



Câmara Municipal de Indaiatuba

Estado de São Paulo

PROCESSO LEGISLATIVO

PROJETO DE LEI Nº 31/2024 - EDUARDO TONIN - Dispõe sobre a destinação de 5% (cinco por cento) do valor total arrecadado com a cobrança das multas de trânsito para ações de educação para o trânsito no município de Indaiatuba.

TRAMITAÇÃO

Data da Ação	04/03/2024
Unidade de Origem	Procuradoria
Unidade de Destino	Assessor Jurídico da Presidência
Usuário de Destino	José Arnaldo Carotti
Status	Em Retorno

Indaiatuba, 04 de março de 2024.

Dimitri Souza Cardoso
Procurador





PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

PALÁCIO VOTURA

Rua Humaitá n.º 1167 Centro – Fone/Fax: (19)3885-7700

CEP: 13.339-140 - Indaiatuba – SP

PARECER Nº 018 / 2024

Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal de Indaiatuba

EMENTA: Direito Constitucional. Processo Legislativo. Projeto de Lei. Iniciativa parlamentar. Dispõe sobre a destinação de 5% (cinco por cento) do valor total arrecadado com a cobrança das multas de trânsito para ações de educação para o trânsito no Município de Indaiatuba. Inconstitucionalidade. Vício de iniciativa. Precedentes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

RELATÓRIO

1. Trata-se de Projeto de Lei, fruto de iniciativa parlamentar, que visa dispor sobre a destinação de 5% (cinco por cento) do valor total arrecadado com a cobrança das multas de trânsito para ações de educação para o trânsito no Município de Indaiatuba.
2. Eis o escopo da proposição.

FUNDAMENTAÇÃO

3. Em que pese o nobre escopo da propositura em tela, verifico que o projeto padece de vício de iniciativa que impede o seu recebimento, nos exatos termos do art. 127, III, do Regimento Interno desta Câmara Municipal.
4. Isso porque, é assente na jurisprudência do Colendo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que “destinação de recursos públicos e gestão de políticas públicas são temas cuja iniciativa legislativa é do chefe do Poder Executivo local”, de modo que é defeso ao Poder Legislativo invadir a esfera de competência do Executivo, sob pena de violação ao princípio da separação de poderes. Nesse sentido, cito:

Voto nº 34.398 Relator: Desembargador Geraldo Wohlers. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2229708-19.2019.8.26.0000





PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

PALÁCIO VOTURA

Rua Humaitá n.º 1167 Centro – Fone/Fax: (19)3885-7700

CEP: 13.339-140 - Indaiatuba – SP

PARECER Nº 018 / 2024

Requerente: Prefeito do Município de Sertãozinho Requerido: Presidente da Câmara Municipal de Sertãozinho AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 6.583/2019, do Município de Sertãozinho e de iniciativa parlamentar, que “estabelece percentual mínimo dos recursos advindos das multas de trânsito que deverão ser investidos para assegurar a mobilidade e acesso das pessoas com deficiência no município de sertãozinho e dá outras providências”. Norma que estabelece hipóteses de destinação de valores arrecadados com multas de trânsito que não se harmonizam com a Lei federal nº 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro). Competência privativa da União para legislar sobre trânsito. afronta ao artigo 22, inciso XI, da Lei Maior, bem como ao artigo 144, do Supremo Pacto deste Estado-membro. Violação à separação de poderes também caracterizada. Destinação de recursos públicos e gestão de políticas públicas são temas cuja iniciativa legislativa é do chefe do Poder Executivo local, nos termos dos artigos 5º e 47, incisos II e XIV, da Constituição estadual. Ação procedente.

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 0185378-78.2013.8.26.0000 AUTOR: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE GUARULHOS COMARCA: SÃO PAULO VOTO Nº 16.553 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada em face do inciso III, do art. 7º, da Lei nº 7.138, de 20 de junho de 2013, que dispõe sobre a destinação da receita decorrente das multas de infrações do Código de Trânsito Brasileiro ao Fundo Municipal de Segurança Pública. Presença de vício formal orgânico (art. 144, da Constituição Bandeirante, c.c. art. 22, inciso XI, da Constituição Federal), violação formal de iniciativa (arts. 5º, 47, II e XIV, e 144, da Constituição do Estado de São Paulo) e do princípio da separação de funções (art. 5º, CESP). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.

Voto nº 14.777 Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 158.599-0/0-00 - São Paulo Requerente: Prefeito Municipal de Ribeirão Preto Requerida: Presidente da Câmara Municipal de Ribeirão Preto Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal nº 11.229. Diploma que dispõe sobre destinação de 100% dos valores arrecadados com aplicação de multas de trânsito para a TRANSERP e para o 9º Agrupamento de incêndio (Bombeiros). Vício de iniciativa. Lei promulgada pela Câmara após veto do Prefeito. Inconstitucionalidade por violação ao princípio da





PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

PALÁCIO VOTURA

Rua Humaitá n.º 1167 Centro – Fone/Fax: (19)3885-7700

CEP: 13.339-140 - Indaiatuba – SP

PARECER Nº 018 / 2024

separação, independência e harmonia entre os Poderes (arts. 5º e 144 da CE). Competência privativa do chefe do Executivo para a iniciativa de lei sobre organização e funcionamento da Administração, inclusive as que importem em aumento de despesa. Ação procedente.

5. Verifica-se, portanto, que o presente projeto de lei padece de vício de iniciativa, sendo, portanto, inconstitucional.

CONCLUSÃO

6. Por todo o exposto, entende-se que **o projeto padece de INCONSTITUCIONALIDADE, motivo pelo qual se verifica a existência de óbice jurídico ao seu recebimento**, nos termos do art. 127 do RI.

7. Não obstante, considerando que o juízo de recebimento competente exclusivamente à Presidência, caso o projeto seja recebido deverá ser determinada sua **inclusão para leitura** no expediente (art. 107 do RI) e, na sequência, encaminhá-lo à **Comissão de Justiça e Redação** (art. 58 do RI) para emissão de Parecer.

8. Estando apto a ser incluído na **Ordem do Dia**, o projeto deverá ser deliberado em **dois turnos de discussão** (art. 177, § 4º, do RI), salvo Regime de Urgência Especial, e sua **aprovação** demanda **o voto favorável da maioria simples** dos membros da Câmara Municipal, presentes a maioria absoluta dos vereadores (art. 189, § 1º, do RI).

9. Eis o Parecer, s.m.j.

Indaiatuba (SP), *data da assinatura eletrônica.*

DIMITRI SOUZA CARDOSO
Procurador





TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2014.0000056851

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 0185378-78.2013.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE GUARULHOS.

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 RENATO NALINI (Presidente), LUIS SOARES DE MELLO, GRAVA BRAZIL, PAULO DIMAS MASCARETTI, LUIS GANZERLA, ITAMAR GAINO, VANDERCI ÁLVARES, ARANTES THEODORO, TRISTÃO RIBEIRO, EROS PICELI, JOSÉ DAMIÃO PINHEIRO MACHADO COGAN, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, ROBERTO MORTARI, GONZAGA FRANCESCHINI, GUERRIERI REZENDE, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO LUIZ PIRES NETO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, FERREIRA RODRIGUES, PÉRICLES PIZA, EVARISTO DOS SANTOS E CAUDURO PADIN.

São Paulo, 5 de fevereiro de 2014.

ROBERTO MAC CRACKEN

RELATOR

Assinatura Eletrônica





TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 0185378-78.2013.8.26.0000

AUTOR: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS

RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE GUARULHOS

COMARCA: SÃO PAULO

VOTO Nº 16.553

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada em face do inciso III, do art. 7º, da Lei nº 7.138, de 20 de junho de 2013, que dispõe sobre a destinação da receita decorrente das multas de infrações do Código de Trânsito Brasileiro ao Fundo Municipal de Segurança Pública – Presença de vício formal orgânico (art. 144, da Constituição Bandeirante, c.c. art. 22, inciso XI, da Constituição Federal), violação formal de iniciativa (arts. 5º, 47, II e XIV, e 144, da Constituição do Estado de São Paulo) e do princípio da separação de funções (art. 5º, CESP).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela Ilustre Prefeito do Município de Guarulhos-SP em face do inciso III, do art. 7º, da Lei nº 7.138, de 20 de junho de 2013. Aduz, em síntese, o Nobre Prefeito: **A.** a existência de vício formal de iniciativa e de competência; **B.** a violação ao princípio da separação de poderes e da proporcionalidade.

Às fls. 108/109, foi concedida a liminar pleiteada e determinado o processamento da presente ação direta de inconstitucionalidade.

A Ilustre Presidência da Câmara Municipal de Guarulhos/SP manifestou-se às fls. 124/135. Defendeu, em resumo, a



constitucionalidade da norma impugnada.

A Nobre Procuradoria Geral do Estado de São Paulo deixou de promover a defesa da lei, sob a alegação de que a norma trata de matéria exclusivamente local (fls. 120/122).

A Douta Procuradoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo (fls. 139/150) pugnou pelo provimento da presente demanda.

Do essencial, é o relatório.

No caso, impugna-se a constitucionalidade do inciso III, do art. 7º, da Lei nº 7.138, de 20 de junho de 2013, do Município de Guarulhos, Estado de São Paulo, que possui a seguinte redação, a saber:

“Art. 7º. Os recursos do Fundo obrigatoriamente serão: (...) III – recurso proveniente das multas oriundas das infrações ao Código de Trânsito Brasileiro aplicadas pelos Guardas Cíveis Municipais, sendo que a destinação dos referidos valores deverão obrigatoriamente seguir as regras do Código de Trânsito Brasileiro;” (fls. 36)

Com o devido respeito, a presente demanda é procedente.

Neste caso, conforme corretamente alegado pelo Ilustre Representante do Ministério Público, há tanto vício formal orgânico quanto violação formal de iniciativa e do princípio da separação de funções.



Quanto à inconstitucionalidade formal orgânica, pontua o Ilustre Bernardo Gonçalves Fernandes:

“No Brasil, a doutrina e a jurisprudência trabalham atualmente com três possíveis tipos de inconstitucionalidade formal à luz de nosso atual ordenamento constitucional:

1. Inconstitucionalidade formal orgânica: envolve o descumprimento de regras de competência previstas na CR/88 para a produção do ato. Como exemplo, podemos citar uma norma estadual que venha a legislar sobre direito penal e com isso descumprir o art. 22, I, da CR/88, que estabelece ser matéria de competência privativa da União a legislação sobre direito penal. Portanto, se uma Lei Estadual dispuser sobre essas matérias do art. 22, I (sem a necessária delegação prevista no art. 22, parágrafo único) haverá, então, inconstitucionalidade formal orgânica por descumprimento de regra de competência.

2. Inconstitucionalidade formal por descumprimento dos pressupostos objetivos do ato previstos na CR/88: conforme a doutrina de Gomes Canotilho, existem pressupostos definidos na Constituição que devem ser entendidos como elementos determinantes de competência para órgãos legislativos no exercício da função legiferante. Esses pressupostos são inarredáveis e de cunho objetivo. No ordenamento constitucional brasileiro, é mister salientar que também existem esses pressupostos a serem respeitados sob pena de inconstitucionalidade formal. Como exemplos, temos a edição de medidas provisórias sem a observância dos requisitos de relevância e urgência, descumprindo o art. 62 da CR/88, bem como a edição de Lei estadual criando novo município sem a observância dos pressupostos objetivos previstos no art. 18, § 4º, da CR/88.

3. Inconstitucionalidade formal propriamente dita: ocorre por inobservância das normas do



processo legislativo previstas nos arts. 59 a 69 CR/88. Nesse caso, irá ocorrer o descumprimento do devido processo legislativo constitucional.” (Bernardo Gonçalves Fernandes, Curso de Direito Constitucional, São Paulo: Lumen Juris, 2011, p. 637/638 – destaque adicionado)

Nessa linha, quanto à inconstitucionalidade formal orgânica, verifica-se que o inciso III, do art. 7º, da Lei nº 7.138, de 20 de junho de 2013, nela incidiu ao tratar sobre a destinação da receita decorrente das multas de infrações do Código de Trânsito Brasileiro, visto que compete privativamente à União legislar sobre trânsito (art. 144, da Constituição Bandeirante, c.c. art. 22, inciso XI, da Constituição Federal).

A esse respeito, é remansoso o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

EMENTA: Trânsito: competência legislativa privativa da União: inconstitucionalidade da lei estadual que fixa limites de velocidade nas rodovias do Estado-membro ou sob sua administração. (ADI 2582, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 19/03/2003, DJ 06-06-2003 – destaque adicionado)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 12.064, DE 29.03.04, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. TRÂNSITO. INVASÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO PREVISTA NO ART. 22, XI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. É pacífico nesta Corte o entendimento de que o trânsito é matéria cuja competência legislativa é atribuída, privativamente, à União, conforme reza o art. 22, XI, da Constituição Federal. Precedentes: ADI 2.064, rel. Min. Maurício Corrêa e ADI 2.137-MC,



rel. Min. Sepúlveda Pertence. 2. A instituição da forma parcelada de pagamento da multa aplicada pela prática de infração de trânsito integra o conjunto de temas enfeixados pelo art. 22, XI, da Constituição Federal. Precedentes: ADI 2.432 (medida cautelar, rel. Min. Nelson Jobim, DJ de 21.09.01; mérito, rel. Min. Eros Grau, julg. em 09.03.05, Informativo STF 379) e ADI 3.196-MC, rel. Min. Gilmar Mendes, DJ de 22.04.05. 3. Ação direta cujo pedido se julga procedente. (ADI 3444, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 16/11/2005, DJ 03-02-2006 – destaque adicionado)

Alegou, por sua vez, o Ilustre Representante do
Ministério Público:

De outro lado, o dispositivo legal impugnado viola federativo que se manifesta na repartição constitucional de competências (arts. 1º e 144, da Constituição Paulista).

O esquema de repartição de competências entre os entes federados – expressão do princípio federativo – conferiu à União, sem espaço para os Estados e aos Municípios, a competência privativa para legislar sobre trânsito (art. 21, XI, Constituição Federal).

(...) Assim, sobre a matéria, a União no uso de sua competência privativa de legislar (CF, art. 22, XI), editou a Lei nº 9.503/97 (Código de Trânsito Brasileiro), onde estabelece que o trânsito, em condições seguras, é um direito de todos e dever dos órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito, a estes cabendo, no âmbito das respectivas competências, adotar as medidas destinadas a assegurar esse direito, dando prioridade em suas ações à defesa da vida, nela incluída a preservação da saúde e do meio-ambiente. Para tal propósito, necessária uma disciplina normativa uniforme para todo território nacional e aplicável a todas as coisas e pessoas físicas ou jurídicas.

Por este motivo a Lei nº 9.503/97, além de



estabelecer regras gerais para todo o país, mesmo porque o trânsito não é matéria de predominância local, determinou no art. 320 que A receita arrecadada com a cobrança das multas de trânsito será aplicada, exclusivamente, em sinalização, engenharia de tráfego, de campo, policiamento, fiscalização e educação de trânsito.

(...) Se a União no exercício de sua competência privativa para legislar sobre trânsito disciplinou a destinação dos recursos obtidos com as multas de trânsito, não resta qualquer campo para a atividade legislativa complementar estadual ou municipal sobre a matéria.

Não pode o legislador municipal, contudo, a pretexto de legislar concorrentemente ou suplementar a legislação federal, invadir a competência legislativa deste ente federativo superior (RE 313.060, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 29-11-2005, Segunda Turma, DJ de 24-2-2006). (fls. 147/149 – destaque adicionado)

Ademais, ainda que se entenda que a destinação das receitas oriundas de multas de infrações de trânsito não é matéria de competência privativa da União, é evidente que, neste caso, houve também violação formal de iniciativa e do princípio da separação de funções (arts. 5º, 47, II e XIV, e 144, da Constituição do Estado de São Paulo).

Nesse ponto, mais uma vez, bem destacou o Nobre Representante do Ministério Público:

Há na verdade inconstitucionalidade formal, decorrente do vício de iniciativa, na violação da reserva da administração e do princípio federativo.

A matéria disciplinada pela Lei encontra-se no âmbito da atividade administrativa do Município, cuja direção superior cabe ao



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Prefeito Municipal, com auxílio dos Secretários Municipais.

A destinação dos recursos provenientes das multas de trânsito ao Fundo Municipal de Segurança Pública criado por iniciativa parlamentar, é atividade nitidamente administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas, vinculadas aos Direitos Fundamentais. Assim, privativa do Poder Executivo e inserida na esfera do poder discricionário da administração.

Não se trata, evidentemente, de atividade sujeita a disciplina legislativa. O Poder Legislativo não pode através de lei ocupar-se da administração para gerir a aplicação dos recursos públicos, sob pena de se permitir que o legislador administre invadindo área privativa do Poder Executivo.

Assim, quando o Poder Legislativo do Município edita lei disciplinando atuação administrativa, como ocorre, no caso em exame, em função da vinculação de recursos públicos obtidos com as multas oriundas das infrações de trânsito, invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do Administrador Público, violando o princípio da separação de poderes.

Cabe essencialmente à Administração Pública, e não ao legislador, deliberar a respeito da conveniência e oportunidade da destinação dos recursos públicos. **Trata-se de atuação administrativa que decorre de escolha política de gestão, na qual é vedada intromissão de qualquer outro poder.**

A inconstitucionalidade, portanto, decorre da violação da regra da separação de poderes, prevista na Constituição Paulista aplicável aos Municípios (art. 5º, art. 47, II e XIV, e art. 144). (fls. 143/144 – destaque adicionado)

Em casos análogos, aliás, já se manifestou este

Colendo Órgão Especial:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal nº 11.229. Diploma que dispõe sobre



destinação de 100% dos valores arrecadados com aplicação de multas de trânsito para a TRANSERP e para o 9o Agrupamento de incêndio (Bombeiros). Vício de iniciativa. Lei promulgada pela Câmara após veto do Prefeito. Inconstitucionalidade por violação ao princípio da separação, independência e harmonia entre os Poderes (arts. 5o e 144 da CE). Competência privativa do chefe do Executivo para a iniciativa de lei sobre organização e funcionamento da Administração, inclusive as que importem em aumento de despesa. Ação procedente. (ADI nº 9045909-34.2008.8.26.0000, Des. Rel. Passos de Freitas, J. 04.06.2008 – destaque adicionado)

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei 3.390, de 1o de julho de 2011, do Município de Ubatuba. Norma que dispõe sobre o ressarcimento de multas de trânsito canceladas judicialmente no âmbito do Município. Ocorrência de vício de iniciativa. Lei promulgada pela Câmara de Vereadores após veto do Prefeito. Competência privativa do chefe do Executivo para a iniciativa de lei sobre organização e funcionamento da Administração, inclusive as que importem indevido aumento de despesa pública sem a indicação dos recursos disponíveis, inconstitucionalidade por violação ao princípio da separação, independência e harmonia entre os Poderes. Procedência da ação. É inconstitucional lei, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre formas de ressarcimento de multas de trânsito canceladas judicialmente no âmbito do Município, por se tratar de matéria cuja competência exclusiva é do chefe do Executivo, responsável para a iniciativa de lei sobre organização e funcionamento da Administração, configurando violação ao princípio da separação de poderes por invasão da esfera da gestão administrativa. (ADI nº 0238542-26.2011.8.26.0000, Des. Rel. Kioitsi Chicuta, J. 29.02.2012 – destaque adicionado)

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 6.514, de 09 de junho de 2009, do Município de Guarulhos, que dispõe 'sobre a



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

divulgação dos valores arrecadados a título de multas de trânsito, e dá outras providências'. Norma que implica em indevida ingerência do Legislativo na Administração local e custos para a administração, não previstos no dispositivo questionado. Inadmissibilidade. Ofensa ao princípio constitucional da separação e independência de poderes. Violação dos artigos 5º, "caput", 25, 37, 47, II e XIV, 111 e 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da lei impugnada. (ADI nº 0034121-74.2011.8.26.0000, Des. Rel. Mário Devienne Ferraz, J. 06.07.2011 – destaque adicionado)

Dessa forma, com a devida vênia, havendo violação aos arts. 5º, 47, incisos II e XIV, e 144 da Constituição do Estado de São Paulo, é de rigor a procedência da presente ação.

Ante o exposto, julga-se procedente a presente ação direta de inconstitucionalidade para declarar a inconstitucionalidade do inciso III, do art. 7º, da Lei nº 7.138, de 20 de junho de 2013, do Município de Guarulhos-SP.

Roberto Mac Cracken

Relator





TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2020.0000131637

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2229708-19.2019.8.26.0000, da Comarca São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SERTÃOZINHO, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SERTÃOZINHO.

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

O julgamento teve a participação dos Exmo. Desembargadores PINHEIRO FRANCO (Presidente), ELCIO TRUJILLO, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, ADEMIR BENEDITO, LUIS SOARES DE MELLO, RICARDO ANAFE, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, ALVARO PASSOS, BERETTA DA SILVEIRA, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ E ALEX ZILENOVSKI.

São Paulo, 19 de fevereiro de 2020.

GERALDO WOHLERS
RELATOR
Assinatura Eletrônica





PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Voto nº 34.398

Relator: **Desembargador Geraldo Wohlers**

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº

2229708-19.2019.8.26.0000

Requerente: **Prefeito do Município de Sertãozinho**

Requerido: **Presidente da Câmara Municipal de Sertãozinho**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 6.583/2019, do Município de Sertãozinho e de iniciativa parlamentar, que “estabelece percentual mínimo dos recursos advindos das multas de trânsito que deverão ser investidos para assegurar a mobilidade e acesso das pessoas com deficiência no município de sertãozinho e dá outras providências”.

Norma que estabelece hipóteses de destinação de valores arrecadados com multas de trânsito que não se harmonizam com a Lei federal nº 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro). Competência privativa da União para legislar sobre trânsito. Afronta ao artigo 22, inciso XI, da Lei Maior, bem como ao artigo 144, do Supremo Pacto deste Estado-membro.

Violação à separação de poderes também caracterizada. Destinação de recursos públicos e gestão de políticas públicas são temas cuja iniciativa legislativa é do chefe do Poder Executivo local, nos termos dos artigos 5º e 47, incisos II e XIV, da Constituição estadual.

Ação procedente.

Vistos, etc...

1. Trata-se de Ação Direta, com pedido

Direta de Inconstitucionalidade nº 2229708-19.2019.8.26.0000 - Voto nº 34.398 – Comarca de **2**
São Paulo





PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

liminar, proposta pelo Alcaide da cidade de Sertãozinho buscando a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 6.583, de 02 de agosto de 2019, do Município de Sertãozinho e de iniciativa parlamentar, que “ESTABELECE PERCENTUAL MÍNIMO DOS RECURSOS ADVINDOS DAS MULTAS DE TRÂNSITO QUE DEVERÃO SER INVESTIDOS PARA ASSEGURAR A MOBILIDADE E ACESSO DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NO MUNICÍPIO DE SERTÃOZINHO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS” (fls. 17).

Argumenta-se que: **i)** o diploma legislativo impugnado “*revela patente inconstitucionalidade porque ao tratar sobre a destinação da receita decorrente das multas de infrações do Código de Trânsito Brasileiro invadiu competência privativa da União para legislar sobre trânsito (art. 144, da Constituição Bandeirante, c.c. art. 22, inciso XI, da Constituição Federal)*” (fls. 03); **ii)** “*a gestão das políticas públicas, sobretudo a realização da programação orçamentária, analisando as prioridades, a conveniência e a oportunidade para cada situação, é cabível somente ao Prefeito*” (fls. 04); **iii)** “*o Poder Legislativo Municipal não pode legislar sobre a matéria que pretendeu atingir com a lei guerreada, invadindo esfera própria de atividade do administrador público*” (fls. 04).

Requer, desse modo, “*seja o presente feito julgado totalmente procedente, declarando a inconstitucionalidade da Lei municipal nº 6.583, de 02 de agosto de 2019, por violação ao artigo 5º, caput, artigo 22, artigo 47, inciso II e XIV; artigo 144, 174, I, II e III e 176, I, todos da Constituição do Estado de São Paulo, combinados com o artigo 22, XI, da Constituição Federal*” (fls. 06).

Deferida a tutela preambular (fls. 19/21), o i.

Presidente da Câmara Municipal de Sertãozinho prestou
Direta de Inconstitucionalidade nº 2229708-19.2019.8.26.0000 - Voto nº 34.398 – Comarca de 3
São Paulo





PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

informações (fls. 28/31), apresentando ponderações em prol da retidão do ato legislativo em debate.

A d. Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo, embora regularmente intimada (fls. 34), deixou transcorrer *in albis* o prazo para se manifestar (fls. 36).

Pela procedência da ação opinou a i. Procuradoria-Geral de Justiça (fls. 39/44).

É o relatório.

2. Estabelece a Lei nº 6.583/2019, do Município de Sertãozinho:

“Art. 1º. Fica estabelecida a obrigatoriedade da utilização de no mínimo 30% (trinta por cento) do valor arrecadado com as multas de trânsito, no Município de Sertãozinho, para investimento na mobilidade e a acessibilidade das pessoas com deficiência.

Art. 2º. A garantia da acessibilidade e mobilidade de que trata esta lei dar-se-á na construção de rampas de acesso, rebaixamento de guias de calçadas com pavimentação com piso tátil, instalação de semáforos sonorizados, entre outras intervenções.

Art. 3º. A aplicação da presente lei não afasta os percentuais obrigatórios estabelecidos pela Lei 9503 de 23 de setembro de 1997 - Código de Trânsito Brasileiro.

Art. 4º. O Poder Executivo regulamentará a presente Lei no prazo máximo de noventa dias.

Art. 5º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação”.





PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

3. De rigor a procedência da ação.

Da leitura da norma objurgada depreende-se que o legislador municipal impôs à Administração da urbe o dever de destinar parcela dos valores arrecadados com multas de trânsito ao investimento em mobilidade e acessibilidade de pessoas com deficiência.

Ocorre que, como cediço, embora os Municípios sejam inequivocamente dotados de autonomia legislativa e administrativa, afloram como de compulsória observância os preceitos estabelecidos nas Cartas Constitucionais federal e estadual, à luz do artigo 144 do Pacto Político do Estado de São Paulo.

Pois bem. A Lei Maior repartiu a competência legislativa entre os entes federados, reservando à União, privativamente, legislar sobre trânsito, conforme determina o artigo 22, inciso XI.

Foi então promulgada a Lei federal nº 9.503/1997, que instituiu o *Código de Trânsito Brasileiro*, determinando que:

“Art. 320. A receita arrecadada com a cobrança das multas de trânsito será aplicada, exclusivamente, em sinalização, engenharia de tráfego, de campo, policiamento, fiscalização e educação de trânsito”.

Como se nota, a norma federal não deixou aos legisladores municipais e administradores públicos margem de discricionariedade:- os valores obtidos com as multas aplicadas em





PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

decorrência de infrações de trânsito devem ser alocados “*exclusivamente*” nas áreas e prioridades citadas no dispositivo acima colacionado.

Malgrado digno de louvor o diploma normativo objeto desta ação - por colimar investimento em prol de população vulnerável -, o Poder Legislativo local, ao prever hipóteses de destinação dos valores arrecadados com multas de trânsito não contempladas na lei federal, exorbitou da competência legislativa a ele conferida pelo Poder Constituinte, afrontando o já citado artigo 144 do Supremo Pacto deste Estado-membro.

Cumprе salientar outrossim que, não obstante tenha a Constituição da República, em seu artigo 30, incisos I e II, conferido ao ente municipal tanto competência para legislar sobre assuntos de interesse local como para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, certamente a Vereança não poderia contrariar o *Código de Trânsito Brasileiro*.

Assim já decidiu este E. Tribunal pleno:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada em face do inciso III, do art. 7º, da Lei nº 7.138, de 20 de junho de 2013, que dispõe sobre a destinação da receita decorrente das multas de infrações do Código de Trânsito Brasileiro ao Fundo Municipal de Segurança Pública. Presença de vício formal orgânico (art. 144, da Constituição Bandeirante, c.c. art. 22, inciso XI, da Constituição Federal), violação formal de iniciativa (arts.





PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

5º, 47, II e XIV, e 144, da Constituição do Estado de São Paulo) e do princípio da separação de funções (art. 5º, CESP). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0185378-78.2013.8.26.0000, Relator o ilustre Des. Roberto Mac Cracken, j. em 05.02.2014).

“DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 9.091, de 22 de novembro de 2018, do Município de Jundiaí. Exigência, a certos estabelecimentos, de placa informativa em vagas reservadas ao estacionamento de idosos e deficientes. Dúplice invasão de competência. Sinalização indicativa de vagas que se insere nas atribuições exclusivas da União (Constituição Federal, art. 22, XI). Tema que diz respeito ao Código de Trânsito Brasileiro e à regulamentação adicional do CONTRAN. Trespasse, ademais, das funções do Poder Executivo. Regência complementar que a ele está cometida à conta da fiscalização que lhe cabe (CF, art. 30, I e V, e CE, art. 47, II, XIV e XIX). Afronta ao pacto federativo (Carta Paulista, artigos 5º e 144). Inconstitucionalidade evidente. AÇÃO PROCEDENTE” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2060539-34.2019.8.26.0000, Relator o nobre Des. Beretta da Silveira, j. em 21.08.2019).

4. De outro vértice, insta registrar que a lei da cidade de Sertãozinho também violou o princípio da separação de poderes (consoante artigos 5º, 47, incisos II e XIV, e 144, da Constituição do Estado de São Paulo).





PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Leciona o conspícuo e festejado *Hely Lopes Meireles* que “no sistema brasileiro o governo municipal é de funções divididas, cabendo as executivas à Prefeitura e as legislativas à Câmara de Vereadores. Esses dois Poderes, entrosando suas atividades específicas, realizam com independência e harmonia o governo local, nas condições expressas na lei orgânica do Município.

O sistema de separação de funções — executivas e legislativas — impede que o órgão de um Poder exerça atribuições do outro. Assim, sendo, a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regras para a Administração; a Prefeitura as executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e a independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou da Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante” (*'Direito Municipal Brasileiro', Malheiros, 18ª edição, 2017, p. 748/9*).

E a norma ora questionada, ao fixar rígida diretriz ao Alcaide municipal para aplicar recursos públicos, bem como para delinear as políticas públicas municipais, invadiu esfera de atuação específica do Poder Executivo local, injuriando, destarte, o preceito fundamental da separação de poderes.

Nesse sentido já decidiu este Colendo Órgão





PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Especial:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 12.676, de 24 de fevereiro de 2017, do Município de São José do Rio Preto, de iniciativa parlamentar, que 'estabelece diretrizes, objetivos e metas para a elaboração do Plano Municipal da Leitura e Livro do Município' (...). Programa governamental - Competência do Executivo para a organização e planejamento de políticas públicas voltadas à leitura e ao livro. Vício de iniciativa. A matéria regulamentada pela norma impugnada insere-se no âmbito da competência legislativa atribuída pela Constituição ao chefe do Poder Executivo Municipal, por ser inerente ao planejamento e organização do Município. Lei autorizativa – Natureza de imposição – Juízo da discricionariedade administrativa inerente a todo administrador público violado. Violação aos arts. 5º, 47, II, XIV E XIX, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo. Inconstitucionalidade reconhecida. Ação procedente" (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2056790-77.2017.8.26.0000, Relator o doutíssimo Des. Carlos Bueno, j. em 02.08.2017).

5. Diante do exposto, **julgo procedente** a ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 6.583/2019, do Município de Sertãozinho.





PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Geraldo Wohlers
Relator





PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

ACÓRDÃO

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



01825541

Vistos, relatados e discutidos estes autos de AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI nº 158.599-0/0-00, da Comarca de SÃO PAULO, em que é requerente PREFEITO MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO sendo requerido PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO:

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

O julgamento teve a participação dos Desembargadores ROBERTO VALLIM BELLOCCHI (Presidente), RUY CAMILO, MUNHOZ SOARES, CELSO LIMONGI, VIANA SANTOS, IVAN SARTORI, MAURÍCIO FERREIRA LEITE, OSCARLINO MOELLER, RENATO NALINI, PALMA BISSON, RIBEIRO DOS SANTOS, ARMANDO DE TOLEDO, A.C. MATHIAS COLTRO, JOSÉ SANTANA, MÁRIO DEVIENNE FERRAZ, JOSÉ REYNALDO, DEBATIN CARDOSO, MAURÍCIO VIDIGAL, PAULO TRAVAIN, DAMIÃO COGAN E HENRIQUE NELSON CALANDRA.

São Paulo, 04 de junho de 2008.

ROBERTO VALLIM BELLOCCHI

Presidente

PASSOS DE FREITAS

Relator





PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Voto nº 14.777

**Ação Direta de Inconstitucionalidade nº
158.599-0/0-00 - São Paulo**

**Requerente: Prefeito Municipal de Ribeirão
Preto**

**Requerida: Presidente da Câmara Municipal
de Ribeirão Preto**

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal nº 11.229. Diploma que dispõe sobre destinação de 100% dos valores arrecadados com aplicação de multas de trânsito para a TRANSERP e para o 9º Agrupamento de incêndio (Bombeiros). Vício de iniciativa. Lei promulgada pela Câmara após veto do Prefeito. Inconstitucionalidade por violação ao princípio da separação, independência e harmonia entre os Poderes (arts. 5º e 144 da CE). Competência privativa do chefe do Executivo para a iniciativa de lei sobre organização e funcionamento da Administração, inclusive as que importem em aumento de despesa. Ação procedente.

Trata-se de Ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, proposta pelo PREFEITO MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO, tendo por objeto a Lei Municipal nº 11.229, de 23 de maio de 2007, que obriga a destinação de 100% (cem por cento) dos valores arrecadados com aplicação de multas de trânsito para a TRANSERP e para o 9º Agrupamento de incêndio (Bombeiros).

Segundo a inicial, referido diploma invade atribuições pertinentes às atividades próprias do Poder





PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Executivo (planejamento e gerenciamento dos serviços públicos municipais).

Alega que o ato normativo está eivado de inconstitucionalidade, por contrariar os artigos 5º; 37; 47, II e XVII; 144 e 174, I, II, III, § 1º, 2º, 4º, n.ºs. 1 e 3, todos da Constituição Estadual, afrontando e violando a independência e harmonia entre os Poderes (art. 5º, da CF).

Concedida a liminar (fls. 30/32), a Procuradoria Geral do Estado, regularmente intimada, deixou de se manifestar, sustentando que referido diploma trata de matéria exclusivamente local (fls. 41/43).

A Câmara Municipal prestou informações, acompanhada de documentos, sustentando pela constitucionalidade da citada lei, com a imediata revogação da liminar e improcedência da ação (fls. 46/80).

O parecer da douta Procuradoria Geral de Justiça é pela procedência da presente ação (fls. 82/86).

É o relatório.

Por força do princípio da independência e harmonia dos Poderes, no caso do Município, a Câmara dos Vereadores e o Prefeito têm funções específicas e separadas. Dentre as funções exercidas pela Câmara Municipal não se enquadra à alteração na atividade administrativa do Poder Executivo Municipal.

Incumbe ao Poder Executivo dispor sobre a organização e funcionamento da administração, razão porque a Lei n.º 11.229, de 23 de maio de 2007, do Município de Ribeirão Preto, promulgada pelo Presidente da Câmara

Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 158.599-0/0 - São Paulo





PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Municipal daquela cidade, ressen-te-se de inconstitucionalidade.

Dispõe ela sobre matéria da competência exclusiva do Chefe do Executivo, ou seja, autoriza o Executivo a destinar 100% dos valores arrecadados com aplicação de multas de trânsito para a TRANSERP e para o 9º Agrupamento de incêndio (bombeiros), atos de administração ordinária do Poder Executivo, transgredindo princípio caro ao sistema, qual seja, o da separação de poderes, que se impõe ao ente público, por força dos art. 5º, **caput**; 24, par. 2º, inciso I e art. 144, todos da Constituição Estadual.

No dizer de José Afonso da Silva, embora "se tenha ampliado as bases do federalismo, com mais descentralização e autonomia às entidades federadas, ainda assim os seus contornos ficaram razoavelmente dependentes de preceitos e princípios limitadores nela estabelecidos".(Curso de Direito Constitucional Positivo, 6ª ed., 1990, p. 535).

Aliás, conforme consignado na r. decisão que concedeu a liminar pleiteada pelo requerente: "prerrogativas exclusivas do Prefeito Municipal foram aparentemente atingidas pela lei atacada, pois na qualidade de administrador-chefe do Município, as atribuições do Prefeito concentram-se em três atividades: planejamento, organização e direção de serviços e obras da Municipalidade. Para tanto, dispõe de poderes correspondentes ao comando, de coordenação e de controle de todos os empreendimentos da Prefeitura, conforme observados por Hely Lopes Meirelles, em sua obra Direito Municipal Brasileiro, 10ª Edição Malheiros, p. 575".

E, ainda, conforme bem anotou o Procurador de Justiça, "Ao Poder Legislativo, como se sabe, é vedada a

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 158.599-0/0 – São Paulo





PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

administração da cidade, tarefa que incumbe, no Município, ao Prefeito, ou ao que, modernamente, chama-se de 'Governo', que tem na lei um dos seus mais relevantes instrumentos. O poder de iniciativa neste campo - administração da cidade - é do Executivo (melhor, do 'Governo'), participando o Poder Legislativo, quando assim determinar a Constituição, apenas a qualidade de aprovar-desaprovar os atos. A hipótese é de administração ordinária, cabendo ao Legislativo apenas o estabelecimento de normas gerais, diretrizes globais, jamais atos pontuais e específicos.

"Para Hely Lopes Meirelles, após dizer que todo o patrimônio municipal fica sob a administração do prefeito:

"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 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

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 158.599-0/0 - São Paulo





PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO


mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos da administração.

“A lei sindicada na presente ação, de iniciativa parlamentar, não contém proposição geral e abstrata e, bem analisada, representa ingerência nas prerrogativas do Prefeito Municipal ao vincular, de forma ilegal, a receita municipal, afrontando, dentre outros, os arts. 5º e 47, II da Constituição do Estado de São Paulo”.

Acrescente-se, ainda, aparente afronta ao artigo 25 da Constituição Estadual, que reza que nenhum projeto de lei que implique em criação ou aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender os novos encargos.

Em suma, configurada a violação constitucional, por vício formal, eis que a lei questionada fere o princípio separação, independência e harmonia dos Poderes do Município.

Diante do exposto, pelo meu voto, julga-se a ação procedente e declara-se a inconstitucionalidade da Lei nº 11.229, de 23 de maio de 2007, do Município de Ribeirão Preto, expedindo-se ofício à Câmara Municipal daquela cidade para a suspensão total desse diploma legal.


Passos de Freitas
Relator

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 158.599-0/0 - São Paulo

