



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2020.0000891355

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2286685-31.2019.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE VALINHOS, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS.

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

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PINHEIRO FRANCO (Presidente), FERREIRA RODRIGUES, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, ADEMIR BENEDITO, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, CLAUDIO GODOY, MOREIRA VIEGAS, COSTABILE E SOLIMENE, TORRES DE CARVALHO, ARTUR MARQUES, DÉCIO NOTARANGELI, LUIS SOARES DE MELLO, RICARDO ANAFE, XAVIER DE AQUINO E ANTONIO CARLOS MALHEIROS.

São Paulo, 28 de outubro de 2020.

MOACIR PERES
RELATOR
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

VOTO Nº 33.460 (PROCESSO DIGITAL)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº
2286685-31.2019.8.26.0000**

AUTOR: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE VALINHOS

RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

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 NA RESERVA 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.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, proposta pelo Prefeito do Município de Valinhos, buscando a declaração da inconstitucionalidade da Lei n. 5.919, de 25 de outubro de 2019, do Município de Valinhos.

Discorre sobre o cabimento da ação e sobre a legitimidade ativa. Alega que a lei impugnada viola os princípios da separação dos



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

poderes e o sistema de freios e contrapesos. Transcreve a lei impugnada. Argumenta que a lei permite usurpação de função típica do Executivo. Analisa as atividades que a lei impõe ao Executivo. Invoca os artigos 5º e 144 da Constituição Estadual. Cita julgados. Acrescenta que há vício de iniciativa, mediante invasão da competência privativa do Chefe do Executivo prevista nos artigos 24, §2º, e 47, incisos II, XI, XIV e XIX, da Constituição Estadual. Alega ainda que a lei em questão cria despesas sem a indicação da fonte de custeio, conforme exigem os artigos 165, § 9º, da Constituição Federal, e 25 e 144 da Constituição do Estado. Prequestiona dispositivos constitucionais federais. Diz que estão presentes os requisitos para a concessão da liminar (fls. 1/11).

A liminar foi concedida (fls. 31/32).

O Presidente da Câmara Municipal de Valinhos prestou informações (fls. 44/72).

Intimado, nos termos do artigo 90, § 2º, da Constituição Estadual, o Procurador Geral do Estado manifestou desinteresse na defesa do ato impugnado (fls. 81).

Negou-se provimento ao agravo interposto contra a decisão que havia concedido a liminar (fls. 136/140).

A douta Procuradoria Geral de Justiça requereu a improcedência da ação (fls. 148/157).

É o relatório.

Pretende o Prefeito Municipal de Valinhos obter a declaração da “inconstitucionalidade por ofensa à Constituição do Estado de São Paulo, da Lei Municipal nº 5.919/19, bem como, por arrastamento, dos atos infralegais derivados da eventual aplicação desta Lei” (fls. 12).

Afasta-se a preliminar de inépcia da inicial.

À evidência, a inicial não é inepta. A causa de pedir e o pedido apresentam-se claros e objetivos, não havendo nenhuma dificuldade de interpretação capaz de dificultar a discussão posta em juízo.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Ressalta-se ainda, neste ponto, que, em observância ao princípio da parametricidade, legislação infraconstitucional não pode ser utilizada como parâmetro para o controle abstrato de constitucionalidade do ato normativo municipal.

De fato, “o texto constitucional de 1988 contemplou expressamente a questão relativa ao controle abstrato de normas nos âmbitos estadual e municipal em face da respectiva Constituição, consagrando no art. 125, § 2º, que compete 'ao Estado a instituição de representação de inconstitucionalidade leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da constituição estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão'.” (Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 1.423. g.n.).

Portanto, a constitucionalidade da lei vergastada será analisada à luz, apenas, de dispositivos constitucionais.

No mérito, a ação é improcedente.

A Lei n. 5.919, de 25 de outubro de 2019, 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, na forma que especifica”, assim prevê:

Art. 1º Fica garantida a divulgação, no site oficial da Prefeitura Municipal de Valinhos, da ficha de manutenção dos veículos oficiais da Administração Direta e Indireta.

Art. 2º Na divulgação, devem constar no mínimo, as seguintes informações:

- I. número de patrimônio;*
- II. Secretaria ou órgão a que pertença;*
- III. ano, modelo e placa;*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

IV. quilometragem no momento da manutenção;

V. valores gastos com peças e mão de obra em cada manutenção, com o respectivo prazo de garantia;

VI. razão social do prestador responsável pela manutenção e número do respectivo contrato;

VII. número da nota fiscal referente à manutenção prestada.

§ 1º As informações divulgadas devem ser atualizadas mensalmente, individualizadas por veículo.

§ 2º O acesso deve ser simples e direto, permitindo a pesquisa e a análise das informações.

Art. 3º. O Executivo poderá regulamentar esta Lei, no que couber.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

O autor da ação invocou os seguintes dispositivos constitucionais, aplicáveis à Municipalidade por força do disposto no artigo 144 da Constituição Estadual¹:

Constituição Estadual

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

Artigo 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.

¹ **Artigo 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.



PODER JUDICIÁRIO
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

[...]

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

1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

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

3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;

4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;

6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.

Artigo 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.*

Parágrafo único - *O disposto neste artigo não se aplica a créditos extraordinários.*

Artigo 47 - *Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:*

[...]

II - *exercer, com auxílio dos Secretários de Estado, a direção*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

superior da administração estadual;

[...]

XI - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

[...]

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;

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos.

Constituição Federal

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

§ 9º Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

III - dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto nos §§ 11 e 12 do art. 166 .

A simples imposição de divulgação da ficha de



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

manutenção dos veículos oficiais da Administração Pública Direta e Indireta do Município de Valinhos não ofende os dispositivos constitucionais invocados pelo autor.

Em casos que envolvem a iniciativa parlamentar de lei que se refira à atividade administrativa, esta Relatoria tem adotado o entendimento do E. Supremo Tribunal Federal, que, em julgado recente, submetido ao rito de Repercussão Geral pelo Tema 917, reconheceu que as hipóteses de limitação de iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição Federal, de modo que não se admite interpretação ampliativa das suas disposições. Nesse sentido, segue a ementa:

“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” (ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016)

Dessa forma, adotando-se o modelo constitucional, em respeito ao princípio da simetria, **não afronta a competência privativa do**



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Chefe do Poder Executivo Municipal lei que não cuide especificamente de sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos, ou do regime jurídico de servidores públicos, como é o caso dos autos.

Ademais, **não se vislumbra ofensa à separação dos poderes, pois não se trata, no caso, de intervir em ato de gestão do Município.** Na realidade, o administrador público está mesmo obrigado a conferir publicidade e transparência a todos os seus atos.

A Lei Federal n. 12.527/11, de alcance nacional e, portanto, aplicável aos Municípios, tem como mandamentos a divulgação de informações de interesse público, o estabelecimento de uma cultura de transparência e de um controle social na Administração Pública². O artigo 8º, § 1º, dessa lei torna obrigatória a divulgação de “dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades” (inciso V).

Referida lei é corolário do princípio da publicidade da Administração Pública, estatuído no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal.

Assim, a publicidade dos atos de gestão é mandamento a ser observado por todo gestor público. O ato administrativo que não a observar estará eivado de vício de legalidade e, como consequência, será inválido.

É nesse âmbito que **a legislação municipal, ao determinar a divulgação da ficha de manutenção da frota de veículos oficiais do Município, apenas regulamentou regra já aplicável aos Municípios.**

Nos termos do artigo 30 da Constituição Federal, compete aos Municípios:

- I – legislar sobre assuntos de interesse local;*
- II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;*

² Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
V - desenvolvimento do controle social da administração pública.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

O legislador municipal, ao ditar as regras para a transparência do patrimônio público, legislou sobre assuntos de interesse local e suplementou a legislação federal e estadual.

Assim, não há se falar em vício de iniciativa nem em usurpação de matéria reservada à Administração.

Nesse sentido tem decidido este Colendo Órgão Especial:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 14.020, DE 04 DE JULHO DE 2017, DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO – LEGISLAÇÃO DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DISPÕE SOBRE A DIVULGAÇÃO DE VISTORIAS REALIZADAS EM EQUIPAMENTOS URBANOS COMO PONTES, PASSARELAS E VIADUTOS NO SÍTIO OFICIAL DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO – DIPLOMA QUE NÃO PADECE DE VÍCIO DE INICIATIVA - Matéria não reservada ao Chefe do Poder Executivo - Interpretação do art. 24, § 2º, da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios, por força do disposto no art. 144 da mesma Constituição – Transparência administrativa, consistente na PUBLICIDADE DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS. Ação direta julgada improcedente. (Direta de Inconstitucionalidade n. 2210588-58.2017.8.26.0000 – Rel. Des. João Negrini Filho – j. em 25.4.18).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 2.157, de 19 de outubro de 2011, do Município de São Sebastião, que "dispõe sobre a obrigatoriedade de divulgação no site oficial da Prefeitura Municipal de São Sebastião, da relação de medicamentos existentes na rede pública e daqueles em falta nos estoques, e dá outras providências" – Lei que não tratou de nenhuma das matérias de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, não violou o princípio da separação de poderes, não invadiu a esfera da gestão administrativa e sequer ofendeu o princípio federativo – Diploma que objetiva dar conhecimento à população acerca da disponibilidade de medicamentos nas unidades de saúde do município, informação de interesse público, visando dar transparência ao serviço público de saúde local, atendendo ao princípio da publicidade dos atos administrativos – Sequer há se falar em aumento de despesas (art. 25 e 176, I, CE), porquanto a própria administração já dispõe de



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

controle dos medicamentos e de site oficial, bastando que os dados sejam ali inseridos – Em consequência, não prospera, igualmente, a afirmação de inconstitucionalidade, por arrastamento, do Decreto Municipal 5494/2012 que regulamentou referido diploma – Inconstitucionalidade não configurada. Ação julgada improcedente. (Direta de Inconstitucionalidade n. 2059867-94.2017.8.26.0000 – Rel. Des. João Carlos Saletti – j. em 13.12.2017).

De fato, como bem salientou a douta Procuradoria Geral de Justiça, “[n]ão se vislumbra qualquer inconstitucionalidade em normas que, prestigiando o princípio da publicidade, dispõem e pormenorizam a transparência governamental, como, no caso dos autos, em que a lei municipal impôs a obrigatoriedade da publicação no site oficial da Prefeitura de dados relativos a ficha de manutenção dos veículos oficiais da Administração Direta e Indireta, para que as informações sejam úteis aos munícipes, de suma importância na medida em a lei transita na correta senda da expansiva publicidade.” (fls. 151).

Por fim, a simples ausência de previsão orçamentária específica não seria capaz, por si só, de eivar de inconstitucionalidade o ato normativo vergastado.

É certo que, conforme entendimento há muito sedimentado pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal, **a falta de indicação da fonte de custeio para a execução do quanto disposto em um ato normativo não o eiva de inconstitucionalidade**, mas apenas obsta sua execução no exercício em que editada. Prevista a despesa no orçamento seguinte, passa-se à aplicação do comando normativo.

Ante o exposto, julga-se improcedente a ação, revogada a liminar concedida.

MOACIR PERES

Relator