



Barrou 815 leis por inconstitucionalidade

*Reportagem publicada na edição 2018 do [Anuário da Justiça](#)

[São Paulo](#), que será [lançado](#) nesta quarta-feira (15/8), na sede do Tribunal de Justiça de SP.

O Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo teve mais trabalho do que nunca para fazer o controle difuso de constitucionalidade durante o ano de 2017. O número de ações diretas de inconstitucionalidade analisadas no período foi de 868, um aumento de 13% em relação às 766 julgadas pela corte em 2016. Aumentou, também, a quantidade de leis e normas questionadas: 972 ao todo, contra 905 no ano anterior. A maioria dos casos, como usual, é formado por leis que invadem competência do Poder Executivo ou que contêm vício de iniciativa, quando é desrespeitada a previsão constitucional que reserva a criação de lei a uma autoridade específica.

O aumento do número de contestações, no entanto, não alterou o panorama vislumbrado pela corte paulista nos últimos anos: de cada 100 ADIs julgadas no mérito, 85 foram consideradas procedentes pelo menos em parte – ou seja, continham lei com algum elemento de inconstitucionalidade. Em outras 15 não havia problema no que foi legislado em âmbito municipal. Entre as 972 leis e normas postas à prova, 84% foram consideradas irregulares e 12% regulares. Houve também 26 casos de omissão legislativa, ou seja, casos em que o legislativo deixou de atuar conforme estabelecido pela Constituição. Outras 38 leis, 4% do total, foram consideradas extintas durante o julgamento do mérito.



MUNICÍPIOS POR NÚMERO DE LEIS CONSIDERADAS INCONSTITUCIONAIS

		Leis inconstitucionais	Leis constitucionais	Leis contestadas
1	Suzano	87	11	98
2	São José do Rio Preto	39	5	44
3	Ribeirão Preto	28	11	39
4	Sorocaba	22	4	26
5	São Paulo	20	1	21
6	Guarujá	19	0	19
7	Jundiá	17	10	27
8	São Vicente	17	1	18
9	Catanduva	14	6	20
10	Guarulhos	14	4	18
11	Jacareí	12	0	12
12	Franca, Morungaba, Santo André, Salto, Parisi	9	—	—
17	Pacaembu, Pindamonhangaba	8	—	—
19	Diadema, Marília, Presidente Prudente, Rafard, Serrana, Taubaté, Teodoro Sampaio, Tietê	7	—	—
28	Guaratinguetá, Joanópolis, Lins, Porto Ferreira, Queluz, São Sebastião	6	—	—
34	Barbosa, Cafelândia, Cajamar, Cajuru, Franco da Rocha, Indaiatuba, Limeira, Santos, São Manuel, Sumaré, Timburi	5	—	—
45	Araraquara, Bauru, Caraguatatuba, Eldorado, Estado de São Paulo, Guataporá, Lagoinha, Mogi das Cruzes, Monte Alegre do Sul, Osasco, Piraju, Pirapozinho, Santa Bárbara D'Oeste, Taquaritinga, Tremembé	4	—	—
61	Atibaia, Aparecida, Barueri, Batatais, Bertioga, Cachoeira Paulista, Caieiras, Cotia, Iguape, Ilhabela, Itapeverica da Serra, Itapetininga, Itu, Macatuba, Mirassol, Monte Aprazível, Paulínia, Piracicaba, Poá, Porto Feliz, Reginópolis, Rinópolis, São Carlos, Sertãozinho, Valinhos	3	—	—

* O número de leis questionadas não é igual ao de ADIs, já que pode haver uma ação questionando mais de uma lei. O número de leis questionadas não é a soma das consideradas inconstitucionais e constitucionais, pois inclui também questionamentos prejudicados ou extintos sem análise do mérito.

O crescimento foi bastante impulsionado pela cidade de Suzano, na Grande São Paulo. Se em 2016 o município registrou apenas quatro ADIs, com quatro leis impugnadas, no ano seguinte foi, de longe, a que mais figurou na pauta dos desembargadores: 98 ADIs contestaram 98 leis, com 87 – 88% do total – consideradas inconstitucionais. A maioria delas foi ajuizada ainda em 2016, último ano da administração de Paulo Fumio Tokuzumi (PSDB), predecessor de Rodrigo Ashiuchi (PR) no cargo de prefeito. O Executivo municipal foi o autor de 97 das ADIs contra leis de Suzano. Os municípios de São José do Rio Preto, Ribeirão Preto, Sorocaba e São Paulo também apareceram com destaque na pauta do Órgão



Especial.

O consumo de bebidas alcoólicas em estádios e arenas esportivas, permitido circunstancialmente para a Copa do Mundo de 2014, mas expressamente proibido em São Paulo, foi alvo de leis editadas pelas cidades de Araraquara, Assis, Batatais, Franca, Itu e Santos, sem sucesso em todos os casos: a competência para legislar sobre “consumo” e “desporto” é concorrente entre União e estados. De um lado, há as Leis Federais 10.671/2003 e 12.299/2010. Do outro, a Lei Estadual paulista 9.470/1996.

LEIS EM JULGAMENTO EM 2017

Leis consideradas inconstitucionais	815
Leis consideradas constitucionais	119
Total de leis questionadas	972

AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE

Julgadas no mérito	730	100%
Procedentes	624	85,5%
Improcedentes	106	14,5%

A competência exclusiva da União para legislar não foi respeitada em outros três casos de destaque. Na ADI de temática mais incomum do ano, o Órgão Especial barrou a lei de Santa Bárbara do Oeste que proibiu o implante de identificação por chip e outros dispositivos eletrônicos em humanos. Não que o colegiado fosse a favor da prática. Ele apenas constatou que cabe à União e não ao município legislar sobre registro civil. Em outro processo, Suzano não conseguiu a regularização da soltura de balões sem fogo, pois a matéria versa sobre direito aeronáutico e navegação aérea, que está sob a competência da União. Já as cidades de Socorro, São Manuel e Bauru viram cair as tentativas de proibir a queima de fogos de artifício, uma vez que o tema relacionado ao comércio e ao uso de material bélico é de fiscalização do Exército. Em maio de 2018, o município de São Paulo aprovou lei no mesmo sentido.

Em ADI julgada já em 2018 pelo Órgão Especial, de origem na cidade de Indaiatuba, considerou-se constitucional a lei que, em vez de proibir a pirotecnia, volta-se, exclusivamente, ao desempenho da polícia administrativa quanto às atividades de queima, soltura e manuseio de fogos de artifício e

artefatos pirotécnicos no âmbito local.

O Ranking de Inconstitucionalidade também revela grande devoção do Poder Legislativo municipal para com as mais variadas instituições religiosas. Na decisão mais polêmica, a corte declarou inconstitucional a lei de Cotia que proibia o uso, a mutilação e o sacrifício de animais em cultos religiosos. Relator do caso, o desembargador Salles Rossi ressaltou o conflito entre dispositivos constitucionais, mas considerou que a proteção ao livre exercício religioso prevalece sobre a proteção ao meio ambiente porque não há risco ao equilíbrio ecológico ou sequer notícias de demasiado uso de animais em cultos na cidade. Ficou vencido Xavier de Aquino, que identificou a criação de um excludente de antijuridicidade e convidou a uma reflexão: “Será que Deus deseja o sofrimento causado voluntariamente a seres indefesos, porquanto religião significa religare?”

MUNICÍPIOS POR NÚMERO DE AÇÕES JULGADAS PROCEDENTES				
		Ações procedentes	Ações improcedentes	Ações julgadas
1	Suzano	88	11	98
2	São José do Rio Preto	28	5	33
3	Ribeirão Preto	25	11	36
4	Sorocaba	22	4	26
5	Jundiaí	16	10	26
6	São Paulo	15	1	16
7	Catanduva	14	6	20
8	Guarulhos	14	4	18
9	Guarujá	11	0	11
10	Jacareí, Santo André, Franca	9	—	—
13	Presidente Prudente, São Vicente, Taubaté, Teodoro Sampaio	7	—	—
17	Tietê, Marília	6	—	—
19	Santos, São Manuel, Serrana, Sumaré	5	—	—
23	Araraquara, Bauru, Bertioga, Caraguatatuba e outras oito cidades	4	—	—
34	Atibaia, Batatais, Cachoeira Paulista, Caieiras e outras 14 cidades	3	—	—
52	Assis, Arujá, Barueri, Barretos, Cabreúva e outras 36 cidades	2	—	—
92	Altair, Alto Alegre, Amparo, Andradina, Araçatuba e outras 116 cidades	1	—	—
212	Águas de Lindoia, Avaré, Brotas, Casa Branca, Colinas e outras quatro cidades	0	1	1

Questões urbanísticas e tributárias também entraram em contato com a questão religiosa nas leis municipais. São Paulo tentou flexibilizar as regras de altura máxima de torres para prédios religiosos, enquanto Santa Bárbara D'Oeste quis facilitar a obtenção de alvará de funcionamento. São José do Rio Preto propôs isenção tributária aos proprietários de prédios que servem a cultos e Suzano quis isentar a cobrança do IPTU desses mesmos imóveis, mas só para quem os utilizava há pelo menos seis meses. Em



todos os casos, as normas foram consideradas inconstitucionais.

Até mesmo o barulho gerado pelas igrejas foi alvo de leis contestadas. Em Suzano tentou-se proibir ruídos causados por cultos religiosos entre 8h e 22h; em Sorocaba a meta era liberá-los de vez, isentando-os da fiscalização do poder público. Ao isentar “apenas e tão somente igrejas e templos religiosos das penalidades da norma, afora não ter competência legislativa para tanto, [o Legislativo] acarretou injustificável privilégio a determinado segmento da população”, avaliou o desembargador Evaristo dos Santos.

O Ranking de Inconstitucionalidade também demonstra que vereadores e prefeitos seguem empenhados em editar leis que autorizam a contratação de servidores públicos sem fazer concurso público, por meio de cargos em comissão. Para frear a manobra, o Ministério Público promoveu blitz jurídica ao propor 29 ações por omissão legislativa contra leis que não regulamentaram o percentual mínimo de cargos em

QUEM RESPONDE ÀS AÇÕES

Câmaras Municipais	418	56,9%
Prefeitos e Câmaras Municipais	300	40,8%
Prefeitos	7	0,9%
Governo do Estado e Assembleia Legislativa	6	0,8%

QUEM MOVE AS AÇÕES

Prefeitos	404	55%
Ministério Público	299	40,7%
Associações, sindicatos e partidos políticos	25	3,4%
Câmara dos Vereadores	4	0,5%



Mesmo entre as leis que apreciam a questão combateu-se a violação aos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da moralidade: embora a Constituição Estadual não defina um percentual mínimo de servidores públicos nas vagas, cidades que o fixaram de 2% a 10% tiveram a ação julgada procedente, visto ser inconcebível que a grande maioria dos comissionados fossem pessoas estranhas ao quadro de pessoal, segundo os desembargadores. Em diferentes casos, o Órgão Especial decretou mora legislativa e impôs prazo de 180 dias para a regulamentação, sob pena de o município ser obrigado a ter servidores em 50% dos cargos comissionados.

Entre as contratações por meio de cargo em comissão havia muitos advogados. O Órgão Especial julgou 21 casos assim, principalmente para o cargo de diretor jurídico. Por determinação dos artigos 98, 99 e 100 da Constituição Estadual, é obrigatório que tais cargos sejam preenchidos por servidores de carreira recrutados pelo sistema de mérito. O mesmo vale para assessoria, consultoria e suas respectivas chefias.

A benevolência do Legislativo se estendeu aos mais diversos servidores, mas a determinação de vantagens e sistemas de gratificação foi amplamente rechaçada pela corte em 2017. São Paulo e Limeira tiveram recusadas as tentativas de conceder aposentadoria especial para integrantes de suas respectivas Guardas Municipais, já que tal regulamentação é de competência da União e concorrente aos estados e ao Distrito Federal, mas não aos municípios.

O TJ-SP declarou, ainda, a constitucionalidade de lei de sua própria iniciativa aprovada pela Assembleia Legislativa e contestada pelo Ministério Público. A norma, de 2015, dispõe sobre abono variável a conciliadores e mediadores, até então gratuito e voluntário, mas não especifica fonte de custeio para o pagamento. No entendimento do Órgão Especial e à luz ao artigo 176, inciso I, da Constituição Estadual, a situação não desqualifica a lei; “apenas impede sua execução no exercício corrente, dada a possibilidade de o orçamento seguinte vir a incluir aquela sorte de dotação”, nas palavras do desembargador Renato Mair Anafe.

Date Created

14/08/2018