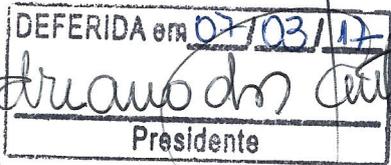




CÂMARA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE TREMEMBÉ

“CASA JOÃO DE SOUZA PEREIRA”

INDICAÇÃO Nº 070

<u>ASSUNTO:</u> AO PREFEITO MUNICIPAL – Solicita ao Chefe do Poder Executivo providências para a Implantação do Programa Educação no Trânsito, conforme modelo de lei anexa, na forma que especifica.	PROTOCOLO Nº <u>150</u> DATA <u>24/02/17</u> DESPACHO:  <i>Aracão dos Anjos</i> Presidente
---	--

SENHORES VEREADORES,

INDICAMOS, na forma regimental, ao Senhor MARCELO VAQUELI, Chefe do Executivo, para que sejam tomadas providências para a Implantação do Programa Educação no Trânsito, conforme modelo de lei anexa.

Esclarecemos que a iniciativa do presente projeto de lei é privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, conforme vem entendendo o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

SALA DAS SESSÕES, EM 24 DE FEVEREIRO DE 2017.


VAGNER LEANDRO DE LIMA
Vereador

PROJETO DE LEI Nº XXX/2017

Institui o “PROGRAMA EDUCAÇÃO NO TRÂNSITO” na forma de Tema Transversal nas escolas da rede pública de ensino municipal, e dá outras providências.

O Vereador que o presente subscreve, no uso de suas funções administrativa e legislativa, consoante lhe faculta a Lei Orgânica Municipal e o Regimento Interno deste Poder Legislativo, apresenta o seguinte projeto de lei:

Art. 1º - Fica instituído nas escolas da rede pública de ensino do Município da Estancia Turística de Tremembé, Estado de São Paulo, o “PROGRAMA EDUCAÇÃO NO TRÂNSITO”, na forma de tema transversal.

§1º - O “PROGRAMA EDUCAÇÃO NO TRÂNSITO” se destina aos alunos do ensino fundamental das escolas da rede pública municipal.

§2º - As escolas da rede privada do município poderão aderir à implementação do “PROGRAMA EDUCAÇÃO NO TRÂNSITO” em seus estabelecimentos, destinados aos alunos do ensino fundamental.

Art. 2º - As escolas da rede pública poderão, por força desta Lei, realizar seminários, palestras, dinâmicas de grupos, simpósios ou qualquer outra forma de explanação, abordando assuntos relacionados à educação, à prevenção e à segurança no trânsito.

§1º - A educação no trânsito, independente da modalidade de explanação, deverá ser oferecida de forma rotineira nas escolas da rede pública de ensino do Município, respeitando o limite máximo de 15 (quinze) dias entre uma e outra explanação.

§2º - As explanações deverão ter duração de, no mínimo, 20 (vinte) minutos, sendo facultada a Direção da escola municipal a escolha da modalidade e o responsável pela abordagem do tema “educação no trânsito”, sendo admitida a substituição dos educadores por profissionais ou 2 pessoas estranhas a escola, mas que estão diretamente ligadas ao objetivo desta lei.

§3º - É facultada a escola municipal realizar a abordagem do tema, individualmente ou não, por turma ou série de ensino fundamental.

Art. 3º - As apresentações sobre educação no trânsito deverão ter como foco:

I – promover aos alunos a reflexão sobre a realidade do trânsito enquanto localidade (zona urbana e zona rural) município e país;

II – promover a formação para Educação de Trânsito;

III – promoção da paz no trânsito;

IV – difusão dos princípios para segurança no trânsito;

V – promoção da preservação do patrimônio público;

VI – promoção da sustentabilidade socioambiental.

Art. 4º - Nas dependências das escolas municipais deverão ser afixados, permanentemente, cartazes e informativos de material referente ao comportamento seguro no trânsito.

Art. 5º - A implementação do “PROGRAMA EDUCAÇÃO NO TRÂNSITO” nas escolas da rede pública do Município não retira qualquer autonomia pertinente a sua respectiva grade curricular e ao seu projeto político-pedagógico.

Parágrafo Único - O projeto político-pedagógico das escolas municipais não se desviará de refletir a identidade da comunidade escolar, bem como deverá contar com a participação de todos que a integram, como diretores, professores, alunos, pais e a população interessada em geral.

Art. 6º - Os professores ou educadores habilitados que participarem do “PROGRAMA EDUCAÇÃO NO TRÂNSITO” atuarão, diariamente, em salas de aulas, como agentes de prevenção e segurança no trânsito, abordando o tema de forma esclarecedora sempre que questionados ou quando tiverem 3 a percepção da necessidade, sem prejuízo da abordagem quinzenal a ser promovida pela escola pública municipal.

Art. 7º - As escolas públicas municipais deverão fazer, anualmente, um balanço geral de tudo que foi desenvolvido relativamente ao “PROGRAMA EDUCAÇÃO NO TRÂNSITO”, inclusive, apresentando os resultados aos alunos, pais e comunidade em geral. Parágrafo Único - No balanço geral apresentado pela escola deverá constar as estratégias a serem desenvolvidas no ano subsequente, em prol da melhoria do “PROGRAMA EDUCAÇÃO NO TRÂNSITO”.

Art. 8º - O Poder Executivo Municipal regulamentará a presente Lei, no que couber.

Art. 9º - Esta Lei entra em vigor no dia



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2016.0000318439

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2002834-83.2016.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE JACAREÍ, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça 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 Exmos. Desembargadores PAULO DIMAS MASCARETTI (Presidente), BORELLI THOMAZ, JOÃO NEGRINI FILHO, SÉRGIO RUI, SALLES ROSSI, RICARDO ANAFE, ALVARO PASSOS, AMORIM CANTUÁRIA, ADEMIR BENEDITO, PEREIRA CALÇAS, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, PÉRICLES PIZA, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, ARANTES THEODORO E TRISTÃO RIBEIRO.

São Paulo, 11 de maio de 2016.

NEVES AMORIM

RELATOR

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Direta de Inconstitucionalidade nº 2002834-83.2016.8.26.0000

Autor: Prefeito do Município de Jacareí

Réu: Presidente da Câmara Municipal de Jacareí

Comarca: São Paulo

Voto nº 23895

EMENTA:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE -
LEI Nº 5.975, DE 25 DE NOVEMBRO DE 2015, DO
MUNICÍPIO DE JACAREÍ - INSTITUIÇÃO DA
SEMANA MUNICIPAL DE TRÂNSITO -
IMPOSIÇÃO DE ATRIBUIÇÃO À ÓRGÃO PÚBLICO
- INICIATIVA PARLAMENTAR -
INTERFERÊNCIA NA GESTÃO ADMINISTRATIVA
- INVASÃO DA COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO
CHEFE DO PODER EXECUTIVO - VÍCIO FORMAL
RECONHECIDO - AUSÊNCIA DE ESPECIFICAÇÃO
DA FONTE DE CUSTEIO DAS DESPESAS
DECORRENTES DA LEI - AFRONTA AOS
ARTIGOS 5º, 24, § 2º, 2, 47, II, XIV E XIX, "a", 144 E
176, I, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL -
PRECEDENTES DO ÓRGÃO ESPECIAL**

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Sr. Prefeito do Município de Jacareí, postulando a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 5.975, de 25 de novembro de 2015, que "Instituiu a semana Municipal de Trânsito".

Alega o autor haver violação ao disposto nos artigos 5º e 47, II e XIV, ambos da Constituição do Estado de São Paulo. Sustenta, ainda, que referida norma fere a iniciativa do Poder Executivo, tendo em vista que a matéria compete privativamente à União. Aduz que a lei impugnada violou o princípio constitucional da separação de poderes, bem como criou obrigações específicas ao Poder Executivo local,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

invadindo a esfera da gestão administrativa.

A liminar foi concedida pelo despacho de fls. 126/127.

O Procurador Geral do Estado externou desinteresse na defesa dos dispositivos impugnados, por versar a demanda sobre matéria exclusivamente local (fls. 138/140).

O Presidente da Câmara dos deputados de Itatiba prestou as informações de fls. 144/153.

A D. Procuradoria Geral de Justiça ofereceu o parecer de fls. 160/171, opinando pela procedência da ação.

É o relatório.

Inafastável a procedência da ação ante a existência do vício da inconstitucionalidade apontado na inicial.

A Lei Municipal nº 5.975, de 25 de novembro de 2015, assim dispõe:

“Art. 1º - Fica instituída e incluída no calendário de eventos oficiais do Município a 'SEMANA MUNICIPAL DE



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

TRÂNSITO' a ser comemorada todo ano no período de 18 a 25 de setembro, juntamente com a Semana Nacional de Trânsito.

Art. 2º - A Semana de Trânsito de Jacareí tem por objetivos:

I – Fortalecer no Município as ações do governo relativas à Semana Nacional de Trânsito.

II – Dar oportunidade para os professores das escolas do Município e a sua direção, apresentarem ideias quanto ao tema.

III – Fomentar ações lúdicas para as crianças, desenvolvendo-se atividades nos parques e praças da cidade;

IV – O desenvolvimento de atividades de educação e conscientização de trânsito por voluntários, artistas, esportistas, comércio, entre outros.

V – Priorizar a abordagem de temas tratados pelo Governo Federal, já incorporados à Semana Nacional de Trânsito, como 'se dirigir não beba', 'respeite a faixa de pedestres', entre outros.

VI – Instituir programa de educação de trânsito 'Faixa Viva', a fim de que, nas faixas de travessia existentes nas vias públicas, nos locais que não contem semáforos, o pedestre possa sinalizar com o braço estendido, de forma a estimular a parada do veículo e, assim, ficando possibilitada sua travessia segura.

Art. 3º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

De proêmio, pertinente observar que no âmbito estadual o parâmetro para o controle concentrado de constitucionalidade de lei ou ato normativo municipal é a Constituição Estadual, à luz do que determina o artigo 125, § 2º da Constituição Federal.

Em outras palavras, o parâmetro de controle em juízo de constitucionalidade é sempre uma norma constitucional. Isto posto, descabe o manejo da ação direta de inconstitucionalidade sob a alegação de ofensa a preceito da Lei Orgânica Municipal ou norma infraconstitucional.

Nesse sentido, vale citar precedente deste Colendo Órgão Especial:

“Arguição de Inconstitucionalidade. Art. 3º da Lei Complementar nº 302/1998, do Município de Santos, que dispõe sobre a obrigatoriedade de renúncia de direitos (vantagens pessoais) para possibilitar a posse de funcionário do quadro efetivo da Prefeitura no cargo em comissão. Suposta ofensa ao art. 73, § 9º, da Lei Orgânica daquele Município. Incidente suscitado com base no Art. 97 da Constituição Federal. Inaplicabilidade. Não cabe a utilização da Lei Orgânica Municipal como parâmetro de controle, porque eventual desconformidade da norma impugnada em relação àquela lei municipal configuraria caso de ilegalidade, e não de inconstitucionalidade. Arguição não conhecida” (Arguição de Inconstitucionalidade 0079781-23.2013.8.26.0000, Rel. Des. Antonio Luiz Pires Neto, j. 14/08/2013).

Feitas tais considerações, a análise da lei impugnada revela



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

violação ao princípio da separação e independência dos Poderes, insculpido no artigo 2º da Constituição Federal e nos artigos 5º, 24, §2º, 2 e 47, II, XIV e XIX, “a”, da Constituição do Estado de São Paulo, que dispõem expressamente:

“ (...)

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

§ 1º - É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.

§ 2º - O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.

(...)

Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

(...)

§2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do estado, a iniciativa das leis que disponham sobre:

(...)

2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

da administração pública, observado o disposto no art. 47, IXI;

(...)

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

(...)

II – exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

(...)

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

(...)

XIX – dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar em aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos;

(...)

Art. 144 – Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.”

No caso em questão, a Câmara Municipal extrapolou a competência do Legislativo Municipal, interferindo diretamente na administração pública municipal, da gestão exclusiva do Prefeito e fora da alçada do Poder Legislativo.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Com efeito, ao criar campanha pública de educação no trânsito, a ser executada por órgãos do poder Executivo, o ato impugnado **avançou sobre área de planejamento, organização e gestão administrativa, uma vez que a matéria nela tratada está entre aquelas que são de iniciativa exclusiva do Chefe daquele Poder, a quem incumbe exercer, com exclusividade, a direção superior da Administração.**

Houve, portanto, quebra do postulado da separação dos poderes.

Sobre a capacidade de os Municípios se auto-organizarem, Hely Lopes Meirelles, pondera que *“A administração municipal é dirigida pelo Prefeito que, unipessoalmente, como Chefe do Executivo local, comanda, supervisiona e coordena os serviços de **peculiar interesse do Município, auxiliado por Secretários Municipais ou Diretores de Departamento, conforme a organização da Prefeitura e a maior ou menor desconcentração de suas atividades, sendo permitida, ainda, a criação das autarquias e entidades paraestatais, visando à descentralização administrativa... As leis locais são votadas pela Câmara de Vereadores, órgão colegiado, com **função legislativa precípua para todos os assuntos de peculiar interesse do Município e funções complementares de fiscalização e controle da conduta político-administrativa do Prefeito (julgamento de suas contas, cassação de mandato etc.), de assessoramento governamental (indicações do Executivo) e de administração de seus serviços auxiliares (organização*****



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

*interna da Câmara)” (Direito Administrativo Brasileiro, Malheiros, 21ª Ed.). Já em seu “Direito Municipal Brasileiro”, ressalta que: “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 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 a 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, pagamento, 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. Atuando através das leis que elaborar e atos legislativos que editar, a Câmara ditará ao prefeito as normas gerais da Administração, sem chegar à prática administrativa.** A propósito, têm decidido o STF e os Tribunais estaduais que é inconstitucional a deslocação do poder administrativo e regulamentar do Executivo para o Legislativo. De um modo geral, pode a Câmara, por deliberação do plenário, indicar medidas administrativas ao prefeito **adjuvandi causa**, isto é, a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo; o que não pode é prover situações concretas por seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de sua exclusiva competência e atribuição. Usurpando funções do Executivo ou*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial" (Direito Municipal Brasileiro, Malheiros, 6ª Ed.).

Portanto, se ao Executivo cabe a função administrativa, somente a seu representante caberia a iniciativa da lei que cria e institui atribuições a seus próprios Órgãos.

Desse modo, verifica-se que a lei é inconstitucional porque apresenta vício formal de iniciativa, na medida em que tem origem no Poder Legislativo e traduz a indevida ingerência na atuação administrativa do Chefe do Executivo.

Nesse sentido, é o parecer da D. Procuradoria Geral de Justiça:

"Objeto da lei, nos termos em que redigida, é matéria inerente à prática de atos típicos e ordinários da Administração e à sua organização e funcionamento, na medida em que contém política pública a ser desempenhada por agentes e órgãos do Poder Executivo, definindo suas atribuições".

Imperioso ainda destacar que a previsão legal contestada nos autos implica no indevido aumento de despesas do ente público local, sem a respectiva indicação da fonte de custeio, em afronta ao disposto nos artigos 25, 176, I, da Constituição Estadual que estabelecem expressamente:



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

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

(...)

Art. 176. São vedados:

I - O início de programas, projetos e atividades não incluídos na lei orçamentária anual;”

Esse C. Órgão Especial, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2050974-22.2014.8.26.0000, sob a relatoria do Des. PAULO DIMAS MASCARETTI, também considerou inconstitucional a Lei Municipal nº 1.115, de 9 de dezembro de 2013, porque acarretava o aumento de despesas do Município ao implementar as medidas ali previstas, sem a indicação da respectiva fonte de custeio, como segue:

“Por outro lado, forçoso reconhecer que a previsão legal contestada nos autos implica também 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. Com efeito, é evidente que a execução da lei em causa ensejará o empenho de quantia considerável por parte do Município, com vistas a permitir à Comissão Permanente o exercício das atribuições que lhe foram ali conferidas, v.g., “solicitar pareceres de profissionais especializados” (v. art. 3º, inciso IX) e “manter arquivo com os documentos emitidos e recebidos, bem como registrar em ata todas as reuniões, deliberações e decisões tomadas” (v. art. 4º); no entanto, não se observou a exigência legal de apontar a existência de recursos orçamentários específicos para esse fim, na forma imposta no art. 25 da Constituição



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Paulista, evidenciando a presença de nova mácula no ato normativo questionado.”

Por fim, importa consignar que *“a genérica menção de que as despesas decorrentes correriam 'por conta de dotações orçamentárias próprias' não pode ser tolerada. O art. 25 da Carta Bandeirante dispõe claramente que 'nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de defesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis próprios para anteder os novos encargos'. E aludida indicação, indispensável na espécie, não acompanhou o projeto aprovado e promulgado na Câmara de Itatiba” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 994.09.223296-1, Relator Des. CORRÊA VIANA, j. em 26.05.2010).*

Neste contexto, quando lei de iniciativa parlamentar cria ou fornece atribuição ao Poder Executivo ou seus órgãos, de modo a demandar a realização de despesa pública não prevista no orçamento padece de inconstitucionalidade por incompatibilidade com os arts. 25 e 176, I, da Constituição Estadual, conforme pronuncia o Supremo Tribunal Federal:

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei do Estado do Amapá. 3. Organização, estrutura e atribuições de Secretaria Estadual. Matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Precedentes. 4. Exigência de consignação de dotação orçamentária para execução da lei. Matéria de iniciativa do Poder Executivo. Precedentes. 5. Ação julgada procedente” (LEXSTF v. 29, n. 341, p. 35).

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Lei do Estado do Rio Grande do Sul. Instituição do Pólo Estadual da Música Erudita. 3. Estrutura e atribuições de órgãos e Secretarias da Administração Pública. 4. Matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Executivo. 5. Precedentes. 6. Exigência de consignação de dotação orçamentária para execução da lei. 7. Matéria de iniciativa do Poder Executivo. 8. Ação julgada procedente' (LEXSTF v. 29, n. 338, p.46). – g.n.”

Patente, por qualquer ângulo que se analise, a inconstitucionalidade da lei impugnada por vício formal de iniciativa, na medida em que tem origem no Poder Legislativo e traduz a indevida ingerência na atuação administrativa do Chefe do Executivo.

Assim, pelo meu voto, julgou procedente a presente ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 5.975, de 25 de novembro de 2015.

NEVES AMORIM

Desembargador Relator