



Câmara Municipal

da Estância Turística de Ibitinga - SP

- Capital Nacional do Bordado -

EXMO. SR. PRESIDENTE DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE IBITINGA-SP.

Em análise ao Projeto de Lei Ordinária de nº **108/2019**, de autoria do nobre Vereador Matheus Valentim de Carvalho, que Dispõe sobre a permissão para embarque e desembarque das pessoas com deficiência física e de mobilidade fora dos pontos regulares do transporte coletivo no Município de Ibitinga, emitimos o seguinte parecer:

Sob a ótica da competência, entendemos que compete ao Vereador, propor Projeto de Lei desde “jaez”.

É sabido que ao Município compete suplementar a legislação federal e estadual, no âmbito de sua competência, nos termos do art. 30, inciso II da Constituição Federal. O Município está apto a legislar sobre assuntos de interesse local.

O artigo 4º, inciso I, da Lei Orgânica Municipal assim dispõe:

ART. 4º - Ao Município compete prover tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e ao bem estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

I - Legislar sobre assuntos de interesse local;

Da Jurisprudência do Egrégio TJSP.

ADIn nº 2.037.901-12.2016.8.26.0000 – São Paulo

Voto nº **34.527**

Autor: PREFEITO MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO

Réu: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO

(Lei nº 11.863/16)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal nº 11.863, de 05.02.16 do Município de São José do Rio Preto, autorizando o embarque e desembarque de passageiros com deficiência, em local de maior conveniência, desde que não saia do itinerário original.

Vício de iniciativa. Arts. 1º, 2º, 4º e 6º. Inocorrência de vício de iniciativa. Iniciativa legislativa comum. Manifesto interesse local. Norma constitucional quanto aos arts. 1º, 2º, 4º e 6º.





Câmara Municipal

da Estância Turística de Ibitinga - SP

- Capital Nacional do Bordado -

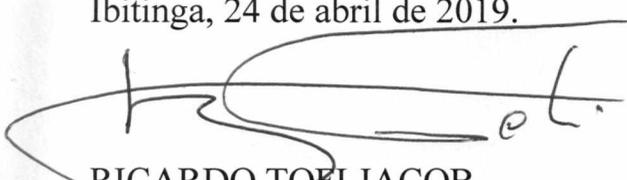
Arts. 3º e 5º. Ingerência na organização administrativa. Desrespeito à separação dos poderes. Precedentes deste C. Órgão Especial e do Eg. Supremo Tribunal Federal. Afronta aos arts. 5º; 47, incisos II e XIV; 144 da Constituição Bandeirante. Reconhecida a inconstitucionalidade dos arts. 3º e 5º da Lei impugnada. Fonte de custeio. Possível a indicação de fonte de custeio genérica (art. 4º). Precedentes dos Tribunais Superiores. Procedente, em parte, a ação. (São Paulo, 17 de agosto de 2016, Evaristo dos Santos, Relator)

Assim, entendo que para ter viabilidade jurídica, o projeto necessita ser emendado, pois o artigo 5º cria atribuições ao Poder Executivo, devendo, portanto, ser suprimido.

Assim, sugiro ao ilustre autor da propositura, que emende o Projeto de Lei, suprimindo o artigo 5º, para que possa ter viabilidade jurídica.

Esse é o parecer, sem embargos de opiniões adversas, “sub censura”.

Ibitinga, 24 de abril de 2019.



RICARDO TOFI JACOB
DIRETOR JURÍDICO





PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2016.0000600883

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2037901-12.2016.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "POR MAIORIA DE VOTOS, JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE EM PARTE. FARÁ DECLARAÇÃO DE VOTO O EXMO. SR. DES. PÉRICLES PIZA.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PAULO DIMAS MASCARETTI (Presidente), FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, ARANTES THEODORO, TRISTÃO RIBEIRO, BORELLI THOMAZ, JOÃO NEGRINI FILHO, SÉRGIO RUI, SALLES ROSSI, RICARDO ANAFE, ALVARO PASSOS, BERETTA DA SILVEIRA, SILVEIRA PAULO, ADEMIR BENEDITO, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS e MOACIR PERES julgando a ação procedente em parte; E MÁRCIO BARTOLI e PÉRICLES PIZA (com declaração) julgando a ação improcedente.

São Paulo, 17 de agosto de 2016.

Evaristo dos Santos
RELATOR
Assinatura Eletrônica

ADIn nº 2.037.901-12.2016.8.26.0000 – São Paulo

Voto nº **34.527**

Autor: PREFEITO MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO

Réu: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO

(Lei nº 11.863/16)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Lei Municipal nº 11.863, de 05.02.16 do Município de São José do Rio Preto, autorizando o embarque e desembarque de passageiros com deficiência, em local de maior conveniência, desde que não saia do itinerário original.

Vício de iniciativa.

Arts. 1º, 2º, 4º e 6º. Inocorrência de vício de iniciativa. Iniciativa legislativa comum. Manifesto interesse local. Norma constitucional quanto aos arts. 1º, 2º, 4º e 6º.

Arts. 3º e 5º. Ingerência na organização administrativa. Desrespeito à separação dos poderes. Precedentes deste C. Órgão Especial e do Eg. Supremo Tribunal Federal. Afronta aos arts. 5º; 47, incisos II e XIV; 144 da Constituição Bandeirante. Reconhecida a inconstitucionalidade dos arts. 3º e 5º da Lei impugnada.

Fonte de custeio. Possível a indicação de fonte de custeio genérica (art. 4º). Precedentes dos Tribunais Superiores.

Procedente, em parte, a ação.

1. Trata-se de **ação direta de inconstitucionalidade** do Prefeito do Município de São José do Rio Preto tendo por objeto a **Lei Municipal nº 11.863, de 05.02.16** (fls. 10/11), ao estabelecer “... *que os deficientes físicos portadores de deficiência física locomotora, usuários de transporte coletivo, tenham o direito de embarcar e desembarcar, sem necessariamente obedecer a parada obrigatória em pontos de ônibus*”.

Sustentou, em resumo, a inconstitucionalidade da norma. Inequívoca a inadmissível interferência da administração municipal. Há afronta aos arts. 5º; 47, II, XIV e XVIII e 144 da Constituição Estadual. Configurado vício de iniciativa. Usurpada a legitimidade do Chefe do Executivo. Violada a separação de Poderes. Norma de iniciativa do legislativo não pode organizar e dirigir serviços públicos municipais. Lei Municipal nº 11.863/2016 altera as condições iniciais estabelecidas no contrato de prestação de serviço público de transporte municipal o que também afronta ao disposto no inciso XVIII do artigo 47 da Constituição Estadual. Há aumento de despesa sem prévia dotação orçamentária. Executivo tem prazo para regulamentar a lei. Citou precedente. Daí a suspensão liminar e a declaração de inconstitucionalidade (fls. 01/07).

Deferiu-se a liminar (fls. 18/19). A Câmara Municipal apresentou informações (fls. 25/29), com documentos (fls. 30/42). Declinou de sua intervenção o d. Procurador-Geral do Estado (fls. 51/53). Opinou a d. Procuradoria-Geral de Justiça (fls.

54/60).

É o relatório.

2. Procedente, em parte, a ação.

Trata-se de **ação direta de inconstitucionalidade** do Prefeito do Município de São José do Rio Preto tendo por objeto a **Lei Municipal nº 11.863**, de **05.02.16** (fls. 10/11), ao estabelecer “... *que os deficientes físicos portadores de deficiência física locomotora, usuários de transporte coletivo, tenham o direito de embarcar e desembarcar, sem necessariamente obedecer a parada obrigatória em pontos de ônibus*”.

Com o seguinte teor referido diploma:

“**Art. 1º** - Fica determinado que as empresas de transporte coletivo atendam ao aceno para embarque nos ônibus adaptados para acesso de deficientes, dos portadores de deficiência física locomotora, que estiverem no itinerário original da linha, mesmo que não estejam em pontos de ônibus nas paradas obrigatórias.”

“**Art. 2º** - Fica determinado que as empresas de transporte coletivo atendam aos deficientes físicos portadores de deficiência física locomotora, usuários do transporte coletivo, para desembarque, sem necessariamente obedecer a parada obrigatória em pontos de ônibus, desde que seja em seu itinerário original da linha.”

“**§ 1º** - Os passageiros com deficiência física locomotora poderão indicar ao motorista o local de desembarque, desde que respeitados o itinerário original da linha, as exigências do Código Nacional de Trânsito e/ou eventual Lei Municipal relativa.”

“**§ 2º** - Na impossibilidade de parada do ônibus no local indicado, por proibição do Código Nacional de Trânsito e/ou Lei Municipal relativa, ou ainda por limitação do horário, fica estabelecida a parada em local mais próximo do indicado.”

“**Art. 3º** - A Prefeitura Municipal deverá promover campanhas nos meios de comunicação social, orientando sobre as novas regras.”

“**Art. 4º** - As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias do Poder Executivo, suplementadas se necessário.”

“**Art. 5º** - Caberá ao Poder Executivo regulamentar a presente Lei em 90 (noventa) dias, dando diretrizes e criando normas para sua perfeita aplicação.”

“**Art. 6º** - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.” (fls. 39/40).

Com razão, em parte, o autor.

a) Quanto ao vício de iniciativa:

Embora tenha entendido **inconstitucional** norma em condição semelhante (ADIn nº 2.035.546-29.2016.8.26.0000 – v.u. j. de 27.07.16), melhor analisando a questão, **não** vislumbro, quanto a questão central desta ação direta de inconstitucionalidade – embarque e desembarque de pessoa com deficiência fora das paradas obrigatórias, desde que respeitado o itinerário original –, o apontado vício de iniciativa.

A lei, com **exceção** aos arts. 3º e 5º (“**Art. 3º - A Prefeitura Municipal deverá promover campanhas nos meios de comunicação social, orientando sobre as novas regras.**” e “**Art. 5º - Caberá ao Poder Executivo regulamentar a presente Lei em 90 (noventa) dias, dando diretrizes e criando normas para sua perfeita aplicação.**”) **não** se encontra no rol de matérias reservadas ao Chefe do Poder Executivo, ou seja, aquelas que envolvem **(a) servidores públicos; (b) estrutura administrativa; (c) leis orçamentárias; geração de despesas; e, (d) leis tributárias benéficas (GIOVANI DA SILVA CORRALO – “O Poder Legislativo Municipal” – Ed. Malheiros – 2008 – p. 82/87).**

Nesse sentido:

*“Assim, **não sustenta o argumento de que a matéria tratada na legislação aqui impugnada estaria inserida dentre aquelas sujeitas à iniciativa reservada do Prefeito Municipal, em frontal violação ao princípio da independência dos Poderes e, por conseguinte, aos artigos 5º, 20, inciso III, 47, inciso II, 111 e 144 da Constituição Estadual, e artigo 84, incisos II e VI, da Constituição Federal.**”*

*“No caso vertente, **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 iniciativa parlamentar.**”*

“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 custeio, em violação ao comando contido no artigo 25 da Constituição Bandeirante, uma vez que o próprio texto legal delega à Administração estabelecer as normas técnicas necessárias ao cumprimento do disposto na lei.” (grifei – ADIn nº 2030709-28.2016.8.26.0000 – v.u. j. de 11.05.16 – Rel. Des. ANTONIO CARLOS MALHEIROS).

Assim, em que pese meu anterior entendimento sobre tema semelhante, **curvo-me** ao posicionamento deste **Colendo Órgão Especial**, reconhecendo a **constitucionalidade parcial** da Lei Municipal em apreço, de iniciativa parlamentar, permitindo que as empresas de transporte coletivo “... **atendam ao aceno para embarque nos ônibus adaptados para acesso de deficientes, dos portadores de deficiência física locomotora, que estiverem no itinerário original da linha, mesmo que não estejam em pontos de ônibus nas paradas obrigatórias**” e “... **atendam aos**

deficientes físicos portadores de deficiência física locomotora, usuários do transporte coletivo, para desembarque, sem necessariamente obedecer a parada obrigatória em pontos de ônibus, desde que seja em seu itinerário original da linha.” (fls. 39/40).

Não há, *data maxima venia*, como reconhecer **inconstitucionalidade** sob esse fundamento.

Aliás, a **Lei Municipal nº 11.863**, de 05.02.16, ressalte-se, com **exceção** dos **arts. 3º e 5º**, **não** gera qualquer obrigação ao Poder Executivo Municipal, ela apenas **autoriza** o embarque e desembarque de passageiros com deficiência, em local de maior conveniência, desde que não saia do itinerário original.

Assim já decidiu este **Eg. Órgão Especial**:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI 13.658/2015 DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO QUE DISPÕE SOBRE A **DISPENSA DA PARADA DOS ÔNIBUS URBANOS SOMENTE NOS PONTOS DE EMBARQUE E DESEMBARQUE DE PASSAGEIROS QUANDO ESTA FOR SOLICITADA POR PESSOAS COM DEFICIÊNCIA LEI QUE NÃO INVADE COMPETÊNCIA DO EXECUTIVO – PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL – AÇÃO IMPROCEDENTE.”** (grifei – ADIn nº 2015501-04.2016.8.26.0000 – v.u. j. de 06.04.16 – Rel. Des. **FERRAZ DE ARRUDA**).*

Ausentes, portanto, laivo de inconstitucionalidade a invalidar os **arts. 1º, 2º, 4º e 6º** Lei Municipal nº 11.863, de 05.02.16.

b) Quanto aos arts. 3º e 5º da Lei Municipal nº 11.863, de 05.02.16:

Entretanto, os **arts. 3º e 5º** da Lei Municipal nº 11.863/16, em que pesem as duntas opiniões em contrário, bem como já ter decidido este **C. Órgão Especial** pela improcedência da ação em caso análogo ao dos autos (ADIn nº 2.004.568-69.2016.8.26.0000 – v.u. j. de 18.05.16 – Rel. Des. **PÉRICLES PIZA**), são dominados pelo **vício de iniciativa**, fere a **independência e separação dos poderes** (“**Artigo 5º** - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”) e configura **inadmissível** invasão do Legislativo na esfera Executiva.

Ensinam **GILMAR FERREIRA MENDES** e **PAULO GUSTAVO GONET BRANCO**, ao tratarem da **iniciativa privativa do Presidente da República**, à luz do **art. 61, § 1º, I e II**, da **Constituição Federal**, reserva-se “... ao chefe do Executivo (reserva-se) a iniciativa de leis que fixem ou modifiquem (...) versem sobre **organização administrativa**...” (“Curso de Direito Constitucional” – Ed. Saraiva – 2013 – 4.1.1.6. – p. 868).

Assim dispõe a **Constituição Bandeirante**, ao tratar de **iniciativa**

privativa do Governador do Estado, em vários incisos de seu **art. 47** (**“Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:”**), sendo os mais pertinentes ao caso dos autos, os **incisos II** (**“II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual”**); **XI** (**“XI - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;”**); **XIV** (**“XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;”** - grifei) e **XIX** [**“XIX - dispor, mediante decreto, sobre: (...) a organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos;”**], de observância **necessária** no âmbito Municipal **também** por imposição da **Carta Paulista (art. 144 da Constituição Estadual - “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.”)**.

Ora, por - **organização administrativa** - segundo **JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO**, deve ser entendida aquela que **“... resulta de um conjunto de normas jurídicas que regem a competência, as relações hierárquicas, a situação jurídica, as formas de atuação e o controle dos órgãos e pessoas, no exercício da função administrativa.”** (**“Manual de Direito Administrativo” - Ed. Atlas - 2012 - p. 447**).

No âmbito local, observa com a síntese dos doutos, **HELY LOPES MEIRELLES**:

“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. 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.” (grifei - **“Direito Municipal Brasileiro” - 2013 - 17ª ed. - Ed. Malheiros - Cap. XI - 1.2. - p. 631**).

Embora não se admita interpretação extensiva de regra de exceção (**“Matérias sujeitas à iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo taxativamente previstas nos arts. 24, § 2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174, da Constituição Estadual, não comportando qualquer ampliação, máxime por decorrência da atividade do legislador local”** - ADIn nº 0.035.438-64.1998.8.26.0000 - Rel. Des. **PAULO DIMAS MASCARETTI**), **não** é possível **restringir** a ressalva constitucional instituída retirando dela a amplitude lá assegurada. A ela deve ser conferido o âmbito constitucional em prestígio à prerrogativa de Poder.

De sua parte, o **Colendo Supremo Tribunal Federal** tem entendido afrontado referido preceito constitucional em casos como **(1)** da Lei municipal nº 11.015/2005, de Juiz de Fora/MG, ao criar o serviço de arquitetura e engenharia públicas (RE nº 601.861/MG – DJ-e de 27.11.09 – Rel. Min. **CÁRMEN LÚCIA**); **(2)** da Lei municipal nº 12.604/98, de São Paulo, **ao obrigar a manutenção de programas e serviços de atenção à terceira idade** (RE nº 505.476/SP – DJ-e de 09.09.11 – Rel. Min. **DIAS TOFFOLI**); **(3)** da Lei municipal nº 12.617/98, de São Paulo, ao prever a introdução da matéria 'cidade-cidadania' nos currículos escolares da rede municipal de ensino e da rede privada, modificando o serviço e criando atribuições aos órgãos responsáveis pela educação (RE nº 395.912 AgR/SP – j. em 06.08.13 – Rel. Min. **DIAS TOFFOLI**), dentre outros.

Assim o **Pretório Excelso** já dispôs:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 6.835/2001 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. INCLUSÃO DOS NOMES DE PESSOAS FÍSICAS E JURÍDICAS INADIMPLENTES NO SERASA, CADIN E SPC. ATRIBUIÇÕES DA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA. INICIATIVA DA MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. A lei 6.835/2001, de iniciativa da Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, **cria nova atribuição à Secretaria de Fazenda Estadual, órgão integrante do Poder Executivo daquele Estado. À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre organização administrativa do Estado, podendo a questão referente à organização e funcionamento da Administração Estadual, quando não importar em aumento de despesa, ser regulamentada por meio de Decreto do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e art. 84, VI, a da Constituição Federal). Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa da lei ora atacada.**” (STF – grifei – ADI nº 2857/ES – DJ-e de 29.11.07 – Rel. Min. **JOAQUIM BARBOSA**).*

De igual forma o **Egrégio Órgão Especial** deste **Tribunal de Justiça** acolheu pretensões de reconhecimento de inconstitucionalidade: **v.g. (a)** na Lei nº 1.037/12, de Bertioiga, ao criar o “Programa de esclarecimento e conscientização sobre a Esclerose Múltipla” (ADIn nº 0076084-91.2013.8.26.0000 – v.u. j. de 31.07.13 – Rel. Des. **PÉRICLES PIZA**); **(b)** na Lei nº 950/11 de Bertioiga, ao instituir a “Semana de Prevenção e Combate à Anemia Falciforme” (ADIn nº 0088295-62.2013.8.26.0000 – v.u. j. de 14.08.13 – Rel. Des. **ENIO ZULIANI**); **(c)** na Lei nº 937/10, de Bertioiga, ao instituir a “Semana Municipal da Família” (ADIn nº 0088281-78.2013.8.26.0000 – v.u. j. de 28.08.13 – Rel. Des. **RUY COPPOLA**); **(d)** na Lei nº 982/11, de Bertioiga, ao criar o “Dia Municipal da Economia Solidária” (ADIn nº 0088280-93.2013.8.26.0000 – v.u. j. de 11.09.13 – Rel. Des. **ITAMAR GAINO**); **(e)** na Lei nº 11.381/13, de São José do Rio Preto, ao instituir “Programa Municipal de Primeiros Socorros” (ADIn nº 0195538-65.2013.8.26.0000 – v.u. j. de 05.02.14 – Rel. Des. **PAULO DIMAS MASCARETTI**); **(f)** na Lei nº 2.941/14, de Hortolândia, ao criar o “Programa Municipal de Saúde do Homem” (ADIn nº 2049626-66.2014.8.26.0000 – v.u. j. de 04.06.14 – Rel. Des. **ANTONIO LUIZ PIRES NETO**); **(g)** na Lei nº 4.909/13, de

Mauá, criando a “Semana Municipal de Orientação e Prevenção à Gravidez na Adolescência” (ADIn nº 2.186.842-69.2014.8.26.0000 – v.u. j. de 25.02.15, de que fui Relator), dentre inúmeros outros julgados.

No mesmo sentido:

“Assim porque a lei, apesar de inspirada ou animada por boa e nobre intenção para igualmente atingir bons objetivos, impõe ao Poder Executivo tarefas próprias da administração e, para completar, não aponta a respectiva fonte de custeio, a que refere genericamente.”

“Assim procedendo, o diploma impugnado viola os princípios federativo e o da separação de poderes de que tratam os artigos 5º, 47, II, XIV, e XIX, “a”, da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios (artigo 144).”

*“O diploma enfocado, ao dispor que **‘o Poder Executivo fica autorizado a criar o Programa “Medicamento em Casa”** de distribuição de medicamentos de uso continuado por via postal ou outro meio de distribuição’ (art. 1º, caput) ‘às pessoas que utilizam a rede pública de saúde’ (par. único), parece querer fazer inculcar a ideia de se cuidar de estabelecer normas programáticas, para adoção pelo Poder Executivo.”*

“Todavia, não obstante apenas autorizando a criação do programa, a lei cuidou de dispor sobre os destinatários e suas peculiaridades pessoais para inserção no programa, a formação de cadastro, a definição do que seja medicamento de uso contínuo, os requisitos exigidos para o seu fornecimento, a forma, o tempo e o lugar do fornecimento e, enfim, várias disposições regulatórias do sistema instituído.”

*“Não se trata, absolutamente, de lei programática, autorizativa ou permissiva (na expressão utilizada pela Procuradoria Geral de Justiça), senão **determinante de atuação administrativa, e que, deve ser implementada, posta em prática e cumprida pelo Poder Executivo. Para isso, esse Poder há de aparelhar-se com os meios funcionais, materiais e financeiros que permitam levar a cabo o programa idealizado pelo Poder Legislativo. Se não o fizer, diz o Senhor Prefeito Municipal com toda a razão, será naturalmente exigido pelos municípios.**” (ADIn nº 2149876-73.2015.8.26.0000 – v.u. j. de 02.03.16 – Rel. Des. JOÃO CARLOS SALETTI).*

A norma local – os **art. 3º e 5º da Lei Municipal nº 11.863/16** – ao **obrigar** o Município a **promover campanhas**, bem como **impor ao Executivo a regulamentação da Lei em 90** (noventa) dias, impôs novas atribuições à Administração Municipal, invadindo, inequivocamente, seara privativa do Executivo, caracterizando **vício formal subjetivo** a ensejar o acolhimento da pretensão (ADIn nº 2.101.616-96.2014.8.26.0000 – v.u. j. de 12.11.14 – Rel. Des. XAVIER DE AQUINO).

Em casos similares, assim já decidiu este **Colendo Órgão Especial**:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 4.908/13 (dispõe sobre a instalação de “Brinquedos Adaptados”, em praças, parques, escolas e creches municipais, bem como locais de diversão em geral, abertos ao público, no

âmbito do município de Mauá). Iniciativa parlamentar. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade manifesta, por criar obrigações e se imiscuir em matéria organizacional, de competência exclusiva do Poder Executivo. Descabimento. Desrespeito aos artigos 5º, caput, 25, 47, incisos II e XIV e 144 da Constituição do Estado. Ação procedente.” (ADIn nº 2.180.298-65.2014.8.26.0000 – v.u. j. de 08.04.15 – Rel. Des. **BORELLI THOMAZ**).

Ainda,

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal n.º 5.498/13, de Catanduva, de iniciativa legislativa, que dispõe sobre a instalação de banheiros químicos adaptados às necessidades de pessoas com deficiência nos eventos realizados no Município. Norma que interfere na administração municipal. Ingerência indevida. Proposta que só deveria partir do Executivo local. Vício de iniciativa configurado. Ofensa direta ao princípio da separação dos poderes, bem como aos artigos 5º, 47, II e XIV, e 144, todos da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade formal reconhecida. Ação julgada procedente.” (ADIn nº 2.110.815-45.2014.8.26.0000 – v.u. j. de 24.09.14 – Rel. Des. **LUÍS SOARES DE MELLO**).

Além do mais, a **imposição** de que o Executivo **regulamente** a questão em determinado prazo não deve prevalecer, visto não ser submisso a pretensão do Poder Legislativo [“...o Prefeito não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva competência, **notadamente o poder de regulamentar leis e expedir decretos nos limites constitucionais, mostrando-se, também por isso, manifestamente inconstitucional imposição de prazo para regulamentação** (confirase, **mutatis mutandi**: TJ/SP – ADIN nº 0.283.820-50.2011, Rel. Des. Walter de Almeida Guilherme, j. 25/04/2012; STF – ADI 1136-7, Rel. Min. EROS GRAU, j. em 16/08/2006), como se subordinado estivesse à vontade do Legislativo...” – ADIn nº 2.003.202-92.2016.8.26.0000 – v.u. j. de 08.06.16 – Rel. Des. **FRANCISCO CASCONI** - grifei).

Haveria, em outros termos, ofensa ao **princípio constitucional da 'reserva de administração'**. Ele, segundo o **Pretório Excelso**, “... impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo.” (RE nº 427.574-ED – j. de 13.12.11 – Rel. Min. **CELSON DE MELLO** – DJE de 13.02.12 e ADI nº 3.343 – j. de 01.09.11 – Plenário – Rel. p/ o Ac. Min. **LUIZ FUX** – DJE de 22.11.11).

Diante dos aludidos vícios de inconstitucionalidade invalidam-se os artigos 3º e 5º da Lei Municipal nº 11.863/16, por afronta aos arts. 5º, 47, incisos II e XIV, e 144 da Constituição Estadual.

c) Quanto à fonte de custeio:

Nem se alegue, por outro lado, **aumento de despesas, sem** a respectiva

indicação da fonte de custeio.

Em que pese diversas vezes ter entendido **inconstitucionais** normas nessas condições (ADIn nº 2.000.343-40.2015.8.26.0000 – v.u. j. de 25.02.15; ADIn nº 2.186.842-69.2014.8.26.0000 – v.u. j. de 25.02.15; ADIn nº 2.003.556-54.2015.8.26.0000 – v.u. j. de 08.04.15; ADIn nº 2.223.854-20.2014.8.26.0000 – v.u. j. de 08.04.15 – dentre outros no mesmo sentido), **reconsiderarei** meu posicionamento também quanto a esse ponto.

Disciplina a Constituição Bandeirante:

“Artigo 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.”

No caso concreto, embora a **Lei Municipal nº 3.772, de 27.05.15**, não tenha disposto, especificamente, de onde viriam as despesas decorrentes de sua promulgação, constou em seu **art. 4º**: *“As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias do Poder Executivo, suplementadas se necessário.”* (fls. 39).

Ora, as leis que criam despesas e perpetrem a indicação, embora **genericamente**, da fonte de custeio, **não** devem ser declaradas inconstitucionais, podendo resultar apenas, em última consequência, na inexecutabilidade da norma no mesmo exercício.

Não discrepa desse entendimento o **Colendo Órgão Especial**:

*“Embora a lei apreciada traga, em seu artigo 4º, apenas a previsão de que a dotação orçamentária para o custeio dos encargos financeiros decorrentes de sua implementação correrão ‘à conta de dotação orçamentária própria consignada no orçamento vigente, suplementada se necessária’, **tal previsão, embora generalista, não se constitui em mácula de constitucionalidade, importando, no máximo, na inexecutabilidade da norma no mesmo exercício orçamentário em que fora promulgada.**”*

(...)

“Tem-se, dessa forma, que, sobrevindo em determinado exercício orçamentário norma que, de forma genérica, tenha por consequência a assunção de gastos pela Administração Pública, essas gastos poderão ser absorvidos pelo orçamento de três maneiras: (I) através de sua inserção nos gastos já previstos, seja por meio da utilização de reserva orçamentária de determinada rubrica, seja pelo remanejamento de verbas previstas e não utilizadas; (II) pela complementação do orçamento aprovado com verbas adicionais, através de créditos suplementares àqueles devidamente autorizados, ou de créditos especiais ou extraordinários; ou, por fim, quando inviável essa complementação, (III) através de sua inserção no planejamento orçamentário do exercício subsequente.”

“Entende-se, assim, que a previsão de dotação orçamentária generalista não poderá constituir em inafastável vício de inconstitucionalidade, vez que possíveis tanto o remanejamento orçamentário, quanto a sua complementação com verbas adicionais para acomodação das novas despesas. Possível, ademais, em última análise, a postergação do planejamento dos novos gastos para o exercício orçamentário subsequente, para que a Administração preserve a integridade de suas finanças.” (grifei – ADIn nº 2110879-55.2014.8.26.0000 – v.u. j. de 12.11.14 – Rel. Des. MÁRCIO BÁRTOLI).

E,

“... a simples alegação de falta de previsão orçamentária somente inviabiliza a execução da despesa no exercício financeiro em que a lei é publicada, podendo ser aplicada nos anos seguintes sem que se tenha de declarar sua inconstitucionalidade.” (ADIn nº 2181349-14.2014.8.26.0000 – v.u. j. de 08.04.15 – Rel. Des. JOSÉ DAMIÃO PINHEIRO MACHADO COGAN).

No mesmo sentido o posicionamento do **C. Supremo Tribunal Federal**:

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Leis federais nº 11.169/2005 e 11.170/2005, que alteram a remuneração dos servidores públicos integrantes dos Quadros de Pessoal da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. 3. Alegações de vício de iniciativa legislativa (arts. 2º 37, X, e 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal); desrespeito ao princípio da isonomia (art. 5º, caput, da Carta Magna); e inobservância da exigência de prévia dotação orçamentária (art. 169, § 1º, da CF). 4. Não configurada a alegada usurpação de iniciativa privativa do Presidente da República, tendo em vista que as normas impugnadas não pretenderam a revisão geral anual de remuneração dos servidores públicos. 5. Distinção entre reajuste setorial de servidores públicos e revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos: necessidade de lei específica para ambas as situações. 6. Ausência de violação ao princípio da isonomia, porquanto normas que concedem aumentos para determinados grupos, desde que tais reajustes sejam devidamente compensados, se for o caso, não afrontam o princípio da isonomia. 7. A ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro. 8. Ação direta não conhecida pelo argumento da violação do art. 169, § 1º, da Carta Magna. Precedentes : ADI 1585-DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, unânime, DJ 3.4.98; ADI 2339-SC, Rel. Min. Ilmar Galvão, unânime, DJ 1.6.2001; ADI 2343-SC, Rel. Min. Nelson Jobim, maioria, DJ 13.6.2003. 9. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, na parte conhecida, julgada improcedente.” (grifei – ADI 3599/DF – DJ-e de 14.09.07 – Rel. Min. GILMAR MENDES)

E ainda: ADI/MC 484/PR, Rel. Min. CÉLIO BORJA, j. 06.06.91; ADI



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

1243-6, Rel. Min. **SYDNEY SANCHES**, j. 17.08.95; ADI 1.428-5, Rel. Min. **MAURÍCIO CORRÊA**, j. 01.04.96; ADI 1585/DF, Rel. Des. **SEPÚLVEDA PERTENCE**; AI-ARG 446679, Rel. Min. **ELLEN GRACIE**, j. 13.12.05; ADI 3599/DF - DJ-e de 14.09.07 - Rel. Min. **GILMAR MENDES**; RE 770329/SP, Rel. Min. **ROBERTO BARROSO**, j. 29.05.14.

Nesses termos, à luz desse entendimento, **também** por esse fundamento - **ausência de indicação específica de fonte de custeio** - **não** pode ser declarada **inconstitucional** a **Lei Municipal nº 11.863/16**, como pretendido. Embora genericamente, indicou-se a fonte de custeio ("**Art. 4º - As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias do Poder Executivo, suplementadas se necessário.**" - fls. 39).

Mais não é preciso acrescentar.

Nesses termos, à luz desses entendimentos, prevalecem hirtos os **arts. 1º, 2º, 4º e 6º da Lei nº 11.863/16**, **não** havendo que se falar em inconstitucionalidade.

Porém, em razão do vício de iniciativa inicialmente examinado, invalidam-se os **arts. 3º e 5º da Lei Municipal nº 11.863**, de 05 de fevereiro de 2016, por afronta aos **arts. 5º, 47, incisos II e XIV, e 144 da Constituição Estadual**.

3. Julgo procedente, em parte, a ação.

EVARISTO DOS SANTOS
Relator
(assinado eletronicamente)



Direta de Inconstitucionalidade nº 2037901-12.2016.8.26.0000
Comarca: São Paulo
Autor: Prefeito do Município de São José do Rio Preto
Réu: Presidente da Câmara Municipal de São José do Rio Preto

Voto nº 34.131

DECLARAÇÃO DE VOTO DIVERGENTE

I – Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de São José do Rio Preto visando à declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal 11.863 de 05 de fevereiro de 2016, que dispõe sobre a parada livre para desembarque de usuário do transporte coletivo de São José do Rio Preto.

Afirma o Autor, em síntese, que referida Lei encontra-se maculada por vícios insanáveis, uma vez que houve usurpação, pelo Poder Legislativo, da competência privativa do Chefe do Poder Executivo, a quem cabe dispor sobre o planejamento e gerenciamento dos serviços públicos municipais. Diante disso, requer seja julgada procedente a presente ação a fim de que se declare a inconstitucionalidade da lei impugnada.

A liminar foi deferida (fls. 18/19) e, após regular processamento do feito, a Câmara Municipal apresentou informações (fls. 25/29), ao final houve manifestação da douta Procuradoria-Geral de Justiça (fls. 54/60).

É a síntese do necessário.

II – Ouso divergir do ilustre Desembargador Relator, eis que os artigos 3º e 5º não apresentam, *permissa venia*, a eiva constitucional indicada no voto do ilustre Relator sorteado.

Isso porque, quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2004568-69.2016.8.26.00000, apontamos pela constitucionalidade da Lei Municipal 13.659 de 21 de outubro de 2015, do Município de Ribeirão Preto, eis que inexistia invasão da esfera de competência do Poder Executivo pelo Legislativo e, por consequência, ofensa aos artigos 5º e 25 da Constituição Estadual, uma vez que não há criação de despesas para os cofres públicos e nem criação de novos serviços a impactar a administração municipal.

No caso em tela, de acordo com a narrativa da petição inicial, a lei em questão versa sobre temas relacionados à Administração do Município, quais sejam, o planejamento e gerenciamento dos serviços públicos municipais. Isso porque pretende impor obrigações ao determinar que os veículos do sistema de transporte coletivo da referida municipalidade porem livremente para o desembarque de passageiros em determinado horário, como bem ressaltado pelo Des. EVARISTO DOS SANTOS o comando legislativo determinar que: “*que os deficientes físicos portadores de deficiência física locomotora, usuários de transporte coletivo, tenham o direito de embarcar e desembarcar, sem*

necessariamente obedecer a parada obrigatória em pontos de ônibus”.

De tal sorte, conforme a linha de raciocínio desenvolvida pelo autor, a norma ora impugnada estaria maculada por vícios insanáveis de iniciativa, uma vez que o Poder Legislativo, em observância ao princípio de tripartição dos Poderes, não poderia interferir em matérias relativas à Administração do Município.

Todavia, ao que pese os argumentos levantados pelo Prefeito da cidade de São José do Rio Preto acerca da violação da reserva de iniciativa e quebra ao princípio da separação de poderes, estes não merecem prosperar.

Segundo o art. 30, I, da Constituição Federal compete ao Município *"legislar sobre assuntos de interesse local"* e, ademais, conforme o art. 144 da Constituição Estadual cabe a este ente determinar a sua auto-organização. *In verbis:*

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.

Segundo a lição 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, 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



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais" (Direito Municipal Brasileiro, 17ª edição, 2ª tiragem, São Paulo, Malheiros Editores, 2014, pp. 760/761).

Destarte, não se pode constatar a existência de reserva da Administração, já que a matéria objeto da lide não se amolda em qualquer das disposições que permitem, excepcionalmente, a emissão de atos normativos pelo chefe do Poder Executivo sem interferência do Poder Legislativo.

A lei impugnada não tratou de matéria cuja iniciativa legislativa seja reservada ao Chefe do Poder Executivo, bem como não houve ofensa ao princípio da separação de poderes por invasão da esfera administrativa.

Inexiste, portanto, inconstitucionalidade por vício de iniciativa ou violação ao princípio da separação de poderes.

Este C. Órgão Especial, inclusive, já adotou posicionamento acerca da ausência de inconstitucionalidade de lei municipal que versava sobre matéria semelhante à ora analisada, *in verbis*:

Ação Direta de Inconstitucionalidade – Lei 13.658/2015 do Município de Ribeirão Preto que dispõe sobre a dispensa da parada dos ônibus urbanos somente nos pontos de embarque e desembarque de passageiros quando esta for solicitada por pessoas com deficiência – lei que não invade competência do executivo – precedente jurisprudencial – Ação improcedente. (Relator(a): Ferraz de Arruda; Comarca: São Paulo; Órgão julgador: Órgão Especial; Data do julgamento: 06/04/2016; Data de registro: 08/04/2016).

Também se deve consignar que o Supremo Tribunal Federal

possui entendimento consolidado sobre o tema (original sem grifos):

Vistos. O SINDICATO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS DO ESTADO DE SÃO PAULO – SEPTESP interpõe recurso extraordinário, com fundamento nas alíneas “a”, “c” e “d”, do permissivo constitucional, contra acórdão do Órgão Especial do Tribunal de Justiça paulista, assim ementado: “Ação Direta de Inconstitucionalidade - Lei nº 2.520 de 29 de dezembro de 1989 que disciplina o transporte gratuito de idosos, aposentados e pensionistas, e Lei nº 4.199 de 12 de agosto de 2005 que dispensa a parada de ônibus urbanos nos pontos normais de parada de embarque e desembarque de passageiros para portadores de deficiência física, ambas do Município de Mogi Guaçu – Não existência de reserva do Poder Executivo para sua iniciativa – Constitucionalidade reconhecida – Ação improcedente” (fl. 174).

(...)

Decido.

(...)

*O Tribunal de origem assentou não serem inconstitucionais as Leis nºs 2.520/89 e 4.199/05, do Município de Mogi Guaçu, sob o fundamento de que ao referido município seria possível editar legislação sobre esse tema, sendo certo ainda, que eventual diploma nesse sentido editado poderia decorrer de iniciativa parlamentar. Com efeito, tal entendimento está em sintonia com a jurisprudência desta Corte no sentido de que **os municípios podem legislar sobre assuntos de interesse local, destacando-se que o transporte coletivo de passageiros no âmbito de seus respectivos territórios inegavelmente se insere dentro dessa qualificação.** Nesse sentido, citem-se os seguintes trechos de precedentes do Plenário desta Suprema Corte, assim dispondo: “(...) 1. A Constituição do Brasil estabelece, no que tange à repartição de competência entre os entes federados, que os assuntos de interesse local competem aos Municípios. Competência residual dos Estados-membros --- matérias que não lhes foram vedadas pela Constituição, nem estiverem contidas entre as competências da União ou*

dos Municípios. 2. A competência para organizar serviços públicos de interesse local é municipal, entre os quais o de transporte coletivo [artigo 30, inciso V, da CB/88] (...)” (ADI nº 845/AP, Relator o Ministro Eros Grau, DJe de 7/3/08). “(...) A Carta de 1988 estabelece as esferas de competência dos entes federados para a definição das linhas de transporte coletivo de passageiros, cabendo aos Estados as intermunicipais e aos Municípios as intramunicipais, nada impedindo, obviamente, que o serviço de transporte intermunicipal se exerça no território municipal, utilizando-se, mesmo, de logradouros que também servem de itinerário para o transporte local (...)” (RE nº 107.337-EDv/RJ, Relator para o acórdão o Ministro Ilmar Galvão, DJ de 8/6/01). **E tampouco há que se falar em vício de iniciativa quanto à origem dessas leis, pois nenhuma delas interfere na administração pública municipal, pois se limitam, respectivamente, a disciplinar a concessão de identificação aos portadores de gratuidade legal para uso de meio de transporte público e a permitir que coletivos parem em locais diversos dos demarcados, para desembarque de passageiros portadores de deficiência. Ora, tais diplomas legais em nada interferem com a administração pública, concernente ao transporte coletivo de passageiros, no âmbito do município de Mogi Guaçu, pois não impõem obrigações ao Chefe do Poder Executivo Municipal sobre o tema, tampouco disciplinam, de forma diversa à anteriormente existente, a forma de prestação desse serviço público, naquela cidade.** (...) Correta, pois, a decisão regional, a não merecer reparos. Ante o exposto, nego provimento ao recurso extraordinário. (RE 573040, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, julgado em 29/11/2011, publicado em DJe-231 DIVULG 05/12/2011 PUBLIC 06/12/2011)

Ante o exposto, forçoso concluir que inexistente invasão da esfera de competência do Poder Executivo pelo Legislativo e, por consequência, ofensa aos artigos 5º e 25 da Constituição Estadual, uma vez que não há criação



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

de despesas para os cofres públicos e nem criação de novos serviços a impactar a administração municipal.

Não se trata de regime de concessão ou permissão de serviços públicos, mas de mera facilitação ao desembarque dos passageiros que se utilizam do transporte coletivo em determinado horário ou aos que possuem necessidades especiais. A norma ora impugnada não versa sobre conteúdo específico (reitere-se, sobre concessão ou permissão), mas genérico e, portanto, circunscrito ao âmbito concorrente de atuação da Câmara dos Vereadores.

A Lei Municipal ora questionada possui tão somente o intuito de atender aos interesses dos cidadãos que fazem uso do transporte público e possuam deficiência física.

Não se trata de disciplinar, de forma diversa à anteriormente existente, o modo de prestação deste serviço público naquela cidade, mas sim de garantir o direito à segurança e acessibilidade daqueles que necessitam de meios de transporte públicos para se locomoverem.

Ante o exposto, pelo meu voto, julgo improcedente a ação, declarando a constitucionalidade da Lei Municipal 11.863 de 05 de fevereiro de 2016, do Município de São José do Rio Preto.

PÉRICLES PIZA

Desembargador



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Este documento é cópia do original que recebeu as seguintes assinaturas digitais:

Pg. inicial	Pg. final	Categoria	Nome do assinante	Confirmação
1	12	Acórdãos Eletrônicos	GETULIO EVARISTO DOS SANTOS NETO	3F88136
13	19	Declarações de Votos	PERICLES DE TOLEDO PIZA JUNIOR	41D5EDA

Para conferir o original acesse o site:

<https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do>, informando o processo 2037901-12.2016.8.26.0000 e o código de confirmação da tabela acima.