



**PROCURADORA JURÍDICA**

**PARECER Nº 1190**

**PROJETO DE LEI Nº 13.089**

**PROCESSO Nº 84.378**

De autoria dos Vereadores **ANTONIO CARLOS ALBINO e WAGNER TADEU LIGABÓ**, o presente projeto de lei cria o CARTÃO CIDADÃO DE JUNDIAÍ e dá providências correlatas.

É o relatório.

**PARECER:**

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

**DO ESPECTRO DA PROPOSITURA. PROJETO QUE TRATA DE ATOS DE GESTÃO MUNICIPAL.**

O projeto busca instituir um cartão de emissão facultativa para os munícipes ***“com a finalidade de modernizar o sistema de atendimentos, desburocratizar, auxiliar o planejamento orçamentário visando o controle financeiro, a promoção de políticas econômicas e o aperfeiçoamento e mapeamento dos serviços públicos do Município”*** (cfe. projetado artigo 1º).

O projeto malferir a denominada *reserva da Administração*, externação da separação e harmonia entre os Poderes da República

Isso porque, observada a norma em questionamento, constata-se que o Legislativo local ingressou indevidamente na gestão municipal, mais especificamente para ordenar que o Executivo Municipal, seus órgãos e funcionários a implementação do CARTÃO CIDADÃO com a ***“com a finalidade de modernizar o sistema de atendimentos, desburocratizar, auxiliar o planejamento***



***orçamentário visando o controle financeiro, a promoção de políticas econômicas e o aperfeiçoamento e mapeamento dos serviços públicos do Município”.***

Logo, consoante entendimento do E. TJSP, em caso análogo:

“Não há como se negar, assim, a indevida interferência do Poder Legislativo na organização e administração das atividades próprias do gestor municipal as quais, de acordo com o texto constitucional, são típicas do Poder Executivo Local (artigos 47, incisos II e XIV, e 144, ambos da CE/SP, e podem, inclusive, vir a ser desempenhadas por meio de decreto cf. o mesmo artigo 47, inciso XIX, alínea a, CE/SP), pois sujeitas a juízos de oportunidade e conveniência.”

(TJSP, Órgão Especial, ADI nº 2099925-71.2019.8.26.0000, Rel Des Beretta da Silveira, j. em 14 de agosto de 2019 – juntamos cópia)

E o julgado, supracitado, faz menção a dois outros precedentes da Corte bandeirante:

“DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 7.640, de 26 de junho de 2018, do Município de Guarulhos, que institui 'o serviço público de controle reprodutivo de cães e gatos a ser realizado através de unidade móvel para a castração de cães e gatos, e dá outras providências 'Lei de origem parlamentar que, apesar de inspirada por boa intenção para atingir igualmente bons e nobres objetivos, mais que conferir faculdade ao Chefe do Poder Executivo e seus órgãos, impõe-lhe a tomada de providências de variadas naturezas, ou seja, tarefas próprias de administração, incluindo as de 'celebrar convênio ou parcerias com entidades de proteção animal e outras organizações não governamentais, universidades, estabelecimentos veterinários, empresas públicas ou privadas e entidades de classe, para a consecução dos objetivos desta Lei' (art. 5º) Lei que não tem caráter programático, autorizativo ou permissivo, senão determinante de atuação administrativa que deve ser implementada, posta em prática e cumprida pelo Poder Executivo Poder que terá de se aparelhar com os meios



funcionais, materiais e financeiros que permitam levar a cabo o cumprimento da lei impugnada Diploma, portanto, que nitidamente dispõe sobre a atividade administrativa, importando manifesta invasão da esfera constitucional de iniciativa e atuação do Poder Executivo, o que importa ofensa aos princípios da separação de poderes, de iniciativa e da reserva de administração (arts. 5º, caput, §§ 1º e 2º; 24, § 2º, '2'; 47, II, XI, XIV e XIX, 'a', da Constituição do Estado, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta) Inconstitucionalidade configurada” (TJ/SP Órgão Especial ADI nº 2214030-95.2018.8.26.0000 Rel. Des. João Carlos Saletti j. em 06.02.2019 V.U.).

“DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 4.938, de 11 de dezembro de 2015, que 'dispõe sobre a implantação no Município de Suzano 'Programa Populacional de Cães e Gatos', através de unidades móveis e fixas de castração e educação, e dá outras providências. Matéria relativa à Administração Municipal, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. Vício de iniciativa. Ofensa ao princípio da harmonia e independência dos Poderes. Descabida a alegação de contrariedade ao artigo 25, da Constituição do Estado. Dispositivo que previu, genericamente, a fonte de custeio. Precedentes deste Colendo Órgão Especial. Violação aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV, XIX, 'a' e 144, da Constituição Estadual. Pedido procedente” (TJ/SP Órgão Especial ADI nº 2247553-69.2016.8.26.0000 Rel. Des. Ricardo Anafe j. 22.03.2017 V.U.)

Mesmo considerando os elevados propósitos que inspiraram os nobres autores, a iniciativa é verticalmente incompatível por ordenar atos de gestão administrativa, inobservando o princípio constitucional que apregoa a independência e a harmonia entre os Poderes, como nos ensina HELY LOPES MEIRELLES<sup>1</sup>:

“Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é a sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar

1 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro—2013—17ª ed.-Ed Malheiros – Cap. XI-1.2- p.631



atos concretos de administração. Já dissemos, e convém se repita, que o Legislativo provê *in genere*, o Executivo *in specie*; **a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo**, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.”. (grifo nosso).

#### **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**.

#### **DA INCONSTITUCIONALIDADE:**

Das ilegalidades apontadas, em virtude da ingerência da Câmara em área exclusiva alçada do Prefeito, inobservando o princípio constitucional que apregoa a independência e a harmonia entre os Poderes, consagrado na Carta da Nação<sup>2</sup> – art. 2º – e repetido na Constituição Estadual<sup>3</sup> – art. 5º e na Lei Orgânica de Jundiaí<sup>4</sup> – art. 4º, que estabelecem:

2 Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 05/09/2019.

3 Disponível em:  
<<http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/dg280202.nsf/a2dc3f553380ee0f83256cfb00501463/46e2576658b1c52903256d63004f305a?OpenDocument>>. Acesso em 05/09/2019.

4 Disponível em: <<https://jundiai.sp.gov.br/relacoes-institucionais/wp-content/uploads/sites/6/2016/04/Lei-Organica-de-Jundiai-atualizada-ate-Emenda-67-de-22-de-dezembro-de-2015.pdf>>. Acesso em 05/09/2019.



“Art. 2º – São Poderes da União, **independentes e harmônicos entre si**, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. (grifo nosso).

\*\*\*\*

“Art. 5.º – São Poderes do Estado, **independentes e harmônicos entre si**, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.” (grifo nosso).

\*\*\*\*

“Art. 4º. São órgãos do Governo Municipal, **independentes e harmônicos entre si**, o Executivo e o Legislativo, sendo o primeiro exercido pelo Prefeito e o segundo pela Câmara de Vereadores.” (grifo nosso).”.

Logo, indene de dúvidas a ofensa aos princípios da separação de poderes, de iniciativa e da reserva de administração (arts. 5º, caput, §§ 1º e 2º; 24, § 2º, '2'; 47, II, XI, XIV e XIX, 'a', da Constituição do Estado, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta).

#### **DA CONVOLAÇÃO DO PROJETO EM INDICAÇÃO AO ALCAIDE:**

Assim, os argumentos ora expostos servem de base para condenarmos a propositura, posto que incorpora vícios insanáveis do ponto de vista jurídico. **Sugerimos, dessa forma, aos nobres Vereadores, a apresentação de indicação ao Alcaide para que considere a hipótese de implantar a medida intentada.**

#### **DOS PRECEDENTES DO E. TJSP E DO STF QUE RECONHECEM A INCONSTITUCIONALIDADE DE NORMA CORRELATA:**

Corroborando nosso parecer temos que o E. TJSP e o E. STF reconhecem a inconstitucionalidade do tema por lesão ao princípio da universalidade de serviços albergados na seara da seguridade social e por conter caráter excludente e discriminatório.



Esse foi o entendimento vazado pelo E STF, na ARE 661.288/SP, Rel Dias Tóffoli, j. em 06.05.2014 (juntamos cópia):

“Recurso extraordinário com agravo. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 2.600, de 8 de julho de 2009, e Decreto nº 2.716, de 28 de dezembro de 2009, ambos do Município de Guararema, os quais instituíram e regulamentaram o ‘Cartão Cidadão’ como documento hábil e de porte obrigatório para acesso aos serviços públicos municipais de educação, saúde, esporte, lazer e assistência social. Preliminar. Intempestividade. Aplicabilidade do art. 188 do CPC. Mérito. Programa instituído com intuito excludente e discriminatório. Inconstitucionalidade.

1. Aplica-se o prazo em dobro previsto no art. 188 do CPC aos recursos extraordinários interpostos em ações diretas de inconstitucionalidade no âmbito dos Tribunais de Justiça.

2. A Lei nº 2.600, de 8 de julho de 2009, e o Decreto nº 2.716, de 28 de dezembro de 2009, ambos do Município de Guararema, instituíram e regulamentaram o ‘Cartão Cidadão’ como documento hábil e de porte obrigatório para acesso aos serviços públicos municipais de educação, saúde, esporte, lazer e assistência social. O programa foi instituído com intuito excludente e discriminatório, visando somente aos habitantes do município, impondo, ainda, obstáculos aos próprios munícipes, caso não obtivessem o cartão ou não o detivessem quando do comparecimento perante os órgãos públicos. A política pública em questão trata de maneira uniforme serviços públicos de naturezas distintas, os quais, por isso, deveriam receber tratamento de acordo com as suas especificidades. Ao condicionar o acesso aos serviços públicos de saúde ao porte de um cartão, excluindo do gozo de tais serviços as pessoas que não residiam na localidade ou que, residindo, não detinham o cartão, o Município violou a natureza universal e igualitária que a Constituição conferiu a esses serviços (art. 196, CF/88). O “cartão cidadão” também viola o art. 205, que fixa a educação como direito de todos e dever do Estado, e o art. 206, ambos da Constituição Federal, o qual estabelece, dentre os princípios norteadores do ensino no Brasil, a igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola.



3. A Turma não conheceu do agravo interposto pela Câmara Municipal de Guararema e conheceu do agravo do Município de Guararema para admitir o recurso extraordinário, ao qual negou provimento.”

O julgado do E. STF foi tirado de ADI, do E. TJSP que, igualmente, reconheceu a inconstitucionalidade do tema (**juntamos cópia**):

**0427914-28.2010.8.26.0000**

**Classe/Assunto:** Direta de Inconstitucionalidade / Atos Administrativos

**Relator(a):** José Santana

**Comarca:** São Paulo

**Órgão julgador:** Órgão Especial

**Data do julgamento:** 30/03/2011

**Outros números:** 990104279143

**Ementa:** Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei n° 2.600, de 08 de julho de 2009 e Decreto n. 2.716, de 28 de dezembro de 2009, ambos do Município de Guararema, que instituíram e regulamentaram o "Cartão Cidadão" daquela Municipalidade como documento hábil e de porte obrigatório para acesso aos serviços públicos municipais de educação, saúde, esporte, lazer e assistência social. Exclusão "in abstracto" de quem não reside naquela localidade, visando à eficiência desses serviços. Violação ao princípio da igualdade e ao disposto nos arts. 25, 114, 218, 219, 237, 264 c.c. 144, todos da CEst. Ação procedente

Esse entendimento foi mantido em dois outros julgados do E. TJSP, tirados de ADI's, que trataram do tema (cartão cidadão) – **juntamos cópia**:

**2090265-87.2018.8.26.0000**

**Classe/Assunto:** Direta de Inconstitucionalidade / Atos Administrativos

**Relator(a):** Beretta da Silveira

**Comarca:** São Paulo



**Órgão julgador:** Órgão Especial

**Data do julgamento:** 12/02/2019

**Data de publicação:** 14/02/2019

**Ementa:** DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 2.981, de 9 de outubro de 2017, do Município de Embu das Artes, de iniciativa parlamentar, a qual "Dispõe sobre o cartão cidadão de Embu das Artes e dá outras providências". Exigência de apresentação do "Cartão Cidadão" para acesso a serviços públicos oferecidos pela Edilidade, inclusive aqueles qualificados como "essenciais". (1) PRELIMINAR DE CARÊNCIA DE AÇÃO, POR PERDA SUPERVENIENTE DE INTERESSE PROCESSUAL: Rejeição. Advento da Lei Municipal nº 3.044, de 1º de novembro de 2018, que revogou expressamente a íntegra da norma mitigada nesta via. Inocorrência, contudo, de carência superveniente de interesse processual, por se tratar de fraude processual, tendo em vista que a norma revogadora repete, em linhas gerais, os termos da lei revogada. Persistência do interesse na análise da constitucionalidade, agora para exame da novel lei. Precedentes do STF e desta Corte. (2) MÉRITO: Ofensa ao princípio da universalidade, visto que a norma revogadora, em leitura negativa, acaba por autorizar os órgãos públicos municipais a recusarem-se à prestação de serviços de caráter essencial a quem não possua referido documento, vulnerando, assim, a característica constitucional da "universalidade de acesso". Violação aos arts. 144, 217, 219, 222, 237, 238, 239, 240, 264, 265, 266 e 277, todos da CE/SP (bem como, por via reflexa, aos arts. 196, 203, 204, 205, 215, 217, 225 e 227, todos da CR/88). Precedentes deste Colegiado e do STF. Eficácia "ex tunc" da declaração de inconstitucionalidade que, por se tratar de caso de fraude processual, retroage à data de início de vigor da lei revogada (Lei nº 2.981, de 9 de outubro de 2017). AÇÃO PROCEDENTE, uma vez rejeitada a preliminar de carência de ação.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 1.208, de 06 de junho de 2005, que autoriza, o Executivo a criar e emitir o Cartão do Cidadão, e Decreto nº 1243, de 10 de março de 2006, que dispõe sobre a regulamentação do programa Cartão do Cidadão no município de



Pradópolis. — Normas que afrontam os artigos: 5o , 47, incisos II e XIV e art. 114, da Constituição Estadual — Ação procedente.

(TJSP, Órgão Especial, Rel. Des Antonio Carlos Malheiros, j. em 29 de janeiro de 2014 – **juntamos cópia**)

**DA COMISSÃO A SER OUVIDA:**

Deverá ser ouvida tão somente a Comissão de Justiça e Redação, face a incidência de vício de juridicidade.

L.O.M.).

**QUORUM:** maioria simples (art. 44, “caput”,

S.m.e.

Jundiaí, 05 de dezembro de 2019.

Ronaldo Salles Vieira  
Procurador Jurídico

Fábio Nadal Pedro  
Procurador Jurídico

Brígida F. G. Riccetto  
Estagiária de Direito