



Câmara Municipal de Mogi das Cruzes
Estado de São Paulo

Av. Vereador Narciso Yague Guimarães, 381 - CEP: 08780-902 - Fone: 4798-9500- Fax: 4798-9583
E-mail: cmmc@cmmc.sp.gov.br

JUSTIFICATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 42 /2013.

52

CONSIDERADO OBJETO DE DELIBERAÇÃO E
DESPACHADO AS COMISSÕES DE

- Assessoria Jurídica
- Justiça e Redação
- Finanças e Orçamento

Educação

Cultura

Sala das Sessões em 22/03/2013

2.º Secretário

Colendo Plenário

A literatura é essencial para a formação da cultura de um país. Ela colabora para o desenvolvimento das capacidades de imaginação, percepção, reflexão e criatividade. Mantém vivos o idioma pátrio e os processos comunicativos. Dá formação crítica e histórica ao cidadão. A literatura de um país é patrimônio valioso de todos os cidadãos. Facilitar o acesso à produção literária é fortalecer um direito da comunidade e contribuir para o desenvolvimento da sociedade.

Num país como o Brasil, onde os índices de alfabetização e de leitura ainda são preocupantes, é vital que os Estados e Municípios invistam em políticas públicas para a formação de leitores, incluindo todos os segmentos da cadeia produtiva da literatura e do livro-a saber, autores, editoras, livrarias, bibliotecas, escolas e outras instituições de educação e cultura.

A cidade de Mogi das Cruzes, como centro cultural e apoio aglutinador da produção literária pode desenvolver Programa de Incentivo à Leitura como o ora proposto neste Projeto de Lei. O primeiro contato que a criança tem com o livro acontece no ambiente familiar e escolar. No entanto, é preciso desenvolver técnicas de aproximação entre o livro e seu leitor. Estimular a leitura com a programação de visitas dos autores nas bibliotecas municipais e escolas da rede municipal de ensino, por exemplo, podem não só despertar a



Câmara Municipal de Mogi das Cruzes
Estado de São Paulo

Av. Vereador Narciso Yague Guimarães, 381 - CEP: 08780-902 - Fone: 4798-9500- Fax: 4798-9583
E-mail: cmmc@cmmc.sp.gov.br

curiosidade pela obra literária como estimular o leitor a se aventurar na própria produção literária.

Criar festivais e concursos que permitam a divulgação e surgimento de novos artistas, assim como realizar eventos que possam divulgar obras e facilitar o acesso à compra de livros é contribuir para a formação cultural de nosso povo.

A educação é direito social assegurado pelo artigo 6º da Constituição Federal, sendo dever do Município garantir educação inclusiva que garanta as pré-condições de aprendizagem e acesso aos serviços educacionais e a provisão de condições para que o processo educativo utilize meios de difusão, educação e comunicação visando o pleno desenvolvimento da pessoa preparam para o exercício consciente da cidadania, nos termos do inciso IV do artigo 203 e artigo 204 da Lei Orgânica do Município.

Plenário Vereador Dr. Luiz Beraldo de Miranda, 15 de março de 2013.


Jean Lopes
Vereador – PCdoB



03
07

Câmara Municipal de Mogi das Cruzes
Estado de São Paulo

Av. Vereador Narciso Yague Guimarães, 381 - CEP: 08780-902 - Fone: 4798-9500- Fax: 4798-9583
E-mail: cmmc@cmmc.sp.gov.br

PROJETO DE LEI Nº. 42 /2013

*Institui o Programa Permanente
de Incentivo a Leitura, e da
outras providencias.*

A CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI DAS CRUZES DECRETA:

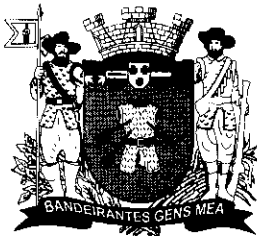
Art. 1º - Fica instituído o Programa Permanente de Incentivo à Leitura a ser desenvolvido em parceria com a sociedade civil e iniciativa privada, no âmbito do município de Mogi das Cruzes.

Art. 2º - O incentivo de que trata o artigo primeiro desta lei terá os seguintes objetivos:

- I - estimular o hábito da leitura;
- II - aproximar os autores e editoras do público leitor;
- III - facilitar o acesso às obras literárias;
- IV - estimular o surgimento de novos autores;
- V - contribuir para a preservação da língua e cultura nacional e
- VI - contribuir para a formação crítica e cultural da população Mogiana;
- VII - Inclusão da Leitura de Livro Digital.

Art. 3º - As ações do Programa Permanente de Incentivo à Leitura incluirão:

- I - estímulo à realização de visitas dos autores junto à rede de ensino municipal e bibliotecas municipais;
- II - estímulo à realização de feiras literárias na rede de ensino municipal com participação das editoras e disponibilização de livros;
- III - estímulo à realização de palestras e debates com escritores e poetas nas bibliotecas municipais;
- IV - elaboração de cursos e oficinas de criação literária nos espaços públicos **socioculturais e socioeducacionais; Biblioteca, Teatro CENFORPE, CIARTE, Casarão do Carmo e Escolas municipais;**



Câmara Municipal de Mogi das Cruzes
Estado de São Paulo

Av. Vereador Narciso Yague Guimarães, 381 - CEP: 08780-902 - Fone: 4798-9500- Fax: 4798-9583
E-mail: cmmc@cmmc.sp.gov.br

V - realização de festivais, concursos, exposição de textos e poesias na rede municipal de ensino e bibliotecas municipais;

VI - edição e distribuição gratuita na rede municipal de ensino, bibliotecas municipais e veículos coletivos de livretos de poesia e contos de autores que estão em domínio público;

VII – Incentivar o aluno à leitura através dos recursos da informática educativa, considerando-se que ler é atribuir sentido às imagens e às palavras, fomentando, inclusive, concursos e olimpíadas de redação via internet nas escolas, utilizando seus próprios laboratórios de informática;

Parágrafo único O Poder Executivo pode divulgar novos autores em seu sítio ou outras publicações oficiais.

Art. 4º - O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de 60 (sessenta) dias à partir de sua publicação.

Art. 5º - As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

Art. 6º - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário.

Art. 7º. – Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Plenário Vereador Dr. Luiz Beraldo de Miranda, 26 de março de 2013.


Jean Lopes
Vereador – PCdoB



Câmara Municipal de Moji das Cruzes

Estado de São Paulo

Av. Vereador Narciso Yague Guimarães, 381 – CEP: 08780-902 – Fone: 4798-9500 – Fax: 4798-9583
e-mail: cmmc@cmmc.com.br



ASSESSORIA JURÍDICA

PROCESSO n.º	052/13
PROJETO DE LEI n.º	042/13
PARECER n.º	049/13

De iniciativa legislativa do Ilustre Vereador Jean Carlos Soares Lopes, dispõe sobre: **“INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA PERMANENTE DE INCENTIVO À LEITURA”**.

A matéria vem instruída com a **JUSTIFICATIVA** ao projeto de Lei nº 42/2013 onde o autor apresenta os motivos que deram ensejo a iniciativa legislativa, **(fl.01)**. O Projeto de Lei **(fl.02)** encontra-se distribuído em **7(sete) artigos**.

É o relatório.

A teor da Justificativa apresentada, verifica-se que a pretensão do autor tem como objetivo instituir o Programa Permanente de incentivo à Leitura, com o objetivo de facilitar o acesso às obras literárias, estimulando realização de feiras literárias na rede de ensino municipal, palestras e debates com escritores e poetas nas bibliotecas municipais, cursos nos espaços públicos socioculturais, biblioteca, teatro Cemforpe, Ciarte, Casarão do Carmo e Escolas Municipais.

Em que pese, a iniciativa legislativa apresentada pelo Ilustre Vereador, sob o aspecto jurídico, inicialmente temos a considerar que o projeto padece de vício em sua formação, visto que, pertence ao prefeito a legitimidade para a apresentação de projeto de lei sobre matéria que se refira ao serviço público de educação.



Câmara Municipal de Moji das Cruzes

Estado de São Paulo

Av. Vereador Narciso Yague Guimarães, 381 – CEP: 08780-902 – Fone: 4798-9500 – Fax: 4798-9583
e-mail: cmmc@cmmc.com.br



Ademais, a matéria sobre a qual versa a proposta legislativa ao intervir de forma cogente junto ao Poder Executivo fere a independência dos poderes, nos termos do art. 2º da Constituição Federal, determinando procedimento a proceder em suas funções típicas do Executivo.

Note-se, que para a criação de projeto ou programa Municipal é necessário a edição de lei específica, pois acarretará despesas extras a municipalidade gerando impacto orçamentário contrariando o art.167, inc.I da Constituição Federal.

Em idêntica proposição o Município de Jandira – SP, aprovou Lei que foi objeto de ADIN junto ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, resultando daí a Declaração de Inconstitucionalidade da Lei Municipal conforme referenciado no parecer anexo da NDJ.

Ademais, a cópia do parecer da Editora NDJ que acompanha a manifestação da Assessoria Jurídica desta Casa, traz argumentos tantos que corroboram o posicionamento aqui adotado, mais ainda, lastreia a argumentação em posições doutrinárias e jurisprudenciais concernentes ao vício formal apontado no presente parecer.

Nesse Sentido também colacionamos alguns julgados:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Municipal de iniciativa parlamentar que autoriza a criação pelo Poder Executivo de programa educacional que objetiva estimular o hábito da leitura, com o projeto "Gostar de Ler" - vício de iniciativa - sanção do Chefe do Executivo que não convalida o vício formal - natureza teleológica da lei seja determinar, seja autorizar que não inibe o vício de iniciativa – ação procedente.



Câmara Municipal de Moji das Cruzes

Estado de São Paulo

Av. Vereador Narciso Yague Guimarães, 381 – CEP: 08780-902 – Fone: 4798-9500 – Fax: 4798-9583
e-mail: cmmc@cmmc.com.br



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
Lei complementar de iniciativa de vereador, que determina a criação de campanha permanente de doação de livros e revistas para as bibliotecas e escolas municipais. Ato normativo que viola os princípios da separação de poderes e da iniciativa reservada de lei ao Prefeito Municipal, afrontando artigos da Constituição Estadual Paulista. Pedido procedente. VOTO Nº 10527, ÓRGÃO ESPECIAL - SÃO PAULO, AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 136 705-0/5 REQUERENTE PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MAUÁ REQUERIDO PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE MAUÁ Rei Des. CANELLAS DE GODOY.

Assim, ultrapassadas as questões de mérito que deverão ser debatidas pelo Egrégio Plenário desta Casa, sob o aspecto legal há óbice formal que impede a normal tramitação do Projeto de Lei nº16/2013.

Era o que tínhamos a manifestar

AJ, 08 de abril de 2013.


Fernando Boratto Rossi
Assessor Jurídico

Visto, de acordo.


Nilton Siqueira de Moraes
Coordenador Jurídico

CONSULTA/1928/2013/TR

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI DAS CRUZES – SP

At.: Sr. Fernando Boratto Rossi

Administração Municipal – Projeto de lei, de autoria de vereador, que "Institui o Programa Permanente de Incentivo a Leitura, e dá outras providências" – Serviço público de educação com atribuições a órgãos do Poder Executivo e instituição de programas como criação de despesas públicas – Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo – Entendimento jurisprudencial – Observações pertinentes.

CONSULTA:

Análise de projeto de lei, de autoria de vereador, que "Institui o Programa Permanente de Incentivo a Leitura, e dá outras providências".

ANÁLISE JURÍDICA:

Diante do que nos foi proposto, temos a considerar, inicialmente, para a criação de um projeto ou **programa municipal** é necessário a edição de lei específica, **de iniciativa do Chefe do Poder Executivo**, tendo em vista que haverá criação de despesas, não podendo ser efetivada por outro ato normativo ou ainda **por iniciativa do Poder Legislativo, como se verifica no presente projeto de lei.**

Anote-se, ainda, que é vedado o "***início de programas ou projeto não incluídos na lei orçamentária anual***" (destaques nossos), em conformidade com o art. 167, inc. I, da CF/88, e, por essa razão, a iniciativa, para estabelecer os orçamentos anuais, *in casu*, Lei de Diretrizes Orçamentárias, a fim de incluir eventual



programa é exclusiva do Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 165, inc. III, da CF/88.

Desta forma, referido projeto de lei também teria o condão de aumentar as despesas municipais e criar atribuições a secretarias, departamentos e órgãos do Executivo, como se verifica nas ações do Programa, razão pela qual o presente projeto de lei, *a nosso ver, somente* poderia prosperar se a iniciativa fosse do Chefe do Poder Executivo, em conformidade com o art. 80 da Lei Orgânica do Município.

Nesse sentido, verifica-se que o presente projeto de lei padece de vício em sua formação, qual seja, vício de iniciativa, tendo em vista ser de autoria de membro do Poder Legislativo.

Isso por que administrar e regulamentar os serviços públicos municipais, seja qual for a espécie, saúde, educação, transportes, entre outros, são atribuições típicas do Executivo municipal, enquadradas como "organização administrativa do Poder Executivo e servidores municipais;" e "criação, estruturação e atribuição dos órgãos da administração pública municipal", nos termos dos incs. IV e V do art. 80 da LOM respectiva.

Decorre daí, portanto, o fato de pertencer ao prefeito a legitimidade para apresentar projeto de lei cuja matéria se refere ao serviço público de educação, *in casu*, instituindo o programa permanente de incentivo à leitura, não sendo possível sua substituição neste mister por nenhum membro do Poder Legislativo local.

Nessa mesma linha de raciocínio, saliente-se, ainda, que o projeto de lei acabaria por obrigar o Poder Executivo a proceder de uma determinada maneira, ferindo a independência dos poderes, insculpida no art. 2º da CF/88, posto que impõe ao Poder Executivo a forma de como este deve proceder em suas funções típicas.

Portanto, pertence ao prefeito a legitimidade para apresentar o referido projeto de lei, não sendo possível sua substituição neste mister por nenhum membro do Poder Legislativo local, a fim de não caracterizar vício de constitucionalidade.



Por fim, para corroborar todo o exposto, vale destacar decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo sobre a iniciativa de leis que tratam de serviço público de educação, vejamos:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Estadual nº 12 524, de 2 de janeiro de 2007, que dispõe sobre a ‘Criação do Programa Estadual para Identificação e Tratamento da Dislexia na Rede Oficial de Educação’ Norma de iniciativa parlamentar. **Ato típico de administração, de atribuição exclusiva do Chefe do Poder Executivo** Invasão da esfera de atuação do Governador do Estado, a quem compete gerir a administração pública estadual, cabendo-lhe, segundo o seu poder discricionário, avaliar a oportunidade e a conveniência de criar programa para identificação e tratamento de dislexia na rede oficial de educação, com imposição de obrigações as Secretarias da Educação e da Saúde. Hipótese, ademais, que implica em criação de despesa pública, sem que tenha havido previsão na lei orçamentária, com indicação das fontes de custeio. Ofensa ao princípio constitucional da separação e independência de poderes. Violação dos artigos 5º, 25, 47, II, e 176, I, todos da Carta Política Estadual. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da lei impugnada” (TJ/SP, ADIn. nº 1609960200, Rel. Mário Devienne Ferraz, Comarca de São Paulo, Órgão Especial, j. de 13/8/08) (destaques nossos e do original).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Municipal n. 1.738/08 de Jandira, que instituiu o ‘Programa Escolar - Leve Leite’ - Ofensa ao princípio constitucional da independência dos Poderes ao legislar sobre matéria de exclusiva competência do Executivo, consistente na organização de serviço público - Criação de despesa sem correspondente indicação específica de custeio - O exercício de controle externo de fiscalização não justifica O Legislativo imiscuir-se em atos de planejamento da Administração - Afronta aos arts. 47, II e XIV, da CE; 5º, 'caput', da CE; 24 § 2º, item 1, da CE; 25 e 144 da CE - Ação procedente” (TJ/SP, ADIn. nº 1718140900, Rel. Paulo Travain, Comarca de São Paulo, Órgão Especial, j. de 20/5/09).

Essas são as considerações que nos parecem pertinentes à consulta formulada, sem embargo e demonstrando, desde já, o nosso respeito às eventuais opiniões divergentes que possam existir sobre o tema aqui abordado.

São Paulo, 4 de abril de 2013.

Elaboração:



Tatiana Rigorini Navarro
OAB/SP 242.447

Aprovação da Diretoria NDJ



Angelo Iadecico
Superintendente

50



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO



ACÓRDÃO

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




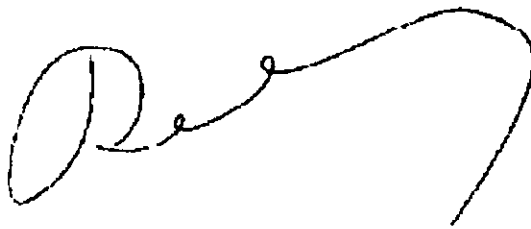
Vistos, relatados e discutidos estes autos de AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI nº 142.805-0/0-00, da Comarca de SÃO PAULO, em que é requerente PREFEITO DO MUNICIPIO DE BERTIOGA sendo requerido PRESIDENTE DA CAMARA MUNICIPAL DE BERTIOGA:

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores CELSO LIMONGI (Presidente), LUIZ TÂMBARA, ROBERTO VALLIM BELLOCCHI, JARBAS MAZZONI, BARBOSA PEREIRA, ROBERTO STUCCHI, MUNHOZ SOARES, WALTER DE ALMEIDA GUILHERME, SOUSA LIMA, CANGUÇU DE ALMEIDA, PENTEADO NAVARRO, MARCUS ANDRADE, MAURÍCIO FERREIRA LEITE, OSCARLINO MOELLER, PALMA BISSON, RIBEIRO DOS SANTOS, ARMANDO TOLEDO, VIANA SANTOS, DEBATIN CARDOSO, PEDRO GAGLIARDI, MÁRIO DEVIENNE FERRAZ e ALOÍSIO DE TOLEDO CÉSAR.

São Paulo, 12 de setembro de 2007.


CELSO LIMONGI
Presidente


RUY CAMILO
Relator

49



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Voto nº 17221 (Órgão Especial)
Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 142.805-0/0
Recte(s): Prefeito do Município de Bertioga
Recdo(s): Presidente da Câmara Municipal de Bertioga
Comarca: São Paulo

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Municipal de iniciativa parlamentar que autoriza a criação pelo Poder Executivo de programa educacional que objetiva estimular o hábito da leitura, com o projeto “Gostar de Ler” – vício de iniciativa – sanção do Chefe do Executivo que não convalida o vício formal – natureza teleológica da lei seja determinar, seja autorizar que não inibe o vício de iniciativa - ação procedente.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito Municipal de Bertioga, objetivando o decreto de inconstitucionalidade da Lei n 690, de 29 de março de 2006, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre autorização de criação pelo Poder Executivo de programa educacional que objetiva estimular o hábito da leitura, com o projeto “Gostar de Ler”, por ofensa aos artigos 5º, 47, III, 111, 144 e 176 da Constituição Estadual



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Denegada a liminar pela Relatoria, a Fazenda Pública do Estado de São Paulo, citada, manifestou desinteresse na defesa do ato impugnado (fls. 337/338)

Em suas informações, o Senhor Presidente da Câmara Municipal de Bertiooga sustentou a constitucionalidade da lei atacada, requerendo a improcedência da ação (fls. 340/355).

Parecer da Douta Procuradoria Geral de Justiça pela procedência da ação (fls. 428/438)

É o relatório.

A ação procede

Com efeito, trata-se de pretensão de declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 690 de 29 de março de 2006 que assim dispõe

Artigo 1º - *“Fica autorizada a criação, pelo Poder Executivo Municipal do programa “Gostar de Ler”, que objetiva estimular o hábito de leitura junto à sociedade como mecanismo eficaz de desenvolvimento educacional”.*

(.)

“Artigo 3º - Poderá o Poder Executivo Municipal realizar campanhas, concursos, gincanas, torneios e similares visando que os participantes do programa apresentem resenhas literárias dos livros lidos e ou apresentação de livros por ele elaborados”;

(...)

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 142.805-0/0 – São Paulo



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Artigo 4º - Poderá o Executivo Municipal firmar parcerias com a iniciativa privada em geral, observando:

(.)

Artigo 5º - Poderá o Poder Executivo Municipal firmar convênios ou consórcios com outros órgãos da administração pública direta, indireta, autárquica ou fundacional, de qualquer nível ou esfera de governo visando a consecução dos objetivos elencados no artigo anterior e, ainda:

(.)

Artigo 7º - A secretaria de Educação promoverá anualmente a 'Feira do Livro' como mecanismo de apoio ao programa previsto nesta Lei, e que terá como objetivo:...."

(...)

Artigo 10º - As despesas decorrentes da presente lei onerarão as rubricas próprias do orçamento vigente

(...)"

Não obstante tenha sido denegada a liminar, em análise perfunctória da questão, a Lei nº 690/2006 do Município de Bertoga não resiste a uma análise mais acurada da sua constitucionalidade. à vista da ocorrência de vício formal em todo o seu conteúdo, notadamente nos artigos suso referidos

Consoante lição do e Ministro Gilmar Ferreira Mendes, "*costuma-se proceder à distinção entre Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 142.805-0/0 - São Paulo*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



inconstitucionalidade material e formal, tendo em vista a origem do defeito que macula o ato questionado. Os vícios formais afetam o ato normativo singularmente considerado, independentemente de seu conteúdo, referindo-se, fundamentalmente, aos pressupostos e procedimentos relativos à sua formação. Os vícios materiais dizem respeito ao próprio conteúdo do ato, originando-se de um conflito com princípios estabelecidos na Constituição”¹.

Tratando da inconstitucionalidade formal, esclarece o grande constitucionalista que *“os vícios formais traduzem defeito de formação do ato normativo, pela inobservância de princípio de ordem técnica ou procedimental ou pela violação de regras de competência. Nesses casos, viciado é o ato nos seus pressupostos, no seu procedimento de formação, na sua forma final”².*

Nesse passo, referido diploma legal invade a esfera de competência privativa do Chefe do Executivo local Hely Lopes Meirelles, sobre o tema leciona que *“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*

¹ *Controle de Constitucionalidade aspectos jurídicos e políticos* SP Saraiva, 1990, p 28

² *Op cit*, pg 32

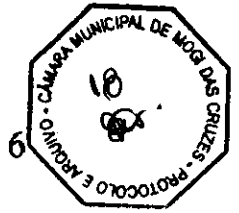


PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



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,

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 142.805-0/0 – São Paulo



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental”³

Assim sendo, declarada a exclusividade dessa iniciativa prerrogativa irrenunciável, “Se a Câmara, desatendendo à privatividade do Executivo para esses projetos, votar e aprovar lei sobre tais matérias, caberá ao Prefeito vetá-las por inconstitucionais. Sancionadas e promulgadas que sejam, nem por isso nos afigura que convesçam do vício inicial⁴, porque o Executivo não pode renunciar prerrogativas institucionais, inerentes às suas funções, como não pode delegá-las ou aquiescer em que o Legislativo as exerça”⁵.

E, mais, consoante deixei assente em voto proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 109 489-0/5 “em hipóteses semelhantes, tem o Colendo Plenário do Tribunal de Justiça, de modo reiterado, afastado a interferência do Poder Legislativo sobre atividades e providências afetas ao Chefe do Poder Executivo, fixando o entendimento de que ‘ao

³ Hely Lopes Meirelles, *Direito Municipal Brasileiro* SP Malheiros, 11ª ed, 2000, p 506-507

⁴ No mesmo sentido, alias, já se pronunciou o Pretório Excelso, deixando assente que a sanção aposta pelo Chefe do Executivo a projetos erivados pela usurpação de iniciativa não possui eficácia convalidatória, isto é, não tem o condão de tornar o projeto válido (Cf Rep nº 890-GB/74, RTJ 69/629 - EMENTA “A sanção não supre a falta de iniciativa ex vi do disposto no art. 57, parágrafo único, da Constituição, que alterou o direito anterior” No mesmo sentido “a falta de iniciativa, quando se trata de competência reservada, não pode ser convalidada pela sanção, do mesmo modo que o projeto de lei votado sem quorum. O vício de origem opera ex nunc, não podendo o ato de sanção convalidá-lo” (apud Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins, *Comentários à Constituição do Brasil* São Paulo Saraiva, Vol IV, Tomo I, p 385)

⁵ Hely Lopes Meirelles, op cit, p 629

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 142.805-0/0 – São Paulo



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



executivo haverá de caber sempre o exercício de atos que impliquem no gerir as atividades municipais. Terá, também, evidentemente, a iniciativa das leis que lhe propiciem a boa execução dos trabalhos que lhe são atribuídos. Quando a Câmara Municipal, o órgão meramente legislativo, pretende intervir na forma pela qual se dará esse gerenciamento, está a usurpar funções que são de incumbência do Prefeito' (Adin nº 53.583-0, Rel. Des. Fonseca Tavares, no mesmo sentido, Adm nº 43.987, Rel. Des. Oetter Guedes; Adm nº 38.977, Rel. Des. Franciulli Netto; Adin nº 41.091, Rel. Des. Paulo Shintate).

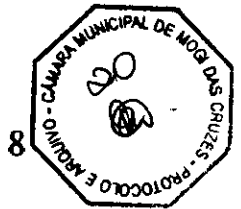
Donde se concluir que, por força do princípio da independência e harmonia dos Poderes, a Câmara de Vereadores e o Prefeito têm funções específicas e separadas, embora atuem conjuntamente na prática de alguns atos e, em certos casos, colaborem para a formação de um mesmo ato, como ocorre com a lei, ato complexo que é, sempre no intuito de seu aperfeiçoamento. Todavia, a regra constitucional impõe a privatividade de atos próprios da Câmara (Poder Legislativo) e do Prefeito (Poder Executivo), sendo regra a indelegabilidade dessas funções, salvo exceções expressamente previstas na Constituição.

Ainda, é de se observar que 'quando a iniciativa é reservada, de vinculação íntima com a função essencial cometida a determinado Poder, não cabe a outro, quanto a esta, iniciativa legislativa secundária ou derivada, pois isto seria invalidar a reserva constitucional estabelecida' (Adin 14 029-0, 23 11 94, Rel. Des. Alves Braga)''

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 142.805-0/0 – São Paulo



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



E nem se diga que a utilização, em seu bojo, do verbo “autorizar” teria o condão de afastar o vício de iniciativa que a lei contém, uma vez que não tem nenhuma norma que “obrigue” a observância e implantação do programa “gostar de ler”, consoante manifestação do Presidente da Câmara Municipal de Bertiooga (fls 340/355).

Ora, consoante trabalho de Sérgio Resende de Barros publicado no sítio eletrônico [http //www.srbarros.com br/artigos](http://www.srbarros.com.br/artigos), *“Insistente na prática legislativa brasileira, a “lei” autorizativa constitui um expediente, usado por parlamentares, para granjear o crédito político pela realização de obras ou serviços em campos materiais nos quais não têm iniciativa das leis, em geral matérias administrativas. Mediante esse tipo de “leis” passam eles, de autores do projeto de lei, a co-autores da obra ou serviço autorizado. Os constituintes consideraram tais obras e serviços como estranhos aos legisladores e, por isso, os subtraíram da iniciativa parlamentar das leis. Para compensar essa perda, realmente exagerada, surgiu “lei” autorizativa, praticada cada vez mais exageradamente. Autorizativa é a “lei” que – por não poder determinar – limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder. O texto da “lei” começa por uma expressão que se tornou padrão: “Fica o Poder Executivo autorizado a...”. O objeto da autorização – por já ser de competência constitucional do Executivo – não poderia ser “determinado”, mas é apenas “autorizado” pelo Legislativo. Tais “leis”, óbvio, são sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria cabimento o Executivo se autorizar a si próprio, muito menos onde já o autoriza a própria Constituição. Elas constituem um vício patente”. (...)*7. **Inconstitucionalidade da “lei” autorizativa** - Como ocorre na federação para os entes federativos, igualmente na separação de poderes a **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 142.805-0/0 – São Paulo**



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



competência básica de cada Poder é fixada pela ordem constitucional, integrada pelas constituições federal e estaduais e leis orgânicas municipais. Aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, compete o que a ordem constitucional lhes determina ou autoriza. Fixar competência dos Poderes constituídos, determinando-os ou autorizando-os, cabe ao Poder Constituinte no texto da constituição por ele elaborada. A ordem constitucional é que fixa as competências legislativa, executiva e judiciária. Pelo que, se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional. Não é só inócua ou rebarbativa. É inconstitucional, porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir, ferendo a Constituição por ele estatuída. O fato de ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinativa, sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares. Vale dizer, a natureza teleológica da lei – o fim: seja determinar, seja autorizar – não inibe o vício de iniciativa. A inocuidade da lei não lhe retira a inconstitucionalidade. A iniciativa da lei, mesmo sendo só para autorizar, invade competência constitucional privativa”

Daí porque, julga-se procedente a ação, para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 690, de 29 de março de 2006 do Município de Bertoga, fazendo-se as devidas comunicações.

RUY CAMILO
Relator



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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



ACÓRDÃO



01375241

Vistos, relatados e discutidos estes autos de AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI nº 136.705-0/5-00, da Comarca de SÃO PAULO, em que é requerente PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MAUA sendo requerido PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE MAUA:

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores CELSO LIMONGI (Presidente, sem voto), LUIZ TÂMBARA, ROBERTO VALLIM BELLOCCHI, PASSOS DE FREITAS, MARCO CÉSAR, MUNHOZ SOARES, CANGUÇU DE ALMEIDA, PENTEADO NAVARRO, MARCUS ANDRADE, IVAN SARTORI, MAURÍCIO FERREIRA LEITE, OSCARLINO MOELLER, RENATO NALINI, RIBEIRO DOS SANTOS, VIANA SANTOS DEBATIN CARDOSO, REIS KUNTZ, BORIS KAUFFMANN, PAULO TRAVAIN, WALTER SWENSSON, ELLIOT AKEL, JOSÉ LUIZ GAVIÃO DE ALMEIDA E ARMANDO TOLEDO.

São Paulo, 04 de julho de 2007.

CELSO LIMONGI
Presidente

CANELLAS DE GODOY
Relator



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



VOTO Nº 10527

ÓRGÃO ESPECIAL – SÃO PAULO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 136 705-0/5

REQUERENTE PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MAUÁ

REQUERIDO PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE MAUÁ

Rel Des CANELLAS DE GODOY

Ação direta de Inconstitucionalidade. Lei complementar de iniciativa de vereador, que determina a criação de campanha permanente de doação de livros e revistas para as bibliotecas e escolas municipais. Ato normativo que viola os princípios da separação de poderes e da iniciativa reservada de lei ao Prefeito Municipal, afrontando artigos da Constituição Estadual Paulista. Pedido procedente.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido liminar de suspensão da lei guerreada, promovida pelo **PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MAUÁ** em face da Lei Complementar Municipal nº 3 934, de 9 de março de 2006, promulgada pelo **PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE MAUÁ**, que institui a campanha permanente de doação de livros e revistas para as bibliotecas e escolas municipais, é dá outras providências.

Aduz o Alcaide violação do princípio da separação e harmonia entre os poderes, ocorrência de vício de iniciativa e inexistência de prévia



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



dotação orçamentária Assim, pretende seja a referida norma declarada inconstitucional com efeitos *ex tunc* e *erga omnis* e, via de consequência, desobrigada a Prefeitura de cumprir ou exigir que se cumpram seus ditames (fls 2/11)

A liminar foi concedida para suspender a vigência e a eficácia da Lei Municipal 3.934/06 até o julgamento da ação (fls 29/30)

Nos termos do art 671 do Regimento Interno desta Corte, o Procurador-Geral do Estado foi criado, mas deixou de se manifestar na defesa do ato impugnado, por entender ser a matéria exclusivamente local (fls 42/43)

A seguir, embora notificada, a Câmara Municipal de Mauá deixou de prestar informações (fl 44)

A douta Procuradoria-Geral de Justiça opinou pela procedência do pedido (fls 46/50)

É o relatório

A lei guerreada, originada de projeto de iniciativa de vereador e promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal, após rejeição de veto do Prefeito, tem a seguinte redação



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Art 1º Fica instituída, no Município de Mauá, a Campanha Permanente de Doação de Livros e Revistas para as bibliotecas e escolas municipais, a ser comemorada no mês de outubro

Art 2º As doações poderão ser feitas por pessoas físicas ou jurídicas.

§ 1º As doações recebidas serão avaliadas, no que diz respeito ao seu estado de conservação, sendo, de acordo com o resultado da avaliação, encaminhadas para uso ou reciclagem

§ 2º A Administração emitirá certificado de doação aos doadores de livros

§ 3º Os livros recebidos deverão ser identificados, em sua contracapa ou em outro local visível, com o nome do doador e a data da doação

Art 3º A divulgação e a organização da Campanha ficarão a cargo da Secretana Municipal de Educação e Cultura

Parágrafo único. A divulgação de que trata este Artigo deverá ser ampla, abrangendo todo o Município

Art 4º A Prefeitura Municipal, através do órgão competente, encaminhará à imprensa local e à Câmara Municipal os nomes dos doadores, classificando-os como pessoas físicas ou jurídicas, e o título do livro doado

Art 5º As despesas decorrentes da execução da presente lei, onerarão as verbas próprias do orçamento vigente