



Câmara Municipal de Jundiaí
São Paulo

CONSULTORIA JURÍDICA
PARECER Nº 24

PROJETO DE LEI Nº 12.154

PROCESSO Nº 76.995

De autoria do Vereador **ADRIANO SANTANA DOS SANTOS**, o presente projeto de lei institui, na rede municipal de ensino, o **PROGRAMA DE CONSCIENTIZAÇÃO SOBRE DEPENDÊNCIA QUÍMICA E SUAS CONSEQUÊNCIAS**.

A propositura encontra sua justificativa às fls. 03.

É o relatório.

PARECER

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

DA ILEGALIDADE

Em nosso sentir, o projeto não encontra respaldo na Carta de Jundiaí – art. 46, IV e V, c/c o art. 72, XII – que confere ao Chefe do Executivo, em caráter privativo, legislar sobre temáticas envolvendo organização administrativa, matéria orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração, criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública Municipal, e o projeto evidencia a usurpação desses atributos do Prefeito.

A proposta prevê que se desenvolva ações, palestras, oficinas e debates, no ambiente escolar e em atividades externas, que explorem o tema “Dependência Química e suas Consequências”, com a participação da comunidade escolar, pais de alunos e instituições correlatas.

Desta forma, o projeto apresenta óbices insanáveis, posto que se imiscui em âmbito de atuação própria e exclusiva da Administração Pública.



Câmara Municipal de Jundiaí
São Paulo

DA INCONSTITUCIONALIDADE

A inconstitucionalidade decorre das ilegalidades apontadas, em virtude da ingerência da Câmara em área da exclusiva alçada do Prefeito, inobservando o princípio constitucional que apregoa a independência e a harmonia entre os Poderes, consagrado na Carta da Nação - art. 2º - e repetido na Constituição Estadual - art. 5º - e na Lei Orgânica de Jundiaí - art. 4º. Também afronta o art. 111 da Constituição do Estado, que apregoa a observância do princípio da legalidade.

Sobre a temática, reportamo-nos a julgado correlato do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade:

Ação Direta de Inconstitucionalidade Lei nº 2.065, de 16 de outubro de 2015, do Município de Conchal, de iniciativa parlamentar, que institui o programa municipal de alfabetização digital da terceira idade e dá outras providências-Usurpação de competência Ocorrência. Ato da Câmara Municipal que adentra nas atividades reservadas ao Executivo. Vício de iniciativa- A matéria regulamentada pela norma impugnada insere-se no âmbito da competência atribuída pela Constituição ao chefe do Poder Executivo Municipal, por ser inerente à gestão municipal. Inteligência dos arts. 5º, 47, II, XIV, XIX, "a", 144, da CE/89. Competência do Chefe do Executivo para dispor sobre planejamento, organização, direção e execução de políticas e serviços públicos. Contrariedade aos arts. 25 e 176, I, da CE/89 Ocorrência de criação de despesas sem indicar a fonte dos recursos disponíveis para fazer frente aos novos encargos. Inconstitucionalidade reconhecida. Ação procedente". (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2055692-91.2016.8.26.0000, Relator Desembargador CARLOS BUENO, j. 10/08/2016).

Lembramos também que não se trata de matéria inovadora, vez que esta Consultoria já se manifestou em propostas correlatas, em sede de



Câmara Municipal de Jundiaí
São Paulo

Ação Direta de Inconstitucionalidade de leis desta Casa sobre o assunto, cujas ementas passaremos a apresentar:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 0188869-64.2011.8.26.0000, relativa à Lei 7.455, de 3 de maio de 2010, que prevê, em exibições cinematográficas, reserva de tempo para veiculação de publicidade sócio-educativa de caráter institucional. (ação julgada procedente por v.u. DOE 06/02/2012).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 0188867-94.2011.8.26.0000, relativa à Lei 7.525, de 9 de agosto de 2010, que exige, em salas cinematográficas, exibição de informações de combate à pedofilia e ao abuso sexual de crianças e adolescentes. (ação julgada procedente por v.u. DOE 06/02/2012). Juntamos acórdão.

Acerca da Lei 7.525/10 de Jundiaí, reproduzimos a ementa, nestes termos:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei municipal que "exige, em salas cinematográficas, exibição de informação de combate à pedofilia e ao abuso sexual de crianças e adolescentes". Iniciativa legislativa. Usurpação da competência do Chefe do Executivo, a quem compete a gestão administrativa. Vício de iniciativa. Ação julgada procedente.

Nesse sentido, conforme acórdão que ora juntamos, cuja ementa ora transcrevemos, o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo assim se manifestou :

ADIN -- Lei do Poder Legislativo dispendo "sobre a apresentação de Campanhas Sócio-Educativas pelo Poder Público Municipal, dois (2) minutos antes das sessões dos filmes, pelas empresas que administram os cinemas instalados no Município de Ribeirão Preto/SP" - Inadmissibilidade -- Vício de iniciativa em matéria tributária e orçamentária -- Invasão em área típica da função administrativa, privativa do Chefe do Executivo, malferindo a independência e harmonia entre os poderes públicos -- Doutrina e jurisprudência -- Ação procedente. (ADIN 139.689.0/2-00).

Ação Direta de Inconstitucionalidade -- Município de Guarulhos -- Lei Municipal nº 7.455, de 03 de maio de 2010, que prevê, em exibições cinematográficas, reserva de tempo para veiculação de publicidade sócio-educativa de caráter institucional -- Ato de gestão, competência privativa do Poder Executivo -- Vício de iniciativa -- Princípio de separação dos poderes -- Ausência de previsão de despesas e indicação da respectiva fonte -- Violação aos artigos 5º, 25, 47, II, todos da Constituição Estadual -- Inconstitucionalidade decretada. (ADIN 0188869-64.2011.8.26.0000)



Câmara Municipal de Jundiaí
São Paulo

DAS COMISSÕES:

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

L.O.M.).

Fábio Nadal Pedro
Consultor Jurídico

Douglas Alves Cardoso
Estagiário de Direito

QUORUM: maioria simples (art. 44, "caput",

S.m.e.

Jundiaí, 30 de janeiro de 2017.

Ronaldo Salles Vieira
Ronaldo Salles Vieira
Consultor Jurídico

Elvis Brassaroto Aleixo
Estagiário de Direito



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO
ACÓRDÃO/DECISÃO MONOCRÁTICA
REGISTRADO(A) SOB N°



03758093

63

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade n° 0188867-94.2011.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ sendo réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U. JULGAMENTO PRESIDIDO PELO EXMO. SR. DES. GONZAGA FRANCESCHINI.", de conformidade com o voto do(a) Relator(a), que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores SOUSA LIMA, CORRÊA VIANNA, LUIZ PANTALEÃO, GONZAGA FRANCESCHINI (Presidente), OLIVEIRA SANTOS, DE SANTI RIBEIRO, GUERRIERI REZENDE, WALTER DE ALMEIDA GUILHERME, XAVIER DE AQUINO, JOSÉ REYNALDO, ARTUR MARQUES, GUILHERME G. STRENGER, RENATO NALINI, CAMPOS MELLO, ROBERTO MAC CRACKEN, KIOITSI CHICUTA, ENIO ZULIANI, ELLIOT AKEL, SAMUEL JÚNIOR, URBANO RUIZ E FERRAZ DE ARRUDA.

São Paulo, 1 de fevereiro de 2012.

CAUDURO PADIN
RELATOR



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

VOTO: 18.614

ADIN N°. 0188867-94.2011.8.26.0000

COMARCA: SÃO PAULO

AUTOR: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ

RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei municipal que "exige, em salas cinematográficas, exibição de informações de combate à pedofilia e ao abuso sexual de crianças e adolescentes". Iniciativa legislativa. Usurpação da competência do Chefe do Executivo, a quem compete a gestão administrativa. Vício de iniciativa. Ação julgada procedente.

Vistos.

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade contra a Lei n°. 7.525 de 09/08/2010 do Município de Jundiaí que "*Exige, em salas cinematográficas, exibição de informações de combate à pedofilia e ao abuso sexual de crianças e adolescentes*" (fl. 23).

Alega o Prefeito inconstitucionalidade da lei por vício de iniciativa; violação aos princípios da independência e harmonia dos poderes; que a lei impugnada cria obrigação ao Poder Executivo interferindo na gestão das atividades municipais; que a implementação e a gestão das campanhas de conscientização implicam em ônus capaz de desequilibrar o sistema orçamentário municipal; por fim, quer a concessão de liminar e a procedência do pedido.

A liminar foi concedida (fls. 24/26).



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

O Procurador Geral do Estado, em seu parecer, manifestou desinteresse na defesa do ato impugnado (fls. 35/36).

A Câmara Municipal, em informações, asseverou a regularidade do processo legislativo (fls. 39/41).

A Procuradoria Geral de Justiça opinou pela procedência (fls. 68/72).

É o relatório.

A ação visa o reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei nº. 7.525 de 09/08/2010 do Município de Jundiaí que *"Exige, em salas cinematográficas, exibição de informações de combate à pedofilia e ao abuso sexual de crianças e adolescentes"* (fl. 23).

O autor vetou integralmente (fl. 16) o projeto de lei nº. 10.472 de iniciativa do vereador Roberto Conde Andrade (fl. 46). A Câmara Municipal, por sua vez, derrubou o veto e promulgou a referida lei.

Reza a Constituição Bandeirante:

"Art. 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

[...]

Art. 25 - Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos.

[...]

Art. 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

ADIN Nº. 0188867-94.2011.8.26.0000 - SÃO PAULO - VOTO 18.614 - RRB/CECP



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

[...]

Art. 111 - A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência.

[...]

Art. 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.”.

Com bem ressaltado pelo autor, nas razões do veto, já referidas por ocasião da concessão da liminar:

“Na presente propositura, o Legislativo está legislando concretamente, realizando atos privativos de outro Poder, pois procura impor uma ação cujo juízo de conveniência e oportunidade compete ao Poder Executivo, de modo que não foi observada a prerrogativa estampada na alínea ‘b’ do inciso II do §1º do art. 61 da Constituição Federal e art. 46, inciso IV, combinado com o art. 72, incisos II e XII, ambos da Lei Orgânica Municipal.

Importante destacar que, apesar de a propositura não indicar o órgão administrativo que cumprirá a obrigação de fiscalizar a aplicabilidade das multas que forem aplicadas, e que também suportará as despesas com a sua execução, esta interfere na forma de condução do governo, definindo, inclusive, como a Administração deverá divulgar seus programas de combate à pedofilia e ao abuso sexual de crianças e adolescentes.

Ademais, o assunto tratado deveria ter sido objeto de prévio estudo por profissionais competentes que indicariam qual a melhor forma de abordar o assunto e orientar a população nesse sentido, mormente considerando que crianças e adolescentes serão atingidos pela informação e a mensagem poderá não surtir o efeito esperado.

Outrossim, cabe a Administração, observando a disponibilidade de recursos, avaliar o interesse público na implantação da fiscalização proposta e o momento mais adequado para sua efetivação.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

A inequívoca interferência do Legislativo em matéria cuja reserva de competência está assegurada ao Executivo afronta o art. 2º da Constituição Federal, os arts. 5º e 144 da Constituição do Estado de São Paulo e o art. 4º da Lei Orgânica de Jundiaí, que consagram o princípio da separação e harmonia entre os poderes.

A propositura também está eivada de ilegalidade por estabelecer atribuições a Administração Municipal sem a demonstração da disponibilidade orçamentária para suportar as novas despesas, como, por exemplo, com a designação de servidores e criação de órgão público para fiscalização da multa imposta no art. 2º.

Ocorre que a criação de despesa pública sem a devida estimativa do impacto financeiro e a demonstração da disponibilidade de recursos para atender aos novos encargos afronta as exigências do art. 25 da Constituição do Estado de São Paulo e dos arts. 49 e 50 da Lei Orgânica Municipal." (fl. 18).

Na mesma linha, o parecer ministerial que salientou a ofensa ao princípio da separação dos poderes e a usurpação de funções:

"Há quebra do princípio da separação dos poderes nos casos, por exemplo, em que o Poder Legislativo edita um ato normativo que configura, na prática, ato de gestão executiva. Quando o legislador, a pretexto de legislar, administra, configura-se o desrespeito à independência e harmonia entre os poderes [...].

Com relação à lei impugnada, a pretexto de legislar, a Câmara Municipal editou verdadeiro ato de gestão administrativa, ao determinar, por via oblíqua, que a Administração realize publicidade institucional em todas as sessões de cinema.

Não só dispensável, como inviável se mostra a deliberação legislativa nessa matéria, mormente quando verificado que a iniciativa para a edição da lei partiu de parlamentar. Aquilo que a regra determina para a Administração Pública é algo que se encontra, precisamente, no âmbito da atividade executiva.

Cabe à Administração estabelecer, mediante estudos técnicos ou critérios de conveniência e oportunidade se deve haver ou não a tal publicidade, inclusive, porque, embora as regras refiram-se à publicidade 'gratuita', é intuitivo que o programa gera despesas que serão suportadas pelo



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

particular e poderão ser cobradas da Administração." (fl. 69/71).

A lei impugnada ressenete-se de vício de iniciativa, interferindo o Legislativo na gestão administrativa a cargo do Executivo, o que acarreta a sua inconstitucionalidade por ofensa ao princípio da separação dos poderes.

Oportuna a lição de Hely Lopes Meirelles:

"A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos, dispõe, unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura, edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais, apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município, mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito. Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato, o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração. () A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória à separação institucional de suas funções (CF, art. 2º). Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias. 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 () 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



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental" (Direito Municipal Brasileiro, 1ª ed, São Paulo, Malheiros. 2000, p 506-507 - ADIN 152 220-0/9-00).

Frise-se que a iniciativa legislativa vicia de inconstitucionalidade a lei impugnada por ofensa ao princípio da separação dos poderes, invadida a esfera de competência do Chefe do Executivo.

Neste sentido, tem se posicionado este Órgão Especial, ou seja, pela inconstitucionalidade de leis municipais de iniciativa legislativa quando verificada a usurpação da competência do Executivo.

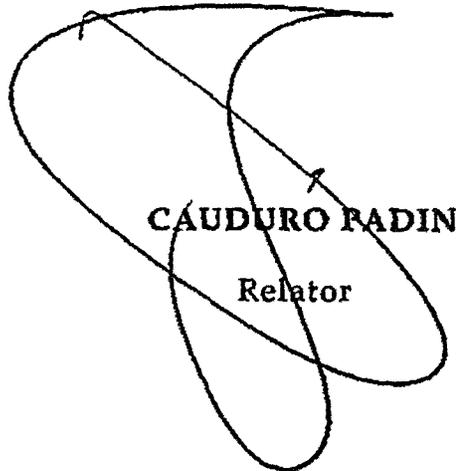
Confira-se hipótese semelhante que versava sobre a criação de cinema educativo:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2.278, DE 08 DE NOVEMBRO DE 2010, DO MUNICÍPIO DE BASTOS QUE DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO CINEMA EDUCATIVO. MATÉRIA QUE CUIDA DE GERENCIAMENTO ADMINISTRATIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. À evidência que a lei municipal questionada, embora contenha proposta louvável, invade competência privativa do chefe do Poder Executivo Municipal. Dispor sobre a instituição de programa municipal, atribuindo obrigações ao Chefe do Poder Executivo e aos órgãos municipais, é matéria referente à administração municipal" (ADIN nº. 0003867-21.2011.8.26.0000, rel. Des. Armando Toledo, julgada em 06/07/2011).



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Ante o exposto, o meu voto julga procedente a
ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº. 7.525 de
09/08/2010 do Município de Jundiaí.



CAUDURO RADIN
Relator