



**CONSULTORIA JURÍDICA
PARECER Nº 1040**

PROJETO DE LEI Nº 11.889

PROCESSO Nº 73.753

De autoria da Vereadora **MARILENA PERDIZ NEGRO**, o presente projeto de lei prevê publicidade da frota de veículos oficiais e do seu uso e a identificação destes.

A propositura encontra sua justificativa às fls. 05.

É o relatório.

PREAMBULARMENTE:

Cabe apontar que esta Consultoria Jurídica tem se manifestado, consoante precedentes jurisprudenciais do E. TJ/SP, favorável à proposituras que determinam a publicação de dados no sítio eletrônico da PMJ.

PARECER:

O presente projeto de Lei tem como objetivo prever publicidade da frota de veículos oficiais e do seu uso e a identificação destes.

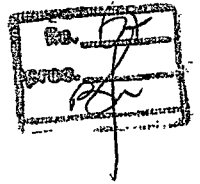
A proposição em exame se no afigura revestida da condição legalidade no que concerne à competência (art. 6, "caput"), e quanto à iniciativa, que é concorrente (art. 13, I, c/c o art. 45) sendo os dispositivos relacionados pertencentes a Lei Orgânica de Jundiaí.

Ante o exposto, a proposta se afigura revestida das condições legalidade e constitucionalidade, pois busca determinar publicação de informações, embasado no princípio da publicidade fixado no artigo 37¹, da Constituição Federal. Permitindo a maior participação da população no controle desta gestão.

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 (...).



Câmara Municipal de Jundiá
São Paulo



Trata-se de interesse local, e não está circunscrita na seara privativa do Alcaide, consoante já decidido, em casos análogos, pelo E. TJ, em sede de ADIn (juntamos copia).

0202793-74.2013.8.26.0000 Direta de Inconstitucionalidade/ Atos Administrativos

Relator(a): Guerriere Rezende

Comarca: São Paulo

Órgão julgador: Órgão Especial

Data do julgamento: 14/05/2014

Data de registro: 14/05/2014

Ementa:

"I Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 8.058, de 03 de setembro de 2013, do Município de Jundiá, que prevê a publicação, no respectivo portal da transparência, de dados relativos às unidades escolares municipais. II Diploma que não padece de vício de iniciativa. Matéria não reservada ao Chefe do Poder Executivo. Exegese do art. 24, §2º, da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios por força do disposto no art. 144 da mesma Carta. Admissível a iniciativa legislativa em matéria de transparência administrativa, consistente na obrigação de publicidade de dados de serviços públicos. A norma local versou sobre tema de interesse geral da população. III A lei não cria novos encargos geradores de despesas imprevistas, já que a publicidade oficial e a propaganda governamental são existentes. A divulgação oficial de informações é dever primitivo na Constituição de 1988. IV Ação improcedente, cassada a liminar.

Relator(a): Márcio Bartoli

Comarca: São Paulo

Órgão julgador: Órgão Especial

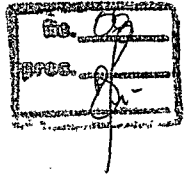
Data do julgamento: 23/04/2014

Data de registro: 30/04/2014

Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 10.598/2013 do Município de Sorocaba. Obrigatoriedade de divulgação dos processos de solicitação de corte de árvores e respectivos laudos no site da Prefeitura, ou em outro meio eletrônico disponível. Não configurada violação à iniciativa reservada ao chefe do executivo. Hipóteses taxativas. Direito à informação de interesse da coletividade. Estímulo ao exercício da cidadania e preservação do meio ambiente. Lei que prevê despesas não impactantes. Previsão de dotação orçamentária generalista, ademais, não se constitui em vício de constitucionalidade. Possibilidade de remanejamento ou complementação orçamentária, bem como postergação do planejamento dos novos gastos para o exercício orçamentário subsequente. Ação julgada improcedente.



Câmara Municipal de Jundiaí
São Paulo



Diante do exposto, opinamos pela legalidade e constitucionalidade do projeto de Lei.

OITIVA DAS COMISSÕES:

Além da Comissão de Justiça e Redação, nos termos do inc. 1º do art. 139, do R.I., sugerimos a oitiva da Comissão de Direitos, Cidadania e Segurança Urbana

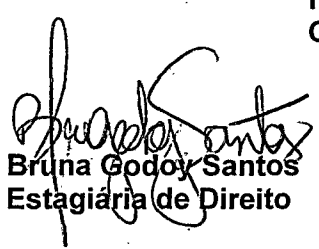
QUORUM: maioria simples (art. 43, L.O.M.).

S.m.e.

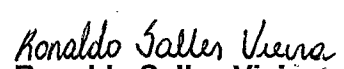
Jundiaí, 06 de abril de 2015.



Fábio Nadal Pedro
Consultor Jurídico



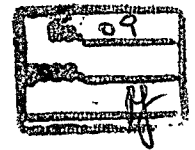
Bruna Godoy Santos
Estagiária de Direito



Ronaldo Salles Vieira
Consultor Jurídico



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Registro: 2014.0000202167

ACÓRDÃO

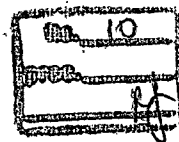
Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 0202793-74.2013.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE BERTIOGA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE BERTIOGA.

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

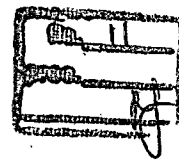
Bertioga

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 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.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

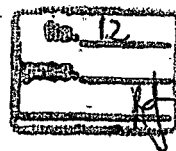


1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada contra a Lei nº 907, de 23 de junho de 2010, que *“dispõe sobre a obrigatoriedade de afixação de placas informativas contra o crime de pedofilia nas escolas públicas, postos de saúde, ginásio de esportes, bem como a divulgação de informativo 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.

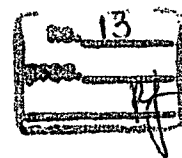
Bertioga, 23 de junho de 2.010.”

2. Por este voto, ouso 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.

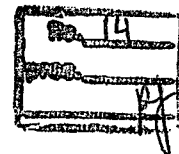
3. Inicialmente, registre-se que o diploma legal, ao complementar a legislação federal e estadual, no que efetivamente cabe ao Município, deu ainda mais concretude ao princípio constitucional da publicidade e ao direito fundamental à informação, de acordo com competência desse ente federativo prevista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



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



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 Federal**³ 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 Assembleia 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;

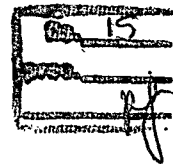
6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos".

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. Kioitsi 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.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Sendo exaustivas e excepcionais as hipóteses de competência privativa do Prefeito para deflagar 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 Munícipe 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.

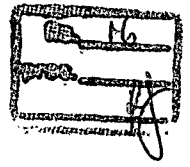
Ao discorrer sobre os princípios constitucionais do Direito Administrativo, **Celso Antônio Bandeira de Mello** elucida a conexão umbilical entre o princípio da publicidade e o direito à informação sobre a coisa pública, e com os fundamentos

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

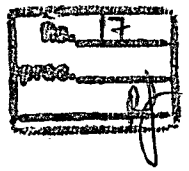
6. Ante a preocupação cada vez maior das autoridades públicas, em todas as esferas, de implementar medidas que deem efetividade aos direitos à informação e à publicidade, foi editada a Lei federal nº 12.527/2011, conhecida como “Lei de Acesso à Informação⁷”. Como diretrizes⁸, a norma

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.

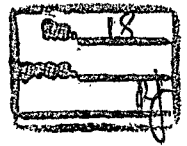


fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; V - desenvolvimento do controle social da administração pública." (grifado).

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 inidônea a adequação da lei municipal de Bertioga às Constituições Estadual e



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

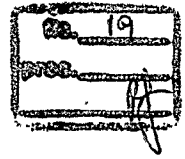
Federal.

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

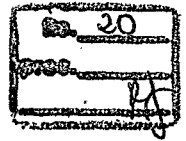
10. Indubitável que a lei em debate **não se constitui em ato concreto de administração**. Cuida-se de norma geral obrigatória de conduta a ser seguida pelo Município, a quem caberá implementá-la por meio de **provisões especiais**, com respaldo no seu poder regulamentar¹⁰ (cf. artigos 84, IV, CF, e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

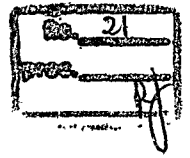
extrapolou seu limite de dispor sobre normas abstratas. Exigir-se menor abstração neste caso concreto, em que se fomenta o exercício da cidadania e se dá publicidade sobre os instrumentos estatais de combate a crimes sexuais contra criança e adolescente, significaria esvaziar o comando legal e as próprias 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*



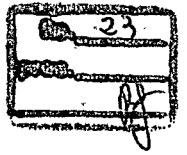
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



*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***



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



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



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 Bertiooga, 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:

(...)

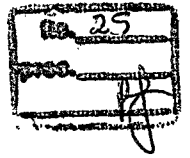
§1º - “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.” (grifado).

§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

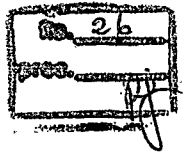


PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



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*

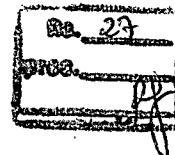


CONSTITUCIONAL DE EFICÁCIA PLENA E APLICABILIDADE IMEDIATO. NORMA LEGAL QUE REPETE A NORMA CONSTITUCIONAL GARANTIDORA DO DIREITO. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO. 1. O art. 39 da Lei n. 10.741/2003 (Estatuto do Idoso) apenas repete o que dispõe o § 2º do art. 230 da Constituição do Brasil. A norma constitucional 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.



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

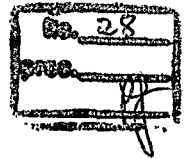
DECLARAÇÃO DE VOTO

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).

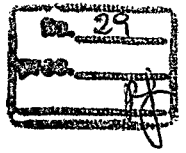
É a síntese do necessário.

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.

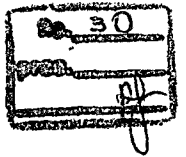
Com efeito, sob premissas basilares repartem-se as funções do Estado. Uma é a função de administrar. Outra é a de legislar. Dessa dicotomia, por força do princípio da separação de poderes — verdadeira cláusula pétrea entre nós — criaram-se o Poder Executivo e o Poder Legislativo, nas quatro esferas federativas 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



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



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.

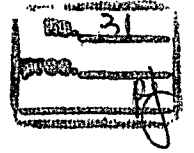
Bem se percebe, pois, que a Câmara Municipal, ao editar a lei ora atacada, usurpou do executivo local atribuições que lhe são pertinentes, não respeitando a independência e separação de poderes.

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, colegislativas 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).

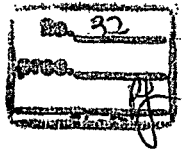
Demais disso, a lei em questão cria novas despesas para a Municipalidade, não aquelas que poderiam se enquadrar em rubrica genérica da peça orçamentária, mas sim para atender nova e específica atividade, sendo então impositivo que houvesse indicado pontuais fontes de receita.

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 Douta 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 Bertioiga.**

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



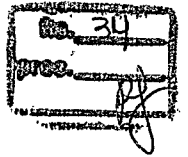
Tribunal de Justiça para julgar ação direta de inconstitucionalidade de norma municipal em face de dispositivos da Constituição Estadual (CF, artigo 125, parágrafo 2º), ainda que esses dispositivos consistam em reprodução de preceitos da Constituição Federal. Entendeu o Supremo Tribunal Federal, outrossim, 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.