



Câmara Municipal de Jacareí

PALÁCIO DA LIBERDADE

PROCESSO Nº 169 DE 16.10.2015

ASSUNTO: VETO TOTAL AOS AUTÓGRAFOS DA LEI Nº 5.975/2015 – INSTITUI A “SEMANA MUNICIPAL DE TRÂNSITO”.

AUTOR: PREFEITO MUNICIPAL HAMILTON RIBEIRO MOTA.

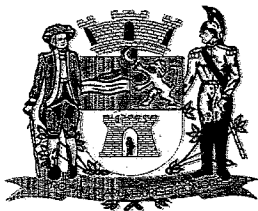
DISTRIBUÍDO EM: 23/10/2015

PRAZO FATAL: 17 DE NOVEMBRO DE 2015

VOTAÇÃO ÚNICA

OBSERVAÇÃO: PARA REJEIÇÃO DO VETO, SERÁ NECESSÁRIO O VOTO DA MAIORIA ABSOLUTA DOS VEREADORES (SETE VOTOS)

Aprovado em Discussão Única Em.....de.....de 2015..... Presidente	REJEITADO Em.....de.....de 2015..... Presidente
Aprovado em 1ª Discussão Em.....de.....de 2015..... Presidente	ARQUIVADO Em.....de.....de 2015..... Secretário-Diretor Legislativo
Aprovado em 2ª Discussão Em.....de.....de 2015..... Presidente	Retirado pelo Autor Em.....de.....de 2015..... Presidente
Adiado em.....de.....de 2015..... Para.....de.....de 2015..... Secretário-Diretor Legislativo	Adiado em.....de.....de 2015..... Para.....de.....de 2015..... Secretário-Diretor Legislativo
Encaminhado às Comissões nºs: 124	Prazo das Comissões: 17/11/2015



Município de Jacareí

ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Prefeito



Ofício n.º 1.098/2015-GP

Jacareí, 15 de outubro de 2015.

Excelentíssimo Senhor Presidente:

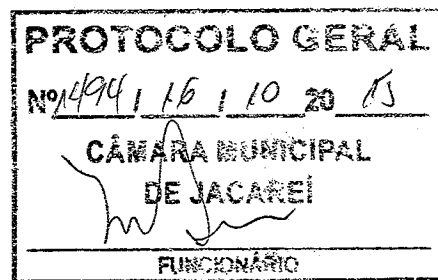
Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do artigo 43 da Lei Orgânica do Município (Lei n.º 2.761, de 31.03.90), existem razões impeditivas para outorga da sanção do Projeto de Lei - Lei n.º 5.975/2015, que *"Institui a 'Semana Municipal de Trânsito'"* (processo n.º 107, de 16.05.2013), motivo pelo qual, decidi vetá-lo, por inconstitucionalidade, ilegalidade e contrariedade ao interesse público, pelas razões anexas aos autógrafos da Lei ora vetada.

Restituímos, dessa forma, a matéria vetada ao reexame dessa E. Casa Legislativa, cujos nobres Vereadores conscientes da responsabilidade de que são imbuídos, saberão melhor refletir.

Atenciosamente,

HAMILTON RIBEIRO MOTA

Prefeito do Município de Jacareí



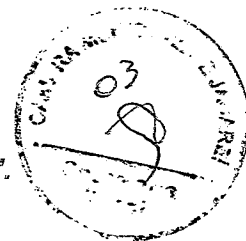
A Sua Excelência o Senhor
ARILDO BATISTA
Presidente da Câmara Municipal de Jacareí – SP



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ - SP
PALÁCIO DA LIBERDADE

LEI Nº 5.975/2015

Institui a "Semana Municipal de Trânsito".



O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE JACAREÍ, USANDO DAS ATRIBUIÇÕES QUE LHE SÃO CONFERIDAS POR LEI, FAZ SABER QUE A CÂMARA MUNICIPAL APROVOU E ELE SANCIONA E PROMULGA A SEGUINTE LEI:

Art. 1º Fica instituída e incluída no calendário de eventos oficiais do Município a "**SEMANA MUNICIPAL DE 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 idéias quanto ao tema.

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

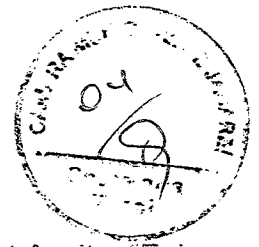
IV – O desenvolvimento de atividades de educação e conscientização de trânsito por voluntários, artistas, esportistas, comércio, entre outros.

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.



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ - SP
PALÁCIO DA LIBERDADE

LEI Nº 5.975/2015 – Fls. 2



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 com 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.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JACAREÍ

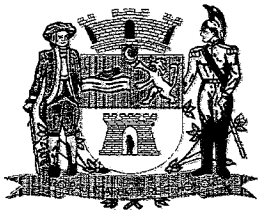
Velado

DE 2015.

HAMILTON RIBEIRO MOTA

Prefeito Municipal

AUTORES DO PROJETO, SUBSTITUTIVO E EMENDAS: VEREADORES FERNANDO DA ÓTICA ORIGINAL E ANA LINO.



Município de Jacareí

ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Prefeito



MENSAGEM DE VETO TOTAL AO PROJETO DE LEI REFERENTE AO PROCESSO N.º 107, DE 16.05.2013 DA CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ (LEI N.º 5.975/2015)

A proposta aprovada padece de vício de inconstitucionalidade formal, ilegalidade e contrariedade ao interesse público.

Diz o artigo 22, inciso XI da Constituição Federal: "Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (...) XI - trânsito e transporte."

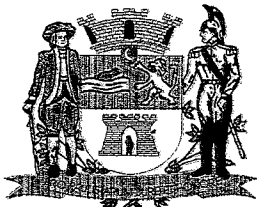
Do contido no dispositivo constitucional, denota-se que é da União a competência privativa para legislar sobre trânsito. Os municípios não possuem competência legislativa para disciplinar a matéria.

A expressão "privativamente" empregada pelo texto constitucional elimina a possibilidade de outro Ente-Federativo dispor normativamente, de modo primário, sobre estes temas. Diferente seria se existisse Lei Complementar autorizando os Estados e Municípios a legislar sobre o assunto, nos moldes do parágrafo único do artigo 22 da CF. Contudo, a aludida Lei Complementar não existe.

Sobre este assunto, o STF já se pronunciou na ADI nº 3.121-0, de São Paulo, julgado em 17 de março de 2011:

"Da análise da lei impugnada, contudo, verifica-se a invasão de competência da União para legislar sobre trânsito, estabelecida no artigo 22, XI da Constituição Federal. Como se sabe, a competência para legislar sobre trânsito é privativa da União, a quem cabe regular, definir e delimitar a organização do trânsito, as infrações e as penalidades. Aos estados e municípios somente caberia regulamentar questões específicas de trânsito se existisse lei complementar autorizadora da edição de leis estaduais e municipais sobre o tema, conforme determina o parágrafo único do artigo 22 da Constituição. Contudo, não há lei complementar que autorize o legislador estadual a criar área para circulação de motocicletas em vias públicas, de sorte que a Lei 10.884/2001 padece do vício de inconstitucionalidade formal, porque invade a competência privativa da União para legislar sobre trânsito". (g/n)

81



Município de Jacareí

ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Prefeito



Vê-se pois que a matéria objeto do projeto de lei é de competência privativa da União, em especial quando disciplina conduta a ser praticada pelo pedestre não disciplinada pela legislação federal de trânsito.

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já se pronunciou no sentido de que há ofensa à Constituição Federal (art. 22, XI) quando Lei Municipal disciplina matéria de trânsito quanto aos deveres dos pedestres e condutores:

I. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE ORIGEM PARLAMENTAR QUE INSTITUIU PROGRAMA DE EDUCAÇÃO E CONSCIENTIZAÇÃO NO TRÂNSITO, DENOMINADO "FAIXA VIVA" NO MUNICÍPIO DE SOROCABA.

II. INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL, APENAS NO TOCANTE AO ARTIGO 3º DA REFERIDA NORMA, QUE EFETIVAMENTE CRIAVA PARA PEDESTRES E CONDUTORES DEVERES INEXISTENTES EM LEGISLAÇÃO E REGULAMENTAÇÕES FEDERAIS, EM OFENSA À COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE MATÉRIA DE TRÂNSITO. PRECEDENTES DESTES ÓRGÃO ESPECIAL E DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

III. NÃO OCORRÊNCIA, TODAVIA, DE OFENSA À REGRA DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. NORMA DE CARÁTER GERAL E ABSTRATO QUE APENAS ESTABELECEU OBJETIVOS E DIRETRIZES PARA O REFERIDO PROGRAMA, DEIXANDO A CARGO DO PODER EXECUTIVO SUA REGULAMENTAÇÃO E CONCRETIZAÇÃO.

IV. INEXISTÊNCIA, ADEMAIS, DE VÍCIO DE INICIATIVA, POR TRATAR-SE O ROL DE INICIATIVAS LEGISLATIVAS RESERVADAS AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DE MATÉRIA TAXATIVAMENTE DISPOSTA NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

V. AUSÊNCIA, POR FIM, DE OFENSA À REGRA CONTIDA NO ARTIGO 25 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO. A GENÉRICA PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA NÃO IMPLICA A EXISTÊNCIA DE VÍCIO DE CONSTITUCIONALIDADE, MAS, APENAS, A INEXEQUIBILIDADE DA LEI NO EXERCÍCIO ORÇAMENTÁRIO EM QUE APROVADA. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

VI. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE, CASSADA A LIMINAR DEFERIDA.

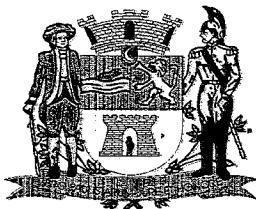
(Relator(a): Márcio Bartoli; Comarca: São Paulo; Órgão julgador: Órgão Especial; Data do julgamento: 02/04/2014; Data de registro: 14/04/2014)

No mesmo sentido:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 3.644, de 28 de maio de 2014. Criação do Programa "Faixa Amiga", de educação e conscientização para o trânsito, por iniciativa do Legislativo local. Vício de iniciativa. Ocorrência. Municipalização do trânsito como diretriz federal, atribuindo aos órgãos executivos municipais a competência para a matéria. **Inconstitucionalidade reconhecida.** Ação procedente.*

(Relator(a): Tristão Ribeiro; Comarca: São Paulo; Órgão julgador: Órgão Especial; Data do julgamento: 23/09/2015; Data de registro: 02/10/2015)

81



Município de Jacareí

ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Prefeito



Demais disso, o Projeto de Lei atribui o desenvolvimento das atividades de educação no trânsito a terceiros conforme se infere do inciso IV do artigo 2 - voluntários, artistas, esportistas, comerciantes, entre outros, sem, contudo, mencionar o Poder Executivo, contrariando, por conseguinte, o disposto no artigo 24, inciso XV do Código de Trânsito, *verbis*:

Art. 24. Compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição:

(...)

XV - promover e participar de projetos e programas de educação e segurança de trânsito de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo CONTRAN;

A Diretoria de Trânsito-SIEM, em análise do Projeto de Lei, esclareceu que o Município promove projetos e programas de educação de trânsito de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo CONTRAN, destacando que o artigo 326 do CTB já instituiu a Semana Nacional de Trânsito, de 18 à 25 de setembro e, o artigo 75 atribuiu, expressamente, ao CONTRAN a competência para estabelecer os temas e cronogramas da Semana Nacional de Trânsito:

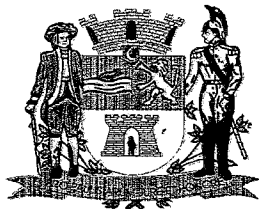
*Art. 75. O CONTRAN estabelecerá, anualmente, os temas e os cronogramas das campanhas de âmbito nacional que deverão ser promovidas por todos os órgãos ou entidades do Sistema Nacional de Trânsito, em especial nos períodos referentes às férias escolares, feriados prolongados e à **Semana Nacional de Trânsito**.*

§ 1º Os órgãos ou entidades do Sistema Nacional de Trânsito deverão promover outras campanhas no âmbito de sua circunscrição e de acordo com as peculiaridades locais.

*§ 2º As campanhas de que trata este artigo são de **caráter permanente**, e os serviços de rádio e difusão sonora de sons e imagens explorados pelo poder público são obrigados a difundir-las gratuitamente, com a frequência recomendada pelos órgãos competentes do Sistema Nacional de Trânsito.*

Por sua vez, o CONTRAN, dentro da esfera de sua competência, editou a Resolução n.º 314, de 8 de maio de 2009, que *Estabelece procedimentos para a execução das campanhas educativas de trânsito a serem promovidas pelos órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito*".

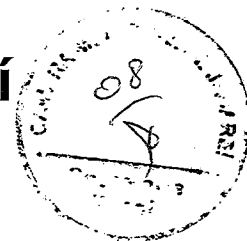
8



Município de Jacareí

ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Prefeito



Assim, prevista na Lei n.º 9.503/1997 – Código de Trânsito Brasileiro e nos termos da regulamentação pelo CONTRAN, a Semana Nacional de Trânsito, de caráter permanente, é comemorada entre os dias 18 e 25 de setembro, com a finalidade de conscientizar a sociedade, com vistas à internalização de valores que contribuam para a criação de um ambiente favorável ao atendimento de seu compromisso com a "valorização da vida" focando o desenvolvimento de valores, posturas e atitudes, no sentido de garantir o direito de ir e vir dos cidadãos.

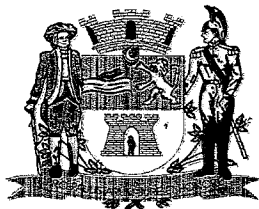
Ou seja, a Semana Nacional de Trânsito tem abrangência nacional, e seus temas, objetivos e finalidades devem ser observados por todos os municípios.

Ainda que o Projeto de Lei houvesse mencionado o Poder Executivo na atribuição de execução, a matéria objeto da proposta é típica de gestão municipal, ou seja, a iniciativa seria privativa do Chefe do Poder Executivo, isto porque, a matéria disciplinada encontra-se no âmbito da atividade administrativa do Município, cuja organização, funcionamento e direção superior cabe ao Prefeito, com auxílio dos Secretários Municipais.

Portanto, a "Semana Municipal de Trânsito." e "Programa de Trânsito Faixa Viva" instituídos pelo ato normativo, é matéria exclusivamente relacionada à Administração Pública, a cargo do Chefe do Executivo, pois se trata de atividade nitidamente administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas, vinculadas aos direitos fundamentais.

Além dos mais, o Executivo, na esfera de sua competência administrativa, realiza a "Semana do Pedestre" em Jacareí, realizada neste ano de 2015 no início de agosto, com o objetivo de conscientizar motoristas e pedestres da necessidade de sempre estar alerta à segurança no trânsito. Durante a Semana do Pedestre foram realizadas atividades e blitz educativas junto a motoristas e pedestres em vias movimentadas da região central da cidade.

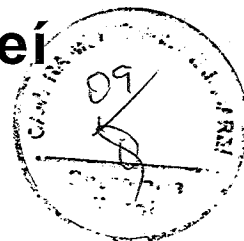
Y



Município de Jacareí

ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Prefeito



Entre as atividades da Semana do Pedestre, estão a campanha “Faixa Cidadã”, que alerta os motoristas a respeitarem a preferência da travessia de pedestres em faixas onde não há sinalização semaforica, e também as blitzes educativas para orientar os motoristas e pedestres sobre os cuidados necessários que ambos devem ter em relação à travessia de ruas.

Frise-se que, a instituição de programas e campanhas desta natureza independe de autorização legislativa, razão pela qual, além de contrário ao interesse público, o projeto de lei aprovado não observa o princípio da necessidade.

Portanto, quando o Poder Legislativo do Município edita lei disciplinando atuação administrativa, como ocorre, no caso em exame, invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do administrador público, violando o Princípio da Separação de Poderes (art. 61, § 1º, II, alíneas “b” da CF/88 e art. 2º da CF/88).

Registre-se, também, o fato de que o Projeto de Lei submetido a aprovação, do Chefe do Poder Executivo, ainda que sancionado, não sanaria o vício de iniciativa. Isto porque é pacífico na jurisprudência, do Supremo Tribunal Federal, que as Leis que não respeitam o devido processo legal na sua formação são consideradas formalmente inconstitucionais.

Essas são as razões que me levaram a vetar o Projeto de Lei – Lei n.º 5.975/2015 em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Vereadores.

Gabinete do Prefeito, 15 de outubro de 2015.

HAMILTON RIBEIRO MOTA
Prefeito do Município de Jacareí



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ - SP

PALÁCIO DA LIBERDADE

12/10

PROCESSO Nº 169 DE 16.10.2015.

ASSUNTO: VETO TOTAL AOS AUTÓGRAFOS DA LEI Nº 5.975/2015 - QUE INSTITUI A "SEMANA MUNICIPAL DE TRÂNSITO".

AUTORIA: PREFEITO MUNICIPAL, SR. HAMILTO RIBEIRO MOTA.

PARECER Nº 305 - RRV - CJL - 10/2015

I- RELATÓRIO

Trata-se de veto total à Lei Municipal nº 5.975/2015, que institui a "**Semana Municipal de Trânsito**".

Segundo justificativa apresentada pelo Nobre Prefeito Municipal, em apartada síntese, a presente Lei ofende o Princípio da Separação dos Poderes, insculpido no artigo 2º da Constituição Federal, posto que invadiu a competência privativa legislativa da União Federal, ao tratar de assunto relacionado ao **Trânsito** (artigo 22, inciso XI, da Carta Republicana), contendo assim, **vício de constitucionalidade formal de iniciativa legislativa**.

Quanto à matéria veiculada na referida Lei Municipal, alega haver vício de legalidade pela ofensa ao instituído no Código de Trânsito Brasileiro, em seu artigo 24. Inciso XV, por não prever a participação do Poder Executivo Municipal *no programa de educação no trânsito*; mesmo se assim fizesse, haveria vício de constitucionalidade pela ofensa ao Pacto Federativo, posto que estaria disciplinando matéria de gestão administrativa, de competência exclusiva do Executivo Municipal.

O presente Veto foi remetido a essa Consultoria Jurídico-Legislativa para análise jurídica.



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ - SP

PALÁCIO DA LIBERDADE

É a síntese do necessário. Passamos a análise e manifestação.

II – FUNDAMENTAÇÃO:

Cabe razão, **em partes**, o veto executivo total à Lei Municipal nº 5.975/2015. Senão vejamos.

Em que pese a nobreza e a sensibilidade da matéria apresentada na respeitável Legislação Municipal, a qual pretende assegurar a educação no trânsito e a prioridade do pedestre diante do disposto no artigo 70¹ do Código de Trânsito Brasileiro, referida Lei, **no nosso entendimento, contém vício formal de iniciativa constitucional, além de desobedecer ao Princípio Constitucional da Eficiência.**

A Lei Municipal nº 5,975/2015 visa disciplinar matéria relacionada ao **trânsito**, matéria essa de **competência legislativa privativa da União Federal**, consoante preceitua o artigo 22, inciso XI, da Constituição Federal:

“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: XI - trânsito² e transporte;”.

Quanto a instituição do **“Programa Faixa Viva”** há igualmente a inconstitucionalidade formal de iniciativa legislativa.

Ao disciplinar conduta a ser praticada pelo pedestre na instituição do **“Programa Faixa Viva”**, a Lei impõe obrigação não disciplinada pela legislação federal de trânsito. Corroborando esse entendimento, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0119431-77.2013.8.26.0000, julgada pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em 02 de abril de 2014, reconheceu a inconstitucionalidade parcial da Lei Municipal de Sorocaba, que instituiu o **“Programa Faixa Viva”** no respectivo Município, entendendo haver

¹ “Art. 70. Os pedestres que estiverem atravessando a via sobre as faixas delimitadas para esse fim terão prioridade de passagem, exceto nos locais com sinalização semafórica, onde deverão ser respeitadas as disposições deste Código.”.

² Grifo nosso.



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ - SP

PALÁCIO DA LIBERDADE

12
10

ofensa a Constituição Republicana, em seu artigo 22, XI, quanto a competência legislativa privativa da União Federal ***em matéria de trânsito quanto aos deveres dos pedestres e condutores.***

Contudo, ao disciplinar a matéria em questão ("***Programa Faixa Viva***", ***conduta do pedestre que deverá esticar o braço para poder atravessar vias públicas sem semáforos***), invade-se a esfera legislativa da União Federal, havendo evidente **vício formal de constitucionalidade**.

Além disso, a redação apresentada, apenas institui o "***Programa Faixa Viva***", não mencionando como se desenvolverá, por quem e como será instituído, como e por qual dotação orçamentária será regulamentado.

Assim sendo, apenas instituir o referido "***Programa de Educação no Trânsito***", sem desenvolver seus objetivos, diretrizes e parâmetros, não viabiliza e efetiva a intenção da Lei, tornando-se essa **Ineficaz**.

O *Princípio Constitucional da Eficiência*, disposto no artigo 37, *caput*, da Carta Republicana, é aplicável a atividade legislativa, que deve buscar resultados práticos e eficazes quando da elaboração de uma Lei. ***E uma Lei ineficaz, é uma Lei morta.***

Diante disso, há evidente invasão de competência legislativa constitucional somente quanto à instituição do "***Programa Faixa Viva***", com mácula ao **Princípio da Separação dos Poderes** quanto ao **Pasto Federativo**, **evidenciando-se o vício de constitucionalidade formal de iniciativa legislativa**. E mais.

A Lei em análise também se encontra eivada de ineficácia normativa, posto que atribui o desenvolvimento das atividades de educação no trânsito a terceiros (***voluntários, artistas, esportistas, comerciantes entre outros - inciso IV do artigo 2º***), sem mencionar qualquer participação do Poder Público Municipal, opondo-se ao instituído no Código de Trânsito - Lei Federal nº 9.503/97:



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ - SP

PALÁCIO DA LIBERDADE

13
10

“Art. 24. Compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição: XV - promover e participar de projetos e programas de educação e segurança de trânsito de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo CONTRAN;”.

Como bem explicitado na mensagem do veto, ao Poder Executivo Municipal cabe promover e participar dos **Programas de Educação no Trânsito**, de acordo com o estatuído no Código de Trânsito Brasileiro e as resoluções do CONTRAN, efetivando, assim, ao estabelecido na Constituição Federal, artigo 23, inciso XII:

“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.”.

III – CONCLUSÃO

Posto isto, e tendo em vista todo o acima exposto, entendemos, s.m.j., estar legítimo o veto executivo, estando este consonante ao disposto no parágrafo 1º, do artigo 43, da Lei Orgânica Municipal.

Não obstante, caso não seja esse o entendimento da Vereança, pode-se rejeitar o referido veto pelo voto da maioria absoluta, diante do disposto no mesmo parágrafo 1º, do artigo 43, da Lei Orgânica Municipal, e do parágrafo 1º, do artigo 109, do Regimento Interno dessa Casa Legislativa.

Antes, porém, deve ser objeto de análise das **Comissões Permanentes de Constituição e Justiça e Educação, Cultura e Esportes**.



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ - SP

PALÁCIO DA LIBERDADE

Sem mais para o momento e consignando a natureza opinativa e não vinculante deste parecer jurídico, é este o nosso entendimento.

À análise da autoridade competente.

Jacareí, 22 de outubro de 2015.

Renata Ramos Vieira

Consultor Jurídico-Legislativo

OAB/SP nº 235.902

ACOLHO O PARECER JURÍDICO por seus próprios fundamentos.

À Secretaria, para providências.

WAGNER TADEU BACCARO MARQUES
CONSULTOR JURÍDICO CHEFE



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2014.0000221905

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 0119431-77.2013.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SOROCABA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE EM PARTE, CASSADA A LIMINAR. V.U. ACÓRDÃO COM O EXMO. SR. DES. MÁRCIO BÁRTOLI.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores RENATO NALINI (Presidente), ANTONIO CARLOS MALHEIROS, ANTONIO VILENILSON, FERREIRA RODRIGUES, PÉRICLES PIZA, EVARISTO DOS SANTOS, SAMUEL JÚNIOR, JOÃO CARLOS SALETTI, ROBERTO MAC CRACKEN, PAULO DIMAS MASCARETTI, LUIS GANZERLA, ITAMAR GAINO, VANDERCI ÁLVARES, ARANTES THEODORO, TRISTÃO RIBEIRO, ANTONIO CARLOS VILLEN, ADEMIR BENEDITO, JOSÉ DAMIÃO PINHEIRO MACHADO COGAN, EROS PICELI, GUERRIERI REZENDE, XAVIER DE AQUINO E ANTONIO LUIZ PIRES NETO.

São Paulo, 2 de abril de 2014.

MÁRCIO BARTOLI
RELATOR DESIGNADO
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

16

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº

0119431-77.2013.8.26.0000

São Paulo

Requerente: Prefeito do Município de
Sorocaba

Requerido: Presidente da Câmara
Municipal de Sorocaba

Voto nº 31.030

I. AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE. LEI
MUNICIPAL DE ORIGEM PARLAMENTAR
QUE INSTITUIU PROGRAMA DE
EDUCAÇÃO E CONSCIENTIZAÇÃO NO
TRÂNSITO, DENOMINADO "FAIXA VIVA"
NO MUNICÍPIO DE SOROCABA.

II. INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL,
APENAS NO TOCANTE AO ARTIGO 3º DA
REFERIDA NORMA, QUE EFETIVAMENTE
CRIAVA — PARA PEDESTRES E
CONDUTORES — DEVERES INEXISTENTES
EM LEGISLAÇÃO E REGULAMENTAÇÕES
FEDERAIS, EM OFENSA À COMPETÊNCIA
PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR
SOBRE MATÉRIA DE TRÂNSITO.
PRECEDENTES DESTES ÓRGÃO ESPECIAL
E DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

III. NÃO OCORRÊNCIA, TODAVIA, DE
OFENSA À REGRA DA SEPARAÇÃO DOS
PODERES. NORMA DE CARÁTER GERAL E
ABSTRATO QUE APENAS ESTABELECEU
OBJETIVOS E DIRETRIZES PARA O
REFERIDO PROGRAMA, DEIXANDO A



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

12/10

**CARGO DO PODER EXECUTIVO SUA
REGULAMENTAÇÃO E CONCRETIZAÇÃO.**

IV. INEXISTÊNCIA, ADEMAIS, DE VÍCIO DE INICIATIVA, POR TRATAR-SE O ROL DE INICIATIVAS LEGISLATIVAS RESERVADAS AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DE MATÉRIA TAXATIVAMENTE DISPOSTA NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

V. AUSÊNCIA, POR FIM, DE OFENSA À REGRA CONTIDA NO ARTIGO 25 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO. A GENÉRICA PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA NÃO IMPLICA A EXISTÊNCIA DE VÍCIO DE CONSTITUCIONALIDADE, MAS, APENAS, A INEXEQUIBILIDADE DA LEI NO EXERCÍCIO ORÇAMENTÁRIO EM QUE APROVADA. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

VI. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE, CASSADA A LIMINAR DEFERIDA.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade interposta pelo Prefeito de Sorocaba contra a Lei nº 10.446, de 02 de maio de 2013, que "*Institui o Programa de Trânsito Faixa Viva no âmbito do município de Sorocaba, e dá outras providências*". Aduz o requerente que a Lei municipal mencionada, ao tratar de organização da



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

18

administração pública, viola a regra da separação de poderes – invadindo, ainda, iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo – e cria despesa não prevista no orçamento, em afronta aos artigos 24, § 2º, 25 e 47, inciso XI da Constituição Estadual.

Citado, o Procurador-Geral do Estado declinou de oferecer defesa do ato atacado (fls. 297/299).

Manifesta-se a Procuradoria-Geral de Justiça pela procedência da ação (fls. 282/291 e 304).

2. Dispõe a norma impugnada:

“Art. 1º Fica instituído, no município de Sorocaba, o Programa de Trânsito “Faixa Viva”, cuja ação tem caráter contínuo e permanente.

Art. 2º O programa “Faixa Viva” de que trata esta Lei tem por objetivos:

I - mudar o comportamento, a cultura e o hábito dos motoristas, motociclistas e pedestres;

II - conscientizar os motoristas e motociclistas da preferência do pedestre numa faixa de travessia onde não há semáforos, conforme preceitua o art. 70



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

do Código de Trânsito Brasileiro;

III - a educação, harmonia ao trânsito e o respeito entre motoristas e pedestres, com resgate de valores que devem ser multiplicados espontaneamente entre os munícipes, a partir da nova postura dos motoristas e pedestres;

IV - informar que o Código de Trânsito Brasileiro, em seu art. 214, tipifica como infração gravíssima e sujeita a multa, quem deixar de dar preferência de passagem a pedestre:

a) que se encontre na faixa a ele destinada;

b) que não haja concluído a travessia mesmo que ocorra sinal verde para os veículos; e

c) portadores de deficiência física, crianças, idosos e gestantes.

V - informar que o Código de Trânsito Brasileiro, em seu art. 254, tipifica como infração sujeita a multa, pedestre que:

a) atravessar a via fora da faixa própria; e

b) iniciar travessia da rua quando



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

20
9

ocorra sinal verde para os veículos.

Art. 3º O Programa de Trânsito "Faixa Viva" de que trata esta Lei, estabelece, entre outras, as seguintes ações:

I - ao pedir a prioridade na travessia em faixa sem semáforo, o pedestre deve, ainda na calçada, estender o braço com a palma da mão virada para os automóveis. A travessia só deve ser feita quando os carros pararem;

II - ao avistar um pedestre solicitando a preferência na travessia, os motoristas, por sua vez, devem agir como se o semáforo estivesse no sinal amarelo e acompanhar a movimentação dos outros veículos pelo retrovisor.

Art. 4º As ações que viabilizarão a transposição dos pedestres nestes locais ficarão a cargo do Poder Público Municipal podendo celebrar parcerias com o Comando da Polícia Militar, Conselhos Comunitários de Segurança Pública e Associações de Bairros entre outros.

Art. 5º As despesas com a execução da



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

21

presente Lei correrão por conta das verbas próprias consignadas no orçamento.

Art. 6º Esta Lei entre em vigor na data de sua publicação.”

3. Deve a presente ação ser julgada procedente apenas no que diz respeito à inconstitucionalidade do artigo 3º da referida lei, que, com efeito, viola matéria de competência legislativa privativa da União, delegável aos Estados da Federação apenas mediante Lei Complementar, e por expressa previsão – nos termos do artigo 22, parágrafo único, da Constituição Federal.

O **artigo 3º** da norma impugnada **inova em matéria de trânsito**, criando para pedestres e condutores de veículos **deveres inexistentes em legislação e regulamentações federais**, violando de forma clara a competência privativa da União para dispor sobre essa matéria – que exige tratamento uniforme em âmbito nacional, para que exista ordem no tráfego de pedestres e veículos.

Neste sentido, visando resguardar a competência da União para legislar sobre matéria de trânsito,



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

22
S

já decidiu este Órgão Especial¹, bem como o Supremo Tribunal Federal².

4. Os demais dispositivos, todavia, não padecem do mesmo vício. Cabe consignar, primeiramente, que se adota no controle de constitucionalidade pátrio a *teoria da divisibilidade da lei*, que, ao admitir a declaração de inconstitucionalidade parcial de textos legais, constitui-se em **verdadeira celebração do princípio da separação dos poderes**, vez que, por consequência, limita a atuação do Poder Judiciário — como legislador negativo — apenas àquilo que efetivamente se mostrar necessário para que se preserve a constitucionalidade do ordenamento.

Dessa forma, havendo a **possibilidade de resguardar a vigência da norma analisada em sua parte constitucional** — preservada a *mens legis* — deverá o legislador negativo se adstringir à declaração **parcial** de inconstitucionalidade, de sorte que não se imiscua, o Poder Judiciário, em atividade legislativa constitucionalmente adequada. De outra forma, estar-se-ia atentando contra a **independência dos Poderes**.

¹ ADI 0059269-19.2013.8.26.0000 — São Paulo, j. 11.09.2013.

² RE 227384 / SP, j. 17.06.2002.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

23

Neste sentido posiciona-se **Gilmar Ferreira Mendes**: *“A doutrina e a jurisprudência brasileiras admitem plenamente a teoria da divisibilidade da lei, de modo que, tal como assente, o Tribunal somente deve proferir a inconstitucionalidade daquelas normas viciadas, não devendo estender o juízo de censura às outras partes da lei, salvo se elas não puderem subsistir de forma autônoma. O mesmo se aplica aos vetos no controle político-preventivo (CF, art. 66, § 2º). Faz-se mister, portanto, verificar se estão presentes as condições objetivas de divisibilidade. Para isso, impõe-se aferir o grau de dependência entre os dispositivos, isto é, examinar se as disposições estão em relação de vinculação que impediria a sua divisibilidade. Não se afigura suficiente, todavia, a existência dessas condições objetivas de divisibilidade. Impõe-se verificar, igualmente, se a norma que há de subsistir após a declaração de inconstitucionalidade parcial corresponderia à vontade do legislador. Portanto, devem ser investigadas não só a existência de uma relação de dependência (unilateral ou recíproca), mas também a possibilidade de intervenção no*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

24
D

*âmbito da vontade do legislador. No exame sobre a vontade do legislador assume peculiar relevo a dimensão e o significado da intervenção que resultará da declaração de nulidade. Se a declaração de inconstitucionalidade tiver como consequência a criação de uma nova lei, que não corresponda às concepções que inspiraram o legislador, afigura-se inevitável a declaração de inconstitucionalidade de toda a lei*³.

Assim, sendo possível a preservação da vigência da norma, sem que alterada sua *ratio legis* – que, no presente caso, afigura-se louvável –, deve-se decretar a **procedência apenas parcial do pedido de declaração de inconstitucionalidade.**

5. A lei debatida, de iniciativa parlamentar, dispõe sobre a **instituição de programa de conscientização no trânsito intitulado “Faixa Viva”, que visa, conforme sua exposição de motivos (fls. 69), “fomentar a educação no trânsito e, deste modo, contribuir para a redução do quantitativo de acidentes envolvendo transeuntes. Outro objetivo é promover o cumprimento do que especifica o Código de Trânsito Brasileiro, principalmente em seus**

³ MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. Editora Saraiva. São Paulo, 2012. Pg. 1516.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

artigos 70, 214 e 254^[4]”.

Não entendo, assim, que a instituição do referido programa municipal de conscientização no trânsito, em termos gerais e abstratos, constitua **questão de política de governo ou ato concreto de gestão**, inexistindo **ofensa material** à regra da separação dos poderes ou vício formal de invasão a iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo.

Embora a referida lei adote a nomenclatura de **programa**, o que faz, em realidade, é **dispor – em termos gerais, criando apenas objetivos, diretrizes e parâmetros para a delineação de uma política pública permanente –**

⁴ “Art. 70. Os pedestres que estiverem atravessando a via sobre as faixas delimitadas para esse fim terão prioridade de passagem, exceto nos locais com sinalização semafórica, onde deverão ser respeitadas as disposições deste Código.

Parágrafo único. Nos locais em que houver sinalização semafórica de controle de passagem será dada preferência aos pedestres que não tenham concluído a travessia, mesmo em caso de mudança do semáforo liberando a passagem dos veículos.

(...)

Art. 214. Deixar de dar preferência de passagem a pedestre e a veículo não motorizado:

I - que se encontre na faixa a ele destinada;

II - que não haja concluído a travessia mesmo que ocorra sinal verde para o veículo;

III - portadores de deficiência física, crianças, idosos e gestantes:

Infração - gravíssima;

Penalidade - multa.

IV - quando houver iniciado a travessia mesmo que não haja sinalização a ele destinada;

V - que esteja atravessando a via transversal para onde se dirige o veículo:

Infração - grave;

Penalidade - multa.

(...)

Art. 254. É proibido ao pedestre:

I - permanecer ou andar nas pistas de rolamento, exceto para cruzá-las onde for permitido;

II - cruzar pistas de rolamento nos viadutos, pontes, ou túneis, salvo onde exista permissão;

III - atravessar a via dentro das áreas de cruzamento, salvo quando houver sinalização para esse fim;

IV - utilizar-se da via em agrupamentos capazes de perturbar o trânsito, ou para a prática de qualquer folguedo, esporte, desfiles e similares, salvo em casos especiais e com a devida licença da autoridade competente;

V - andar fora da faixa própria, passarela, passagem aérea ou subterrânea;

VI - desobedecer à sinalização de trânsito específica;

Infração - leve;

Penalidade - multa, em 50% (cinquenta por cento) do valor da infração de natureza leve.”



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

26
25

sobre a instituição de campanha de conscientização no trânsito, atendendo, ademais, à peculiaridade local do município, que enfrenta altos índices de acidentes envolvendo transeuntes, conforme é possível aduzir da mencionada exposição de motivos.

A norma atacada **não criou** cronogramas rígidos para a implementação do referido programa, nem versou sobre o modo como eles deveriam ser concretizados, reservando ao Poder Executivo a prerrogativa de levar a efeito o cumprimento da norma editada, de acordo com suas capacidades orçamentárias, de pessoal e de execução – **podendo ainda regula-la por meio de provisões especiais**, com respaldo no seu poder regulamentar⁵.

Limitou-se o texto impugnado, portanto, a estabelecer **diretrizes e objetivos** no tocante à instituição do referido programa educativo. Não se verifica, dessa forma, caráter de ato de gestão, ou a necessária concretude no ato normativo impugnado, elementos que seriam idôneos a justificar a declaração de inconstitucionalidade, por ofensa à

⁵ De acordo com o ensinamento de Celso Antônio Bandeira de Mello, “*melhor seria designar tal atribuição como ‘dever regulamentar’, pois o que o Chefe do Executivo tem é o dever de regulamentar as leis que demandam tal providência, e não meramente um ‘poder’ de fazê-lo*” (Curso de Direito Administrativo, 29ª edição, Malheiros Editores, São Paulo, 2012, p. 357).



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

27
9

regra da separação dos poderes.

Assim, nada mais fez a Câmara Municipal de Sorocaba do que exercer sua regular competência legislativa para tratar, de forma abstrata e geral, de assuntos de interesse local, nos termos do artigo 30, inciso I, da Constituição Federal.

6. Tampouco invade a norma impugnada matéria cuja iniciativa legislativa seja reservada ao Chefe do Poder Executivo, nos termos do artigo 24, parágrafo 2º, da Constituição do Estado de São Paulo.

A regra estabelecida no *caput* do referido artigo é a da iniciativa concorrente entre os membros ou comissões da Assembleia Legislativa, o Governador do Estado, o Tribunal de Justiça e os cidadãos – ressalvados os casos em que, de forma taxativa, a iniciativa legislativa seja reservada exclusivamente a algum deles, em razão da matéria.

A lei impugnada não cria ou extingue cargos, funções ou empregos públicos, e não fixa a respectiva remuneração; não cria ou extingue Secretarias e órgãos da Administração Pública; e, finalmente, não dispõe sobre



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

28

servidores públicos ou sobre militares, e tampouco sobre os respectivos regimes jurídicos. Inexiste, portanto, ofensa às iniciativas legislativas constitucionalmente reservadas ao Chefe do Poder Executivo, nos termos do artigo 24, parágrafo 2º da Constituição Bandeirante.

Ainda que a referida lei implique a criação de gastos ao Poder Executivo, tal fato, por si só, não afasta a possibilidade de que a Câmara inicie o processo legislativo municipal. Com efeito, a jurisprudência do **Supremo Tribunal Federal** rechaça a tese de que qualquer projeto de lei que implique a geração de gastos à Administração Pública restaria adstrito à iniciativa do Chefe do Poder Executivo: *"Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em 'numerus clausus', no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

29
9

*do Poder Executivo. Precedentes.*⁶

7. Conclui-se que não subsistem, por fim, os argumentos de que a referida legislação padeceria de inconstitucionalidade por aumentar as despesas da Administração sem dispor sobre prévia dotação orçamentária, nos termos do artigo 25 da Constituição do Estado de São Paulo.

Embora a lei apreciada traga, em seu artigo 5º, apenas previsão de dotação orçamentária genérica para o custeio do programa estabelecido, tal previsão generalista não se constitui em mácula de constitucionalidade – conforme se demonstrará –, importando, no máximo, na inexequibilidade do programa estabelecido no mesmo exercício orçamentário em que fora promulgada a referida lei.

O orçamento da Administração Pública, instrumento técnico e político destinado à previsão das receitas do Estado, bem como à alocação desses recursos, é plano de gastos elaborado pelo Poder Executivo e condicionado à aprovação do Poder Legislativo, e possui – conquanto mantenha seu inarredável caráter técnico-contábil, de conteúdo

⁶ ADI 3394/AM – Rel. Min Eros Grau, j. 02 de abril de 2007.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

30

financeiro — diferentes graus de concretude em suas previsões, bem como possibilidades diversas de complementação de suas dotações.

O planejamento orçamentário inicia-se com o plano plurianual (PPA), planejamento orçamentário quadrienal, que, nos termos da Constituição Estadual, *“estabelecerá as diretrizes, objetivos e metas da administração pública estadual para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”*; e concretiza-se, ano a ano, com a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e lei orçamentária anual (LOA), devendo a primeira contemplar *“as metas e prioridades da administração pública estadual, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente”*, de forma a orientar a elaboração da lei orçamentária anual, bem como dispor *“sobre as alterações na legislação tributária e estabelecendo a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento”*; deve a última, por fim, efetivar os planejamentos e diretrizes orçamentárias em um plano anual de verbas e gastos, para custeio das despesas dos três poderes, seus fundos, órgãos e



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

31

entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações e empresas instituídas e mantidas pelo Poder Público, da seguridade social e do pagamento de precatórios judiciais.

Tais preceitos, por óbvio, deverão ser observados também pelos Municípios, que elaborarão seu planejamento orçamentário de forma autônoma, atendendo às disposições gerais das constituições Federal e Estadual.

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, esses 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; (i) 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



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

32
9

planejamento orçamentário do exercício subsequente.

Entende-se, assim, que a previsão de dotação orçamentária generalista não poderá se constituir em inafastável vício de constitucionalidade, vez que possíveis tanto o remanejamento orçamentário, quanto sua complementação com verbas adicionais para a 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.

Neste sentido dispõe a própria Constituição do Estado, que veda, em seu artigo 176, o **início** de programas, projetos e atividades não incluídos na lei orçamentária anual, bem como a realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais. Ausente específica previsão orçamentária do gasto, e restando impossível a complementação do orçamento, deverá o dispêndio ser incluído já no orçamento subsequente.

Trata-se, portanto, de mero caso de



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

33

inexequibilidade da norma, fundamento que, todavia, não se presta a torna-la inconstitucional.

8. Neste esteio firmou-se a jurisprudência do **Supremo Tribunal Federal**, que afirma reiteradamente que a mera carência de dotação orçamentária específica não pode conduzir ao reconhecimento da existência de vício de constitucionalidade, importando, no máximo, a inexequibilidade da norma no exercício orçamentário em que aprovada.

A este título, veja-se o voto do Ministro Nelson Jobim, relator da ADI 2.343: *“Eu não vislumbro, em análise preliminar, **vinculação da criação de cargo com a atual receita orçamentária**. A própria lei previa que isso seria para o futuro e que, na medida em que a Lei de Diretrizes pudesse atender os percentuais, **seriam preenchidos os cargos na medida das permissibilidades orçamentárias**, decorrentes da Lei de Diretrizes Orçamentárias. (...) **Observa-se que o conteúdo material da norma encerra uma proposição no tempo futuro a ser cumprida pelo Poder Executivo**. O que a Lei de Diretrizes Orçamentárias gera ao disciplinar servirá de parâmetros, obedecendo os limites a ela*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

34
10

impostos. Este Tribunal já se pronunciou no sentido de que a inexistência de autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias torna inexecutável, no exercício em que ela vige, as providências não autorizadas, mas não as invalida, nem as nulifica."⁷

Esse precedente foi, por diversas vezes, reafirmado por aquela Corte, conforme se verifica do seguinte excerto, retirado de voto do **Ministro Gilmar Mendes** no julgamento da ADI 3.599: "O tema é conhecido do Supremo Tribunal Federal há bastante tempo. Na ADI 1292-MT, Rel. Ilmar Galvão, unânime, DJ de 15.9.1995, sagrou-se o entendimento de que **não se viabiliza controle abstrato de constitucionalidade** quando se pretende confrontar norma que impõe despesa alusiva à vantagem funcional e ao art. 169 da Constituição, **pois 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.** Outros precedentes seguiram-se, todos no sentido do **não conhecimento da ação direta quando fundada no**

⁷ ADI 2343/SC — Rel. Min. Nelson Jobim, j. 29.03.2001.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

35
D

argumento da ausência de prévia dotação orçamentária para a realização de despesas (ADI 1585 DF, Rel. Sepúlveda Pertence, unânime, DJ de 3.4.1998; ADI 2.339 SC, Rel. Min. Ilmar Galvão, unânime, DJ 1.6.2001; ADI 2343 SC, Rel. Nelson Jobim, maioria, DJ 13.6.2003).”⁸

Inexiste, assim, na norma impugnada, ofensa à regra contida no artigo 25 da Constituição do Estado.

9. Ante o exposto, julga-se parcialmente procedente esta Ação Direta para reconhecer a inconstitucionalidade do artigo 3º da Lei 10.446, de 02 de maio de 2013, por invasão de competência legislativa privativa da União – cassada a liminar deferida.

Márcio Bartoli

Relator designado

⁸ ADI 3599/DF – Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 21.05.2007.