DJ 15/12/2006, grifado). “(...) Ao

contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que

qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas,

em ‘numerus clausus’, no artigo 61 da Constituição do Brasil (...)” (ADI 3394/AM, Pleno, Min. Rel. Eros Grau, DJ 24/08/2007, grifado) “(...) Prevalece, em nosso

sistema jurídico, o princípio geral da legitimação concorrente para instauração do processo legislativo. Não se presume, em consequência, a reserva de

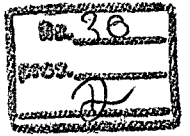
iniciativa, que deve resultar - em face do seu caráter excepcional - de expressa previsão inscrita no próprio texto da Constituição, que define, de modo

taxativo, em ‘numerus clausus’, as hipóteses em que essa cláusula de privatividade regerá a instauração do processo de formação das leis.” (ADI 776

MC/RS, Pleno, Min. Rel. Celso de Mello, DJ 15/12/2006, grifado).

⁴TJSP, Órgão Especial, Adin nº 0250357-83.2012.8.26.0000, Rel. Des. Kioiti Chicuta, j. em 08/05/2013; Adin nº 0270082-58.2012.8.26.0000, Rel. Designado

Des. Paulo Dimas, j. em 26/06/2013; Adin nº 0269431-26.2012.8.26.0000, Rel. Des. Roberto Mac Cracken, j. em 05/06/2013.



Sendo exaustivas e excepcionais as hipóteses de competência privativa do Prefeito para deflagrar o processo de formação das leis, não se pode presumir, tampouco ampliar o sentido dos temas definidos pelo constituinte estadual.

5. Aliás, espera-se das autoridades municipais que, de acordo com sua competência e autonomia constitucionalmente garantidas⁵, informem ao Município e à sociedade, da forma mais ampla e transparente possível, quais são seus direitos e os instrumentos estatais disponíveis para as hipóteses de violação a tais direitos, inclusive com a divulgação dos meios de combate a crimes sexuais praticados contra menores, como ocorreu no caso dos autos.

O comando legal ora atacado nada mais fez do que divulgar informação pública relevante e fomentar o exercício da cidadania.

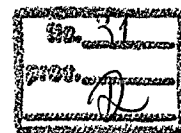
Ao discorrer sobre os princípios constitucionais do Direito Administrativo, **Celso Antônio Bandeira de Mello** elucida a conexão umbilical entre o princípio da publicidade e o direito à informação sobre a coisa pública, e com os fundamentos

do Estado brasileiro: "não pode haver em um Estado Democrático

⁵ Constituição do Estado de São Paulo, "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"



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida. Tal princípio está previsto expressamente no art. 37, caput, da Lei Magna, ademais de contemplado em manifestações específicas do direito à informação sobre os assuntos públicos, quer pelo cidadão, pelo só fato de sê-lo, quer por alguém que seja pessoalmente interessado. É o que se lê no art. 5º, XXXIII (direito à informação) (...)."⁶

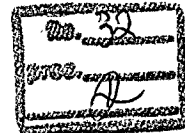
6. Ante a preocupação cada vez maior das autoridades públicas, em todas as esferas, de implementar medidas que deem efetividade aos direitos à informação e à publicidade, foi editada a Lei federal nº 12.527/2011, conhecida como "Lei de Acesso à Informação"⁷. Como diretrizes⁸, a norma

prevê: "I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; IV -

⁶ Curso de Direito Administrativo, 29ª edição, Malheiros Editores, São Paulo, 2012, p. 117, grifado.

⁷ Regula o acesso à informação previsto no inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do § 3º do artigo 37 e no § 2º do artigo 216 da Constituição Federal.

⁸ Artigo 3º, Lei nº 12.527/2011.



fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; V - desenvolvimento do controle social da administração pública.” (grifado).

O artigo 8º da Lei nº 12.527/2011 impõe, dentre outros, o dever dos órgãos e entidades públicas de “promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiada” (grifado).

7. Sendo certo que essas normas gerais se aplicam a todos os entes da federação, vale observar que o novo ato normativo de Bertioga facilita o acesso da comunidade local às autoridades policiais e estimula o combate a crimes sexuais praticados contra criança ou adolescente, inclusive por meio de divulgação ostensiva do número telefônico disponibilizado pela Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo para “denúncias” de tais delitos.

8. As regras nacionais de amplo acesso da população às informações de interesse público tornam indubitosa a adequação da lei municipal de Bertioga às Constituições Estadual e



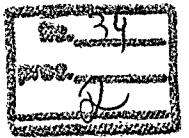
Federal.

9. Importante lembrar que ao Executivo e ao Legislativo correspondem, tipicamente, funções específicas e separadas. Consta da obra *“Direito Municipal Brasileiro”*, de **Hely Lopes Meirelles**: *“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. 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 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”*.

E arremata o autor: *“A Câmara não administra*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre sua execução."⁹

10. Indubitável que a lei em debate **não se constitui em ato concreto de administração**. Cuida-se de norma geral obrigatória de conduta a ser seguida pelo Município, a quem caberá implementá-la por meio de **provisões especiais**, com respaldo no seu poder regulamentar¹⁰ (cf. artigos 84, IV, CF, e 47, III, CE), respeitadas a conveniência e oportunidade da Administração Pública.

Sendo assim, não se pode afirmar que houve usurpação das atribuições do Poder Executivo.

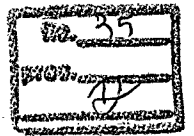
Se já evidenciado, inclusive com amparo em precedentes do **Supremo Tribunal Federal**, que a matéria veiculada na Lei nº 907, de 23 de junho de 2010, não está reservada à iniciativa do Chefe do Executivo e muito menos consiste em ato de gestão, inadmissível afirmar-se a sua inconstitucionalidade formal ou material.

De mais a mais, o legislador de Bertioga não

⁹ MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito Municipal Brasileiro*, 17ª edição, atualizada por Adilson Abreu Dallari (Coordenador), Malheiros Editores, p. 631, grifado.
¹⁰ De acordo com os ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello, "melhor seria designar tal atribuição como 'dever regulamentar', pois o que o Chefe do Executivo tem é o dever de regulamentar as leis que demandam tal providência, e não meramente um 'poder' de fazê-lo" (Curso de Direito Administrativo, 29ª edição, Malheiros Editores, São Paulo, 2012, p. 357).



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



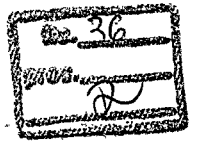
extrapolou seu limite de dispor sobre normas abstratas. Exigir-se menor abstração neste caso concreto, em que se fomenta o exercício da cidadania e se dá publicidade sobre os instrumentos estatais de combate a crimes sexuais contra criança e adolescente, significaria esvaziar o comando legal e as próprias atribuições do Poder Legislativo, sob o risco, ademais, de configurar-se “*delegação disfarçada e inconstitucional*”, segundo **Celso Antônio Bandeira de Mello**¹¹, na medida em que é a lei o instrumento normativo adequado para preceituar os deveres específicos criados pela norma atacada: “*considera-se que há delegação disfarçada e inconstitucional, efetuada fora do procedimento regular, toda vez que a lei remete ao Executivo a criação das regras que configuram o direito ou que geram a obrigação, o dever ou a restrição à liberdade. Isto sucede quando fica deferido ao regulamento definir por si mesmo as condições ou requisitos necessários ao nascimento do direito material ou ao nascimento da obrigação, dever ou restrição.*”

Até mesmo o formato e dimensões da placa descritos por essa lei específica não resultam de invasão da competência do Prefeito, na medida em que a altura e largura

¹¹ Curso de Direito Administrativo, 29ª edição, Malheiros Editores, São Paulo, 2012, p. 362.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



padronizadas estabelecidas pela norma são pequenas, assim como compatíveis com a extensão dos dizeres e com os locais onde os informativos deverão estar fixados.

11. Também não se constata qualquer contrariedade à Constituição unicamente por gerar a lei ônus à Administração Pública.

O exercício do poder de polícia e a execução das leis são atividades típicas do Poder Executivo e inerentes à sua atuação, sendo lícito ao Poder Legislativo Municipal impor ao Executivo local o exercício dessas funções, desde que não crie programas abrangentes de fiscalização ou submeta a Administração a prazos ou cronogramas rígidos.

Dessa forma, caberá ao Executivo, segundo critérios de oportunidade e conveniência, exarar normas administrativas que, ao **darem cumprimento** à referida Lei, adequem a sua estrutura fiscalizatória preexistente.

Neste sentido se posicionou este Órgão julgado recente: "*Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Municipal nº 2.258, de 13 de agosto de 2012, que prevê o monitoramento de imagens nos eventos privados com presença de*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



*grande público no âmbito do Município de Louveira - Inocorrência de vício de iniciativa do projeto de lei deflagrado pelo Legislativo Municipal, haja vista que a norma editada cuida apenas de tema de interesse geral da população, não regulando matéria estritamente administrativa, afeta ao Chefe do Poder Executivo, delimitada pelos artigos 24, §2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174 da CE, aplicáveis ao ente municipal, por expressa imposição da norma contida no artigo 144 daquela mesma Carta - Previsão legal, na verdade, que apenas impõe obrigações a particulares e não implica no aumento de despesa do Município, **uma vez que o dever de fiscalização do cumprimento das normas é conatural aos atos normativos e não tem efeito de gerar gastos extraordinários** - Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente. Voto: Nem tampouco há que se falar que a previsão legal contestada nos autos implicaria no indevido aumento de despesas do ente público local, sem a respectiva indicação da fonte de custeio, em violação ao comando contido no artigo 25 da Constituição Bandeirante. **A perene fiscalização dos acontecimentos de especial interesse, ainda que de natureza privada, realizados em seu território, insere-se no poder-dever da Administração municipal, que dela não pode***



furtar-se; assim, descabe argumentar-se que a imposição do dever de que se realize o monitoramento por imagens de eventos com previsão de grande público realizados no Município de Louveira implicaria no aumento de despesa do ente público local por criar-lhe nova obrigação; o encargo previsto na legislação local questionada nos autos dirige-se exclusivamente ao particular promotor do evento específico, sem impor qualquer providência ao Poder Executivo; aliás, a Lei Municipal n° 2.258/2012 é expressa ao facultar à Administração a exigência daquele monitoramento eletrônico, que dela livremente poderá furtar-se, diante da discricionariedade que lhe foi atribuída. De qualquer modo, a propósito, já decidiu esta Corte Paulista em caso análogo ao dos autos que 'o dever de fiscalização do cumprimento das normas é conatural aos atos normativos e não tem, no caso, efeito de gerar despesas ao Município. Além disso, a matéria tratada na lei impugnada é de polícia administrativa, e as obrigações foram impostas aos particulares, exclusivamente' (v. Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 0006247-80.2012.8.26.0000, relator Desembargador Guerrieri



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ezende).”¹²

12. Também não se pode deixar de dar efetividade ao direito à informação sobre os assuntos públicos -- **especificamente esclarecimentos sobre condutas criminosas e instrumentos disponibilizados pelo Estado para seu combate** -- dogma de aplicabilidade imediata¹³ estampado nas Constituições Federal e/ou Estadual¹⁴ -- sob o pretexto de ausência de indicação de recursos financeiros para a espécie de encargos gerados, os quais, vale enfatizar, **não se mostram impactantes o suficiente a ensejar a necessidade de previsão específica de novas fontes financeiras.**

Não bastasse, tem razão a Câmara Municipal de Bertioga, em suas informações de fls. 60, no sentido de que não se exige uma rubrica orçamentária tão específica **para cada um dos “pequenos” atos** de administração do município. Não se esqueça da indispensabilidade de prévia dotação orçamentária para a manutenção de gastos com as escolas públicas, postos de saúde, ginásios esportivos e *sites* oficiais dos órgãos públicos, que

¹² ADIN 0186841-89.2012.8.26.0000 – São Paulo – Rel. Des. Paulo Dimas Mascaretti, j. 24.04.2013, grifado.

¹² ADIN 0186841-89.2012.8.26.0000 – São Paulo – Rel. Des. Paulo Dimas Mascaretti, j. 24.04.2013, grifado.

¹³ Cf. Constituição Federal, artigo 5º:

(...)

§1º - “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.” (grifado).

§2º - “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

¹⁴ Artigos 5º, XXXIII; 37, caput e §1º, todos da Constituição Federal e 111 da Constituição Estadual

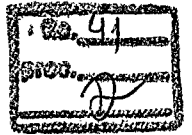


PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



absorverá os custos decorrentes da afixação das placas e dos informativos nos sítios eletrônico. Vê-se, ainda, que, no artigo 4º da lei municipal, os custos da confecção e instalação das placas correrão à conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário. Reitera-se que o aumento de despesa gerado pela afixação das placas nas recepções de escolas públicas, postos de saúde e portas de entrada de ginásios esportivos e informativos no site oficial dos órgãos públicos não se revela impactante o suficiente a gerar desequilíbrio no orçamento previsto. Soma-se a isso o fato de que o legislador consignou a possibilidade de reforço ao orçamento, caso tal medida se mostre necessária.

A respeito de norma que materializa preceito constitucional de aplicabilidade imediata, decidiu o Supremo Tribunal Federal: *"EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 39 DA LEI N. 10.741, DE 1º DE OUTUBRO DE 2003 (ESTATUTO DO IDOSO), QUE ASSEGURA GRATUIDADE DOS TRANSPORTES PÚBLICOS URBANOS E SEMI-URBANOS AOS QUE TÊM MAIS DE 65 (SESSENTA E CINCO) ANOS. DIREITO CONSTITUCIONAL. NORMA*



CONSTITUCIONAL DE EFICÁCIA PLENA E APLICABILIDADE IMEDIATO. NORMA LEGAL QUE REPETE A NORMA CONSTITUCIONAL GARANTIDORA DO DIREITO. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO. 1. O art. 39 da Lei n. 10.741/2003 (Estatuto do Idoso) apenas repete o que dispõe o § 2º do art. 230 da Constituição do Brasil. A norma constitucional é de eficácia plena e aplicabilidade imediata, pelo que não há eiva de invalidade jurídica na norma legal que repete os seus termos e determina que se concretize o quanto constitucionalmente disposto. 2. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.”¹⁵.

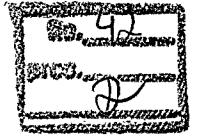
13. Ante o exposto, por este voto, julga-se improcedente a ação direta de inconstitucionalidade.

Márcio Bartoli

¹⁵STF, Pleno, Min. Relatora Carmen Lucia, ADIN nº 3.768-4/DF, j. em 19 de setembro de 2007.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Direta de Inconstitucionalidade nº 0202793-74.2013.8.26.0000

VOTO Nº 15994

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 0202793-74.2013.8.
26.0000

COMARCA: São Paulo

AUTOR: Prefeito do Município de Bertioga

RÉU: Presidente da Câmara Municipal de Bertioga

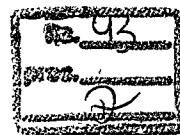
DECLARAÇÃO DE VOTO

O Prefeito Municipal de Bertioga propõe ação direta de inconstitucionalidade, **sem pedido expresso de liminar**, em face da **Lei nº 907, de 23 de junho de 2.010**, que dispôs sobre "*a obrigatoriedade de afixação de placas informativas contra o crime de pedofilia nas escolas públicas, postos de saúde, ginásio de esportes, bem como a divulgação de informativo no site oficial dos órgãos públicos.*".

Alega o Autor que houve invasão de competência por parte do Poder Legislativo, como já reconheceu esta Colenda Corte em caso análogo oriundo também de Bertioga (ADIn nº 143.853-0/6 – Relator Desembargador Munhoz Soares), sobre a lei que determinava a instalação de placa informativa em todas as obras contratadas pelo poder público. Sustentou, ademais, ser inadmissível a indicação genérica da fonte dos



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



recursos necessários para atender a criação ou o aumento das despesas.

Requer seja o pedido julgado procedente, para declarar inconstitucional referido diploma, por violação dos artigos 5º, 25 e 47, incisos II e XIV, todos da Constituição do Estado de São Paulo.

Manifestou-se a D. Procuradoria Geral do Estado no sentido de não ter interesse na defesa do ato impugnado (fls. 49/50). Prestadas as devidas informações (fls. 53/61), manifestou-se a Procuradoria Geral de Justiça pela procedência da ação (fls. 64/72).

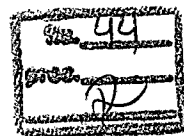
É a síntese do necessário.

In casu, trata-se de lei de iniciativa parlamentar em matéria típica de administração da cidade, tarefa que fica a cargo do Poder Executivo, abarcando as atividades de planejamento, organização e direção dos serviços públicos. Ao exercer ditas atividades, não pode a Administração sofrer a ingerência do Poder Legislativo, isto é, lei que delas cuide há de ser de iniciativa reservada ao chefe do Executivo.

A Constituição atribuiu ao Poder Executivo o encargo de prestar os serviços públicos, razão pela qual, pela teoria dos poderes implícitos, incumbe a ele a iniciativa das leis que tratem da matéria, cabendo lembrar, de "Pareceres do Consultor-Geral da República", de Caio Mário da Silva Pereira, v. 68, p. 99-100, que mencionada teoria – *implied powers* surgiu do voto proferido pelo *Chief Justice* John Marshall, asseverando que, quando o Governo recebe poderes no sentido de cumprir determinadas finalidades estatais, dispõe também, implicitamente, dos meios necessários para a execução.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Impende reconhecer na lei ora em debate, portanto, vício de iniciativa decorrente da ofensa aos princípios da independência e harmonia dos poderes, insculpidos no artigo 5º, *caput* da Constituição do Estado de São Paulo, porque houve, de fato, invasão na esfera de competência exclusiva do Poder Executivo.

Com efeito, sob premissas basilares repartem-se as funções do Estado. Uma é a função de administrar. Outra é a de legislar. Dessa dicotomia, por força do princípio da separação de poderes — verdadeira cláusula pétrea entre nós — criaram-se o Poder Executivo e o Poder Legislativo, nas quatro esferas federativas da República do Brasil, sendo ao primeiro, incumbida a função típica de administrar e ao segundo, em par com a função típica de fiscalizar os atos do poder público, a de legislar. No âmbito do Estado federado de São Paulo, essa separação de funções está formalizada no artigo 5º de sua Constituição.

Assim, quando para administrar se faz necessária lei precedente, por vezes o legislador constituinte originário retira o diploma legislativo correspondente do arco da iniciativa geral e o restringe à iniciativa reservada do chefe do Poder Executivo, disposição essa encontrada na Constituição da República e na Constituição do Estado, como já anotado e na forma de se entender que cabe ao Executivo a prestação dos serviços públicos.

A matéria é atinente ao processo legislativo e convergem doutrina e jurisprudência, esta do Supremo Tribunal Federal e deste Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, na afirmação de que as regras referentes ao procedimento de elaboração de leis, fixadas na Carta



Magna, são de observância obrigatória para todos os entes federativos.

Ora, na medida em que a lei aqui combatida interfere na atribuição de caráter administrativo de alçada do Poder Executivo, vedada é a iniciativa legislativa do Poder Legislativo Municipal por um seu parlamentar.

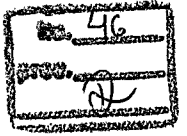
Bem se percebe, pois, que a Câmara Municipal, ao editar a lei ora atacada, usurpou do executivo local atribuições que lhe são pertinentes, não respeitando a independência e separação de poderes.

Como esclarece José Afonso da Silva: *"A função legislativa consiste na edição de regras gerais, abstratas, impessoais e inovadoras da ordem jurídica denominadas 'leis'. A função executiva resolve os problemas concretos e individualizados, de acordo com as leis; não se limita à simples execução das leis, como às vezes se diz; comporta prerrogativas, e nela entram todos os atos e fatos jurídicos que não tenham caráter geral e impessoal. Por isso, é cabível dizer que a função executiva se distingue da função de governo, com atribuições políticas, co-legislativas e de decisão, e função administrativa, com suas três missões básicas: intervenção, fomento e serviço público"* (in *"Comentário Contextual à Constituição"*, Malheiros Editores, São Paulo, 5ª ed., pág. 43).

Nesse sentido observa Elival da Silva Ramos: *"Sob a vigência de Constituições que agasalham o princípio da separação dos Poderes, no entanto, não é lícito ao Parlamento editar, a seu bel-prazer, leis de conteúdo concreto e individualizante. A regra é a de que as leis*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



devem corresponder ao exercício da função legislativa. A edição de leis meramente formais, ou seja, 'aquelas que, embora fluindo de fontes legiferante normais, não apresentam os caracteres de generalidade e abstração, fixando, ao revés, uma regra dirigida de forma direta, a uma ou várias pessoas ou a determinada circunstância', apresenta caráter excepcional. Destarte, deve vir expressamente autorizada no Texto Constitucional, sob pena de inconstitucionalidade substancial" (cf. "A inconstitucionalidade das leis - vício e sanção", Saraiva, São Paulo: 1994, pág. 194).

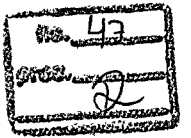
Demais disso, a lei em questão cria novas despesas para a Municipalidade, não aquelas que poderiam se enquadrar em rubrica genérica da peça orçamentária, mas sim para atender nova e específica atividade, sendo então impositivo que houvesse indicado pontuais fontes de receita.

Neste sentido já se manifestou este Colendo Órgão Especial, em acórdão assim ementado (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0138720-93.2013.8.26.0000, votação unânime, Rel. Des. Cauduro Padin: *ADIN. Lei Municipal que impõe obrigações à Administração Pública gerando despesas sem fonte de custeio. Matéria atinente à gestão administrativa. Competência reservada ao Executivo. Violação ao princípio da independência e harmonia entre os poderes. Inconstitucionalidade reconhecida. Ação procedente.*

E, ainda, do Supremo Tribunal Federal (ADI 2810 MC/RS – Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade – *'Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 3º e seu parágrafo*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



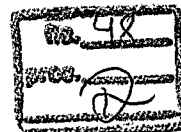
único da Lei 11.753/2002 do Estado do Rio Grande do Sul. - Tratando-se de dispositivo que foi introduzido por emenda do Poder Legislativo em projeto de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, e dispositivo que aumenta a despesa, é, sem dúvida, relevante a argüição de sua inconstitucionalidade por violação do disposto no artigo 63, I, da Constituição Federal, uma vez que não se lhe aplica o disposto no art. 166, §§ 3º e 4º, da mesma Carta Magna. - No caso, além das razões de conveniência para a suspensão liminar da eficácia dessas normas para a preservação da ordem política local pela manutenção da harmonia e a independência entre os Poderes Executivo e Legislativo do Estado membro, caracteriza-se, também, o requisito do "periculum in mora" pela circunstância do ônus que esse aumento de despesa acarretará. Liminar deferida, para suspender, "ex nunc", a eficácia do artigo 3º e de seu parágrafo único da Lei 11.753/2002 do Estado do Rio Grande do Sul.'.

Diante de todo o exposto, voto divergente da Doutra maioria e **julgo procedente a ação para declarar, com efeito *ex tunc*, a inconstitucionalidade da Lei nº 907, de 23 de junho de 2.010, do Município de Bertiooga.**

Anoto que essa decisão já tem o condão de suspender a execução da mencionada lei, não havendo necessidade de que seja comunicada à Câmara Municipal para que o faça, ressalvado o objetivo de apenas dar-se dela ciência, pois o Supremo Tribunal Federal houve por bem declarar inconstitucional o parágrafo terceiro do artigo 90, da Constituição do Estado de São Paulo. Adotou a Corte Suprema jurisprudência dela própria, no sentido de reconhecer a competência do



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



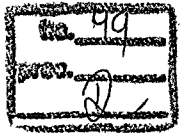
Tribunal de Justiça para julgar ação direta de inconstitucionalidade de norma municipal em face de dispositivos da Constituição Estadual (CF, artigo 125, parágrafo 2º), ainda que esses dispositivos consistam em reprodução de preceitos da Constituição Federal. Entendeu o Supremo Tribunal Federal, outrossim, que, por se tratar de representação de inconstitucionalidade, uma vez que, concluindo o Tribunal pelo conflito de normas, não mais se poderia cogitar da existência da lei impugnada, sendo, por essa razão, incabível a comunicação da decisão à Câmara Municipal (RE 199293/SP, rel. Min. Marco Aurélio, 19.5.2004).

WALTER DE ALMEIDA GUILHERME

Desembargador



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Este documento é cópia do original que recebeu as seguintes assinaturas digitais:

Pg. inicial	Pg. final	Categoria	Nome do assinante	Confirmação
1	18	Acórdãos Eletrônicos	MARCIO ORLANDO BARTOLI	796720
19	25	Declarações de Votos	WALTER DE ALMEIDA GUILHERME	80A99C

Para conferir o original acesse o site:

<https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do>, informando o processo 0202793-74.2013.8.26.0000 e o código de confirmação da tabela acima.