

**CONSULTORIA JURÍDICA  
PARECER Nº 409**

**PROJETO DE LEI Nº 11.474**

**PROCESSO Nº 68.975**

De autoria do Vereador **GERSON SARTORI**, o presente projeto de lei prevê o fornecimento, por bares e restaurantes e similares, de comanda impressa para controle de consumo pelos clientes e fixação de cartaz correlato.

A propositura encontra sua justificativa às fls. 04.

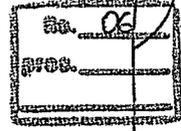
É a síntese do necessário.

**PARECER.**

**DA CONSTITUCIONALIDADE**

O tema (**proteção ao consumidor**) é nitidamente de **interesse local** (art. 30, inciso I, da CF), não se tratando de invasão de competência de outro ente federativo. Nesse sentido, entendimento do E. STF:

"Atendimento ao público e tempo máximo de espera na fila. Matéria que não se confunde com a atinente às atividades fim das instituições bancárias. Matéria de interesse local e de proteção ao consumidor. Competência legislativa do Município." (RE 432.789, Rel. Min. **Eros Grau**, julgamento em 14-6-2005, Primeira Turma DJ de 7-10-2005.) **No mesmo sentido: RE 285.492-AgR**, rel. min. **Joaquim Barbosa**, julgamento em 26-6-2012, Segunda Turma, DJE



de 28-8-2012; RE 357.160-AgR, Rel. Min. **Ayres Britto**, julgamento em 13-12-2011, Segunda Turma, *DJE* de 23-2-2012; RE 610.221-RG, Rel. Min. **Ellen Gracie**, julgamento em 29-4-2010, Plenário, *DJE* de 20-8-2010, com repercussão geral; AC 1.124-MC, Rel. Min. **Marco Aurélio**, julgamento em 9-5-2006, Primeira Turma, *DJ* de 4-8-2006; AI 427.373-AgR, Rel. Min. **Cármem Lúcia**, julgamento em 13-12-2006, Primeira Turma, *DJ* de 9-2-2007.

#### DA LEGALIDADE

O projeto é legal no que tange a competência e iniciativa.

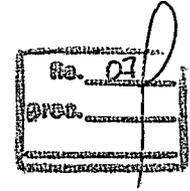
No que concerne à competência, a Lei Orgânica de Jundiaí - artigo 6º "caput", bem como no artigo 13, I, cumulado com o artigo 45 – estabelece:

**"art. 6º. Compete ao Município de Jundiaí legislar sobre assuntos de interesse local com o objetivo de garantir o bem-estar de sua população e o pleno desenvolvimento de suas funções sociais, cabendo-lhe privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:**

.....

**Art.13. Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, dispor sobre as matérias de competência do Município e especialmente:**

**I- legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e estadual;**



....

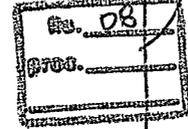
**Art. 45. A iniciativa de projetos de leis complementares e ordinárias compete ao Prefeito, a qualquer membro ou Comissão da Câmara e aos cidadãos, observado o disposto nesta lei". (grifos nossos)**

Assim, no que concerne à competência, resta claro que esta é concorrente, não havendo usurpação da competência do Executivo, uma vez que o mesmo preza pela independência e harmonia dos poderes, e sendo matéria concorrente, é passível de ser disciplinada pela Câmara Municipal. Assim, o vereador tão somente propõe norma em caráter geral e sentido abstrato, providência que, repita-se, consta de seu rol de atribuições.

O projeto, outrossim, não acarreta majoração de despesa ao Executivo, na medida em que este já está obrigado a fiscalizar e aplicar multa e/ou sanção. Noutra giro, o múnus de fiscalizar e aplicar multas e sanções é do Executivo, que conta com corpo funcional para esta finalidade.

O voto nº 19825 proferido pelo Desembargador - Relator Artur Marques nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade 990.10.380830-4, relativa à Lei 7.384/09 do Município de Jundiaí, é esclarecedor no que concerne à questão fiscalização, e nesse sentido permitimo-nos reproduzi-lo nestes termos:

***"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 aumento de despesas públicas será sancionado em que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos”.*

*O dispositivo tem sua razão de ser. Com efeito, entende-se sr inconstitucional lei de iniciativa parlamentar que, por exemplo, reajusta valores de vencimento, salário, gratificação, pensão e provento do pessoal dos quadros da Administração Direta<sup>1</sup>, ou que impõe ao Poder Executivo Municipal a implantação de programa de prevenção de saúde, com criação de obrigações a órgãos da Administração Pública<sup>2</sup>. Todavia, a interpretação do artigo 25, da Constituição Bandeirante, não pode levar ao absurdo de se subordinar a atividade legislativa à prévia iniciativa do Poder Executivo em toda e qualquer hipótese de necessidade de fiscalização da aplicação da regra em questão. Se a aprovação da lei implica custos que já se inserem na função genérica de fiscalização, dever - poder ínsito 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.*

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

<sup>2</sup>TJSP, ADIN 990.10.005705-7, Órgão Especial, em que fui relator.



***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.***

Por fim, a determinação de afixação de placas contendo informe, pelos bares, restaurantes e similares, não implica em ilegalidade/inconstitucionalidade, conforme já reconheceu o E. TJ/SP, ao analisar a Lei Municipal nº 7681 (**juntamos cópia**):

0265028-14.2012.8.26.0000 Direta de Inconstitucionalidade

**Relator(a):** Paulo Dimas Mascaretti

**Comarca:** São Paulo

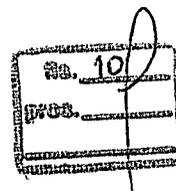
**Órgão julgador:** Órgão Especial

**Data do julgamento:** 26/06/2013

**Data de registro:** 04/07/2013

**Outros números:** 02650281420128260000

**Ementa:** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Municipal nº 7.681, de 6 de junho de 2011, de iniciativa parlamentar, que prevê a reserva de cotas de mesas para idosos, gestantes e deficientes, em restaurantes e estabelecimentos similares no âmbito do Município de Jundiaí - Lei em comento que tão somente cuidou de regular matéria de interesse predominantemente local e também atinente à proteção e garantia de direitos de portadores de deficiência física e pessoas com mobilidade reduzida, nos exatos limites das atribuições expressamente conferidas aos municípios pelos arts. 23, II, e 30, I, da CF - Inocorrência, outrossim, de vício de iniciativa do projeto de lei deflagrado pelo Legislativo Municipal, haja vista que a norma editada não regula 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 - Precedentes desta Corte - Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.

**Conclusão.**

O projeto de lei é constitucional e legal. No mérito, dirá o Soberano Plenário.

**Comissões a serem ouvidas.**

As Comissões Permanentes, nos termos regimentais, são indicadas pela Comissão de Justiça e Redação.

**Quórum.**

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

É o parecer.

Jundiaí, 07 de fevereiro de 2014.

*Ronaldo Salles Vieira*  
Ronaldo Salles Vieira  
Consultor Jurídico

*Fábio Nada Pedro*  
Fábio Nada Pedro  
Consultor Jurídico



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO



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

11

ACÓRDÃO



Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 0265028-14.2012.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ.

**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. PAULO DIMAS MASCARETTI. FARÁ DECLARAÇÃO DE VOTO O EXMO. SR. DES. LUIS GANZERLA.", de conformidade com o voto do(a) Relator(a), que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores GONZAGA FRANCESCHINI, ALVES BEVILACQUA, GUERRIERI REZENDE, WALTER DE ALMEIDA GUILHERME, CASTILHO BARBOSA, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, FERREIRA RODRIGUES, RENATO NALINI, ROBERTO MAC CRACKEN, ITAMAR GAINO, EVARISTO DOS SANTOS e DAMIÃO COGAN, julgando a ação improcedente; e IVAN SARTORI (Presidente), ELLIOT AKEL, ANTONIO LUIZ PIRES NETO, ANTONIO VILENILSON, CAETANO LAGRASTA, CAUDURO PADIN, KIOITSI CHICUTA, ENIO ZULIANI, LUIS SOARES DE MELLO, GRAVA BRAZIL, LUIS GANZERLA (com declaração) e VANDERCI ÁLVARES, julgando procedente.

São Paulo, 26 de junho de 2013.

**PAULO DIMAS MASCARETTI**  
RELATOR DESIGNADO



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



**VOTO 17.069**

Comarca: São Paulo

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0265028-14.2012.8.26.0000

Autor: Prefeito do Município de Jundiaí.

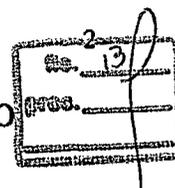
Réu: Presidente da Câmara Municipal de Jundiaí.

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Municipal nº 7.681, de 6 de junho de 2011, de iniciativa parlamentar, que prevê a reserva de cotas de mesas para idosos, gestantes e deficientes, em restaurantes e estabelecimentos similares no âmbito do Município de Jundiaí – Lei em comento que tão somente cuidou de regular matéria de interesse predominantemente local e também atinente à proteção e garantia de direitos de portadores de deficiência física e pessoas com mobilidade reduzida, nos exatos limites das atribuições expressamente conferidas aos municípios pelos arts. 23, II, e 30, I, da CF – Inocorrência, outrossim, de vício de iniciativa do projeto de lei deflagrado pelo Legislativo Municipal, haja vista que a norma editada não regula 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 – Precedentes desta Corte – Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.*

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0265028-14.2012.8.26.0000



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Jundiaí, cujo objeto é a impugnação da Lei Municipal nº 7.681, de 06 de junho de 2011, a qual *“prevê, nos restaurantes, cota de mesas para idosos, gestantes e deficientes”*.

Alega, em essência, que se trata de norma de iniciativa parlamentar, a invadir a esfera de competência exclusiva do Executivo; daí a sua inconstitucionalidade, pelo vício de iniciativa e por acarretar aumento de despesas, sem indicação da fonte de custeio (v. fls. 02/07).

A liminar foi concedida para suspender a eficácia da lei até o final julgamento desta demanda (v. fls. 25/26).

A douta Procuradoria Geral do Estado deixou de se manifestar, por não vislumbrar interesse no feito (v. fls. 37/38).

Em seguida, a Câmara Municipal de Jundiaí prestou seus informes, pleiteando a cassação da liminar, bem como a improcedência da ação (v. fls. 40/46).

A douta Procuradoria Geral de Justiça igualmente opinou pela improcedência, por entender inconsistente a alegação de ofensa ao artigo 25 da Constituição do Estado e por não se verificar, na hipótese, mácula ao princípio da separação dos poderes (fls. 79/89).

É o relatório.

Cumprido, de início, destacar que o exame da procedência do pedido inicial deve ficar restrito à hipótese de



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

3
14
14
14

eventual descon sideração de preceito da Constituição Estadual, descabendo o manejo da ação direta de inconstitucionalidade sob alegada ofensa a preceito da lei orgânica local ou ao próprio Mandamento Constitucional Federal, por aplicação da norma do artigo 90, *caput*, da Carta Bandeirante.

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade em face da Lei Municipal nº 7.681, de 6 de junho de 2011, de iniciativa parlamentar, promulgada pela Presidência da Câmara, após rejeição do veto aposto pelo Chefe do Poder Executivo, que prevê a reserva de cotas de mesas para idosos, gestantes e deficientes, em restaurantes e estabelecimentos similares no âmbito do Município de Jundiaí.

Dispõe referido ato normativo, *in verbis*:

"Art. 1º. Em todo restaurante, lanchonete, 'shopping center', centro comercial, hipermercado e supermercado haverá, na praça de alimentação, cadeiras preferenciais para idosos, gestantes e deficientes, na proporção de 10% (dez por cento) do total de postos, desde que estes sejam em número mínimo de 40 (quarenta).

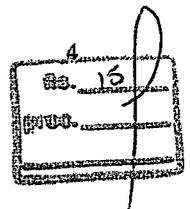
Parágrafo único. Na praça de alimentação afixar-se-ão, em local de grande visibilidade, placas ou adesivos indicativos dos postos preferenciais.

Art. 2º. Os estabelecimentos referidos no art. 1º terão prazo de 90 (noventa) dias corridos, a partir da publicação desta lei, para se adequarem ao nele disposto.

Art. 3º. Ao estabelecimento infrator aplicar-se-á multa de R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais), dobrada em cada reincidência.



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



*Art. 4º. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário".*

Como se vê, a lei em comento tão somente cuidou de regular matéria de interesse predominantemente local e também atinente à proteção e garantia de direitos de portadores de deficiência física e pessoas com mobilidade reduzida, nos exatos limites das atribuições expressamente conferidas aos municípios pelos artigos 23, inciso II<sup>1</sup>, e 30, inciso I<sup>2</sup>, da Constituição Federal.

Não colhe o argumento de que a matéria tratada na legislação aqui impugnada estaria inserida dentre aquelas sujeitas à iniciativa reservada do Prefeito Municipal, em suposta violação ao artigo 46, incisos IV e V, da Lei Orgânica do Município de Jundiaí, incidindo, por consequência, em afronta direta ao princípio da independência dos Poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal e no art. 5º, *caput*, da Constituição Estadual, além de desconsiderar os preceitos dos arts. 47, inciso II, 111 e 144, todos da mesma Carta, e art. 61, § 1º, inciso II, alínea "b", da Carta Magna, este último comando constitucional, por aplicação do princípio da simetria.

Segundo o sempre irreprochável escólio de Hely Lopes Meirelles:

*"Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação,*

<sup>1</sup> "Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...)

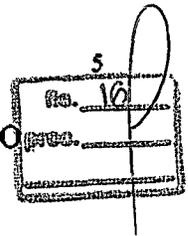
II – cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência";

<sup>2</sup> "Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local".



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



*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” (v. “Direito Municipal Brasileiro”, 15ª edição, São Paulo, Malheiros Editores, 2006, pp. 732/733).*

Aliás, como dá conta o próprio autor, o artigo 46 da Lei Orgânica do Município de Jundiaí expressamente define as matérias em relação às quais compete privativamente ao Prefeito a iniciativa das leis, dispondo, *in verbis*:

*“Art. 46 – Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:*

*(...)*

*IV – organização administrativa, matéria orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração;*

*V – criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal”.*

No caso vertente, à evidência, a lei local versou acerca de tema de interesse geral da população, sem qualquer relação com matéria estritamente administrativa, afeta ao Poder Executivo, razão pela qual poderia mesmo decorrer de proposta parlamentar.

Ponderou corretamente a Presidência da Câmara Municipal de Jundiaí, em suas informações, que a própria Lei Orgânica local, em seus arts. 6º, *caput*, 13, inciso I e 45, estabelece a competência legislativa concorrente na espécie, na seguinte forma:



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

6  
17

“Art. 6. Compete ao Município de Jundiaí legislar sobre assuntos de interesse local com o objetivo de garantir o bem-estar de sua população e o pleno desenvolvimento de suas funções sociais, cabendo-lhe privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

...

Art. 13. Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, dispor sobre as matérias de competência do Município e especificamente:

I – legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e estadual;

...

Art. 45. A iniciativa de projetos de leis complementares e ordinárias comete ao Prefeito, a qualquer membro ou Comissão da Câmara e aos cidadãos, observado o disposto nesta lei” (v. fls. 43)

Bem de ver que a iniciativa do processo legislativo reservada ao Chefe do Poder Executivo está perfeitamente delimitada na Constituição Estadual em seus artigos 24, § 2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174, aplicáveis ao ente local por expressa imposição da norma do artigo 144 da mesma Carta Bandeirante; em nenhum deles, porém, insere-se a matéria versada na legislação municipal ora impugnada, tratando-se, portanto, de questão afeta à competência comum dos poderes legislativo e executivo.

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



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

8

Pa. 18
Proc.

Restam afastados, destarte, os vícios alegados pelo autor em relação ao ato normativo impugnado.

Bem realçou a douta Procuradoria Geral de Justiça que:

“Não há incompatibilidade da lei local com o art. 25 da Constituição Estadual.

A lei não cria obrigações para o Poder Executivo, estabelecendo deveres a particulares.

O art. 25 da Constituição do Estado tem aplicação circunscrita ao 'projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública, como explicita a própria norma com nítido intuito de responsabilidade fiscal ao exigir que, nessa circunstância, conste a indicação de recursos disponíveis, próprios para atendimento dos novos encargos.

Sua incidência é adstrita a leis que diretamente importem repercussão positiva na despesa pública, e não em qualquer lei. Em se tratando de lei que manifestamente não produza esse impacto, é descabida sua arguição por traduzir matéria de fato e de prova inadmissível no seio do controle objetivo de constitucionalidade.

A lei prescreve obrigação não se podendo cogitar que do exercício de sua execução e fiscalização derivem despesas novas sem cobertura financeiro-orçamentária, pois, já são precedentemente absorvidas pela polícia administrativa preexistente.

É verdadeiro sofisma a alegação de que toda e qualquer lei que gere despesa só possa advir de projeto de autoria do Executivo. O Supremo Tribunal Federal tem estimado que:



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

9

NO. 19
PRO.

'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 -- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo' (RT 866/112).

É que diferentemente do ordenamento constitucional anterior, 'não havendo mais a expressa disposição no texto constitucional de que é iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre matéria financeira, tal reserva não mais subsiste, não sendo cabível interpretação ampliada na hipótese, conforme entende inclusive nossa Suprema Corte', assinala José Maurício Conti ao comentar a inexistência de reserva de iniciativa para leis que criam ou aumentam despesa pública (Iniciativa legislativa em matéria financeira, *in Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, pp. 283-307, coordenação José Maurício Conti e Fernando Facury Scaff).

(...)

Também é improcedente a ação sob a alegação de ofensa ao princípio da separação dos poderes.

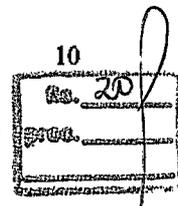
A iniciativa parlamentar não ofende ao quanto disposto nos arts. 5º, 24, § 2º, 2 e 47, II, XIV e XIX, a, da Constituição Estadual, por não veicular matéria inserida na reserva da Administração nem na reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo.

(...)

A lei local não ventila em seu conteúdo a disciplina da organização e do funcionamento da Administração



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



Pública ou de serviço público nem a atribuição de órgãos do Poder Executivo ou atos da gestão ordinária.

Impossível invocar-se como parâmetro o art. 61, § 1º, II, *b*, da Constituição da República, por ser norma específica destinada exclusivamente à organização administrativa e aos serviços públicos dos Territórios.

Neste sentido, pronuncia o Supremo Tribunal Federal que 'a reserva de lei de iniciativa do chefe do Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, *b*, da Constituição, somente se aplica ao Territórios federais' (STF, ADI 2.447-MG, Tribunal Pleno, Rel. Min. Joaquim Barbosa, 04-03-2009, v.u., DJe 04-12-2009).

A polícia de segurança, conforto, asseio, higiene etc. dos estabelecimentos comerciais de acesso público é matéria que não está arrolada nos preceitos constitucionais que cunham a reserva de iniciativa legislativa em favor do Chefe do Poder Executivo, situando-se na iniciativa comum ou concorrente.

Regra é a iniciativa legislativa pertencente ao Poder Legislativo; exceção é a atribuição de reserva a certa categoria de agentes, entidades e órgãos, e que, por isso, não se presume. Corolário é a devida interpretação restritiva às hipóteses de iniciativa legislativa reservada, perfilhando tradicional lição salientando que:

'a distribuição das funções entre os órgãos do Estado (poderes), isto é, a determinação das competências, constitui tarefa do Poder Constituinte, através da Constituição. Donde se conclui que as exceções ao princípio da separação, isto é, todas aquelas participações de cada poder, a título secundário, em funções que teórica e normalmente competiriam a outro poder, só serão admissíveis quando a Constituição as estabeleça, e nos termos em que fizer. Não é lícito à lei ordinária, nem ao juiz,



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

11

Fls. 02
PROS.

nem ao intérprete, criarem novas exceções, novas participações secundárias, violadoras do princípio geral de que a cada categoria de órgãos compete aquelas funções correspondentes à sua natureza específica' (J. H. Meirelles Teixeira. *Curso de Direito Constitucional*, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, pp. 581, 592-593).

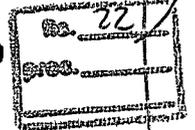
Fixadas estas premissas, as reservas de iniciativa legislativa a autoridades, agentes, entidades ou órgãos públicos diversos do Poder Legislativo devem sempre ser interpretadas restritivamente na medida em que, ao transferirem a ignição do processo legislativo, operam reduções a funções típicas do Parlamento e de seus membros.

(...)

Tampouco se capta competência privativa do Chefe do Poder Executivo. O art. 47 da Constituição do Estado consagra a atribuição de governo do Chefe do Poder Executivo, traçando suas competências próprias de administração e gestão que compõem a denominada reserva de Administração, pois, veiculam matérias de sua alçada exclusiva, imunes à interferência do Poder Legislativo.

A norma local impõe obrigação a particulares, no âmbito da polícia administrativa e demanda, por isso mesmo, a observância de reserva formal de lei.

De fato, não é possível mero ato normativo da Administração Pública, por manifestar o conteúdo da norma o poder extroverso do Estado, exigente do princípio da legalidade em sentido estrito ou absoluto, o que afasta a alegação de ofensa aos arts. 37, 47, II, e 111 da Constituição Estadual" (v. fls. 82/89).



Aliás, precedente deste Colendo Órgão Especial, lançado em caso análogo ao dos autos, do mesmo Município de Jundiaí, assentou, na justa medida, que:

**"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 7.580, de 16 de novembro de 2010, do Município de Jundiaí, que dispõe sobre a utilização do símbolo internacional de acesso da pessoa com deficiência e define critérios para reserva de vagas de estacionamento nos locais que especifica – Matéria de interesse local e também atinente à proteção e garantia de direitos de portadores de deficiência física e pessoas com mobilidade reduzida, em relação à qual era lícito ao Município legislar, nos exatos limites da competência definida nos artigos 23, inciso II, e 30, inciso I, da CF – Questões, de qualquer forma, que já haviam sido objeto de tratamento em legislação federal editada na forma do art. 24, inciso XIV, da CF, cuidando a lei municipal impugnada tão somente de suplementar as normas gerais ali traçadas, consoante lhe era facultado pelo art. 30, inciso II, da CF – Inocorrência, outrossim, de vício de iniciativa do projeto de lei deflagrado pelo Legislativo Municipal, haja vista que a norma editada não regula 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 – Precedentes desta Corte – Ação Direta de Inconstitucionalidade**



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

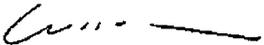
13



*julgada improcedente*” (v. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0265031-66.2012.8.26.0000, relator Desembargador PAULO DIMAS MASCARETTI, j. 8/05/2013).

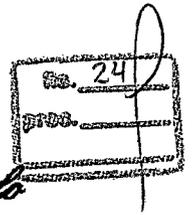
Em suma, não havia realmente óbice à deflagração do processo legislativo perante a Câmara de Vereadores, não padecendo a Lei nº 7.681, de 6 de junho de 2011, do Município de Jundiaí, dos vícios aduzidos pelo autor.

Ante o exposto, julga-se improcedente a presente ação direta de inconstitucionalidade.

  
**PAULO DIMAS MASCARETTI**  
Relator Designado



*Poder Judiciário*  
*Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo*



**ÓRGÃO ESPECIAL**

**VOTO Nº: OE-00111**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N.º 0265028-14.2012.8.26.0000 -**

**JUNDIAÍ**

**REQUERENTE: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ**

**REQUERIDO: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ**

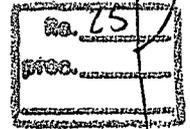
**DECLARAÇÃO DE VOTO VENCIDO**

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Sr. **Prefeito do Município de Jundiaí**, cujo objeto é a impugnação da Lei Municipal n.º 7.681, de 06 de junho de 2011, a qual “[p]revê, nos restaurantes, cota de mesas para idosos, gestantes e deficientes”. Pede a liminar.

Expõe tratar-se de iniciativa parlamentar, a invadir a esfera de competência exclusiva do Executivo, daí a inconstitucionalidade, pelo vício de iniciativa e por acarretar aumento de despesas, sem indicação da fonte de custeio (fls. 2/7).

A liminar foi concedida, para suspender a eficácia da lei até o final julgamento desta demanda (fls. 25/26).

A douta Procuradoria Geral do Estado deixou de se manifestar, por não vislumbrar interesse no feito (fls. 37/38).



*Poder Judiciário*  
*Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo*

Em seguida, a Câmara Municipal de Jundiaí prestou seus informes, pleiteou a cassação da liminar e pugnou pela improcedência da ação (fls. 40/46).

A Douta Procuradoria Geral de Justiça igualmente opinou pela improcedência, por entender inconsistente a alegação de ofensa ao art. 25, da Constituição do Estado e por não se verificar, na hipótese, mácula ao princípio da separação dos poderes (fls. 79/89).

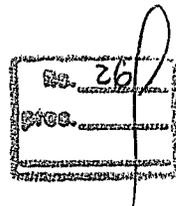
É o relatório.

Expressa a norma ora guerreada, a Lei nº 7.681, do Município de Jundiaí, de 06 de junho de 2011:

**“Art. 1º. Em todo restaurante, lanchonete, “shopping center”, centro comercial, hipermercado e supermercado haverá, na praça de alimentação, cadeiras preferenciais para idosos, gestantes e deficientes, na proporção de 10% (dez por cento) do total de postos, desde que estes sejam em número mínimo de 40 (quarenta).**

**Parágrafo único. Na praça de alimentação afixar-se-ão, em local de grande visibilidade, placas ou adesivos indicativos dos postos preferenciais.**

**Art. 2º. Os estabelecimentos referidos no art. 1º terão prazo de 90 (noventa) dias corridos, a partir da publicação desta lei, para se adequarem ao nele disposto.**



*Poder Judiciário*  
*Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo*

**Art. 3º. Ao estabelecimento infrator aplicar-se-á multa de R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais), dobrada em cada reincidência.**

**Art. 4º. Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário."**

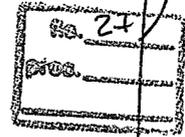
*Data venia*, a disposição contida na legislação municipal de criação de obrigações à Administração, não atende aos princípios estabelecidos na Lei Maior e na Constituição Estadual.

Não obstante a boa intenção contida na iniciativa parlamentar, tal comando configura nítida usurpação de competência exclusiva do Chefe do Executivo e esbarra no art. 47 da Constituição Paulista.

Verifica-se ter o dispositivo cuja constitucionalidade ora se analisa padecer de vício de iniciativa, pois a Lei Municipal, de iniciativa parlamentar, não poderia dispor sobre atos de gestão e organização da Administração, cuja atribuição é exclusiva do Prefeito Municipal.

Ademais, o artigo 5º, § 2º, da Constituição Estadual, é claro ao vedar referida ingerência: **"[o] cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição."**

Certo não ser possível a edição de normas, pelo município, que conflitem com as das Constituições Estaduais. Devem, assim, adequar-se às normas e princípios contidos na lei maior e, por simetria, na Constituição Estadual.



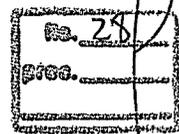
*Poder Judiciário*  
*Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo*

Isto porque tal diploma legal colide com as normas e princípios do Direito Constitucional, em especial o princípio da separação e harmonia entre os Poderes previsto na Constituição Estadual e aplicável aos municípios (arts. 5º, 47, II e XIV, e 144).

Sobre o tema, ensina **HEL Y LOPES MEIRELLES**:

“Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental.” (*in* Direito Municipal Brasileiro, 14ª ed., 2006, Ed. Malheiros, pág. 607).

E verifica-se ofensa ao art. 25, da Constituição do Estado, por estar-se diante de lei criadora de despesa pública sem, contudo, avistar-se indicação de recursos disponíveis próprios para atender



*Poder Judiciário*  
*Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo*

aos novos encargos, consistente na fiscalização do cumprimento do estipulado.

Por fim, é de ser registrada a afronta ao princípio da razoabilidade, expresso no art. 111, também da Constituição Estadual, pois a instituição de cota de mesas para idosos, gestantes e Portadores de Necessidades Especiais em restaurantes e afins não atende aos princípios fins do Estado democrático, mas sim, cria *discrimen* incompatível com o sistema.

Sobre o princípio da razoabilidade, cite-se a doutrina de **HELY LOPES MEIRELLES**:

*"Sem dúvida, pode ser chamado de princípio da proibição de excesso, que, em última análise, objetiva aferir a compatibilidade entre os meios e os fins, de modo a evitar restrições desnecessárias ou abusivas por parte da Administração Pública, com lesão aos direitos fundamentais"*  
*("Direito Administrativo Brasileiro", Ed. Malheiros, 33ª ed., p. 93).*

Dispõe o art. 3º, da Lei nº 10.741/2003, ser obrigação da sociedade e do Poder Público assegurar-se ao idoso, com **absoluta prioridade**, a efetivação do direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária.

Como esclarece o próprio parágrafo único do artigo mencionado, a garantia de prioridade compreende, dentre outros aspectos, atendimento preferencial imediato e individualizado.



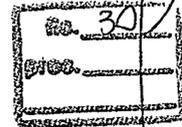
*Poder Judiciário*  
*Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo*

Desta feita, deve-se proporcionar **atendimento prioritário** aos idosos, assim como às gestantes e aos Portadores de Necessidades Especiais, comando que, porém, não coaduna com a efetiva reserva de 10% de mesas em restaurantes para pessoas do gênero. Desnecessária e não razoável se faz a medida, suficiente a prioridade no atendimento.

Extrapola-se a *mens legis* e cria-se precedente não condizente aos princípios constitucionais, de forma a eivar-se de inconstitucionalidade o diploma impugnado, pois distanciado do interesse público.

Não discrepa do entendimento esposado a jurisprudência deste C. Órgão Especial, v.g. Direta de Inconstitucionalidade 994.09.225813-4, Sumaré, rel. **DES. SAMUEL JÚNIOR**, j. 28.04.2010; Direta de Inconstitucionalidade 990.10.197704-4, Itatiba, rel. **DES. CAUDURO PADIN**, j. 15.12.2010; Direta de Inconstitucionalidade 0205834-54.2010.8.26.0000, Penápolis, rel. **DES. RIBEIRO DOS SANTOS**, j. 14.12.2011; Direta de Inconstitucionalidade 0069707-41.2012.8.26.0000, São Paulo, rel. **DES. CAUDURO PADIN**, j. 12.09.2012; Direta de Inconstitucionalidade 0012659-27.2012.8.26.0000, Itatiba, rel. **DES. LUIZ PANTALEÃO**, j. 19.09.2012, e Direta de Inconstitucionalidade nº 157.079-0/0-00, rel. **DES. MARIO DEVIENNE FERRAZ**, j. 18.06.08, esta com a seguinte ementa:

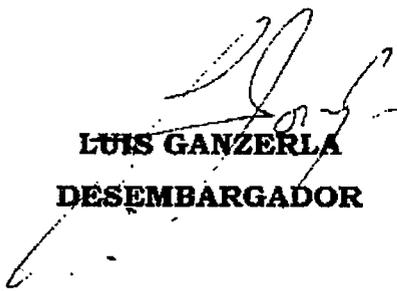
*"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 3.010, de 13 de novembro de 2007, que "Dispõe sobre reserva de vagas para estacionamento de veículos do idoso, gestante e portadores de*



*Poder Judiciário*  
*Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo*

*necessidades especiais nas vias publicas de Zona Azul, feiras livres e nos estacionamentos públicos e privados, no Município de Ubatuba". Norma de iniciativa parlamentar. Imposição de condutas ao Prefeito Municipal. Ato típico de administração, de atribuição exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Invasão da esfera de atuação do Prefeito, a quem compete gerir a administração publica municipal. Hipótese, ademais, que implica em criação de despesa publica, sem que tenha havido previsão na lei orçamentária, com indicação das fontes de custeio. Ofensa ao principio constitucional da separação e independência de poderes. Violação dos artigos 5º, 25, e 144 todos eles da Carta Política Estadual. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da lei impugnada."*

Ante o exposto, pelo meu voto, com fundamento no art. 97 da CF/88 e Súmula Vinculante nº 10, julgava procedente a ação, para **declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 7.681/2011 do Município de Jundiaí.**

  
**LUIS GANZERLA**  
**DESEMBARGADOR**