



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Registro: 2020.0000630494

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2286704-37.2019.8.26.0000, 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: "POR VOTAÇÃO UNÂNIME, AFASTARAM A PRELIMINAR E, POR MAIORIA DE VOTOS, JULGARAM A AÇÃO IMPROCEDENTE. VENCIDOS OS EXMOS. SRS. DES. EVARISTO DOS SANTOS (COM DECLARAÇÃO), RICARDO ANAFE, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, FERREIRA RODRIGUES, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, FERRAZ DE ARRUDA, ALEX ZILENOVSKI, CRISTINA ZUCCHI E JACOB VALENTE.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PINHEIRO FRANCO (Presidente), ALEX ZILENOVSKI, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, CLAUDIO GODOY, SOARES LEVADA, MOREIRA VIEGAS, COSTABILE E SOLIMENE, TORRES DE CARVALHO, ADEMIR BENEDITO, LUIS SOARES DE MELLO, RICARDO ANAFE, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO E FERRAZ DE ARRUDA.

São Paulo, 5 de agosto de 2020.

ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ
RELATOR
Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Direta de Inconstitucionalidade nº 2286704-37.2019.8.26.0000

Autor: Prefeito do Município de Valinhos

Réu: Presidente da Câmara Municipal de Valinhos

Comarca: São Paulo

VOTO N. 5914/20

Ação direta de inconstitucionalidade. Valinhos. Lei Municipal n. 5.883, de 14 de agosto de 2019, que “Assegura o acesso às informações e o detalhamento sobre dívidas flutuantes, fundadas ou consolidadas da Administração Pública direta e indireta na forma que especifica”. Inépcia da petição inicial. Não ocorrência. Documentação coligida que é suficiente para o conhecimento do pedido e atende às disposições do art. 3º da Lei n. 9.868/99. Parametricidade. Contraste entre lei ordinária municipal e dispositivos constantes da Constituição da República que não sejam de reprodução obrigatória, da Lei Orgânica Municipal e da Lei de Responsabilidade Fiscal. Inadmissibilidade. Inteligência dos arts. 125, § 2º, da Constituição Federal, e 74, VI, da Constituição Paulista. Lei local que dispôs sobre matéria cuja iniciativa não é reservada ao Chefe do Poder Executivo, tampouco se encontra na reserva da Administração. Concretização do princípio da publicidade, ao qual estão jungidos todos os entes federativos. Inconstitucionalidade não caracterizada. Precedentes do Supremo Tribunal Federal e deste Órgão Especial. Ação improcedente.

VISTOS.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida liminar, proposta pelo Prefeito do Município de Valinhos em relação à Lei n. 5.883, de 14 de agosto de 2019, daquela localidade, apontando incompatibilidade com o disposto nos arts. 1º, 2º, 22, XI, 60 § 4º, I e III, 61, § 1º, II, 'e', 84, VI, 'a', 163, II e 165, § 9º, da Constituição Federal; nos artigos 5º, 24, § 2º, 2, 25, 47, II, XI, XIV, XVII e XIX, 'a', e 144 da Constituição Estadual; no art. 80 da Lei Orgânica Municipal e na Lei de Responsabilidade Fiscal. Narrou o autor que a citada lei municipal, cujo projeto originou-se na Câmara dos Vereadores daquela localidade, padece de vício de iniciativa, porquanto cabe ao Chefe do Poder Executivo encetar projeto de lei que crie e/ou amplie atribuições dos órgãos municipais; disse que tal lei autoriza a invasão de competência e



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

gera assimetrias desarrazoadas e prejudiciais ao desempenho dos deveres dos servidores públicos municipais; afirmou que a instrumentalização da referida lei invade seara de planejamento e organização municipal; asseverou que há desrespeito à autonomia financeira municipal e requereu, por fim, a declaração de inconstitucionalidade, por arrastamento, dos dispositivos infralegais e administrativos derivados da norma impugnada. O pedido de medida liminar foi indeferido (p. 30/31). A Presidente da Câmara Municipal de Valinhos prestou informações às p. 41/70. Certificou-se o decurso do prazo para manifestação da Procuradoria Geral do Estado (p. 78). A douta Procuradoria-Geral de Justiça emitiu parecer pela improcedência da ação (p. 81/92).

É o relatório.

Pretende o Prefeito Municipal de Valinhos ver declarada a inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 5.883, de 14 de agosto de 2019, de iniciativa parlamentar, que *“Assegura o acesso às informações e o detalhamento sobre dívidas flutuantes, fundadas ou consolidadas da Administração Pública Direta e Indireta na forma que especifica”*.

Referida norma possui o seguinte teor (p. 16/18):

“Art. 1º. Ficam assegurados, no âmbito do Município de Valinhos, os direitos à publicidade, transparência, acesso às informações e o detalhamento sobre as dívidas flutuantes e fundadas de todos os órgãos da Administração Pública Municipal Direta e Indireta como mecanismo de fiscalização e controle dos gastos públicos.

Art. 2º. Para os fins desta Lei, consideram-se:

I. dívidas flutuantes: aquelas contraídas pela Administração Pública, por um breve e determinado período de tempo, compreendidos os restos a pagar, excluídos os serviços de dívida a pagar, os depósitos e os débitos de tesouraria;

II. dívidas fundadas ou consolidadas: as contraídas pela Administração Pública, com base em contratos de empréstimo ou financiamentos com organismos multilaterais, agências governamentais ou credores privados, que geram compromisso de exigibilidade superior a 12 (doze) meses, contraídos para atender a desequilíbrios orçamentários ou a financiamentos de obras e serviços.

Art. 3º. Fica estabelecida a publicação mensal no sítio eletrônico de informações sobre dívidas flutuantes e fundadas, sobre todos os órgãos que



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

compõem a Administração Pública Direta e Indireta, constando, no mínimo:

I. em relação às dívidas flutuantes:

- a) o programa, a ação e o elemento da despesa;*
- b) identificação do credor (nome, Cadastro de Pessoa*

Física ou razão social e Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica);

- c) a data do vencimento, a natureza e o valor da dívida;*
- d) os números do processo licitatório ou do expediente*

de dispensa ou inexigibilidade de licitação.

II. em relação às dívidas fundadas:

- a) o programa, ação e o elemento despesa;*
- b) identificação do credor (nome, Cadastro de Pessoa*

Física ou razão social e Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica);

c) indicação de dispositivo da Lei Orçamentária Anual ou de Lei que autorize créditos adicionais ou Lei específica para se firmar tal dívida;

d) a data do vencimento ou prazo de resgate, a natureza, o valor, o número de parcelas, todos em relação à dívida;

e) em havendo, o número do processo judicial que deu causa a dívida fundada.

§ 1º. As informações deverão ser prestadas de forma clara, objetiva e em linguagem de fácil compreensão.

§ 2º. O acesso à informação deverá se dar de modo prático e que facilite a pesquisa de conteúdo, a análise das informações e a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos.

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

Afasta-se, de início, a preliminar de inépcia da petição inicial, arguida pela Presidência da Câmara Municipal de Valinhos.

Com efeito, a exordial está instruída com cópias parciais do processo legislativo que deu origem à lei em apreço, além do texto integral desta, em consonância com o previsto no art. 3º da Lei 9.868/99, o que é suficiente para refutar a alegada inépcia.

Além disso, cumpre consignar que o pedido não comporta conhecimento quanto à suposta incompatibilidade da norma impugnada com



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

disposições da Constituição da República que não sejam de reprodução obrigatória no âmbito dos Estados, da Lei Orgânica Municipal, tampouco da Lei de Responsabilidade Fiscal, haja vista que, nos termos dos arts. 125, § 2º, da Constituição Federal, e 74, IV, e 90, da Constituição Estadual, o controle abstrato de constitucionalidade de lei municipal opera-se unicamente em relação à Constituição do Estado.

Nesse sentido é o entendimento deste C. Órgão Especial:

“PARÂMETRO DE CONSTITUCIONALIDADE
Compatibilidade entre a Lei nº 5.995, de 08.03.16, e a Lei Orgânica Municipal. Inadmissibilidade. Aplicação dos artigos 125, § 2º, da Constituição Federal, e 74, VI, da Constituição do Estado de São Paulo. Precedentes. Não conheço da ação quanto ao parâmetro apontado – LOM. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 5.995, de 08 de março de 2016, dispondo "sobre a garantia de prioridade de vagas em creches e escolas públicas municipais, próximas de suas residências, para crianças e adolescentes portadores de deficiência física e para os filhos de pessoas também portadoras de deficiência". Inadmissibilidade. Competência legislativa privativa da União. Inocorrência. Matéria relativa à proteção à infância e à juventude. Assunto de interesse local. Lei se refere apenas a estabelecimentos municipais. Invalidação da norma não se justifica sob tal fundamento. Vício de iniciativa. Ocorrência. Cabe, privativamente, ao Executivo a iniciativa legislativa de projetos que interfiram na gestão administrativa. Precedentes. Desrespeito ao princípio constitucional da 'reserva de administração'. Precedentes do STF. afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 47, incisos II, XI, XIV e XIX; e 144 da Constituição Estadual). Ação procedente, na parte conhecida.” (ADI n. 2196572-36.2016.8.26.0000, Rel. Des. Evaristo dos Santos, j. 22.02.2017, g.n.).

Em relação aos demais aspectos, a despeito da narrativa expedida pelo autor, o pedido é improcedente.

Verifica-se que a iniciativa parlamentar impôs à Administração local a obrigação de assegurar o direito à publicidade e transparência da gestão financeira de todos os órgãos da Administração direta e indireta, relativamente às denominadas “dívidas flutuantes, fundadas e consolidadas”, como mecanismo de “controle e fiscalização dos gastos públicos”.

Afasta-se, em primeiro lugar, a alegada violação ao art. 25 da Constituição Estadual, haja vista que a falta de recursos orçamentários ou a



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

indicação imprecisa da fonte de custeio não causam a inconstitucionalidade de lei, senão sua ineficácia no exercício financeiro respectivo à sua vigência, porque *“inclina-se a jurisprudência no STF no sentido de que a inobservância por determinada lei das mencionadas restrições constitucionais não induz à sua inconstitucionalidade, impedindo apenas a sua execução no exercício financeiro respectivo”* (STF, ADI 1.585-DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 19-12-1997, v.u., DJ 03-04-1998, p. 01).

De outro lado, não se há falar em inconstitucionalidade de norma que, em prestígio ao princípio da publicidade, regulamenta a transparência da gestão financeira governamental, como, no caso em apreço, da lei municipal que impôs o acesso à informação pública e a obrigatoriedade da publicação no sítio eletrônico da Prefeitura das dívidas flutuantes e fundadas de todos os órgãos da Administração Pública Municipal Direta e Indireta.

Diversamente do que ponderou o autor, a matéria tratada na referida lei não se submete às hipóteses taxativas de reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, nem de reserva da Administração.

Como é cediço, a iniciativa legislativa reservada é critério excepcional, cuja interpretação é restritiva e não permite dilatação nem presunção.

Em regra, a iniciativa legislativa pertence ao Poder Legislativo, ou é comum ou concorrente; excepcionalmente atribui-se reserva a certa categoria de agentes, entidades e órgãos, e que, em vista disso, não se presume. Corolário é a devida interpretação restritiva às hipóteses de iniciativa legislativa reservada (MC 724-RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27-04-2001; RT 866/112).

Nesse sentido, confira-se julgado do Supremo Tribunal Federal:

“A disciplina jurídica do processo de elaboração das leis tem matriz essencialmente constitucional, pois residem, no texto da Constituição - e nele somente -, os princípios que regem o procedimento de formação legislativa, inclusive aqueles que concernem ao exercício do poder de iniciativa das leis. – A teoria geral do processo legislativo, ao versar a questão da iniciativa vinculada das leis, adverte que esta somente se legitima - considerada a qualificação eminentemente constitucional do poder de agir em sede legislativa – se houver, no texto da própria Constituição, dispositivo que, de modo expresso, a preveja. Em consequência desse modelo constitucional, nenhuma lei, no sistema de direito positivo vigente no Brasil, dispõe de autoridade suficiente para



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

impor, ao Chefe do Executivo, o exercício compulsório do poder de iniciativa legislativa” (STF, MS 22.690-CE, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 17-04-1997, v.u., DJ 07-12-2006, p. 36).

Os dispositivos da lei impugnada, que exortam e subsidiam a transparência governamental, não se inserem nas hipóteses iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, tampouco na reserva da Administração. Diferentemente, relacionam-se à transparência das dívidas flutuantes e fundadas de todos os órgãos da Administração Pública Municipal Direta e Indireta, por meio de informações claras e detalhadas destinadas aos munícipes, o que lhes confere, assim, a característica de legítimo e necessário mecanismo de fiscalização e controle dos atos administrativos por ela abrangidos.

Ademais, o art. 37, caput, da Constituição da República consagra o princípio da publicidade administrativa, o qual deve ser observado no âmbito de todas as Unidades Federativas e não exige iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo.

Nesse sentido, já decidiu o STF:

“1. Lei disciplinadora de atos de publicidade do Estado, que independem de reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual, visto que não versam sobre criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública. Não-incidência de vedação constitucional (CF, artigo 61, § 1º, II, e). [...]” (STF, ADI-MC 2.472-RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Maurício Correa, 12-03-2002, v.u., DJ 03-05-2002, p. 13).

Referido entendimento foi sufragado por este C. Órgão Especial quando do julgamento da ADI n. 2190686-85.2018.8.26.0000, Rel. Des. Carlos Bueno, julgada em 13.02.2019, por acórdão assim ementado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 14.180, de 18-52018, de origem parlamentar, que 'dispõe sobre a publicação de extratos, no diário oficial, conforme especifica e dá outras providências'. Alegada usurpação de competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação pública. Inocorrência. Preliminar. Análise de ofensa a dispositivos da Lei nº 8.666/93 e do Decreto Federal nº 93.872/86. Inadmissibilidade. Ausência de parametricidade. Mérito. Lei que impõe à Administração Pública publicar no diário oficial extrato contendo dados referentes a celebração de contratos, convênios, aditivos e



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

prorrogação de prazo contratual está amparada no princípio constitucional da publicidade dos atos estatais, previsto no art. 111, caput, da CE/89, reprodução do art. 37, caput, da CF/88. A indisponibilidade do interesse público obriga a transparência na atividade administrativa, já que interessa a toda à coletividade informações sobre o controle dos gastos públicos. É modo de concretizar o princípio da transparência administrativa revelar na imprensa oficial dados de interesse geral. Ação improcedente, cassada a liminar”.

E ainda:

“Ação direta objetivando a inconstitucionalidade da Lei Municipal de Buritama nº. 4.002, de 14 de abril de 2014, que 'dispõe sobre a publicação, em site na internet, da lista de espera de consultas comuns ou especializadas, exames, cirurgias e quaisquer outros procedimentos ou ações de saúde, agendada pelos cidadãos no município'. Diploma que não padece de vício de iniciativa. Matéria não reservada ao Chefe do Poder Executivo. Exegese do art. 24, §2º, da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios por força do disposto no art. 144 da mesma Carta. Admissível a iniciativa legislativa em matéria de transparência administrativa, consistente na obrigação de publicidade de dados de serviços públicos. A norma local versou sobre tema de interesse geral da população. A lei não cria novos encargos geradores de despesas imprevistas, já que a publicidade oficial e a propaganda governamental são existentes. A divulgação oficial de informações é dever primitivo na Constituição de 1988. IV Ação improcedente.” (ADI n. 2183436-40.2014.8.26.0000, Rel. Des. Guerrieri Rezende, j. 25.02.2015).

Em arremate, reproduz-se trecho da manifestação da Procuradoria-Geral de Justiça, no sentido de que:

*“É, aliás, tendência no Supremo Tribunal Federal a pronúncia da constitucionalidade de **ampliação dos canais de transparência da gestão pública refutando a iniciativa legislativa reservada**, como se verifica do seguinte precedente:*

'RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA ESTADUAL. LEI MUNICIPAL. DIVULGAÇÃO DE DADOS SOBRE MULTAS DE TRÂNSITO NO MUNICÍPIO.

[...] 8. A propósito, a publicidade dos atos da Administração e a transparência da gestão pública são princípios constitucionais de direta aplicação aos Municípios – como a qualquer outra esfera federativa (CF/88, art. 37, caput e § 1º) –, sendo fundamentais, também, para a participação dos cidadãos da atuação



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

administrativa e para o controle social sobre o Poder Público (CF/88, art. 37, § 3º; art. 74, § 4º, c/c art. 75 e art. 31, § 3º; art. 163, V).

9. Quanto à iniciativa privativa, o acórdão recorrido está alinhado com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, no sentido de que lei de iniciativa parlamentar pode dispor sobre a publicidade de atos administrativos do Poder Executivo. [...] (STF, RE 770.329-SP, Rel. Min. Roberto Barroso, 29-05-2014, DJe 05-06-2014).

*Estimo, ademais, que a iniciativa parlamentar da lei local se alinha à compreensão devotada pelo **Supremo Tribunal Federal** em sede de repercussão geral (**Tema nº 917**).*

*Adiciono que a lei local está **completamente afinada** ao quanto disposto na Lei nº 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação), que assim dispõe:*

Art. 8º - É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

[...]

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgão e entidades;

[...]

§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

*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*” (com destaques no original).*

Inegável, portanto, que a Lei n. 5.883, de 14 de agosto de 2019, do Município de Valinhos, foi validamente editada no âmbito da competência do



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Município, e a partir do conceito de predominância do interesse local na gestão transparente da dívida pública, sem mácula ao ordenamento constitucional.

Ante o exposto, julga-se improcedente a ação.

ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ
RELATOR