

CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER CJR Nº 111/2017 fls. 1/4

COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO

PARECER Nº 111/2017

Projeto de Lei nº 72/2017

Dispõe sobre política de incentivos a geração de empregos as pessoas físicas ou jurídicas que empregarem jovens com idade superior a 18 e até 25 anos ou desempregados com idade acima de 40 anos.

Autor: Vereador Clodoaldo Santos da Silva

Relator: Vereador Paulo Pereira Filho

I – RELATÓRIO

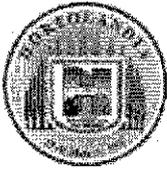
Segue para análise da Comissão de Justiça e Redação o Projeto de Lei nº 72/2017, de autoria do Nobre Vereador Clodoaldo Santos da Silva, que dispõe sobre política de incentivos a geração de empregos as pessoas físicas ou jurídicas que empregarem jovens com idade superior a 18 e até 25 anos ou desempregados com idade acima de 40 anos.

A propositura em questão foi lida em Plenário na Sessão de 8 de maio de 2017, e sua ementa publicada, na data de 9 de maio de 2017, no Jornal Todo Dia, estando seu conteúdo disponível no site da Câmara Municipal, para cumprimento de publicidade e acompanhamento dos atos legislativos. Nesse período a propositura não recebeu emendas ou substitutivos.

Em sua justificativa o Autor aduz que para crescer é preciso ser competitivo e para competir, além das reformas econômicas, é necessário alcançar patamares mais elevados de conhecimento, tecnologia, educação e qualificação profissional.

Um país com baixos índices de saúde, de educação, de formação profissional e portanto de salários tem poucas chances para competir num mundo cada vez mais integrado.

Sabe-se que a melhora do poder de compra do assalariado, apesar de importante, não basta. É preciso gerar empregos, incentivar um aumento nos salários e promover uma efetiva e sustentada distribuição de renda. A economia não exclui, mas impõe, a reforma social.



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER CJR Nº 111/2017 fls. 2/4

Não poderemos desprezar a experiência daqueles que, com mais de 40 anos de idade, estão à margem do processo produtivo e, tampouco, não podemos estancar a esperança dos jovens que, a cada ano, procuram o mercado de trabalho.

Assim, considerando a relevância da propositura que dispõe sobre a política de incentivos a geração de empregos as pessoas físicas ou jurídicas, que empregarem jovens com idade superior a 18 e até 25 anos ou desempregados com idade acima de 40 anos acima é que proponho o presente.

Por entender que a cultura do respeito às leis com a criação dos mecanismos que deem suporte ao cidadão, no caso prioridade ao projeto de políticas de incentivos a geração de empregos as pessoas físicas ou jurídicas que empreguem jovens com idade superior a 18 a até 25 anos ou desempregados com idade acima de 40 anos.

Feito o introito da justificativa do Autor, de rigor, primeiramente, analisar a constitucionalidade da propositura, sem ela, não há como a matéria prosperar na sua tramitação legislativa. Se superada esta fase, passamos a análise da sua legalidade, e por fim, se necessário, análise da técnica legislativa e redacional da propositura, concluindo, assim, a manifestação desta relatoria.

Denota-se que o Autor pretende, por iniciativa parlamentar, dispor sobre a política de incentivos a geração de empregos as pessoas físicas ou jurídicas que empregarem jovens com idade superior a 18 e até 25 anos ou desempregados com idade acima de 40 anos. Todavia, a propositura, sendo de iniciativa parlamentar, invade competência privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme anota os julgados de Adin, referenciados abaixo, se não vejamos:

“Ação Direta De Inconstitucionalidade Lei complementar nº 67, de 11 de outubro de 2012, do Município de Marília Lei que estabelece normas gerais para o tratamento diferenciado a microempresas e empresas de pequeno porte, criando Programa de Incentivos para o Desenvolvimento das Atividades Econômicas no Município



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

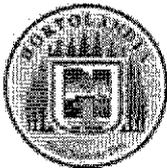
PARECER CJR Nº 111/2017 fls. 3/4

de Marília PROINDEM e Conselho de Desenvolvimento Econômico para Geração de Emprego e Renda CONDEGER, com determinação de aplicação das diretrizes da lei complementar federal nº 123, de 14 de dezembro de 2006 Lei que, de iniciativa de vereador, invade área de atividade própria do Poder Executivo, de competência exclusiva do Prefeito, com violação do princípio da separação dos poderes Criação de despesa sem a indicação da correspondente fonte de custeio Violação dos arts. 5º, 24, § 2º, ns. 1 e 2, 25, 47, II, XIV e XIX, a, e 144 da Constituição do Estado Ação julgada procedente.

(TJ-SP - ADI: 01154019620138260000 SP 0115401-96.2013.8.26.0000, Relator: Ferreira Rodrigues, Data de Julgamento: 30/07/2014, Órgão Especial, Data de Publicação: 25/08/2014)"

"TJ - 2212340-70.2014.8.26.0000 - SÃO JOSÉ DO RIO PRETO

Lei n. 11.603, de 10 de novembro de 2014, do Município de São José do Rio Preto. Organização administrativa. Criação de Apoio ao Empreendedor Individual. Iniciativa parlamentar. Separação de poderes. Reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo. Reserva da Administração. Procedência da ação. 1. Lei n. 11.603, de 10 de novembro de 2014, do Município de São José do Rio Preto, de iniciativa parlamentar, que "Autoriza o Município a criar o Centro de Apoio ao Empreendedor Individual, da forma que específica". 2. A instituição de programas, campanhas e serviços administrativos, bem como a disciplina da organização e funcionamento da Administração Pública e das atividades dos órgãos do Poder Executivo é matéria que se insere na reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo se houver geração de despesa pública, e na reserva da Administração se não houver (arts. 5º, 24, § 2º, 2 e 47, II, XIV e XIX, a, CE/89). 3. Quando lei de iniciativa parlamentar cria ou fornece atribuição ao Poder Executivo ou seus órgãos demandando diretamente a realização de despesa pública não prevista no orçamento para atendimento de novos encargos, com ou sem indicação de sua fonte de cobertura inclusive para os exercícios seguintes, ela também padece de inconstitucionalidade por incompatibilidade com os arts. 25, 174, III, e 176, I, CE/89, seja porque aquele exige a indicação de recursos para atendimento das novas despesas (que não estão previstas) seja porque é reservada ao Chefe do Poder Executivo iniciativa legislativa sobre o orçamento anual. 4. Procedência da ação. "



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

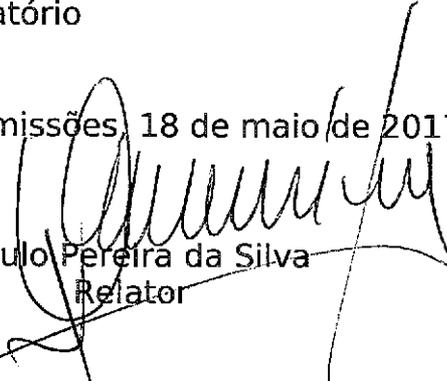
ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER CJR Nº 111/2017 fls. 4/4

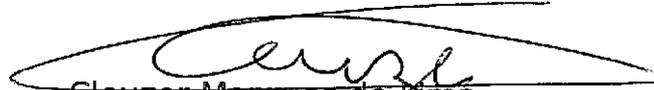
Assim diante dos aspectos que cabem esta Comissão analisar, e em razão dos argumentos acima expostos e, ainda, por considerar matéria apresentada pelo Nobre Vereador é de grande relevância, esta relatoria sugere o encaminhamento da propositura como MINUTA DE PROJETO ao Poder Executivo, para estudos de sua implementação e manifestamo-nos CONTRARIAMENTE à constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei n.º 72/2017, nos termos desse Relatório

É o RELATÓRIO.

Sala das Comissões, 18 de maio de 2017.


Paulo Pereira da Silva
Relator

Acompanham o voto do Relator o Vereador:


Cleuzer Marques de Lima
Membro


José Geraldo da Silva
Membro



Registro: 2014.0000516211

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 0115401-96.2013.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MARÍLIA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE MARÍLIA.

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), PÉRICLES PIZA, MÁRCIO BARTOLI, LUIZ AMBRA, PAULO DIMAS MASCARETTI, VANDERCI ÁLVARES, ARANTES THEODORO, TRISTÃO RIBEIRO, ANTONIO CARLOS VILLEN, ADEMIR BENEDITO, LUIZ ANTONIO DE GODOY, NEVES AMORIM, BORELLI THOMAZ, JOÃO NEGRINI FILHO, EROS PICELI, ELLIOT AKEL, WALTER DE ALMEIDA GUILHERME, XAVIER DE AQUINO E ANTONIO CARLOS MALHEIROS.

São Paulo, 30 de julho de 2014.

FERREIRA RODRIGUES
RELATOR
ASSINATURA ELETRÔNICA



Voto nº 27.002

Processo nº 0115401-96.2013.8.26.0000

Requerente: Prefeito do Município de Marília

Requerido: Presidente da Câmara de Marília

Ação direta de inconstitucionalidade – Lei complementar nº 67, de 11 de outubro de 2012, do Município de Marília – Lei que estabelece normas gerais para o tratamento diferenciado a microempresas e empresas de pequeno porte, criando Programa de Incentivos para o Desenvolvimento das Atividades Econômicas no Município de Marília – PROINDEM e Conselho de Desenvolvimento Econômico para Geração de Emprego e Renda – CONDEGER, com determinação de aplicação das diretrizes da lei complementar federal nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Lei que, de iniciativa de vereador, invade área de atividade própria do Poder Executivo, de competência exclusiva do Prefeito, com violação do princípio da separação dos poderes – Criação de despesa sem a indicação da correspondente fonte de custeio – Violação dos arts. 5º, 24, § 2º, ns. 1 e 2, 25, 47, II, XIV e XIX, “a”, e 144 da Constituição do Estado – Ação julgada procedente.

O Prefeito do Município de Marília ajuizou esta ação direta de inconstitucionalidade objetivando o reconhecimento da inconstitucionalidade da lei complementar municipal nº 670, de 11 de outubro de 2012, de iniciativa parlamentar, que assegura tratamento jurídico diferenciado às micro e pequenas empresas de que trata a lei complementar federal nº 123, de 14 de dezembro de 2006, institui e cria Programa de Incentivos para o Desenvolvimento das Atividades



Econômicas no Município de Marília – PROINDEM e Conselho de Desenvolvimento Econômico para Geração de Emprego e Renda CONDEGER.

Sustenta que referida lei municipal não tem como prosperar porque disciplina atos que são próprios da função executiva, dispondo sobre matéria relativa à organização administrativa e planejamento municipal, bem como matéria orçamentária (tratamento fiscal diferenciado) e atribuições, estrutura e transformação de órgãos ligados à Administração Municipal, invadindo área privativa do Chefe do Poder Executivo. Aponta vício de iniciativa.

Deferiu-se a liminar a fls. 70/71.

Citada, a Procuradoria Geral do Estado declinou de intervir no feito por se tratar de matéria exclusivamente local (fls. 82/84).

Informações do Presidente da Câmara a fls. 86/89. Sustenta que a matéria tratada é de interesse do Município, nos termos do art. 30, I, II, e III da CF, não sendo questão afeta à exclusiva iniciativa do Chefe do Executivo.

Parecer de fls. 92/102 da Procuradoria de Justiça é pela procedência da ação.



É o relatório.

A lei em questão tem o seguinte teor:

“Art. 1º - Esta lei complementar estabelece normas gerais conferindo tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte, institui e cria o Programa de Incentivos para o Desenvolvimento das Atividades Econômicas no Município de Marília – PROINDEM e Conselho de Desenvolvimento Econômico para Geração de Emprego e Renda – CONDEGER.

§ 1º - O tratamento diferenciado e favorecido às micro e empresas de pequenos portes mencionado no caput, legalmente definidas no âmbito do município deve atender em especial ao que se refere:

I – aos benefícios fiscais dispensados às micro e pequenas empresas;

II – à preferência nas aquisições de bens e serviços pelo Poder Público;

III – à inovação tecnológica e à educação empreendedora;

IV – ao associativismo e às regras de inclusão;

V – ao incentivo à geração de empregos; e

VI – ao incentivo à formalização de empreendimentos.

Art. 2º - Para as hipóteses não contempladas nesta Lei Complementar, serão aplicadas as diretrizes da Lei Complementar Federal nº 123 de 14 de dezembro de 2006.

(...)

Art. 117 Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação e seus efeitos operar-se-ão a partir de 1º de janeiro de 2011.

E, em que pese o argumentado pelo requerente, a matéria de que trata é de inegável interesse do município, na esteira do que dispõe o art. 30, I, da Constituição Federal, porque, como observado pela douta Procuradoria de Justiça, “é nítido o interesse local do município para estabelecer a



forma que pretende fomentar o seu desenvolvimento. No caso, elegeu-se enveredar pelo caminho do incentivo às micro e pequenas empresas. Para se chegar a tal conclusão, vislumbrou-se, por certo, o que de melhor seria para atender aos anseios da comunidade" (fls. 94).

E, em que pese o argumentado pelo requerente, a matéria de que trata é de inegável interesse do município, na esteira do que dispõe o art. 30, I, da Constituição Federal, porque, como observado pela douta Procuradoria de Justiça, "é nítido o interesse local do município para estabelecer a forma que pretende fomentar o seu desenvolvimento. No caso, elegeu-se enveredar pelo caminho do incentivo às micro e pequenas empresas. Para se chegar a tal conclusão, vislumbrou-se, por certo, o que de melhor seria para atender aos anseios da comunidade" (fls. 94). Na correta conclusão do dr. Procurador de Justiça, "é evidente que eleição sobre o método de incentivo que leve ao desenvolvimento do município, dadas as suas peculiaridades, incumbe ao legislador municipal" (fls. 97).

Todavia, tem razão o autor no que diz com a ocorrência de alegado vício de iniciativa.

É que a lei também cria o "Programa de Incentivos para o Desenvolvimento das Atividades Econômicas de Marília --- PROINDEM,



impondo à Administração Municipal que o implemente e desenvolva as atividades que indica, e com isso invade área de atividade própria do Poder Executivo, de competência exclusiva do Prefeito, violando o princípio da separação de poderes, nos termos dos arts. 5º, 47, II, XI e XIX, "a", e 144 da Constituição do Estado.

Como salienta a Procuradoria: "A tarefa de administrar o município, a cargo do Executivo, engloba as atividades de planejamento, organização e direção dos serviços públicos, o que abrange, efetivamente, a concepção de programas, como o da espécie em análise" (fls. 100).

Referido programa por certo gera aumento de despesa e a lei não indica a fonte de custeio, com o que é de se ter também por violado o art. 25 da Constituição do Estado.

Não bastasse, a lei ainda cria o Conselho de Desenvolvimento Econômico para a Geração de Emprego e Renda – CONDEGER, o que viola o art. 24, § 2º ns. 1 e 2, da Constituição do Estado.

Já quando deferiu a liminar para suspender a eficácia da LC nº 670, de 11 de outubro de 2012, do município de Marília, o



Desembargador Caetano Lagrasta, a quem o processo foi inicialmente distribuído salientou:

“Por ora, em análise perfunctória das alegações e documentos juntados, verifica-se que a Lei Complementar Municipal nº 670, de 11 de outubro de 2012, de iniciativa de vereador do Município de Marília, diz respeito as atividades próprias do Poder Executivo, de competência exclusiva do Prefeito, violando o Princípio da Separação dos Poderes, nos termos dos arts. 5º, 47, II, XI e XIX, e 144 da Constituição do Estado de São Paulo” (fls. 70).

Ante o exposto, pelo meu voto, julga-se procedente a presente ação para declarar a inconstitucionalidade da lei complementar nº 670, de 11 de outubro de 2012, do Município de Marília.

FERREIRA RODRIGUES
Relator

EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO E. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Protocolado nº 166.955/15

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 5.696, DE 28 DE NOVEMBRO DE 2014, DO MUNICÍPIO DE SUMARÉ. INSTITUIÇÃO DO “PROGRAMA SALVANDO VIDAS”. INICIATIVA PARLAMENTAR. INICIATIVA RESERVADA. LEI AUTORIZATIVA. RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO. SEPARAÇÃO DE PODERES. 1. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 5.696, de 28 de novembro de 2014, do Município de Sumaré, de iniciativa parlamentar, que “autoriza o Poder Executivo a criar o ‘Programa Salvando Vidas’ que regulamenta o serviço de acolhimento da população adulta de rua, requalificando os mesmos ao mercado de trabalho”. **2.** Encontra-se na reserva da administração e na iniciativa legislativa reservada do Chefe do Poder Executivo a instituição de programas, campanhas e serviços administrativos, por órgãos do Poder Executivo. **3.** Lei que autoriza o Poder Executivo a agir em matérias de sua iniciativa privativa implica, em verdade, uma determinação, sendo, portanto, inconstitucional. **4.** Violação do princípio da separação de poderes (arts. 5º; 24, § 2º, 2; 47, II, XIV e XIX, e 144 da Constituição do Estado).

O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, no exercício da atribuição prevista no art. 116, inciso VI, da Lei Complementar Estadual nº 734, de 26 de novembro de 1993 (Lei Orgânica do Ministério Público de São Paulo), em conformidade com o disposto no art. 125, § 2º e art. 129, inciso IV, da Constituição Federal, e ainda art. 74, inciso VI e art. 90, inciso III, da Constituição do Estado de São Paulo, com amparo nas informações colhidas no incluso protocolado, vem, respeitosamente, perante esse Egrégio Tribunal de Justiça, promover a presente **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** em face da Lei nº 5.696, de 28 de novembro de 2014, do Município de Sumaré, pelos seguintes fundamentos:

1. DO ATO NORMATIVO IMPUGNADO

A Lei nº 5.696, de 28 de novembro de 2014, do Município de Sumaré, que instituiu o “Programa Salvando Vidas”, tem a seguinte redação:

Art. 1º - Fica o Poder Executivo autorizado a criar o ‘Programa Salvando Vidas’ que regulamenta o serviço de acolhimento a população adulta de rua requalificando os mesmos ao mercado de trabalho.

§ 1º - O padrão básico de qualidade, segurança e conforto da rede de acolhimento temporário deverá observar limite de capacidade, regras de funcionamento e convivência, acessibilidade, salubridade e distribuição geográfica das unidades de acolhimento nas áreas urbanas, respeitado o direito de permanência da população em situação de rua, em que encontram-se grandes concentrações de pessoas em estado de penúria.

§ 2º - Os serviços de acolhimento temporário deverão ser regulamentados pela Secretaria de Inclusão Assistência e Desenvolvimento Social do Município de Sumaré.

Art. 2º - A estruturação e reestruturação de serviços de acolhimento devem ter como referência os dados das pesquisas de contagem da população em situação de rua.

Parágrafo Único – A rede de acolhimento temporário deve ser reestruturada e ampliada para incentivar sua utilização pelas pessoas em situação de rua, inclusive pela sua articulação com programas sociais promovidos pelo Governo Estadual e Federal.

Art. 3º - As pessoas beneficiadas por este Projeto passarão por um período de Reestruturação Social e Psicológicas, dentro das unidades de acolhimentos temporários e farão cursos de capacitação técnica profissional disponibilizados pela Prefeitura Municipal próprios ou terceirizados.

Art. 4º - Aos que não tenham tido nenhuma relação formal de emprego, será encaminhado aos de capacitação dentre 06 (seis) meses, desde a sua entrada no Projeto.

Art. 5º - Serão assegurados a proteção da Legislação Trabalhista e das convenções ou acordos coletivos de trabalho ou decisões normativas aplicáveis à categoria profissional a que estiver vinculado.

Art. 6º - Compete a Secretarias de Inclusão, Assistência e Desenvolvimento Social e a Secretaria de Emprego, Trabalho, geração de

Renda e Desenvolvimento Econômico, divulgar os objetivos e teor desta lei.

Art. 7º - Após a regularização da vida pessoal e profissional dessa classe, os mesmos poderão deixar o projeto abrigos abrindo novas vagas,

Art. 8º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.” (sic)

O ato normativo impugnado padece de incompatibilidade vertical com a Constituição do Estado de São Paulo, como adiante será demonstrado.

2. DO PARÂMETRO DA FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE

O referido ato normativo contraria frontalmente a Constituição do Estado de São Paulo, à qual está subordinada a produção normativa municipal, por força do seguinte preceito, ante a previsão dos arts. 1º, 18, 29 e 31, da Constituição Federal:

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

A lei local impugnada contrasta os seguintes preceitos da Constituição Paulista:

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

(...)

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

(...)

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

(...)

2 – criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX;

(...)

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

(...)

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

(...)

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

(...)

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

(...)

XIX - dispor, mediante decreto, sobre:

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

(...)

Art. 174 - Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão, com observância dos preceitos correspondentes da Constituição Federal:

(...)

III - os orçamentos anuais.

(...)

Art. 176 - São vedados:

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

3. DA FUNDAMENTAÇÃO

A lei impugnada, de iniciativa parlamentar, disciplina atos de gestão administrativa, referentes à implantação do programa denominado “Programa Salvando Vidas”, com o objetivo de acolher a população adulta em situação de rua, bem como promover sua qualificação ao mercado de trabalho através de cursos de capacitação técnica a serem disponibilizados pela Prefeitura (*caput* do art. 1º e art. 3º da lei ora impugnada).

Notadamente, há previsão de atribuições ao Poder Executivo, por parte do Legislativo, ao estabelecer a implantação de um programa e suas condições e peculiaridades. Inclusive, com a expressa atribuição de obrigações a Secretarias Municipais (§ 2º do art. 1º e art. 6º).

Entretanto, a produção normativa não pode transitar à margem das regras inerentes ao processo legislativo, cujas normas constitucionais centrais são de observância obrigatória (RT 850/180; RTJ 193/832).

Postulado básico da organização do Estado é o princípio da separação dos poderes, constante do art. 5º da Constituição do Estado de São Paulo, norma de observância obrigatória nos Municípios conforme estabelece o art. 144 da mesma Carta Estadual.

Este dispositivo é tradicional pedra fundamental do Estado de Direito assentado na ideia de que as funções estatais são divididas e entregues a órgãos ou poderes que as exercem com independência e harmonia, vedando interferências indevidas de um sobre o outro. Todavia, o exercício dessas atribuições nem sempre é fragmentado e estanque, pois, observa a doutrina que:

“O princípio da separação dos poderes (ou divisão, ou distribuição, conforme a terminologia adotada) significa, portanto, entrosamento, coordenação, colaboração, desempenho harmônico e independente das respectivas funções, e ainda que cada órgão (poder), ao lado de suas funções principais, correspondentes à sua natureza, em caráter secundário colabora com os demais órgãos de diferente natureza, ou pratica certos atos que, teoricamente, não pertenceriam à sua esfera de competência” (J. H. Meirelles Teixeira. *Curso de Direito Constitucional*, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, p. 585).

Como consequência do princípio da separação dos poderes, a Constituição Estadual, perfilhando as diretrizes da Constituição Federal, comete a um Poder competências próprias, insuscetíveis de invasão por outro. Assim, ao Poder Executivo são outorgadas atribuições típicas da função administrativa, como dispor sobre a sua organização e seu funcionamento. Em essência, a separação ou divisão de poderes:

“consiste em confiar cada uma das funções governamentais (legislativa, executiva e jurisdicional) a órgãos diferentes (...) A divisão de Poderes fundamenta-se, pois, em dois elementos: (a) especialização funcional, significando que cada órgão é especializado no exercício de uma função (...); (b) independência orgânica, significando que, além da especialização funcional, é necessário que cada órgão seja efetivamente independente dos outros, o que postula ausência de meios de subordinação” (José Afonso da Silva. *Comentário contextual à Constituição*, São Paulo: Malheiros, 2006, 2ª ed., p. 44).

Também por decorrência do citado princípio da separação de poderes, e à vista dos mecanismos de controle recíprocos de um sobre o outro para evitar abusos e disfunções, a Constituição Estadual cuidou de precisar a participação do Poder Executivo no processo legislativo. Como observa a doutrina:

“É a esse arranjo, mediante o qual, pela distribuição de competências, pela participação parcial de certos órgãos estatais controlam-se e limitam-se reciprocamente, que os ingleses denominavam, já anteriormente a Montesquieu, sistema de ‘freios recíprocos’, ‘controles recíprocos’, ‘reservas’, ‘freios e contrapesos’ (*checks and controls, checks and balances*), tudo isso visando um verdadeiro ‘equilíbrio dos poderes’ (*equilibrium of powers*).

(...)

A distribuição das funções entre os órgãos do Estado (poderes), isto é, a determinação das competências, constitui tarefa do Poder Constituinte, através da Constituição. Donde se conclui que as exceções ao princípio da separação, isto é, todas aquelas participações de cada poder, a título secundário, em funções que teórica e normalmente competiriam a outro poder, só serão admissíveis quando a Constituição as estabeleça, e nos termos em que fizer. Não é lícito à lei ordinária, nem ao juiz, nem ao intérprete, criarem novas exceções, novas participações secundárias, violadoras do princípio geral de que a cada categoria de órgãos compete aquelas funções correspondentes à sua natureza específica” (J. H. Meirelles Teixeira. *Curso de Direito Constitucional*, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, pp. 581, 592-593).

Assim, se em princípio a competência normativa é do domínio do Poder Legislativo, matérias de natureza eminentemente administrativa são reservadas à iniciativa legislativa do

Poder Executivo ou à denominada reserva da Administração (arts. 24, § 2º, 2, 47, II, XIV e XIX, *a*).

Esse desenho normativo de *status* constitucional – aplicável aos Municípios por obra do art. 144 da Constituição Estadual - permite assentar as seguintes conclusões: (a) a iniciativa legislativa não é ampla nem livre, só podendo ser exercida por sujeito a quem a Constituição entregou uma determinada competência; (b) ao Chefe do Poder Executivo a Constituição prescreve iniciativa legislativa reservada em matérias inerentes à Administração Pública; (c) há matérias administrativas que, todavia, escapam à dimensão do princípio da legalidade consistente na reserva de lei em virtude do estabelecimento de reserva de norma do Poder Executivo. A propósito, frisa Hely Lopes Meirelles a linha divisória da iniciativa legislativa:

“Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal” (*Direito Municipal Brasileiro*, São Paulo: Malheiros, 1997, 9ª ed., p. 431).

A criação de órgãos, programas, e serviços públicos a cargo do Poder Executivo, adicionada à respectiva conferência de atribuições e competências, e a disciplina da organização e funcionamento da Administração Pública e de órgãos do Poder Executivo, é matéria da reserva de iniciativa legislativa de seu Chefe, como proclama pacífica jurisprudência:

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. LEI QUE ATRIBUI TAREFAS AO DETRAN/ES, DE INICIATIVA PARLAMENTAR: INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. C.F, art. 61, § 1º, n, e, art. 84, II e VI. Lei 7.157, de 2002, do Espírito Santo.

I. - É de iniciativa do Chefe do Poder Executivo a proposta de lei que vise a criação, estruturação e atribuição de órgãos da administração pública: C.F, art. 61, § 1º, II, e, art. 84, II e VI.

II. - As regras do processo legislativo federal, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-membros.

III. - Precedentes do STF.

IV - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente” (STF, ADI 2.719-1-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, 20-03-2003, v.u.).

“É indispensável a iniciativa do Chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/01, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelam as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação” (STF, ADI 3.254-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie, 16-11-2005, v.u., DJ 02-12-2005, p. 02).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 6.835/2001 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. INCLUSÃO DOS NOMES DE PESSOAS FÍSICAS E JURÍDICAS INADIMPLENTES NO SERASA, CADIN E SPC. ATRIBUIÇÕES DA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA. INICIATIVA DA MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. A lei 6.835/2001, de iniciativa da Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, cria nova atribuição à Secretaria de Fazenda Estadual, órgão integrante do Poder Executivo daquele Estado. À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre a organização administrativa do Estado, podendo a questão referente à organização e funcionamento da Administração Estadual, quando não importar aumento de despesa, ser regulamentada por meio de Decreto do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e art. 84, VI, a da Constituição federal). Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa da lei ora atacada” (STF, ADI 2.857-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Joaquim Barbosa, 30-08-2007, v.u., DJe 30-11-2007).

“III - Independência e Separação dos Poderes: processo legislativo: iniciativa das leis: competência privativa do Chefe do Executivo. Plausibilidade da alegação de inconstitucionalidade de expressões e dispositivos da lei estadual questionada, de iniciativa parlamentar, que dispõem sobre criação, estruturação e atribuições de órgãos específicos da Administração Pública, criação de cargos e funções públicos e estabelecimento de rotinas e procedimentos administrativos, que são de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo (CF, art. 61, § 1º, II, e), bem como dos que invadem competência privativa do Chefe do Executivo (CF, art. 84, II)” (STF, ADI-MC 2.405-RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Britto, 06-11-2002, DJ 17-02-2006, p. 54).

“CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE - LIMINAR. Há o sinal do bom direito e o risco de manter-se com plena eficácia o quadro quando o diploma atacado resultou de iniciativa parlamentar e veio a disciplinar programa de desenvolvimento estadual - submetendo-o à Secretaria de Estado - a dispor sobre a estrutura funcional pertinente. Segundo a Carta da República, incumbe ao chefe do Poder Executivo deflagrar o processo legislativo que envolva órgão da Administração Pública - alínea ‘e’ do § 1º do artigo 61 da Constituição Federal” (STF, ADI-MC 2.799-RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, 01-04-2004, v.u., DJ 21-05-2004, p. 31).

“CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. CRIAÇÃO DE ÓRGÃOS PÚBLICOS. INICIATIVA LEGISLATIVA RESERVADA. C.F., art. 61, § 1º, II, a, c e e, art. 63, I; Lei 13.145/2001, do Ceará, art. 4º; Lei 13.155/2001, do Ceará, artigos 6º, 8º e 9º, Anexo V, referido no art. 1º. I. - As regras do processo legislativo, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-membros. Precedentes do STF. II. - Leis relativas à remuneração do servidor público, que digam respeito ao regime jurídico destes, que criam ou extingam órgãos da administração pública, são de iniciativa privativa do Chefe do Executivo. C.F., art. 61, § 1º, II, a, c e e. III. - Matéria de iniciativa reservada: as restrições ao poder de emenda - C.F., art. 63, I - ficam reduzidas à proibição de aumento de despesa e à hipótese de impertinência de emenda ao tema do projeto. Precedentes do STF. IV - ADI julgada procedente” (STF, ADI 2.569-CE, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, 19-03-2003, v.u., DJ 02-05-2003, p. 26).

“O respeito às atribuições resultantes da divisão funcional do Poder constitui pressuposto de legitimação material das resoluções estatais, notadamente das leis. - Prevalece, em nosso sistema jurídico, o princípio geral da legitimação concorrente para instauração do processo legislativo. Não se presume, em consequência, a reserva de iniciativa, que deve resultar - em face do seu caráter excepcional - de expressa previsão inscrita no próprio texto da Constituição, que define, de modo taxativo, em ‘numerus clausus’, as hipóteses em que essa cláusula de privatividade regerá a instauração do processo de formação das leis. - O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, quando resultante da usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo assim editado,

que não se convalida, juridicamente, nem mesmo com a sanção manifestada pelo Chefe do Poder Executivo” (STF, ADI-MC 776-RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 23-10-1992, v.u., DJ 15-12-2006, p. 80).

Ora, reproduzindo o art. 61, § 1º, II, *e*, da Constituição Federal, o art. 24, § 2º, 2, da Constituição Estadual, confere exclusiva iniciativa legislativa ao Chefe do Poder Executivo para criação de órgãos da Administração Pública (**compreendendo a descrição de suas atribuições e competências, programas e serviços públicos**) e disciplina da organização e funcionamento da Administração Pública quando houver aumento de despesa.

Sem embargo da reserva de iniciativa legislativa, também decorre do princípio da divisão funcional do poder a reserva da Administração Pública, pois, compete ao Poder Executivo o exercício de sua direção superior, a prática de atos de administração típica e ordinária e a disciplina de sua organização e de seu funcionamento (art. 47, II, XIV e XIX, *a*, da Constituição Estadual).

A instituição de programas destinados à execução de políticas públicas, executados direta ou indiretamente pelo poder público, e, enfim, da organização e funcionamento da Administração Pública, situa-se no domínio da reserva da Administração, espaço conferido com exclusividade ao Chefe do Poder Executivo no âmbito de seu poder normativo imune a interferências do Poder Legislativo, e que se radica na gestão ordinária dos negócios públicos, como se infere dos arts. 5º e 47, II, XIV e XIX, *a*, da Constituição Estadual, aplicável na esfera municipal por força de seu art. 144 e do art. 29 *caput* da Constituição Federal.

A Constituição Paulista prevê no art. 47 competência privativa do Chefe do Poder Executivo. O dispositivo consagra a atribuição de governo do Chefe do Poder Executivo, traçando suas competências próprias de administração e gestão que compõem a denominada reserva de Administração, pois, veiculam matérias de sua alçada exclusiva, imunes à interferência do Poder Legislativo.

A alínea *a* do inciso XIX desse art. 47 fornece ao Chefe do Poder Executivo a prerrogativa de dispor mediante decreto sobre “organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos”, em preceito semelhante ao art. 84, VI, *a*, da Constituição Federal. Por sua vez, os incisos II e XIV estabelecem competir-lhe o exercício da direção superior da administração e a prática dos demais atos de administração, nos limites da competência do Poder Executivo, enraizando-se no art. 84, II, da Constituição de 1988.

Esses assuntos são privativos do poder normativo do Chefe do Poder Executivo, como já se decidiu:

“(...) 2. As restrições impostas ao exercício das competências constitucionais conferidas ao Poder Executivo, entre elas a fixação de políticas públicas, importam em contrariedade ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes (...)” (STF, ADI-MC-REF 4.102-RJ, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, 26-05-2010, v.u., DJe 24-09-2010).

“(...) O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...)” (STF, ADI-MC 2.364-AL, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 01-08-2001, DJ 14-12-2001, p. 23).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N.º 11.830, DE 16 DE SETEMBRO DE 2002, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. ADEQUAÇÃO DAS ATIVIDADES DO SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL E DOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO PÚBLICOS E PRIVADOS AOS DIAS DE GUARDA DAS DIFERENTES RELIGIÕES PROFESSADAS NO ESTADO. CONTRARIEDADE AOS ARTS. 22, XXIV; 61, § 1.º, II, C; 84, VI, A; E 207 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. No que toca à Administração Pública estadual, o diploma impugnado padece de vício formal, uma vez que proposto por membro da Assembleia Legislativa gaúcha, não observando a iniciativa privativa do Chefe do Executivo, corolário do princípio da separação de poderes. Já, ao estabelecer diretrizes para as entidades de ensino de primeiro e segundo graus, a lei atacada revela-se contrária ao poder de disposição do Governador do Estado, mediante decreto, sobre a organização e funcionamento de órgãos administrativos, no caso das escolas públicas (...)” (RTJ 191/479).

A matéria prevista no ato normativo encontra-se no âmbito da atividade administrativa do município, cuja organização, funcionamento e direção superior cabem ao Prefeito Municipal, com auxílio dos Secretários Municipais.

Eventuais atividades que possam ser realizadas pelo Município durante o programa que se denominou *Programa Salvando Vidas*, instituído pelo ato normativo impugnado, são referentes a matérias exclusivamente relacionadas à Administração Pública, a cargo do chefe do Executivo e seus secretários.

Assim, o Poder Legislativo não pode através de lei ocupar-se da administração, sob pena de se permitir que o legislador administre invadindo área privativa do Poder Executivo.

Quando o Poder Legislativo do município edita lei disciplinando atuação administrativa, como ocorre, no caso em exame, em função da previsão de programa de incentivo fiscal de apoio ao esporte, invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do Administrador Público, violando o princípio da separação de poderes.

Ainda que se imagine que houvesse necessidade de disciplinar por lei alguma matéria típica de gestão municipal, a iniciativa seria privativa do chefe do Poder Executivo, mesmo quando ele não possa discipliná-la por decreto nos termos do art. 47, XIX, da Constituição Estadual.

Assim, a Lei, ao fixar obrigações ao poder executivo, de um lado, viola o art. 47, II e XIV, no estabelecimento de regras que respeitam à direção da administração e à organização e ao funcionamento do Poder Executivo, matéria essa que é da alçada da reserva da Administração, e de outro, ela ofende o art. 24, § 2º, 2, na medida em que impõe atribuição ao Poder Executivo.

Em síntese, cabe nitidamente ao administrador público, e não ao legislador, deliberar a respeito do tema.

Merece destaque **recente decisão** deste Egrégio Tribunal Paulista em caso similar:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Município de Guarujá. Lei nº 4.196, de 08 de janeiro de 2015, que institui o ‘Programa Municipal de Incentivo Fiscal de Apoio ao Esporte PROMIFAE’. Vício de iniciativa - Ofensa ao princípio da separação dos poderes. Competência do Executivo Municipal usurpada. Ação direta julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade da lei.” (TJSP, ADI n. 2139129-64.2015.8.26.0000, Rel. Des. Ademir Benedito, j. 03/02/2016)

E nem se alegue se tratar de mera lei autorizativa, pelo que dispõe o art. 1º da Lei nº 5.696, de 28 de novembro de 2014, do Município de Sumaré, pois essa natureza não desabona a conclusão de sua inconstitucionalidade.

A autorização legislativa não se confunde com lei autorizativa, devendo aquela primar pela observância da reserva de iniciativa. Ainda que a lei contenha autorização (lei autorizativa) ou permissão (norma permissiva), padece de inconstitucionalidade. Em essência, houve invasão manifesta da gestão pública, assunto da alçada exclusiva do Chefe

do Poder Executivo, violando sua prerrogativa de análise da conveniência e da oportunidade das providências previstas na lei.

Lição doutrinária abalizada, analisando a natureza das intrigantes leis autorizativas, especialmente quando votadas contra a vontade de quem poderia solicitar a autorização, ensina que:

“(…) insistente na prática legislativa brasileira, a ‘lei’ autorizativa constitui um expediente, usado por parlamentares, para granjear o crédito político pela realização de obras ou serviços em campos materiais nos quais não têm iniciativa das leis, em geral matérias administrativas. Mediante esse tipo de ‘leis’, passam eles, de autores do projeto de lei, a co-autores da obra ou serviço autorizado. Os constituintes consideraram tais obras e serviços como estranhos aos legisladores e, por isso, os subtraíram da iniciativa parlamentar das leis. Para compensar essa perda, realmente exagerada, surgiu ‘lei’ autorizativa, praticada cada vez mais exageradamente autorizativa é a ‘lei’ que - por não poder determinar - limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder. O texto da ‘lei’ começa por uma expressão que se tornou padrão: ‘Fica o Poder Executivo autorizado a...’ O objeto da autorização - por já ser de competência constitucional do Executivo - não poderia ser ‘determinado’, mas é apenas ‘autorizado’ pelo Legislativo, tais ‘leis’, óbvio, são sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria cabimento o Executivo se autorizar a si próprio, muito menos onde já o autoriza a própria Constituição. Elas constituem um vício patente” (Sérgio Resende de Barros. “Leis Autorizativas”, in Revista da Instituição Toledo de Ensino, Bauru, ago/nov 2000, p. 262).

A lei que autoriza o Poder Executivo a agir em matérias de sua iniciativa privativa implica, em verdade, uma determinação, sendo, portanto, inconstitucional.

Neste sentido, vem julgando este egrégio Tribunal, afirmando a inconstitucionalidade das leis autorizativas, forte no entendimento de que essas “autorizações” são mero eufemismo de “determinações”, e, por isso, usurpam a competência material do Poder Executivo:

“LEIS AUTORIZATIVAS – INCONSTITUCIONALIDADE - Se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional - não só inócua ou rebarbativa -

porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir. O poder de autorizar implica o de não autorizar, sendo, ambos, frente e verso da mesma competência. As leis autorizativas são inconstitucionais por vício formal de iniciativa, por usurparem a competência material do Poder Executivo e por ferirem o princípio constitucional da separação de poderes.”

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 2.057/09, DO MUNICÍPIO DE LOUVEIRA - AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A COMUNICAR O CONTRIBUINTE DEVEDOR DAS CONTAS VENCIDAS E NÃO PAGAS DE ÁGUA, IPTU, ALVARÁ A ISS, NO PRAZO MÁXIMO DE 60 DIAS APÓS O VENCIMENTO – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL - VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - INVASÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO - AÇÃO PROCEDENTE.

A lei inquinada originou-se de projeto de autoria de vereador e procura criar, a pretexto de ser meramente autorizativa, obrigações e deveres para a Administração Municipal, o que redundaria em vício de iniciativa e usurpação de competência do Poder Executivo. Ademais, a Administração Pública não necessita de autorização para desempenhar funções das quais já está imbuída por força de mandamentos constitucionais” (TJSP, ADI 994.09.223993-1, Rel. Des. Artur Marques, v.u., 19-05-2010).

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 2.531, de 25 de novembro de 2009, do Município de Andradina, 'autorizando' o Poder Executivo Municipal a conceder a todos os alunos das escolas municipais auxílio pecuniário para aquisição de material escolar, através de vale-educação no comércio local. Lei de iniciativa da edilidade, mas que versa sobre matéria reservada à iniciativa do Chefe do Executivo. Violação aos arts. 5º, 25 e 144 da Constituição do Estado. Não obstante com caráter apenas 'autorizativo', lei da espécie usurpa a competência material do Chefe do Executivo. Ação procedente” (TJSP, ADI 994.09.229479-7, Rel. Des. José Santana, v.u., 14-07-2010).

A argumentação da natureza autorizativa da norma não elide a conclusão de sua inconstitucionalidade, como já decidido:

“5. Não é tolerável, com efeito, que, como está prestes a ocorrer neste caso, o Governador do Estado, à mercê das veleidades legislativas, permaneça durante tempo imprevisível com uma lei inconstitucional a

tiracolo, ou, o que o seria ainda pior, seja compelido a transmiti-la a seu sucessor, com as conseqüências de ordem política daí derivadas” (STF, ADI-MC 2.367-SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Maurício Corrêa, 05-04-2001, v.u., DJ 05-03-2004, p. 13).

Feitas estas considerações, constata-se que a Lei nº 5.696, de 28 de novembro de 2014, do Município de Sumaré, viola as disposições dos arts. 5º, 25, 47, II, XI e XIV, 144, 174, III, e 176, I, da Constituição do Estado de São Paulo.

4. DO PEDIDO LIMINAR

Estão presentes, na hipótese examinada, os pressupostos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, a justificar a suspensão liminar da vigência e eficácia do ato normativo impugnado.

A atual tessitura do preceito normativo municipal apontado como violadores de princípios e regras da Constituição do Estado de São Paulo é sinal, *de per se*, para suspensão de sua eficácia até final julgamento desta ação, evitando-se atuação desconforme o ordenamento jurídico, criadora de lesão irreparável ou de difícil reparação.

A razoável fundamentação jurídica decorre dos motivos expostos, que indicam, de forma clara, que a lei impugnada padece de inconstitucionalidade.

A ideia do fato consumado, com repercussão concreta, guarda relevância para a apreciação da necessidade da concessão da liminar na ação direta de inconstitucionalidade.

Note-se que, com a procedência da ação, pelas razões declinadas, dificilmente será possível restabelecer o *status quo ante*.

Por outro lado, de forma paradoxal, a não concessão da liminar neste momento processual poderá servir de fundamento, no futuro, para se pleitear e justificar, de forma indevida, a modulação de efeitos, com base na narrativa de situação consolidada, que poderia ter sido evitada.

Assim, a imediata suspensão da eficácia da norma impugnada evitará a ocorrência de maiores prejuízos, além dos que eventualmente já se verificaram.

De resto, ainda que não houvesse essa singular situação de risco, restaria, ao menos, a excepcional conveniência da medida.

No contexto das ações diretas e da outorga de provimentos cautelares para defesa da Constituição, o juízo de conveniência é um critério relevante, que vem condicionando os pronunciamentos do Supremo Tribunal Federal, preordenados à suspensão liminar de leis aparentemente inconstitucionais (cf. ADIN-MC 125, j. 15.2.90, DJU de 4.5.90, p. 3.693, rel. Min. Celso de Mello; ADIN-MC 568, RTJ 138/64; ADIN-MC 493, RTJ 142/52; ADIN-MC 540, DJU de 25.9.92, p. 16.182).

Diante do exposto, requer-se a concessão da liminar, para fins de **suspensão imediata da eficácia** da Lei nº 5.696, de 28 de novembro de 2014, do Município de Sumaré.

5. DO PEDIDO PRINCIPAL

Por todo o exposto, aguarda-se o recebimento e processamento da presente ação declaratória, para que ao final seja julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 5.696, de 28 de novembro de 2014, do Município de Sumaré.

Requer-se, ainda, sejam requisitadas informações à Câmara Municipal e ao Prefeito Municipal de Sumaré, bem como posteriormente citado o Procurador-Geral do Estado para se manifestar sobre o ato normativo impugnado.

Posteriormente, aguarda-se vista para fins de manifestação final.

São Paulo, 31 de maio de 2016.

Gianpaolo Poggio Smanio
Procurador-Geral de Justiça

efrc/mam

Protocolado nº 166.955/15

Assunto: inconstitucionalidade da Lei nº 5.696, de 28 de novembro de 2014, do Município de Sumaré.

1. Distribua-se a inicial da ação direta de inconstitucionalidade, em face da Lei nº 5.696, de 28 de novembro de 2014, do Município de Sumaré, junto ao E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.
2. Oficie-se ao interessado, informando-lhe a propositura da ação, com cópia da petição inicial.

São Paulo, 31 de maio de 2016.

Gianpaolo Poggio Smanio
Procurador-Geral de Justiça

efrc/mam