

Registro:2022.0000638624**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2004925-39.2022.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MARÍLIA, é réu PRESIDENTE DA CAMARA MUNICIPAL DE MARÍLIA.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE EM PARTE. V.U. FARÁ DECLARAÇÃO DE VOTO O EXMO. SR. DES. FERNANDO TORRES GARCIA.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), JACOB VALENTE, JAMES SIANO, COSTABILE E SOLIMENE, LUCIANA BRESCIANI, ELCIO TRUJILLO, LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, TASSO DUARTE DE MELO, LUIZ ANTONIO DE GODOY, EUVALDO CHAIB, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA E MATHEUS FONTES.

São Paulo, 10 de agosto de 2022.

AROLD VIOTTI
RELATOR
Assinatura Eletrônica

VOTO Nº 45.735

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº

2004925-39.2022.8.26.0000

REQUERENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE MARÍLIA

REQUERIDO: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE MARÍLIA

Ação Direta de Inconstitucionalidade. 8.794, de 28 de dezembro de 2021, do Município de Marília, que "institui política de transparência com a publicação das obras inacabadas pelo site da Prefeitura Municipal de Marília e Diário Oficial do Município de Marília – DOMM". Iniciativa parlamentar. Constitucionalidade. Inocorrência de violação ao princípio da separação de poderes. Norma que trata de informar aos munícipes as obras inacabadas do Município de Marília, conforme os princípios da publicidade e transparência. Lei de Acesso à Informação. Matéria que não está elencada no rol daquelas de iniciativa reservada do Poder Executivo (art. 24, § 2º, da Constituição Estadual), não vulnerando nesse aspecto o princípio da reserva da Administração (art. 47, incisos II, XIV e XIX, da Constituição Estadual). Artigos 2º e 3º do diploma que, no entanto, ao passarem a minudenciar a maneira pela qual o Executivo deva veicular tais informações, avançam em seara alheia à atuação do Legislativo e constituem ingerência na atividade da Administração, consoante bem explicitado na declaração de voto convergente. Ação julgada procedente em parte para declarar a inconstitucionalidade, sem redução de texto, dos artigos 2º e 3º da lei n. 8.794/2021, de Marília.

I. Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo PREFEITO MUNICIPAL DE MARÍLIA, tendo por objeto a Lei nº 8.794, de 28 de dezembro de 2021, do Município de Marília, de iniciativa parlamentar. Alega violação aos artigos 5º, 25, 47, incisos II, XI, XIV e XIX, alínea "a", e 144, todos da Constituição Estadual. Sustenta em resumo que o diploma implica imposição de regras, por parte da Câmara Municipal, ao "*funcionamento da atividade municipal, criando despesas sem indicação da respectiva fonte de custeio.*" (textual – fls. 02), obrigando o Poder Executivo a publicar em seu endereço eletrônico e no Diário Oficial do Município de Marília – DOMM as obras municipais inacabadas.

A liminar foi deferida pela r. decisão de fls. 122/125, proferida pelo Emin. Des. RENATO SARTORELLI, para suspender a eficácia da lei objeto da presente ação, solução mantida no Agravo Interno Cível nº 2004925-39.2022.8.26.0000/50000 (V. Acórdão de fls. 32/41 dos autos apensados).

A Procuradoria Geral do Estado, conquanto intimada, ficou inerte (cf. certidão de fls. 38).

O Sr. Presidente em Exercício da Câmara Municipal de Marília prestou informações (fls. 42/51), e defendeu a higidez do diploma legal, afirmando em suma: a) pelo princípio da publicidade, a Administração Pública tem o dever de transparência de seus atos, não havendo necessidade de contratar mais servidores públicos para o cumprimento de tal princípio, pois devem *“os servidores que já ocupam os cargos na estrutura do Poder Executivo tomarem todas as medidas para que seja estritamente observado, bem como, para garantir que tais informações sobre obras públicas inacabadas, assim como inúmeras outras, sejam disponibilizadas à população e demais órgãos de fiscalização, principalmente através do site da Prefeitura, na forma da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).”* (literal – fls. 45); b) não se trata de vício de iniciativa, pois o diploma legal em questão se consubstancia na *“manifestação da função do Poder Legislativo de fiscalizar o Poder Executivo, na forma de controle externo”* (fls. 46); c) não há criação de despesas, nem usurpação de competência do Poder Executivo pelo Legislativo; d) inexistente vício formal no trâmite do Projeto de Lei nº 167/2021, que resultou na lei municipal ora combatida.

A Procuradoria Geral de Justiça, em seu parecer de fls. 78/86, opinou pela improcedência da ação. Este, em síntese, o relatório.

II. O pedido comporta parcial acolhimento.

Reproduz-se o teor integral da impugnada Lei nº 8.974, de 28 de dezembro de 2021, do Município de Marília:

“Art. 1º. Fica instituída política de transparência com a publicação das obras inacabadas no Município de Marília, com os seguintes objetivos:

I – instituir, no site da Prefeitura Municipal de Marília e no Diário Oficial do Município de Marília – DOMM, a publicação das obras paralisadas; e

II – disponibilizar ao cidadão informações a respeito das obras paralisadas e as soluções para tais obras.

Art. 2º. No portal transparência deverá conter, ou trazer em anexo, além das informações já presentes, as seguintes informações, de forma objetiva e concisa:

I – mapa de calor dos percentuais de obras paralisadas em cada bairro do município;

II – gráfico ilustrando os principais motivos para a paralisação das obras;

III – tabela com as obras paralisadas, devendo constar:

a) empreendimento;

b) tipo;

- c) *órgão responsável;*
- d) *motivo da paralisação;*
- e) *porcentagem de execução física;*
- f) *porcentagem da execução financeira;*
- g) *data de início previsto;*
- h) *data de início revisado;*
- i) *data de conclusão prevista; e*
- j) *data de conclusão revisada.*

Art. 3º. *As informações completas e pormenorizadas referidas no art. 2º desta Lei serão disponibilizadas aos cidadãos no endereço eletrônico do site da Prefeitura Municipal de Marília e no Diário Oficial do Município de Marília – DOMM.*

Art. 4º *Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*” (fls. 24/25)

As leis de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo são aquelas elencadas no § 2º do artigo 24 da Constituição Estadual – dispositivo aplicado aos Municípios por força do artigo 144 do mesmo diploma legal. Por exclusão, e abstraídas ainda aquelas de competência privativa do Poder Legislativo (§ 1º do artigo 24), as demais matérias inserem-se em princípio na esfera de competência de “qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos”, conforme dispõe o “caput” do referido art. 24.

A iniciativa do Poder Legislativo constitui a regra. Já a iniciativa reservada do Chefe do Executivo é exceção e só se configura nas hipóteses previstas na Carta Estadual e que devem ser interpretadas restritivamente (art. 24, § 2º).

O ato normativo aqui impugnado está a cuidar de diretrizes de caráter geral e abstrato de política de transparência e publicidade, assegurando condições aos cidadãos de verificar as obras do município que estão inacabadas. Não versa em princípio sobre organização da administração, tampouco sobre criação ou extinção de órgãos públicos.

O de que se trata é de seara legiferante de competência suplementar à Lei de Acesso à Informação – Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 –, que prevê a obrigatoriedade de os órgãos públicos informarem, no mínimo, “*dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgão e entidades;*” (artigo 8º, § 1º, inciso V).

Como anotado no parecer da D. Procuradoria Geral de Justiça, cujas

considerações são aqui adotadas adicionalmente como “ratio decidendi”, **“Essa lei, de caráter nacional, amplia sensivelmente os canais de transparência governamental – sepultando a tradição da opacidade estatal – contém requisitos mínimos, o que não impede a obra legislativa municipal dispor para além aprofundando a visibilidade da gestão da ‘res publicae’.”** (fls. 85)

A matéria abordada na lei municipal impugnada não está dentre aquelas reservadas exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo (§ 2º do art. 24 da Constituição Bandeirante). Não versa sobre gestão ou organização administrativa, não havendo falar em inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa.

Conhecida a recente orientação do Colendo Supremo Tribunal Federal no julgamento R.E. 878.911 (Tema 917 de Repercussão Geral): **“Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.”** “ **Decisão: O Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. No mérito, por maioria, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria, vencido o Ministro Marco Aurélio. Não se manifestaram os Ministros Celso de Mello e Rosa Weber.**” (RE nº 878.911, Tema nº 917 v.u. j. de 30.09.16 DJ-e de 11.10.16 - Relator Ministro GILMAR MENDES).

Não é demasiado anotar que a lei sob exame insere-se na função de fiscalização exercida pelo Poder Legislativo sobre o Poder Executivo, nos termos do que dispõe o artigo 31, “caput”, da Constituição Federal, ao disponibilizar aos munícipes informação sobre as obras municipais inacabadas, como corolário dos princípios da transparência e publicidade da Administração Pública em relação a seus atos.

A jurisprudência desta Órgão Especial registra número considerável de precedentes sobre matéria assemelhada:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 14.614, de 1º de

outubro de 2021, do Município de Ribeirão Preto, de iniciativa parlamentar, 'dispõe sobre a obrigatoriedade da Prefeitura do Município de Ribeirão Preto fazer constar no portal da administração pública, direta e indireta, canais de denúncia contra violência à mulher' - Vício de iniciativa Inocorrência - Iniciativa legislativa comum - Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal (Tema 917) Lei local dispôs sobre matéria cuja iniciativa não é reservada ao Chefe do Poder Executivo, tampouco se encontra na reserva da Administração Norma contempla a obrigatoriedade de divulgação pela Administração Pública de canais de denúncia para facilitar o enfrentamento da violência contra a mulher, sem descer a detalhes na forma e no conteúdo da execução do comando legal, que ficará a cargo do poder discricionário do Executivo local - Princípio da publicidade administrativa e direito de acesso à informação - Transparência na administração pública Efetivação de política pública - Inconstitucionalidade não caracterizada Precedente deste Colendo Órgão Especial - Ação julgada improcedente." (Órgão Especial, Direta de Inconstitucionalidade nº 2266708-82.2021.8.26.0000, Rel. o Des. ADEMIR BENEDITO, j. 22.06.2022).

*"*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 2.381, de 14 de julho de 2021, do Município de Santa Cruz das Palmeiras, de iniciativa parlamentar e com integral veto do Prefeito, que determinou a publicização, em Portal de Transparência, da íntegra de processos licitatórios e/ou convênios, em até 30 dias após a assinatura do respectivo contrato Alegação do Prefeito local de usurpação da sua competência privativa para iniciativa de leis sobre a organização de atividades da Administração, além de criar regra geral que já existe na Lei Geral de Licitações - VÍCIO DE INICIATIVA Não ocorrência Lei objurgada que disciplina interesse local dentro da competência suplementar autorizada na forma do artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal, para dar maior amplitude à publicidade de processos licitatórios ou convênios cujos contratos já foram celebrados pela Administração, sem violação do seu sigilo durante a fase de concorrência - RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO Não violação - Situação que a publicidade atende o interesse público, não é matéria privativa de qualquer dos Poderes e sua disponibilização em sítio eletrônico é de baixo custo, conforme precedente jurisprudencial do TEMA 917, em repercussão geral, do Supremo Tribunal Federal COMPETÊNCIA DA UNIÃO Não violação Princípio geral da publicidade de contratos firmados pela Administração, conforme artigo 61 da Lei 8.666/93, que pode ser suplementado (e potencializado) pela administração municipal Precedentes deste Órgão Especial - Ação julgada improcedente.*"* (Órgão Especial, Direta de Inconstitucionalidade nº 2184535-98.2021.8.26.0000, Rel. o Des. JACOB VALENTE, j. 20.04.2022).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Pretensão em desfavor da Lei nº 1.410/2020, promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal da Estância Balneária do Município de Ilhabela, que dispõe sobre transparência na contratação de serviços e aquisição de produtos na modalidade carta convite e contratos com dispensa

ou inexigibilidade de licitação, nos seguintes termos: “Fica o Poder Executivo obrigado, nos casos de contratação através da modalidade de Carta Convite, ou ainda contratação com dispensa ou inexigibilidade de licitação, a dispor no Portal de Transparência da Prefeitura, em local próprio, todos os instrumentos convocatórios ou editais, e respectivos contratos, com antecedência mínima de 15 (quinze) dias antes da data da apresentação das propostas”. Essa lei trata da transparência na contratação de serviços e aquisição de produtos na modalidade carta convite e contratos com dispensa ou inexigibilidade de licitação em site oficial do Executivo. Reserva de iniciativa por parte do Executivo. Inocorrência. Iniciativa do Poder Legislativo. Possibilidade. Alegação de obrigação irrazoável à administração. Insustentabilidade. Dever de transparência inerente à administração pública. Ausência de afronta aos artigos 1º, 5º e 144 da Constituição Estadual, à independência e à harmonia dos Poderes. Ação julgada improcedente.” (Órgão Especial, Direta de Inconstitucionalidade nº 2031277-05.2020.8.26.0000, Rel. o Des. JAMES SIANO, j. 4.08.2021).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 3.620 de 16 de junho de 2020, do Município de Itápolis, que dispõe sobre a publicação de respostas de requerimentos aprovados pela Câmara no veículo oficial de imprensa do município. Alegação de violação ao princípio da Separação de Poderes. Inocorrência. Norma que se restringe a cuidar de matéria referente ao direito de acesso à informação à população local. Nítido respeito aos princípios da publicidade e transparência. Inexistência de conflito entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo. Matéria que não se encontra no rol de iniciativa reservada do Poder Executivo elencado no parágrafo 2º do artigo 24 da Constituição Estadual, bem como não impõe atribuições a órgãos públicos ou interferência na Administração do Município, e, portanto, não viola o princípio da Reserva da Administração previsto no (art. 47, incisos II, XIV, XIX). De rigor a declaração de constitucionalidade da Lei nº 3.620 de 16 de junho de 2020, do Município de Itápolis. Ação direta julgada improcedente.” (Órgão Especial, Direta de Inconstitucionalidade nº 2189157-60.2020.8.26.0000, Rel. a Des. CRISTINA ZUCCHI, j. 7.07.2021).

“Lei do Município de Mauá que dispõe sobre a obrigatoriedade da divulgação de informações sobre obras públicas paralisadas, como motivos, tempo de interrupção e nova data prevista para término. Vício de iniciativa inexistente. Princípio da publicidade prevalecente. Prestígio à transparência governamental, de iniciativa concorrente. Precedente deste colegiado. Ação improcedente.” (Órgão Especial, Direta de Inconstitucionalidade nº 2300702-38.2020.8.26.0000, Rel. o Des. SOARES LEVADA, j. 23.06.2021).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n. 5.919, de 25 de outubro de 2019, do Município de Valinhos, que dispõe sobre a garantia da divulgação, no site oficial da Prefeitura Municipal de Valinhos, da ficha de manutenção dos veículos oficiais da Administração Direta e Indireta. I. AUSÊNCIA DE PARAMETRICIDADE.

Controle abstrato de constitucionalidade que somente pode se fundar na Constituição Estadual. Análise restrita aos dispositivos constitucionais invocados. II. INOCORRÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA E DE USURPAÇÃO DE MATÉRIA INSERIDA NARESERVA DA ADMINISTRAÇÃO. DEVER DE TRANSPARÊNCIA. Imposição genérica à Municipalidade da obrigação de divulgar a ficha de manutenção dos veículos oficiais da Administração Direta e Indireta. Poder de suplementar a legislação federal e estadual, dando cumprimento ao princípio da publicidade e ao dever de transparência na Administração Pública. III. INEXISTÊNCIA DE VÍCIO DECORRENTE DA AUSÊNCIA DA PREVISÃO DA FONTE DE CUSTEIO. Precedentes. Ação julgada improcedente, revogada a liminar concedida.” (Órgão Especial, Direta de Inconstitucionalidade nº 2286685-31.2019.8.26.0000, Rel. o Des. MOACIR PERES, j. 28.10.2020).

Contudo, na esteira da declaração de voto do Excelentíssimo Desembargador TORRES GARCIA, à qual esta Relatoria anuiu e se reporta, as normas dos artigos 2º e 3º da lei questionada ultrapassaram as lindes em que a propositura de iniciativa parlamentar deveria se conter para não avançar em esfera reservada à Administração (art. 47, incisos II, XIV e XIX, da Constituição Estadual).

III. Pelo exposto, julgam procedente em parte a presente ação direta de inconstitucionalidade, para declarar inconstitucionais os artigos 2º e 3º da Lei nº 8.974, de 28 de dezembro de 2021.

AROLDO VIOTTI