



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 1367/2019 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0384/18.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do Nobre Vereador Gilson Barreto, que dispõe sobre a destinação de percentual da verba de publicidade oficial para jornais e revistas de bairro.

Segundo a proposta, para receber a verba de publicidade, os jornais de bairro devem ter registro na Junta Comercial, inscrição no Cadastro de Contribuinte Municipal (leia-se: Cadastro de Contribuintes Mobiliários) e jornalista responsável pela publicação, excluídos aqueles que possuam publicidade exclusiva de uma única empresa.

O projeto pode prosperar, como será demonstrado.

Consoante o disposto no artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, dispositivo com idêntica redação no artigo 13, inciso I, da Lei Orgânica Municipal.

Por interesse local, segundo Dirley da Cunha Junior, entende-se, não aquele interesse exclusivo do Município, mas seu interesse predominante, que o afete de modo mais direto e imediato (Curso de Direito Constitucional, 2ª edição, Salvador: Juspodivm, 2008, p. 841).

A propositura tem amplo alcance social, servindo, de um lado, para fazer chegar ao conhecimento da população notícias importantes para o seu dia-a-dia, para a sua educação e informação, e, de outro lado, contribuir para a sobrevivência financeira desses importantes veículos de comunicação, os tradicionais jornais de bairro. Observa-se a concretização do exercício da cidadania e do dever constitucional imposto ao Poder Público de incentivo à educação, insculpido nos arts. 6º e 205, do Texto Maior, in verbis:

(...)

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

(...)

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

(...)

Tais dispositivos visam, em última instância, a concretização do ideal da cidadania consagrado no art. 1º, inciso II, da Constituição Federal, a seguir transcrito:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

II - a cidadania;

(...)

Por seu turno, a Lei Orgânica Municipal assim dispõe:

Art. 85 - A publicidade das atividades, programas, obras, serviços e campanhas da administração pública direta, indireta, fundacional e órgão controlado pelo Poder Municipal, independente da fonte financiadora, deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem propaganda partidária, promoção pessoal de autoridade ou servidores públicos.

(...)

Art. 204 - O Município garantirá a educação visando o pleno desenvolvimento da pessoa, preparo para o exercício consciente da cidadania e para o trabalho.

(...)

Seguindo essa linha de valorização e desenvolvimento da educação, o Supremo Tribunal Federal possui entendimento firmado no seguinte sentido:

A educação é um direito fundamental e indisponível dos indivíduos. É dever do Estado propiciar meios que viabilizem o seu exercício. Dever a ele imposto pelo preceito veiculado pelo artigo 205 da Constituição do Brasil. A omissão da Administração importa afronta à Constituição. (RE 594.018-AgR, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 23-6-09, 2ª Turma, DJE de 7-8-09)

É manifesto, pois, o interesse público a ser tutelado sob o fundamento do latente interesse local combinado com o dever de promoção do acesso à informação e à educação, o qual possibilitará o efetivo exercício da cidadania.

A destinação de verba de publicidade oficial para jornais e revistas de bairro deverá ser implementada com a observância da legislação municipal em vigor e poderá ser regulamentada e concretizada pelo Poder Executivo conforme a conveniência e oportunidade da Administração Pública. Dessa forma, o projeto encontrará amparo no posicionamento atual da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que admite a iniciativa parlamentar para a fixação de normas gerais norteadoras de políticas públicas.

Com efeito, verifica-se que o Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, desde que não haja invasão da esfera administrativa esta reservada em nosso ordenamento ao Poder Executivo o que se daria, por exemplo, através da determinação de criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos já existentes, ou ainda, da criação de cargos públicos. Assim, quando o projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral). Os arestos abaixo reproduzidos, a título ilustrativo, espelham este entendimento:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei municipal de origem parlamentar que institui campanha de orientação e conscientização sobre as consequências do acúmulo de lixo nas ruas do Município de Jundiá. Inconstitucionalidade. Inocorrência. Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Inexiste ofensa às iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Executivo, ademais, em razão da imposição de gastos à Administração. Precedentes do STF. Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos poderes. Inexistência de usurpação de quaisquer das atribuições administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, previstas no artigo 47 da Constituição do Estado de São Paulo. Lei que cuida de assunto local, relativo à proteção do meio ambiente e controle da poluição. Precedentes deste Órgão Especial. Ausência de dotação orçamentária específica que não torna a lei inconstitucional, importando, no máximo, na inxequibilidade da norma no mesmo exercício orçamentário em que fora promulgada. Precedentes do STF. Procedência parcial do pedido. Expressões e dispositivos legais que fazem referência genérica à sanção de multa, sem, contudo, prever de forma exata e clara o 'quantum' cominado para a hipótese de infração administrativa, o que contrasta com o princípio da legalidade estipulado no artigo 111 da Constituição Paulista. Vedado ao Poder Legislativo deixar ao arbítrio do administrador a disciplina de matéria reservada à lei. Procedência parcial do pedido. Liminar cassada.

(Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Órgão Especial, ADI nº 2150170-91.2016.8.26.0000, j. 19 de outubro de 2016, Rel. Des. Márcio Bartoli, grifamos)

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal de origem parlamentar que institui Campanha permanente de orientação, conscientização, combate e prevenção da dengue nas escolas do Município de Conchal. Inconstitucionalidade. Inocorrência. Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Inexiste ofensa às iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Executivo, ademais, em razão da imposição de gastos à Administração. Precedentes do STF. Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos poderes. Inexistência de usurpação de quaisquer das competências administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, previstas no artigo 47 da Constituição do Estado de São Paulo. Precedentes deste Órgão Especial. Improcedência da ação.

(Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Órgão Especial, ADI nº 2056678-45.2016.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli, j. 24 de agosto de 2016)

Enfatize-se que as Comissões de mérito são competentes para verificar o projeto no que tange ao seu conteúdo, analisando a efetiva adequação da medida ao interesse público.

Ante o exposto, somos pela LEGALIDADE, na forma do Substitutivo que segue, apresentado para adequar o texto ao princípio constitucional da harmonia e independência entre os Poderes e à técnica legislativa prevista na Lei Complementar nº 95/98, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

SUBSTITUTIVO NºDA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0384/18.

Dispõe sobre a destinação de percentual da verba de publicidade oficial para jornais e revistas de bairro.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º A Administração Pública Municipal, assim definida pelo art. 80, I e II, da Lei Orgânica

do Município de São Paulo, fica obrigada a destinar parte da verba de publicidade de interesse do Município a jornais e revistas de bairro.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, consideram-se jornais e revistas de bairro aqueles que tenham registro na Junta Comercial do Estado de São Paulo, inscrição no Cadastro de Contribuintes Mobiliários do Município de São Paulo CCM, jornalista responsável e que comprove sua periodicidade.

§ 2º Ficam excluídos os jornais e revistas de bairro que contenham publicidade exclusiva de uma única empresa ou patrocinador, mesmo que regional.

Art. 2º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

Art. 3º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 28/08/2019.

Aurélio Nomura (PSDB) - Presidente

Caio Miranda Carneiro (PSB)

Celso Jatene (PR)

Cláudio Fonseca (CIDADANIA)

Reis (PT) - Relator

Ricardo Nunes (MDB)

Rinaldi Digilio (PRB)

Rute Costa (PSD)

Sandra Tadeu (DEM)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 29/08/2019, p. 87

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.saopaulo.sp.leg.br.