



Câmara Municipal de Jundiaí
São Paulo

PROCURADORIA JURÍDICA
PARECER Nº 131

PROJETO DE LEI Nº 12.237

PROCESSO Nº 77.612

De autoria do Vereador **CÍCERO CAMARGO DA SILVA**, o presente projeto de lei, veda acesso a estabelecimento público ou privado de pessoa com aparato que cubra sua face.

É o relatório.

PARECER:

DA INCONSTITUCIONALIDADE

Inicialmente cumpre observar que o tema já está regulado por Lei Estadual nº 14.955, de 12/03/2013 (**juntamos cópia**).

Nesse passo, fica desvelado que o tema transcende a órbita municipal (interesse local), desvelando a sua inconstitucionalidade. E conforme restou assentado pelo E. TJ/SP, na ADI nº 0380819-02.2010.8.26.0000 (**juntamos cópia**), naquilo que interessa, se o Estado de São Paulo, “de acordo com sua repartição de competência prevista na Constituição Federal, legislou sobre a matéria, não caberia ao Município fazê-lo, reproduzindo o texto estadual, quer a pretexto de estar a legislar sobre assunto de interesse local (art. 30, I, da CF), quer estar suplementando lei estadual, no que couber (art. 30, II, da CF)” (*sic*).

Trata-se de norma de reprodução municipal, vale dizer, que transplanta para o âmbito municipal **norma estadual que já trata do tema** e, por conseguinte, desponta a **inconstitucionalidade material** por estar o projeto de lei a cuidar de matéria que desborda a competência municipal.

Entendemos, destarte, haja lesão ao pacto federativo (artigo 1º c.c. artigo 18, da CF) e subversão aos limites de exercício da competência legislativa do Município (artigo 30, incisos I e II, da CF).

E, malgrado não caiba controle concentrado de constitucionalidade, em sede de ADI, perante o E. TJ/SP, isso não lhe retira a nódoa de inconstitucionalidade, por lesão a CF, conforme apontado alhures.



Câmara Municipal de Jundiaí
São Paulo

O projeto de lei é inconstitucional, consoante precedente do E. TJ/SP quando analisou a Lei Municipal (lei 7278/2009 – caso análogo).

No mérito dirá o Soberano Plenário.

Deverá ser ouvida a Comissão de Justiça e

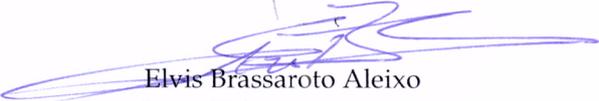
Redação).

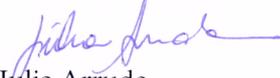
QUÓRUM: maioria simples (art. 44, LOM)

Jundiaí, 18 de abril de 2017.


Fábio Nadal Pedro
Procurador Geral


Ronaldo Salles Vieira
Procurador Jurídico


Elvis Brassaroto Aleixo
Estagiário


Julia Arruda
Estagiária

Ficha informativa

LEI Nº 14.955, DE 12 DE MARÇO DE 2013

(Projeto de lei nº 823/09, do Deputado José Bittencourt - PDT)

Proíbe o ingresso ou permanência de pessoas utilizando capacete ou qualquer tipo de cobertura que oculte a face nos estabelecimentos comerciais, públicos ou privados

O GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO:

Faço saber que a Assembleia Legislativa decreta e eu promulgo a seguinte lei:

Artigo 1º - Fica proibido o ingresso ou permanência de pessoas utilizando capacete ou qualquer tipo de cobertura que oculte a face nos estabelecimentos comerciais, públicos ou privados.

§ 1º - Os efeitos desta lei estendem-se aos prédios que funcionam no sistema de condomínio.

§ 2º - Nos postos de combustíveis, os motociclistas deverão retirar o capacete antes da faixa de segurança para abastecimento.

§ 3º - Os bonés, capuzes e gorros não se enquadram na proibição, salvo se estiverem sendo utilizados de forma a ocultar a face da pessoa.

Artigo 2º - Os responsáveis pelos estabelecimentos de que trata a presente lei deverão afixar, no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da data de sua publicação, uma placa indicativa na entrada do estabelecimento, contendo a seguinte inscrição:

“É PROIBIDA A ENTRADA DE PESSOA UTILIZANDO CAPACETE OU QUALQUER TIPO DE COBERTURA QUE OCULTE A FACE”.

Parágrafo único - Deverá ser feita menção, na placa indicativa, ao número desta lei, bem como à data de sua publicação, logo abaixo da inscrição à qual se refere o “caput” deste artigo.

Artigo 3º - A infração às disposições da presente lei acarretará ao responsável infrator multa no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais), aplicada em dobro em caso de reincidência.

Artigo 4º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio dos Bandeirantes, 12 de março de 2013.

GERALDO ALCKMIN

Eloisa de Sousa Arruda

Secretária da Justiça e da Defesa da Cidadania

Fernando Grella Vieira

Secretário da Segurança Pública

Edson Aparecido dos Santos

Secretário-Chefe da Casa Civil

Publicada na Assessoria Técnico-Legislativa, aos 12 de março de 2013.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

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

38

ACÓRDÃO



Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 0380819-02.2010.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ sendo réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "POR MAIORIA DE VOTOS, JULGARAM EXTINTO O PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. FARÁ DECLARAÇÃO DE VOTO O EXMO. SR. DES. WALTER DE ALMEIDA GUILHERME.", de conformidade com o voto do(a) Relator(a), que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores JOSÉ ROBERTO BEDRAN (Presidente), BARRETO FONSECA, CORRÊA VIANNA, MAURÍCIO VIDIGAL, ANTÔNIO CARLOS MALHEIROS, ARTUR MARQUES, GUILHERME G. STRENGER, BORIS KAUFFMANN, RENATO NALINI, CAMPOS MELLO, ROBERTO MAC CRACKEN, GUERRIERI REZENDE e XAVIER AQUINO com votos vencedores; SOUSA LIMA, LUIZ PANTALEÃO, DAVID HADDAD, WALTER DE ALMEIDA GUILHERME (com declaração de voto), ARMANDO TOLEDO, JOSÉ SANTANA, JOSÉ REYNALDO, CAUDURO PADIN, RUY COPPOLA, com votos vencidos.

São Paulo, 23 de março de 2011.

SAMUEL JÚNIOR
Relator



PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 990.10.380819-3

Voto nº 21.211

Comarca de São Paulo

Requerente: Prefeito do Município de Jundiaí

Requerido: Presidente da Câmara Municipal de Jundiaí

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Municipal de Jundiaí nº 7.278 de 08 de maio de 2009 - Reserva de assentos para idosos, gestantes, lactantes, pessoas portadoras de deficiência e acompanhadas por crianças de colo em transportes coletivos - Redação que repete lei federal nº 10.048/2000 - Suposta violação à competência legislativa municipal, artigo 30, I e II, da Constituição Federal - Impossibilidade de apreciação por este Órgão Especial - Tribunais de Justiça dos Estados, ao realizarem o controle abstrato de constitucionalidade, somente podem utilizar, como parâmetro, a Constituição do Estado - Em adin é defeso analisar leis ou atos normativos municipais em face da Constituição Federal - Precedente do E. STF - Extinção decretada nos termos do artigo 267, VI, do Código de Processo Civil.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Jundiaí para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 7.278, de 08 de maio de 2009, que prevê a reserva de assentos para idosos, gestantes, lactantes, pessoas portadoras de deficiência e pessoas acompanhadas por criança de colo no transporte coletivo público.

Sustenta o requerente, em apertada síntese, que a norma conteria vício de iniciativa, por ingerência na esfera do Poder Executivo, em suposta violação ao princípio da separação dos poderes. Aduz que a imposição de 'fiscalização' e 'penalidades', previstas no artigo 2º, geraria aumento nas despesas sem previsão orçamentária. Aduz ainda que a Lei Federal nº 10.048/2000 e o Decreto nº 5.296/2004 regulariam a matéria, o que caracterizaria hipótese de competência corrente (artigo 24 da Constituição Federal).

A liminar foi indeferida.

Informações do Governador do Estado de São Paulo à fls. 32/34.

Manifestação da Câmara Municipal às fl. 36 e ss.

A Douta Procuradoria Geral da Justiça manifestou-se pelo extinção da ação sem julgamento de mérito.

É o relatório.

Dispõe a referida Lei Municipal de Jundiaí:

“Art. 1º. As empresas operadoras do transporte coletivo municipal **reservarão assentos**, devidamente identificados, aos idosos, gestantes, lactantes, pessoas portadoras de deficiência e pessoas acompanhadas por crianças de colo.

Art. 2º. A infração ao disposto nesta lei sujeitará os responsáveis a **multa** de R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais) por veículo.

Parágrafo único. As penalidades de que trata este artigo serão dobradas, em caso de **reincidência**.

Art. 3º. Os veículos de transporte coletivo em utilização serão adaptados no **prazo** de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da regulamentação desta lei.

Art. 4º. O Poder Executivo regulamentará esta lei no prazo de 60 (sessenta) dias, contados de sua publicação, especialmente no que concerne ao percentual de assentos que deverão ser reservados por ônibus.

Art. 5º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação” (grifo nosso)

A Lei Federal nº 10.048/2000, por sua vez, rege a matéria nos seguintes termos:

“Art. 1º As pessoas portadoras de deficiência, os idosos com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, as gestantes, as lactantes e as pessoas acompanhadas por crianças de colo terão atendimento prioritário, nos termos desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 10.741, de 2003)

Art. 2º As repartições públicas e empresas concessionárias de serviços públicos estão obrigadas a dispensar atendimento prioritário, por meio de serviços individualizados que assegurem tratamento diferenciado e atendimento imediato às pessoas a que se refere o art. 1º.

Parágrafo único. É assegurada, em todas as instituições financeiras, a prioridade de atendimento às pessoas mencionadas no art. 1º.

Art. 3º As empresas públicas de transporte e as concessionárias de transporte coletivo **reservarão assentos, devidamente identificados, aos idosos, gestantes, lactantes, pessoas portadoras de deficiência e pessoas acompanhadas por crianças de colo.**

Art. 4º Os logradouros e sanitários públicos, bem como os edifícios de uso público, terão normas de construção, para efeito de licenciamento da respectiva edificação, baixadas pela autoridade competente, destinadas a facilitar o acesso e uso desses locais pelas pessoas portadoras de deficiência.

Art. 5º Os veículos de transporte coletivo a serem produzidos após doze meses da publicação desta Lei serão planejados de forma a facilitar o acesso a seu interior das pessoas portadoras de deficiência.

§ 1º (VETADO)

§ 2º Os proprietários de veículos de transporte coletivo em utilização terão o **prazo de cento e oitenta dias, a contar da regulamentação desta Lei, para proceder às adaptações necessárias** ao acesso facilitado das pessoas portadoras de deficiência.

Art. 6º A infração ao disposto nesta Lei sujeitará os responsáveis:

I - no caso de servidor ou de chefia responsável pela repartição pública, às penalidades previstas na legislação específica;

II - no caso de empresas concessionárias de serviço público, **a multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais), por veículos** sem as condições previstas nos arts. 3º e 5º;

III - no caso das instituições financeiras, às penalidades previstas no art. 44, incisos I, II e III, da Lei no 4.595, de 31 de dezembro de 1964.

Parágrafo único. **As penalidades de que trata este artigo serão elevadas ao dobro, em caso de reincidência.**

Art. 7º O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de sessenta dias, contado de sua publicação.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação" (grifo nosso)

Pelo que se depreende das redações das leis, verifica-se claramente que a atacada repete a redação da federal.

Dessa forma, e tendo em vista que a competência legislativa municipal reside no artigo 30 da Constituição Federal (questões de interesse local, inciso I, ou suplementação das normas federais e estaduais, inciso II), a insurgência do Sr. Prefeito volta-se, na verdade, contra a própria Carta Política de 88, e não contra a Constituição Estadual Paulista (artigos 144¹ e 25²).

Por isso, impossível a análise por este C. Órgão Especial de norma que repete disposições de lei federal, em suposta violação ao pacto federativo insculpido na Constituição Federal.

Nesse sentido, decidiu o E. Supremo Tribunal Federal, que "os Tribunais de Justiça dos Estados, ao realizarem o controle abstrato de constitucionalidade, somente podem utilizar, como parâmetro, a Constituição do Estado. II - Em ação direta de inconstitucionalidade,

¹ "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".

² "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 Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 990.10.380819-3 - São Paulo

aos Tribunais de Justiça, e até mesmo ao Supremo Tribunal Federal, é defeso analisar leis ou atos normativos municipais em face da Constituição Federal. III - Os arts. 74, I, e 144 da Constituição do Estado de São Paulo não constituem regra de repetição do art. 22 da Constituição Federal. Não há, portanto, que se admitir o controle de constitucionalidade por parte do Tribunal de Justiça local, com base nas referidas normas, sob a alegação de se constituírem normas de reprodução obrigatória da Constituição Federal. IV - Recurso extraordinário conhecido e provido, para anular o acórdão, devendo outro ser proferido, se for o caso, limitando-se a aferir a constitucionalidade das leis e atos normativos municipais em face da Constituição Estadual' (RE nº 421.256/SP, Rel. Min Ricardo Lewandowski, J. 26/09/2006, 1ªT, DJ 24-11-2006).

Assim, acolhe-se 'in totum' o parecer da DD. Procuradoria de Justiça como razões de decidir, *in verbis*:

"Se a lei ora impugnada impõe ao Poder Público obrigação idêntica à prevista em lei federal, torna-se evidente que a controvérsia, no presente caso, não gira em torno da invasão da órbita de competência do Executivo, pela Câmara, tampouco na criação ou aumento de despesa que, afinal, preexistia à norma local, tal como postas essas questões na inicial.

Na verdade, a discussão a ser estabelecida na presente ação diz respeito, basicamente, à possibilidade de a Câmara legislar sobre matéria já disciplinada em lei federal, ou seja, se iniciativa como essa típica invasão da órbita de competência de ente federativo, com repercussão no pacto federativo, mas esse tema, com a devida vênia, não encontra solução satisfatória exclusivamente à luz da interpretação da Carta Política Estadual.

Prima facie, o Município não poderia dispor sobre matéria disciplinada por lei federal, ainda que sob o pretexto de reforçar o comando dela emergente, à medida que a autonomia legislativa municipal é consubstanciada apenas na capacidade de editar normas sobre assuntos de interesse local e de suplementar a lei federal, no que couber (CF, art. 30, I e II).

Na espécie, como a matéria versada na lei federal em foco transcende ao interesse meramente local, concernindo ao exercício da própria cidadania, e a reprodução de norma não equivale a sua suplementação, nada obstante a existência de consistente posicionamento doutrinário a antagonizar-se com esse entendimento (Cf. FERNANDA DIAS MENEZESDE ALMEIDA, Competências na Constituição de 1988, Atlas, 1991, p. 167/segs.), a iniciativa da Câmara Municipal de Jundiá deve ser tida por inconstitucional, mas à luz da Constituição Federal, que outorgou as competências de cada entidade federativa.

No contexto do modelo de repartição de competências adotado pela Constituição Federal, a única possibilidade viável de norma de reprodução seria na hipótese de competência concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal (CF, art. 24), em que a União é responsável pela edição de normas gerais e aos Estados foi atribuído competência suplementar (§ 2.º), ou, em caso de inexistência de lei federal sobre normas gerais, a competência legislativa plena (§ 3.º), com a suspensão de eficácia da lei estadual em caso de superveniência de lei federal sobre normas gerais, no que lhe for contrário (§ 4.º).

Tal discussão, porém, no âmbito restrito desta ação direta de inconstitucionalidade, em que cabe apenas estabelecer o confronto direto da norma municipal impugnada com a Constituição Estadual (CF, art. 125, § 2.º), é meramente retórica, máxime considerando-se que esse Egrégio Tribunal de Justiça não pode avançar nesse assunto, por não ser juridicamente possível, à luz da ordem jurídica vigente, proclamar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal em face da Carta Federal, nos termos da jurisprudência firmada pelo STF (ADI 347, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, julgamento em 20-10-2006, Plenário, DJU de 20-9-2006; RE 421.256, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, julgamento em 26-9-2006, Primeira Turma, DJU de 24-11-2006) (fls. 69/71).

Portanto, voltando-se contra a Carta Federal, indevida a via utilizada pelo autor.

Valiosa a lição de Nelson Nery Jr. e Rosa Maria de Andrade Nery, In: CPC Comentado, p. 724, 9ª edição, SP, RT, 2006:

“Verifica-se o interesse processual quando o direito tiver sido ameaçado ou efetivamente violado (...) o autor movendo a ação errada ou utilizando-se do procedimento incorreto, o provimento jurisdicional não lhe será útil, razão pela qual a inadequação procedimental acarreta a inexistência de interesse processual”.

Considera-se prequestionada toda matéria infraconstitucional e constitucional, uma vez que, em se tratando de prequestionamento, é desnecessária a citação numérica dos dispositivos legais, bastando que a questão posta tenha sido decidida.

Em face de tais razões, julga-se extinto o processo, sem análise de mérito, nos termos do artigo 267, VI, do Código de Processo Civil.



SAMUEL JÚNIOR
Relator



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

1

VOTO Nº 12.362

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0380819-02.2010
(990.10.380819-3)

REQUERENTE: Prefeito do Município de Jundiaí

REQUERIDO: Presidente da Câmara Municipal de Jundiaí

DECLARAÇÃO DE VOTO VENCIDO

I - O Prefeito do Município de Jundiaí, por ação pertinente, objetiva a declaração de **inconstitucionalidade da Lei nº 7.278/2009**, na medida em que dispõe que as empresas operadoras do transporte coletivo municipal reservarão assentos, devidamente identificados, aos idosos, gestantes, lactantes, pessoas portadoras de deficiência e pessoas acompanhadas por criança de colo, estabelecendo multa aos responsáveis por infração ao nela disposto.

Assevera o autor que referido diploma legislativo, de **iniciativa parlamentar** e que, vetado o projeto, acabou por ser promulgado pelo chefe do Poder Legislativo, padece de **ilegalidade**, por afrontar a Lei Orgânica do Município, e **inconstitucionalidade formal**, por vício de iniciativa, em detrimento do disposto no **artigo 144** da Constituição do Estado. Vício de iniciativa há, assevera, porque somente o

Prefeito pode dispor sobre serviços públicos e também em razão de gerar a

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0380819-02.2010 (990.10.380819-3) – Voto nº 12.362

MM



2

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

lei aumento de despesa, não havendo indicação de onde se originarão os recursos necessários.

Depois de haver negado pedido de concessão de liminar, o relator, Des. Samuel Júnior vota pela **extinção do processo sem resolução de mérito**.

II – Meu voto.

1. O confronto de lei ordinária municipal com a Lei Orgânica do Município **não enseja** controle de constitucionalidade, mecanismo criado para a defesa da Constituição Federal e das Constituições Estaduais, como de comum e pacífico entendimento.

2. A Lei Federal nº 10.048/2000, **de modo idêntico** ao disposto na lei impugnada, estabelece a obrigatoriedade da reserva de assentos nos ônibus de empresas públicas e de concessionárias de transporte coletivo e impôs multa aos responsáveis pelo descumprimento.

Se a União, de acordo com a repartição de competência prevista na Constituição Federal, legislou sobre a matéria, não caberia ao Município fazê-lo, reproduzindo o texto federal, quer a pretexto de estar a legislar sobre assunto de interesse local (art. 30, I, da CF), quer de estar suplementando a lei federal, no que couber (art. 30, II, da CF).

Assim, antes de se caracterizar inconstitucionalidade formal pelo vício de iniciativa, desponta **inconstitucionalidade material** por estar a lei sob foco a cuidar de matéria a ela não pertinente.

Se assim é, a Lei nº 7.278/2009, inócua, por excelência, diga-se, padece da mácula apontada na inicial, não, porém, pelo

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0380819-02.2010 (990.10.380819-3) – Voto nº 12.362



3

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

fundamento invocado, o vício de iniciativa. Mas certo está o requerente ao dizer **violado** o artigo 144 da Constituição do Estado.

Tema de reiterados debates neste Órgão Especial, tenho votado sempre, ora como relator ora como vogal, no sentido de que, se o Município legisla de forma a extrapolar a competência material que lhe é conferida pela Constituição da República, está a **infringir o pacto federativo**, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil e, por conseqüência, o artigo 144 da Constituição Estadual, que **obriga** os Municípios, ao se organizarem por lei orgânica, que o façam atendendo os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na do Estado.

3. Do exposto, ainda que a lei em tela, reproduzindo mandamento posto em lei federal, seja destituída de eficácia própria, não há duvidar de contrariar a mesma a Constituição do Estado, razão por que, respeitosamente, não extingo o processo sem resolução de mérito, mas sim **julgo procedente a ação** para declarar a inconstitucionalidade, com efeito *ex tunc*, da Lei nº 7.278/2009, do Município de Jundiaí, lembrando que essa decisão já tem o condão de, por si só, fazer com que a lei não mais se aplique, **não havendo necessidade de comunicação** para tanto ao Legislativo de Jundiaí, tendo sido declarada, pelo STF, a inconstitucionalidade do § 4º do art. 90 da Constituição do Estado de São Paulo.


WALTER DE ALMEIDA GUILHERME