

**CONSULTORIA JURÍDICA  
PARECER Nº 412**

**PROJETO DE LEI Nº 11.468**

**PROCESSO Nº 68.968**

De autoria do Vereador **ANTONIO CARLOS PEREIRA NETO**, o presente projeto de lei regula o recebimento, pela Secretária Municipal de Saúde, de doações provenientes da iniciativa privada destinadas ao desenvolvimentos e manutenção das atividades de saúde.

A propositura encontra sua justificativa às fls. 05.

É o relatório.

**PARECER:**

A proposta em estudo se nos afigura eivada de vícios de ilegalidade e conseqüentemente inconstitucionalidade.

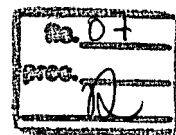
**DA ILEGALIDADE**

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

Além do mais, a norma que se busca instituir intenta, autorizar o Executivo a receber, através da Secretaria Municipal da Saúde, doações da iniciativa privada para uso exclusivo no desenvolvimento e manutenção das atividades de saúde no Município, sendo correto afirmar que a administração municipal não depende de autorização alguma para proceder desta forma, pois constitui matéria afeta à sua conveniência e oportunidade administrativa, como se não bastasse, a proposta impõe atribuição a órgão público – Secretária Municipal de Saúde – interferindo nos trabalhos internos daquela pasta.

Lembramos também que não se trata de matéria inovadora, vez que esta Consultoria já se manifestou em proposta correlata, da seguinte lei desta Casa:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 125.378/6, relativa à Lei 4.412/94, que prevê doações financeiras particulares ao Hospital de Caridade São Vicente de Paulo mediante comprovantes inseridos no carnê anual do IPTU (julgada procedente DOE 31/07/2006).**



Depreende-se da leitura do Acordão, cujo inteiro teor juntamos ao presente estudo, esta ementa:

**-ADIN em face de lei municipal que prevê doações financeiras particulares ao Hospital de Caridade São Vicente de Paulo, de Jundiaí, mediante comprovantes inseridos no carnê anual do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU). Atos concretos de administração impostos ao Executivo em diploma legal, de origem parlamentar, promulgado pelo Presidente da Câmara Municipal, depois rejeitado o veto do Prefeito. Matéria que se insere no rol de atribuições afetas ao Chefe do executivo. Vício de iniciativa e afronta ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes caracterizados. Ação julgada procedente por ofensas aos arts. 5º, 24 § 2º, 1 e 2, e 144, todos das Constituição do Estado de São Paulo.**

#### **DA INCONSTITUCIONALIDADE**

A inconstitucionalidade do projeto decorre das ilegalidades apontadas, em virtude de ingerência da Câmara em área de exclusiva alçada do Prefeito, de forma a contrariar o princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes, Constituição Federal (art. 2º), princípio este repetido na Constituição Estadual (art. 5º) e na Lei Orgânica do Município (art. 4º). Por fim, o projeto afronta também o art. 111º da Constituição do Estado, que apregoa a observância do princípio da legalidade.

Deverá ser ouvida a Comissão de Justiça e Redação, que nos termos do disposto na alínea "b" do inc. I do art. 47 do Regimento Interno da Edilidade, caberá indicar as comissões de mérito.

**QUORUM:** maioria simples (art. 44, *caput*, L.O.M.).  
S.m.e.

Jundiaí, 07 de fevereiro de 2014.

  
**Rafael Cesar Spinardi**  
Estagiário de Direito

  
**Ronaldo Salles Vieira**  
Consultor Jurídico



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
SEJ 4.2. SERVIÇO DE PROCESSAMENTO DO ÓRGÃO ESPECIAL,  
CÂMARA ESPECIAL E RECURSOS AOS TRIBUNAIS SUPERIORES  
Praça da Sé, s/n.º - 3º andar - sala 309  
São Paulo - CEP 01018-010

fls. 36  
proc. 16.120  
cis

no. 08  
proc. N

CÂMARA M. JUNDIAÍ (PROTÓTIPO) 17/NOV/06 09:57 047995

EXPEDIENTE

São Paulo, 06 de novembro de 2006

Ofício nº 17.607/2006 -sc  
Processo nº 125.378.0/6 (origem n. 4412/1994)  
Recte. : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ  
Recdo.: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ

Junta-se aos autos da Lei 4.412;  
elabore-se, em nome da Mesa, o  
competente projeto de decreto  
legislativo.

Senhor Presidente

*Guarapuá*  
PRESIDENTE  
20.11.2006

De ordem do Excelentíssimo Senhor Desembargador

Presidente, tenho a honra de transmitir a Vossa Excelência cópia do v.  
Acórdão prolatado nos autos de Ação Direta de Inconstitucionalidade de  
Lei supra mencionados.

Aproveito a oportunidade para apresentar a Vossa  
Excelência protestos de distinta consideração.

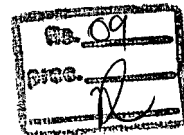
*Benedito Roberto Garcia Pozzer*  
BENEDITO ROBERTO GARCIA POZZER  
Juiz Assessor da Presidência

Ao Excelentíssimo Senhor  
DD. Presidente da Câmara Municipal de  
JUNDIAÍ



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

fls. 37  
proc. 16.120  
Cris



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



01106044

**ACÓRDÃO**

**EMENTA**

- ADIN em face de lei municipal que prevê doações financeiras particulares ao Hospital de Cidade São Vicente de Paulo, de Jundiá, mediante comprovantes inseridos no carnê anual do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) Atos concretos de administração impostos ao Executivo em diploma legal, de origem parlamentar, promulgado pelo Presidente da Câmara Municipal, depois de rejeitado o veto do Prefeito Matéria que se insere no rol de atribuições afetas ao Chefe do Executivo Vício de iniciativa e afronta ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes caracterizados Ação julgada procedente, por ofensa aos arts 5º, 24, § 2º, 1 e 2, e 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo

Vistos, relatados e discutidos estes autos de AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 125 378-0/6, da Comarca de SÃO PAULO, em que é requerente o PREFEITO DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ, sendo requerido o PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, por votação unânime, julgar a ação procedente

Edicla  
530

50 18 025



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

fls. 38
proc. 16120
Cis

fls. 10
PAUC. R

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido liminar, requerida pelo Prefeito de Jundiaí e tendo como objeto a Lei nº 4.412, de 29 de agosto de 1994, daquele Município, que prevê "*doações financeiras particulares ao Hospital de Caridade São Vicente de Paulo mediante comprovantes inseridos no carnê anual do IPTU*".

Funda-se a demanda em que a lei impugnada importa usurpação, por parte do Legislativo, de competência exclusiva do Chefe do Executivo (matéria de cunho orçamentário), com ofensa aos princípios da independência e harmonia entre os Poderes e da legalidade, previstos, respectivamente, nos arts 5º e 111 da Constituição do Estado de São Paulo, e de observância obrigatória pelos Municípios, nos termos do art 144, também da Carta Paulista (fls 02/09)

Instruem a inicial os documentos acostados às fls 10/18 e 24/44

A liminar foi indeferida (fls 46/48) e a Câmara Municipal de Jundiaí prestou informações, acompanhadas de documentos, limitando-se a relatar as fases pelas quais passou o projeto de lei que deu origem à hostilizada legislação (fls 56/81)

Citado, o D Procurador Geral do Estado manifestou desinteresse na defesa do ato impugnado (fls 83/84), vindo a seguir para os autos o parecer da ilustrada Procuradoria Geral de Justiça, no sentido da procedência da *actio* (fls. 91/96)

É o relatório

Inicialmente, há de se observar que a intervenção da ilustrada Procuradoria Geral do Estado nas ações diretas de inconstitucionalidade não tem caráter vinculativo. Sua atuação é cabível somente em defesa de atos ou textos normativos da esfera estadual, sendo da competência dos Municípios, através de suas Procuradorias Jurídicas ou de advogados contratados, a defesa dos preceitos normativos locais

Esse entendimento decorre da expressão "*no que couber*", inserida no § 2º do art 90 da Constituição Paulista que, ao contrário do que dispõe o § 3º



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

fls. 39
proc. 16120
Cris

Vol. 11
Proc.

do art 103 da Constituição Federal, torna facultativa, no âmbito estadual, a precitada intervenção

Como na presente ação não se discute inconstitucionalidade de ato legislativo estadual, a exclusão do feito, em relação ao Procurador Geral do Estado, é de rigor

No mais, procede a presente ação direta

A lei ora impugnada (nº 4 412/94), de origem parlamentar, e que foi promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal de Jundiá depois de rejeitado o veto do Prefeito, assim dispõe

*Art. 1º. Toda pessoa física ou jurídica poderá efetuar doação financeira ao Hospital de Caridade São Vicente de Paulo, com sede nesta cidade, através da rede bancária, mediante uso de comprovante inserto pela Prefeitura Municipal no carnê anual do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU.*

*§ 1º. Cabe à Direção do Hospital prover as especificações e a impressão do comprovante.*

*§ 2º. A doação caracterizar-se-á pela autenticação do comprovante pela instituição bancária.*

*Art. 2º. O valor da doação será repassado pela Prefeitura Municipal ao Hospital de Caridade São Vicente de Paulo, de imediato.*

*Art. 3º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação."*

Diante da dicção da questionada lei municipal, tem-se por caracterizado o desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de posituação do Direito, gerado pela usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduzindo vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo editado

É na Constituição Federal que estão delineados os limites de iniciativa legislativa atribuída a cada um dos órgãos estatais, sendo que esses limites são de observância obrigatória pelos Estados-membros e Municípios, que



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

fls. 40
proc. 16.120
cris

Ca. 12
Proc. [assinatura]

não podem transgredi-los, seja no exercício do poder constituinte derivado, seja na elaboração de leis orgânicas (art 144, C E )

O art 61, § 1º da Carta Magna – reproduzido parcialmente no § 2º do art 24 da Constituição Paulista – estabelece que são de iniciativa privativa do Presidente da República, entre outras, as leis que disponham sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração (inciso II, alínea “a”) e acerca da organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios (alínea “b”)

Ressente-se do vício de inconstitucionalidade formal, portanto, o ato legislativo municipal, originário de projeto de lei de iniciativa de Vereador, que cria atribuições a órgão público municipal, em face da reserva de iniciativa instituída em favor do Poder Executivo no art 24, § 2º, 1 e 2 da Constituição Paulista

Com a promulgação da lei que se busca impugnar, a Câmara Municipal de Jundiaí impôs ao Executivo, sem competência para tanto, atos concretos de administração a obrigação de inserir no carnê do IPTU documento para arrecadação das doações feitas pela população ao Hospital São Vicente de Paulo e o repasse imediato das verbas obtidas ao beneficiário Certo é, contudo, que não poderia provocar o processo legislativo de forma a dar azo à Lei Municipal em comento, sendo objeto de sua propositura questões atinentes ao planejamento da Administração – tema, como visto, privativo do Executivo

Como bem ressaltado no parecer da ilustrada Procuradoria Geral de Justiça, “... o processo legislativo estabelecido pela Constituição do Estado (em norma repetida da Constituição Federal) prevê que, na criação de leis e atos normativos que tratem da criação-de funções na administração direta e da atribuição de tarefas às Secretarias Municipais, a iniciativa é privativa do chefe do Poder Executivo. A competência administrativa também pertence a essa autoridade. Isso porque, sendo a matéria referente à administração pública, é importante que a ele se reserve a iniciativa de leis que tratem dessa matéria...”



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

fls. 41
proc. 16120
Cis

Ca. 13
PROS.

A hipótese, aliás, é de administração ordinária, que se encontra fora do âmbito de atuação do Legislativo, seja para fins de autorização, seja para a imposição de regras

Disciplinando atividade abstrata e genérica, a Câmara Municipal não administra o Município, estabelece, apenas, normas de administração. Dessa forma, o Município, ao lado de sua autonomia política e financeira, tem, igualmente, liberdade para organizar assuntos de seu peculiar interesse

Essa exclusividade, na lição do saudoso HELY LOPES MEIRELLES, é destinada aos temas que disponham sobre "a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da administração pública municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais, e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais" ("Direito Municipal Brasileiro", São Paulo, R T, 3ª ed, pág 530)

Por outro lado, ainda segundo o preclaro doutrinador "Em princípio, o prefeito pode praticar os atos de administração ordinária independentemente de autorização especial da Câmara. Por atos de administração ordinária entendem-se todos aqueles que visem à conservação, ampliação ou aperfeiçoamento dos bens, rendas ou serviços públicos (...).

Adverta-se, ainda, que, para atividades próprias e privativas da função executiva, como realizar obras e serviços municipais, para prover cargos e movimentar o funcionalismo da Prefeitura e demais atribuições inerentes à chefia do governo local, não pode a Câmara condicioná-las à sua aprovação, nem estabelecer normas aniquiladoras dessa faculdade administrativa, sob pena de incidir em inconstitucionalidade, por ofensa a prerrogativas do prefeito" (obra citada, 9ª edição, págs 519/520)

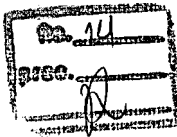
No dizer de MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, "o aspecto fundamental da iniciativa reservada está em resguardar a seu titular a decisão de propor direito novo em matérias confiadas à sua especial atenção, ou





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

fls. 42  
proc. 16120  
Cris



*de seu interesse preponderante*" ("Do Processo Legislativo", Ed Saraiva, p 204)

Oportuno, por igual, o ensinamento de JOAQUIM CASTRO AGUIAR, para quem "*os princípios sobre iniciativa, sanção, veto, promulgação, prazos para apreciação dos projetos e outros mais têm aplicação obrigatória aos Estados.*" Comentando especificamente sobre o **processo legislativo municipal**, ressalta o autor "*A lei municipal respeitará, pois, o comando constitucional sobre sanção, promulgação, veto, iniciativa, emendas, haja ou não lei estadual regulamentando a aplicação desses princípios ao processo legislativo no Município. Efetivamente, esse procedimento legislativo é elemento fundamental à existência da lei. Por isso mesmo é que a Constituição formula os seus trâmites, de modo que não há lei sem obediência a essa formalidade constitucional*" ("Processo Legislativo Municipal", Ed Forense, 1973, págs 19 e 21/22, grifos meus)

Não fosse assim, adentraria o Poder Legislativo na esfera de atribuições do Executivo, o que não se coaduna com o princípio da independência e harmonia entre os Poderes (art 5º, C E )

Reconhece-se, pois, a indevida interferência do Legislativo em atividade tipicamente administrativa, "*em assunto da alçada do Chefe do Executivo, extrapolando de suas atribuições de edição de normas, com evidente invasão de competência, afrontando, por via de consequência, o princípio da independência e harmonia dos Poderes...*" ('RJTJSP' 111/466)

Em caso análogo, bem consignou o eminente Des MARINO FALCÃO "*Os municípios devem atender aos princípios estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual, consoante norma expressa no artigo 144 da Carta Paulista, que repete a parte final do 'caput' do artigo 29 da Constituição da República. Cumpre-lhes, assim, obedecer aos consagrados princípios da independência e harmonia dos Poderes Legislativo e Executivo, bem como ao da iniciativa do Poder Executivo*" (ADin nº 11 190 0, v u , j em 02/05/90)



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

fls. 43  
proc. 16120  
Cis

no. 15  
proc. 16120  
Cis

Nessa conformidade, julga-se procedente a ação para o fim de declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 4.412, de 29 de agosto de 1994, do Município de Jundiaí, por ofensa ao art 5º, art 24, § 2º, itens 1 e 2 e art 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo

Oficie-se à Câmara Municipal de Jundiaí comunicando-se o resultado

*Custas ex lege*

Participaram do julgamento os Desembargadores CELSO LIMONGI (Presidente), JOSÉ CARDINALE, DENSER DE SÁ, MOHAMED AMARO, PASSOS DE FREITAS, ROBERTO STUCCHI, MUNHOZ SOARES, LAERTE NORDI, CANGUÇU DE ALMEIDA, PENTEADO NAVARRO, MARCUS ANDRADE, CANELLAS DE GODOY, IVAN SARTORI, MAURÍCIO FERREIRA LEITE, OSCARLINO MOELLER, RENATO NALINI, PALMA BISSON, DEBATIN CARDOSO, REIS KUNTZ, BARRETO FONSECA, MAURÍCIO VIDIGAL, LAERTE SAMPAIO e ROBERTO BEDAQUE

São Paulo, 26 de julho de 2006



CELSO LIMONGI

Presidente



JARBAS MAZZONI

Relator