



Câmara de Vereadores de Pindamonhangaba

Estado de São Paulo

- 02/04/19 *Quirino*
- Administração, Justiça e Redação
 - Finanças e Orçamento
 - Obras, Serviços Públicos, Assuntos Rurais, Ecologia e Meio Ambiente
 - Educação, Cultura, Turismo e Esportes
 - Saúde e Assistência Social
 - Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania, Segurança Pública e Direitos da Mulher
 - Indústria, Comércio Exterior, Empresas de Ciência, Tecnologia, Inovação e Empreendedorismo
 - Vereadores
 - Procuradoria Jurídica

PROJETO DE LEI

Dispõe sobre a obrigatoriedade de relatórios que indiquem as situações dos pavimentos asfálticos ou pavimentos não asfálticos, e assegura os direitos à publicidade, à transparência e o acesso à informação de todas as vias públicas de Pindamonhangaba.

PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 40/2019

Autor: RODERLEY MIOTTO RODRIGUES

Ementa: DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE RELATÓRIOS QUE INDIQUEM AS SITUAÇÕES DOS PAVIMENTOS ASFÁLTICOS OU PAVIMENTOS NÃO ASFÁLTICOS, E ASSEGURA OS DIREITOS À PUBLICIDADE, À TRANSPARÊNCIA E O ACESSO À INFORMAÇÃO DE TODAS AS VIAS PÚBLICAS DE PINDAMONHANGABA.

PROTOCOLO GERAL Nº 1074/2019

Data: 01/04/2019 - Horário: 13:47



A Câmara de Vereadores de Pindamonhangaba, no uso de suas atribuições legais, aprova a seguinte Lei:

Art. 1º Ficam assegurados, no âmbito da municipalidade, os direitos à publicidade, transparência e o acesso à informação, sobre os pavimentos asfálticos ou não asfálticos de todas as vias públicas do município de Pindamonhangaba.

Art. 2º A Administração Municipal publicará mensalmente no sítio eletrônico do município, relatórios informando as situações dos pavimentos asfálticos ou pavimentos não asfálticos, de todas as vias públicas do município de Pindamonhangaba, atendendo, no mínimo, aos seguintes requisitos:

I – Identificação das vias públicas, com seus respectivos estados de conservação;

II – dados dos pedidos e reclamações acerca das vias públicas;

III – vias públicas sujeitas a manutenção (pavimentação, recapeamento ou de consertos de buracos realizados nas vias públicas), com suas respectivas programações;



Câmara de Vereadores de Pindamonhangaba Estado de São Paulo

IV – especificações de todos os serviços de pavimentação, recapeamento ou de consertos de buracos realizados nas vias públicas, com suas respectivas despesas, identificando-se quais vias ou trechos foram asfaltados ou alterados em decorrência da:

- a) administração pública direta ou indireta;
- b) em regime de licitações e contratos, ou terceiros;

Art. 3º Os relatórios deverão ser apresentados de forma clara, objetiva e em linguagem escrita e gráficos, de fácil compreensão, permanecendo disponíveis para visualização, em transparência ativa, pelo período mínimo de dois anos.

Art. 4º O acesso à informação deverá ser simples, de modo a facilitar a pesquisa de conteúdo, a análise das informações e a gravação de relatórios em diversos eletrônicos.

Art. 5º Esta lei entra em vigor 90 (noventa) dias após a sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Plenário Dr. Francisco Romano de Oliveira, 25 de Março de 2019.

Vereador **RODERLEY MIOTTO**



Câmara de Vereadores de Pindamonhangaba

Estado de São Paulo

JUSTIFICATIVA

Do cabimento da proposta

Preliminarmente, vale destacar que o presente projeto está amparado em um dos princípios norteadores da administração pública que é o princípio da transparência. O princípio da transparência administrativa apresenta-se como um dos pilares do Estado Democrático de Direito servindo como importante ferramenta de equilíbrio da relação entre a Administração Pública e seus administrados.

O município de Pindamonhangaba vem crescendo significativamente nos últimos anos e, evidentemente, à vista disso, grandes desafios revelarem-se, singularmente, no que diz respeito ao ponto estrutural das vias públicas da municipalidade.

Nos últimos os vereadores desta Casa Legislativa vem estudando e fiscalizando, os serviços de asfalto, pavimentação, operação tapa-buraco e demais atividades. Por esse motivo constatamos que a Administração Municipal executou diversas vezes a manutenção no piso asfáltico em pontos da cidade que em pouco tempo voltaram a apresentar problemas, havendo a necessidade de realizar o serviço novamente em um curtos prazo de tempo. Ademais, demasiadas solicitações chegaram ao Poder Executivo, por intermédio da Ouvidoria Geral do Município, por meio de indicações de parlamentares e outros meios.

Segundo informações prestadas pela Secretaria Municipal de Obras e Planejamento o custo total com a zeladoria no exercício de 2018 foi de R\$ 6.005.850,42, porém, não apresentando o quanto foi gasto com cada serviço prestado.

São muitas as reclamações e buracos existentes no município. Mesmo a prefeitura possuindo - atualmente - um sistema de gerenciamento para mapear os buracos da cidade não conseguiu atender boa parte das demandas.

Ocorre, ainda, que a administração busca por meio do serviço de tapas buracos atenuar



Câmara de Vereadores de Pindamonhangaba Estado de São Paulo

tal situação, porém, muitos são os casos que o serviço é feito e em poucos dias precisa ser realizado novamente. Isso acaba gerando questionamentos da população sobre o mau gasto do dinheiro público com serviços que não estão atendendo satisfatoriamente o seu fim.

É oportuno dizer que os vereadores, tampouco o povo pindamonhangabense, dificilmente possuem propriedade sólida acerca das informações das atividades executadas nos pavimentos e calçadas de Pindamonhangaba. **É complexo e burocrático o acesso aos dados existentes, tanto que, dificilmente encontraremos um cidadão que tenha pleno domínio em relação as despesas geradas pelo município na manutenção e conservação das vias públicas.**

Assim sendo, é fundamental que as informações com relação aos pavimentos do município, sejam de cunho universal, e ainda, que saibamos de modo oficial quais os respectivos estados de conservação das vias públicas de nossa cidade; os dados que motivam a Administração Municipal no zelo do bem público de uso comum; os serviços que estão sendo realizados e as próximas programações, obviamente, assistido suas respectivas despesas; para que desponte uma fiscalização extremamente eficaz, tanto desta casa Legislativa como da população, pois quanto mais pessoas fiscalizando e acessando as informações, maior controle das despesas públicas.

Sendo assim, vejo como frutífera a apreciação da matéria e sua aprovação.

Da legalidade da proposta

Como destacado acima, a presente proposta busca aprimorar a transparência nos processos gastos públicos no município de Pindamonhangaba, bem como o acompanhamento dos serviços realizados relacionados a pavimentação, reafirmando e cumprindo, assim, o princípio constitucional da publicidade da administração pública (art. 37, caput, CF/1988).

Quanto a fiscalização oriunda do Poder Legislativo, Andreozzi nos ensina que **“(...) a faculdade de fiscalização e controle das Câmaras sobre os atos do Executivo não é uma faculdade interior ou adjacente à de editar leis; pelo contrário, é fundamental e necessária**



Câmara de Vereadores de Pindamonhangaba Estado de São Paulo

para a própria elaboração das leis, a fim de que o Legislativo conheça como funcionam os outros órgãos, sobretudo o Executivo, em relação ao qual exerce amplo controle”. E avia o próprio constitucionalista argentino: “Não se pode dizer que estas funções essenciais, que são consequências da natureza mesma das Câmaras Legislativas, sejam faculdades incidentais e acessórias. A nosso juízo são faculdades fundamentais, transcendentais, de amplíssima projeção”. (Manuel Andreozzi, *Facultades implícitas de Investigación Legislativa y Privilegios Parlamentos*, Buenos Aires, 1943, pp. 12 e ss.)

Basta ver, por exemplo, as licitações e contratos administrativos realizados pelo município. Neste sentido, a Lei 8.666/1993 estabelece em seu art. 69, que o contratado é obrigado a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas no total ou em parte, o objeto do contrato em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou de materiais empregados, bem como a Lei nº 10.406.2002, ao assegurar que nos contratos de empreitada de edifícios ou em outras construções consideráveis, o empreiteiro de materiais e execução responderá, durante o prazo irredutível de cinco anos, pela solidez e segurança do trabalho, assim em razão dos materiais, como do solo.

Para que dispositivos jurídicos existentes sejam cumpridos e que serviços executados em prol da população sejam congruentes, é essencial, observado a publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção, que façam-se divulgadas as informações de interesse público, fomentando-se o desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública e que, por conseguinte, seja otimizado o controle social da administração pública.

Nesse diapasão, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, entende que não existe vício de constitucionalidade em matéria dessa ossada, conforme há de averiguar, especificamente, a Ação Direta de Inconstitucionalidade 2213528-93.2017.8.26.0000; Relator(a): Alex Zilenovski, *in verbis*:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 14.053/2017 que assegura a publicidade, a transparência e o acesso às informações acerca da recuperação de pavimento asfáltico após interferências ocasionadas exclusivamente pelo DAERP. Inocorrência de inconstitucionalidade. Ausência de vício de iniciativa legislativa. Exclusiva competência do Chefe do Poder Executivo não caracterizada.



Câmara de Vereadores de Pindamonhangaba Estado de São Paulo

Inteligência da Constituição Estadual do Estado de São Paulo e da jurisprudência do E. STF. Ausência de violação do Pacto Federativo e do princípio constitucional da separação de poderes. A lei municipal impugnada não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não se vislumbra qualquer vício de inconstitucionalidade formal na legislação impugnada. Ação improcedente. Tocante ao vício formal da gênese legal, afere-se inobservância de regra de competência legislativa, ou da não observância do devido processo legislativo, tal como a incompetência de determinado ente para tratar de tema específico. Nesta, podem ocorrer tanto vícios formais subjetivos que digam respeito à pessoa que tenha a competência para legislar determinada matéria -, como também, vícios formais objetivos, consubstanciados no próprio processo legislativo, hipóteses não observadas no caso em apreço. A espécie normativa em comento, não encerra ofensa a dispositivos da Constituição Estadual. Em verdade, a lei municipal visa tutelar o acesso à informação e a moralidade da Administração Pública. Vem da doutrina tradicional que são de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental. A questão atinente aos limites da competência legislativa municipal dos membros do Poder Legislativo encontrou em recente decisão do Colendo Supremo Tribunal Federal, tratamento que prestigia as competências dos senhores vereadores no tocante à sua capacidade de iniciar leis. Com o decidido, a Colenda Corte Suprema forneceu paradigma na arbitragem dos limites da competência legislativa entre o Chefe do Poder Executivo Municipal e os Membros do Poder Legislativo desta esfera federativa. A questão está posta em julgado havido com repercussão geral, tornado "Tema" com propositura clara e abrangente. Trata-se do TEMA 917 Repercussão geral (Paradigma ARE 878911) que recebeu a seguinte redação: "Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)". Vislumbra-se que na visão do C. STF estampada no Tema 917 - (tocante à expressão "Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata ... da atribuição de seus órgãos...") é de ser vedada ao Legislativo Municipal apenas a preordenação normativa de funções atribuídas aos órgãos da Administração, imiscuindo-se na constituição e funcionamento orgânicos destes entes estatais. À luz do presente feito, parece correto compreender que a criação de ato normativo que busque dar concretude aos princípios da publicidade dos atos da Administração e da transparência, objeto da disposição legislativa ora vergastada, não tem a dimensão de caracterizar inserção em matéria dispositiva da "atribuição de Órgão da Administração Municipal" (privativa do Chefe do Poder Executivo), mas significa apenas providência normatizada



Câmara de Vereadores de Pindamonhangaba Estado de São Paulo

tendente ao aprimoramento do bom funcionamento dos serviços públicos naquele município. Se no caso paradigmático ensejador da Repercussão Geral o Ministro Relator ponderou que a proteção aos direitos da criança e do adolescente qualifica-se como direito fundamental de segunda dimensão que impõe ao Poder Público a satisfação de um dever de prestação positiva destinado a todos os entes políticos que compõem a organização federativa do Estado Brasileiro, nos termos do art. 227 da Constituição, há que se permitir a ponderação - por inegável semelhança - que no tocante à lei ora vergastada, também estamos diante de tutela de direito fundamental à transparência dos serviços públicos e do acesso à informação. A lei vergastada, também, presta inegável homenagem ao princípio da moralidade (da Administração Pública), insculpido nos textos constitucionais, cumprindo ponderar que ao criar mecanismos de controle e fiscalização sobre o Poder Executivo Municipal, o Legislativo está exercendo uma de suas mais relevantes funções institucionais. Esta, aliás, a leitura do art. 20, inc. X, da Constituição do Estado de São Paulo: Artigo 20 - Compete, exclusivamente, à Assembleia Legislativa: (...) X - fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, inclusive os da administração descentralizada; Neste passo, a lição de Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco: É típico do regime republicano que o povo, titular da soberania, busque saber como os seus mandatários gerem a riqueza do País. Essa fiscalização se faz também pelos seus representantes eleitos, integrantes do parlamento. Cabe ao Congresso Nacional, à guisa de controle externo, "a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas" (art. 70 da CF). (...) O parlamento, além disso, deve conhecer a realidade do País, a que lhe cabe conferir conformação jurídica. O Congresso Nacional, por isso, também investiga fatos, perscruta como as leis que edita estão sendo aplicadas e busca assenhorar-se do que acontece na área da sua competência. Faz tudo isso com vistas a desempenhar, com maior precisão, as suas funções deliberativas. Tornando o serviço em comento mais eficaz, o Município em tela presta homenagem a princípio de envergadura constitucional, eis que segundo Hely Lopes Meirelles: "[o] princípio da eficiência exige que uma atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros." Afere-se que a Lei nº 14.053, de 1º/07/2017, ora impugnada, silencia quanto à fonte de receita para sua implementação. Não obstante, não se vislumbra do texto qualquer criação de despesas à municipalidade, de modo que o silêncio da norma não se traduz em vício de constitucionalidade.

(TJSP; Ação Direta de Inconstitucionalidade 2213528-93.2017.8.26.0000; Relator (a): Alex Zilenovski; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo – N/A; Data do Julgamento 14/03/2018; Data de Registro: 15/03/2018).



Câmara de Vereadores de Pindamonhangaba

Estado de São Paulo

Ademais, será por meio de relatórios que indiquem as situações dos pavimentos asfálticos ou pavimentos não asfálticos, assegurando os direitos fundamentais no que tange à publicidade, à transparência e o acesso à informação de todas as vias públicas, contribuiremos para que esta Casa de Leis e todos os cidadãos saibam, precisamente, onde está sendo investido cada centavo do erário; quais os respectivos estado de conservação das vias públicas; os dados que motivam os serviços da Administração Municipal; as vias públicas sujeitas a manutenções; e quais foram as atividades executadas nos bens públicos de uso comum do povo.

Da Aprovação

Em suma, gostaria de contar com o apoio dos nobres vereadores desta Casa de Leis, para a aprovação da presente propositura, observado a sua conveniência e legalidade, pelos motivos fáticos e jurídicos apontados acima.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Registro: 2018.0000174878

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2213528-93.2017.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO.

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

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PEREIRA CALÇAS (Presidente), GERALDO WOHLERS, ARTUR MARQUES, PINHEIRO FRANCO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, PÉRICLES PIZA, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, BORELLI THOMAZ, JOÃO NEGRINI FILHO, SÉRGIO RUI, RICARDO ANAFE, ALVARO PASSOS, BERETTA DA SILVEIRA E ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ.

São Paulo, 14 de março de 2018

ALEX ZILENOVSKI

RELATOR

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

VOTO Nº 21.006

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 2213528-93.2017.8.26.0000

REQUERENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO

REQUERIDO: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO

COMARCA: RIBEIRÃO PRETO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 14.053/2017 que assegura a publicidade, a transparência e o acesso às informações acerca da recuperação de pavimento asfáltico após interferências ocasionadas exclusivamente pelo DAERP. Inocorrência de inconstitucionalidade. Ausência de vício de iniciativa legislativa. Exclusiva competência do Chefe do Poder Executivo não caracterizada. Inteligência da Constituição Estadual do Estado de São Paulo e da jurisprudência do E. STF. Ausência de violação do Pacto Federativo e do princípio constitucional da separação de poderes. A lei municipal impugnada não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não se vislumbra qualquer vício de inconstitucionalidade formal na legislação impugnada. Ação improcedente.

1. *Tocante ao vício formal da gênese legal, afere-se inobservância de regra de competência legislativa, ou da não observância do devido processo legislativo, tal como a incompetência de determinado ente para tratar de tema específico. Nesta, podem ocorrer tanto vícios formais subjetivos – que digam respeito à pessoa que tenha a competência para legislar determinada matéria –, como também, vícios formais objetivos, consubstanciados no próprio processo legislativo, hipóteses não observadas no caso em apreço.*
2. *A espécie normativa em comento, não encerra ofensa a dispositivos da Constituição Estadual. Em verdade, a lei municipal visa tutelar o acesso à informação e a moralidade da Administração Pública.*
3. *Vem da doutrina tradicional que são de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental.*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

4. *A questão atinente aos limites da competência legislativa municipal dos membros do Poder Legislativo encontrou em recente decisão do Colendo Supremo Tribunal Federal, tratamento que prestigia as competências dos senhores vereadores no tocante à sua capacidade de iniciar leis.*
5. *Com o decidido, a Colenda Corte Suprema forneceu paradigma na arbitragem dos limites da competência legislativa entre o Chefe do Poder Executivo Municipal e os Membros do Poder Legislativo desta esfera federativa.*
6. *A questão está posta em julgado havido com repercussão geral, tornado "Tema" com propositura clara e abrangente. Trata-se do TEMA 917 – Repercussão geral (Paradigma ARE 878911) que recebeu a seguinte redação: “Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)”.*
7. *Vislumbra-se que na visão do C. STF – estampada no Tema 917 - (tocante à expressão “Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata ... da atribuição de seus órgãos ...”) é de ser vedada ao Legislativo Municipal apenas a preordenação normativa de funções atribuídas aos órgãos da Administração, imiscuindo-se na constituição e funcionamento orgânicos destes entes estatais.*
8. *À luz do presente feito, parece correto compreender que a criação de ato normativo que busque dar concretude aos princípios da publicidade dos atos da Administração e da transparência, objeto da disposição legislativa ora vergastada, não tem a dimensão de caracterizar inserção em matéria dispositiva da “atribuição de Órgão da Administração Municipal” (privativa do Chefe do Poder Executivo), mas significa apenas providência normatizada tendente ao aprimoramento do bom funcionamento dos serviços públicos naquele município.*
9. *Se no caso paradigmático ensejador da Repercussão Geral o Ministro Relator ponderou que a proteção aos direitos da criança e do adolescente qualifica-se como direito fundamental de segunda dimensão que impõe ao Poder Público a satisfação de um dever de prestação positiva destinado a todos os entes políticos que compõem a organização federativa do Estado Brasileiro, nos termos do art. 227 da Constituição, há que se permitir a ponderação - por inegável semelhança - que no tocante à lei ora vergastada, também estamos diante de tutela de direito fundamental à transparência dos serviços públicos e do acesso à informação.*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

10. A lei vergastada, também, presta inegável homenagem ao princípio da moralidade (da Administração Pública), insculpido nos textos constitucionais, cumprindo ponderar que ao criar mecanismos de controle e fiscalização sobre o Poder Executivo Municipal, o Legislativo está exercendo uma de suas mais relevantes funções institucionais.

Esta, aliás, a leitura do art. 20, inc. X, da Constituição do Estado de São Paulo:

Artigo 20 - Compete, exclusivamente, à Assembleia Legislativa:

(...)

X - fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, inclusive os da administração descentralizada;

Neste passo, a lição de Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco¹ :

É típico do regime republicano que o povo, titular da soberania, busque saber como os seus mandatários gerem a riqueza do País. Essa fiscalização se faz também pelos seus representantes eleitos, integrantes do parlamento. Cabe ao Congresso Nacional, à guisa de controle externo, “a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas” (art. 70 da CF).

(...)

O parlamento, além disso, deve conhecer a realidade do País, a que lhe cabe conferir conformação jurídica. O Congresso Nacional, por isso, também investiga fatos, perscruta como as leis que edita estão sendo aplicadas e busca assenhorar-se do que acontece na área da sua competência. Faz tudo isso com vistas a desempenhar, com maior precisão, as suas funções deliberativas.

11. Tornando o serviço em comento mais eficaz, o Município em tela presta homenagem a princípio de envergadura constitucional, eis que segundo Hely Lopes Meirelles: “[o] princípio da eficiência exige que uma atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus

¹ Curso de direito constitucional - Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco. – 12. ed. rev. e atual. – São Paulo : Saraiva, 2017, Cap.9, I, 3.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

membros.”

12. Afere-se que a Lei nº 14.053, de 1º/07/2017, ora impugnada, silencia quanto à fonte de receita para sua implementação. Não obstante, não se vislumbra do texto qualquer criação de despesas à municipalidade, de modo que o silêncio da norma não se traduz em vício de constitucionalidade.

Vistos.

Cuida-se de ação ajuizada pelo **PREFEITO MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO**, em que se pretende a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 14.053, de 04 de setembro de 2017.

A lei impugnada *“assegura a publicidade, a transparência e o acesso às informações acerca da recuperação de pavimento asfáltico após interferências ocasionadas exclusivamente pelo DAERP, conforme especifica”*:

“Faço saber que a Câmara Municipal de Ribeirão Preto rejeitou, em sessão ordinária realizada no dia 31/08/2017, o Veto Total ao Projeto de Lei nº 116/2017, e eu, Rodrigo Simões, Presidente, nos termos do Artigo 44, parágrafo 6º, da Lei Orgânica do município de Ribeirão Preto, promulgo a seguinte lei:

Artigo 1º - Ficam assegurados, no âmbito do município de Ribeirão Preto, os direitos à publicidade, transparência e acesso às informações sobre a recuperação de pavimento asfáltico após interferências ocasionadas exclusivamente pelo Departamento de Água e Esgotos de Ribeirão Preto - DAERP, na execução de novos trechos da rede e derivações ou no reparo dos antigos à população, para o abastecimento de água ou para o serviço de esgoto.

Artigo 2º - A Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto deverá publicar mensalmente, em seu site oficial, as informações tratadas no artigo 1º, constando, no mínimo, o endereço completo do local da recuperação do pavimento asfáltico, o tipo de intervenção exclusiva do DAERP que a



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

precedeu, a data, o horário e a metragem dessa recuperação.

Artigo 3º - As informações deverão ser prestadas de forma clara, objetiva e em linguagem de fácil compreensão.

Artigo 4º - O acesso à informação deverá ser simples, de modo a facilitar a pesquisa de conteúdo, a análise das informações e a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos.

Artigo 5º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

RODRIGO SIMÕES
Presidente"

O projeto de lei foi vetado, em sua totalidade, pelo requerente, no dia 18 de julho de 2017 (fls. 12/17).

Não obstante, em sessão ordinária da Câmara Municipal de Ribeirão Preto, realizada no dia 31 de agosto de 2017, o veto total foi rejeitado (fls. 18).

Já no dia 29 de setembro de 2017, o Prefeito Municipal expediu o Decreto nº 273 determinando que as Secretarias Municipais e os órgãos da Administração Indireta se abstenham de atos que importem na execução da lei impugnada.

Alega o requerente, em síntese, que o ato normativo é inconstitucional, porquanto constitui ofensa ao princípio constitucional da separação dos poderes, uma vez que cria uma nova atividade administrativa.

Aduz que muito embora a Câmara dos Vereadores possa legislar sobre a transparência administrativa, a lei impugnada não trata apenas de divulgação de informação pública e dispõe acerca da produção de informações específicas de todo e qualquer reparo de pavimento asfáltico realizado pelo DAERP, em formato de relatório, com a posterior publicação na internet, o que representa uma sobrecarga



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

de trabalho considerável.

Sustenta que a Lei Municipal nº 14.053/17 não abrange a publicação de informação de divulgação obrigatória, extrapolando inclusive a Lei Federal nº 12.527/2011, que regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII, do artigo 5º, no inciso II, do § 3º, do artigo 37 e no § 2º, do artigo 216 da Constituição Federal.

Aduz que a lei em comento constitui ofensa ao disposto nos artigos 5º, 47, II e XIV e 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo.

Diante disso, requer o deferimento da medida liminar, para suspender a eficácia dos dispositivos da Lei Municipal nº 14.053/2017. No mérito, pleiteia a declaração de inconstitucionalidade da Lei em questão.

A liminar foi indeferida (fls. 35/38).

A d. Procuradoria Geral do Estado deixou de se manifestar por entender se tratar de matéria exclusivamente local (fls. 43/44).

O Presidente da Câmara Municipal foi devidamente notificado (fls. 48) e aduziu que a lei impugnada tem por objetivo determinar que o município de Ribeirão Preto e, mais propriamente, a Administração Pública, dê cumprimento ao artigo 37, da Constituição Federal, no que diz respeito à publicidade de seus atos.

Em linhas gerais, busca tonar pública, através da internet o momento de realização, bem como a metragem de material utilizado para reparo asfáltico, realizado em razão de intervenção do DAERP no conserto da rede de água; traz à população meio e modo para fiscalizar com eficácia, o gasto do dinheiro público, finalidade maior do princípio da publicidade.

Aduz, ainda, que a lei em comento não usurpa, invade, ou, quebra a harmonia e independência a Constituição Federal e, tampouco a Constituição do Estado de São Paulo.

Afirmou, ainda, que a Lei Municipal nº 14.053/2017 busca ampliar a transparência consagrada no artigo 37, da Constituição Federal e possibilitar a toda



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

sociedade ter acesso à informação sobre o trabalho realizado pela Administração Pública.

Asseverou que o Município de Ribeirão Preto possui e mantém ativo endereço na rede mundial de computadores – internet – a saber: www.ribeiraopreto.sp.gov.br, do que nem gasto haveria, mas simples adaptação.

Por fim, requereu o julgamento improcedente da presente ação, com o conseguinte reconhecimento da constitucionalidade da Lei Municipal nº 14.053/2017 (fls. 50/61).

A d. Procuradoria Geral de Justiça manifestou-se pela improcedência da ação (fls. 206/219).

É o relatório.

A presente ação deve ser julgada improcedente.

De acordo com J. J. Canotilho: “[a] constitucionalística mais recente salienta que o princípio da separação transporta duas dimensões complementares: (1) a separação como «divisão», «controlo» e «limite» do poder —dimensão negativa; (2) a separação como constitucionalização, ordenação e organização do poder do Estado tendente a decisões funcionalmente eficazes e materialmente justas. O princípio da separação como forma e meio de limite do poder (separação de poderes e balanço de poderes) assegura uma medida jurídica ao poder do Estado (K. HESSE alude aqui a «Mässigung der Staatsmacht») e, conseqüentemente, serve para garantir e proteger a esfera jurídico-subjectiva dos indivíduos. O princípio da separação como princípio positivo assegura uma justa e adequada ordenação de funções do Estado e, conseqüentemente, intervém como esquema relacional de competências, tarefas, funções e responsabilidades dos órgãos do Estado. Nesta perspectiva, separação ou divisão de poderes significa responsabilidade pelo exercício de um poder²”.

Noutro giro, Hely Lopes Meirelles ensina acerca da natureza jurídica e

² Gomes Canotilho, José Joaquim. Direito Constitucional. 6ª ed. Coimbra: Almedina, 1993, pag. 365.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

função do Poder Legislativo Municipal, em especial da Câmara de Vereadores: “[a] função legislativa, que é a principal, resume-se na votação de leis e estende-se a todos os assuntos da competência do Município (CF, art. 30), desde que a Câmara respeite as reservas constitucionais da União (arts. 22 e 24) e as do Estado-membro (arts. 24 e 25). **Advertimos que a Câmara Municipal não pode legislar sobre direito privado (civil e comercial), nem sobre alguns dos ramos do direito público (constitucional, penal, processual, eleitoral, do trabalho etc.), sobrando-lhe as matérias administrativas, tributárias e financeiras de âmbito local, asseguradas expressamente pelo art. 30, da CF. Vale ressaltar que essa competência do Município para legislar “sobre assuntos de interesse local” bem como a de “suplementar a legislação federal e estadual no que couber” – ou seja, em assuntos em que predomine o interesse local – ampliam significativamente a atuação legislativa da Câmara de Vereadores³.**”

A par dos ensinamentos de Canotilho e Hely Lopes Meirelles, observa-se que, no caso em apreço, não houve, de fato, norma que ofendesse o princípio da separação dos poderes, ou, usurpação das regras de competência do Prefeito Municipal, porquanto a matéria tratada na lei em comento (mera publicidade pertinente à recuperação de pavimento asfáltico), de interesse local, está incluída na competência da Câmara Municipal.

Com vistas à teoria da separação dos poderes, idealizada por Montesquieu, e ao artigo 2º, da Constituição da República lembremos que “[s]ão Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

Tais Poderes, dentro da organização político-administrativa do Estado, exercem funções típicas e atípicas, sendo certo que ao Poder Executivo (Federal) cabe, no exercício de suas funções típicas, a prática dos atos de chefia de Estado, chefia de governo e atos de administração.

³ Meirelles, Hely Lopes. Direito Municipal brasileiro. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2017, pag. 645/646.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Já no que concerne às funções atípicas, estas são exercidas excepcionalmente e devem ser interpretadas restritivamente. Dentre essas funções atípicas do Poder Executivo está a função legislativa.

E o artigo 24, § 2º, da Constituição Bandeirante, aplicável aos Municípios com esteio no artigo 144, do mesmo diploma e no artigo 29, da Constituição Federal, preceitua que **são de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo:**

- 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.

Note-se que o objeto da norma impugnada não consta do rol supracitado, não se vislumbrando o alegado vício formal de iniciativa, observada a regra da simetria.

No mais, lembremos que a Constituição define o processo formal de elaboração das leis que deve ser estritamente seguido para que tenham validade, bem como a observância de limites materiais no conteúdo ali inserido. É o que se chama de parâmetros formal e material.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Tocante ao vício formal da gênese legal, também conhecida como inconstitucionalidade nomodinâmica, afere-se inobservância de regra de competência legislativa, ou da não observância do devido processo legislativo, tal como a incompetência de determinado ente para tratar de tema específico. Nesta, podem ocorrer tanto vícios formais subjetivos – que digam respeito à pessoa que tenha a competência para legislar determinada matéria –, como também, vícios formais objetivos, consubstanciados no próprio processo legislativo.

Neste passo a lição de André Ramos Tavares⁴:

é possível afirmar que quase sempre a inconstitucionalidade material é uma questão puramente de Direito, porque se cinge estritamente à análise jurídica da compatibilidade entre conteúdos normativos. Já a inconstitucionalidade formal poderá requerer a análise de circunstâncias fáticas, porque só assim poder-se-á aferir o atendimento ou não do comando constitucional. Aqui haverá a típica função judicial de subsunção dos fatos à norma, de que fala CARL SCHMITT. Evidentemente que em certos casos a própria lei ou ato normativo carregará “sinais” de inconstitucionalidade formal, como ocorre quando um órgão legislativo de uma entidade federativa invade seara própria de outra esfera federativa.

Ainda é possível fazer outra ligação, embora do mesmo ângulo acima apresentado, no sentido de corresponder a inconstitucionalidade material a uma questão de nomoestática, enquanto a inconstitucionalidade formal se refere a uma problemática de nomodinâmica. Relembrando os conceitos, enquanto no primeiro caso há uma avaliação de normas entre si, no segundo caso, a inconstitucionalidade decorre da incompatibilidade entre um processo (real) de produção jurídica e um conteúdo (normativo) que regula o processo.

⁴ Curso de direito constitucional / André Ramos Tavares. – 10. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2012, p.231/232



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

No caso em testilha, não restou demonstrada a violação do princípio constitucional da separação dos Poderes, tampouco aos dispositivos da Constituição do Estado de São Paulo, porquanto a matéria tratada na norma impugnada não constitui reserva legal do Chefe do Poder Executivo.

Em tempo, não se olvida a existência de jurisprudência deste C. Órgão Especial no sentido de declarar a inconstitucionalidade de normas municipais com objeto semelhante ao ora tratado.

Vem da doutrina tradicional e respeitada o ensinamento da iniciativa legislativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local:

Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. **São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma**



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

regimental⁵.”

Entrementes, a questão atinente aos limites da competência legislativa municipal dos membros do Poder Legislativo encontrou em **recente decisão do Colendo Supremo Tribunal Federal, tratamento que prestigia as competências dos senhores vereadores no tocante à sua capacidade de iniciar leis.**

Com o decidido, a Colenda Corte Suprema forneceu paradigma na arbitragem dos limites da competência legislativa entre o Chefe do Poder Executivo Municipal e os Membros do Poder Legislativo desta esfera federativa.

A questão está posta em julgado havido com repercussão geral, tornado Tema com propositura clara e abrangente. Trata-se do **TEMA 917 – Repercussão geral (Paradigma ARE 878911)** que recebeu a seguinte redação:

“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, da Constituição Federal)”.

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,

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 620



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217
 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016)

Afere-se, pois da assertiva constante do Tema 917 – Repercussão Geral, - que expõe o entendimento imperante na Corte Suprema acerca da questão atinente aos limites da competência legislativa dos membros do Legislativo Municipal, que tais limitações hão de ser compreendidas dentro da certa lógica pela qual **a iniciativa dos vereadores é ampla, encontrando limites naqueles assuntos afetos diretamente ao Chefe do Poder Executivo**, portanto, a ele privativos, quais sejam, *a estruturação da Administração Pública; a atribuição de seus órgãos e o regime jurídico de servidores públicos, ainda que as propostas legislativas impliquem em criação de despesas.*

Extraímos da lição de Hely Lopes Meirelles que os **órgãos públicos são centros de competência, aptos à realização das funções do Estado**⁶.

Tratando dos “órgãos da Administração Pública”, leciona o saudoso doutrinador paulista que⁷:

A "criação e extinção" de "órgãos da administração pública" dependem de lei, de iniciativa privativa do Chefe do Executivo (CF/88, arts. 48, XI, e 61, § 1º, "e"), observadas as alíneas "a" e "b" do art. 84, VI, que lhe permite, privativamente, "dispor, mediante decreto, sobre" a "organização e funcionamento" da administração, "quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos", e sobre a "extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos" - note-se: quando vagos).

Os órgãos integram a estrutura do Estado e das demais pessoas jurídicas como partes desses corpos vivos, dotados de vontade e capazes de exercer direitos e contrair obrigações para a consecução de seus fins institucionais. Por isso mesmo, os órgãos não têm personalidade jurídica

⁶ Direito administrativo brasileiro. Hely Lopes Meirelles, José Emmanuel Burle Filho. - 42. ed. atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. - São Paulo: Malheiros, 2016, p. 79

⁷ obra cit. p. 72 e s.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

nem vontade própria, que são atributos do corpo e não das partes, mas na área de suas atribuições e nos limites de sua competência funcional expressam a vontade da entidade a que pertencem e a vinculam por seus atos, manifestados através de seus agentes (pessoas físicas). Como partes das entidades que integram, os órgãos são meros instrumentos de ação dessas pessoas jurídicas, preordenados ao desempenho das funções que lhes forem atribuídas pelas normas de sua constituição e funcionamento. Para a eficiente realização de suas funções cada órgão é investido de determinada competência, redistribuída entre seus cargos, com a correspondente parcela de poder necessária ao exercício funcional de seus agentes. (g.n.)

Posto isto, resta claro que a expressão “atribuição de seus órgãos” contida no Tema 917 [*Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)*] tem o sentido de **preordenação de funções atribuídas pelas normas de constituição e funcionamento aos órgãos da Administração, estes compreendidos como centros de competência, aptos à realização das funções do Estado.**

Cumprе lembrar que para a eficiente realização de suas funções cada órgão é investido de determinada competência, redistribuída entre seus cargos, com a correspondente parcela de poder necessária ao exercício funcional de seus agentes.

Vislumbra-se, claramente, que a visão do C. STF - tocante à expressão “*Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata ... da atribuição de seus órgãos ...*” - estampada no Tema 917 - **é de ser vedada ao Legislativo Municipal apenas a preordenação normativa de funções atribuídas aos órgãos da Administração, imiscuindo-se na constituição e funcionamento orgânicos destes entes estatais.**



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

O TEMA 917 – Repercussão geral (Paradigma ARE 878911) adveio de julgamento de Recurso Extraordinário com agravo em Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual acerca da Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro, *objetivando a instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias* (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).

A lei então analisada tinha a seguinte redação:

Art. 1º. *Torna obrigatória a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas dependências e cercanias de todas as escolas públicas municipais.*

Parágrafo único. A instalação do equipamento citado no caput considerará proporcionalmente o número de alunos e funcionários existentes na unidade escolar, bem como as suas características territoriais e dimensões, respeitando as normas técnicas exigidas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas ABNT.

Art. 2º. *Cada unidade escolar terá, no mínimo, duas câmaras de segurança que registrem permanentemente as suas áreas de acesso e principais instalações internas.*

Parágrafo único. O equipamento citado no caput deste artigo apresentará recurso de gravação de imagens.

Art. 3º. *As escolas situadas nas Áreas de Planejamento APs onde foram constatados os mais altos índices de violência terão prioridade na implantação do equipamento.*

Art. 4º. *Esta Lei entre em vigor na data da sua publicação.*

No voto condutor, o E. Ministro Gilmar Mendes, Relator do ARE 878.911 RG/RJ ponderou que:

(...)

No caso em exame, a lei municipal que prevê a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

cercanias não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não vislumbro nenhum vício de inconstitucionalidade formal na legislação impugnada. Por fim, acrescenta-se que a proteção aos direitos da criança e do adolescente qualifica-se como direito fundamental de segunda dimensão que impõe ao Poder Público a satisfação de um dever de prestação positiva destinado a todos os entes políticos que compõem a organização federativa do Estado Brasileiro, nos termos do art. 227 da Constituição.

(...)

Neste passo, à luz do presente feito, parece correto compreender que o fato de assegurar a “publicidade, a transparência e o acesso às informações acerca da recuperação de pavimento asfáltico”, objeto da disposição legislativa ora vergastada, não tem a dimensão de caracterizar inserção em matéria dispositiva da “atribuição de Órgão da Administração Municipal” (privativa do Chefe do Poder Executivo), mas significa apenas singela providência normatizada tendente ao aprimoramento do bom funcionamento dos serviços públicos.

Aliás, se no caso paradigmático ensejador da Repercussão Geral o Ministro Relator ponderou que *a proteção aos direitos da criança e do adolescente qualifica-se como direito fundamental de segunda dimensão que impõe ao Poder Público a satisfação de um dever de prestação positiva destinado a todos os entes políticos que compõem a organização federativa do Estado Brasileiro, nos termos do art. 227 da Constituição*, há que se permitir a ponderação - por inegável semelhança - que no tocante à lei ora vergastada, **também estamos diante de tutela de direito fundamental imposto ao Poder Público nos termos dos artigos arts. 5º, inciso XXXIII e 37, caput, ambos da Constituição Federal e artigo 111, da Constituição do Estado de São Paulo⁸: direito de acesso à informação e direito à publicidade dos atos da Administração Pública.**

⁸ Artigo 111 - *A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência.*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

A lei vergastada, também, presta inegável homenagem ao princípio da moralidade (da Administração Pública), insculpido nos textos constitucionais, cumprindo ponderar que ao criar mecanismos de controle e fiscalização sobre o Poder Executivo Municipal, o Legislativo está exercendo uma de suas mais relevantes funções institucionais.

Esta, aliás, a leitura do art. 20, inc. X, da Constituição do Estado de São Paulo:

Artigo 20 - Compete, exclusivamente, à Assembleia Legislativa:

(...)

X - fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, inclusive os da administração descentralizada;

Neste passo, a lição de Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco⁹:

É típico do regime republicano que o povo, titular da soberania, busque saber como os seus mandatários gerem a riqueza do País. Essa fiscalização se faz também pelos seus representantes eleitos, integrantes do parlamento. Cabe ao Congresso Nacional, à guisa de controle externo, “a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas” (art. 70 da CF).

(...)

⁹ Curso de direito constitucional - Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco. –12. ed. rev. e atual. –São Paulo: Saraiva, 2017, Cap.9, I, 3.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

O parlamento, além disso, deve conhecer a realidade do País, a que lhe cabe conferir conformação jurídica. O Congresso Nacional, por isso, também investiga fatos, perscruta como as leis que edita estão sendo aplicadas e busca assenhorar-se do que acontece na área da sua competência. Faz tudo isso com vistas a desempenhar, com maior precisão, as suas funções deliberativas.

A lei em tela prevê em seu art. 1º que “*ficam assegurados, no âmbito do município de Ribeirão Preto, os direitos à publicidade, transparência e acesso às informações sobre a recuperação de pavimento asfáltico após interferências ocasionadas exclusivamente pelo Departamento de Água e Esgoto de Ribeirão Preto – DAERP, na execução de novos trechos da rede e derivações ou no reparo dos antigos à população, para o abastecimento de água ou para o serviço de esgoto*” e em art. 2º “*A Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto deverá publicar mensalmente, em seu site oficial, as informações no artigo 1º, constando, no mínimo, o endereço completo do local da recuperação do pavimento asfáltico, o tipo de intervenção exclusiva do DAERP que a precedeu, a data, o horário e a metragem dessa recuperação*”.

Ao dar publicidade e transparência à recuperação asfáltica, o Município em tela presta homenagem a princípio de envergadura constitucional, eis que segundo Hely Lopes Meirelles: “[o] **princípio da eficiência** exige que uma atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, **exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros**¹⁰.”

Em verdade, a norma contestada, em última análise, busca **dar concretude ao direito fundamental de acesso à informação (art. 5º, inciso**

¹⁰ Meirelles, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 30ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005, pag. 96.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

XXXIII, da Constituição Federal), e também aos princípios da transparência e da eficiência, concretizando exercício de função institucional do Poder Legislativo, qual seja, a fiscalização e o controle das atividades do Poder Executivo, zelando pela observância do princípio constitucional da moralidade, insculpido nos arts. 37 da Carta Magna e art. 111 da Constituição Paulista.

Ademais, a municipalidade não demonstrou, concretamente, incremento significativo nas despesas ou nas suas atribuições com o implemento das referidas providências.

E, por outro lado, conforme consta da própria Lei nº 14.053/2017, o Município possui site na rede mundial de computadores, de modo que a mera das vias recuperadas, ao que tudo indica, não irá onerar os cofres nem sobrecarregar os meios municipais disponíveis.

Merece lembrança o lúcido parecer da Douta Procuradoria-Geral de Justiça: *“[n]ão se vislumbra qualquer inconstitucionalidade, formal ou material, em normas que dispõem e pormenorizam a transparência governamental – divulgação, por meio eletrônico, do acesso às informações sobre a recuperação de pavimento asfáltico após interferências ocasionadas exclusivamente pelo Departamento de Água e Esgotos de Ribeirão Preto. A matéria tratada na lei objurgada não se submete às hipóteses taxativamente arroladas de reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo ou de reserva da Administração e nem gera despesa”* (fls. 209).

Assim também a jurisprudência deste C. Órgão Especial:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 11.335, DE 02 DE JUNHO DE 2016, DO MUNICÍPIO DE SOROCABA - ATO NORMATIVO DE AUTORIA PARLAMENTAR QUE 'DISPÕE SOBRE A DIVULGAÇÃO COMPULSÓRIA, POR PARTE DA PREFEITURA DE SOROCABA, DOS CASOS DE DENGUE REGISTRADOS NO MUNICÍPIO, DESTACADOS POR REGIÃO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS' - DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES DE INTERESSE LOCAL RELACIONADAS À SAÚDE PÚBLICA - TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA, CONSISTENTE NA PUBLICIDADE DOS GASTOS PÚBLICOS - VÍCIO DE INICIATIVA - NÃO RECONHECIMENTO - COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE - ARTIGOS 24, § 2º, E 47,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

AMBOS DA CARTA BANDEIRANTE QUE NÃO ADMITEM INTERPRETAÇÃO EXTENSIVA - OFENSA, ADEMAIS, AO ARTIGO 25 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL NÃO CARACTERIZADA - AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE". "Por se tratar de limitações ao poder de instauração do processo legislativo, as hipóteses previstas no texto constitucional devem ser interpretadas restritivamente". **"As proposições legislativas concernentes à divulgação de dados de interesse local na página oficial da Prefeitura na internet, para conhecimento da comunidade, não se submetem à cláusula de reserva prevista na Constituição Bandeirante e tampouco constituem ingerência nas prerrogativas do Poder Executivo, tratando-se, na verdade, de norma relacionada ao direito de acesso à informação, previsto no artigo 5º, inciso XXXIII, da Lei Maior, além de conferir efetividade ao princípio da publicidade consagrado no artigo 111 da Constituição Paulista".** "A ausência de especificação de fonte de custeio apenas conduz à inexecutabilidade da norma no ano em que foi aprovada, não traduzindo infringência ao disposto no artigo 25 da Constituição Estadual".

(TJSP, ADI nº 2157585-28.2016.8.26.0000, Rel. Des. Renato Sartorelli, Órgão Especial, julgamento: 30/11/2016).

"Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 9.800, de 15 de março de 2016, do Município de Santo André. Diploma de origem parlamentar que manda divulgar no Portal da Transparência da Prefeitura informação sobre os programas sociais. **Ofensa à reserva de iniciativa do Prefeito não caracterizada. Artigos 24 § 2º e 47 da Constituição estadual que não admitem interpretação extensiva. Inocorrência, ademais, de imposição de despesa nova ou de alteração no funcionamento da administração, eis que os dados já estão na posse do gestor, assim como a página da internet.** Município que detém a prerrogativa de suplementar legislação atinente à publicidade dos atos oficiais, segundo o interesse local e desde que não contrarie a disciplina geral."

(TJSP, ADI nº 2075689-60.2016.8.26.0000, Rel. Des. Arantes Theodoro, Órgão Especial, julgamento: 21/09/2016).

Cumprido ressaltar, ainda, que ao tratar, em âmbito municipal, sobre a matéria, a edilidade do Município de Ribeirão Preto apenas deu concretude a direitos fundamentais consagrados na Constituição Federal, adequando a temática à realidade local: acesso à informação (art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal), e também aos princípios da transparência e da eficiência (art. 111 da Constituição



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Estadual), zelando pelo princípio da moralidade da Administração Pública (art. 37 da C.F. e 111 da C.E.).

Isso porque, a transparência da gestão pública e a publicidade dos atos da Administração são princípios constitucionais de aplicação direta aos Municípios, a teor do artigo 37, *caput* e § 1º, da Constituição Federal.

Ademais, o conteúdo da lei impugnada não constitui questão de política de governo ou ato concreto de gestão, inexistindo ofensa material à regra da separação de poderes (artigos 5º, 24, 47, incisos II, XIV e XIX, “a”, 144 e 176, I, todos da Constituição Bandeirante).

A espécie normativa em comento, não encerra ofensa a dispositivos da Constituição Estadual, conforme alegado. Em verdade, como já ponderado, a lei municipal visa dar concretude aos princípios da transparência, do acesso à informação e da publicidade dos atos da Administração Pública.

Não é demais, lembrar que o acesso à informação é um direito fundamental insculpido no artigo 5º, inciso XXXIII, da Carta Magna e está regulado na Lei Federal nº 12.527/2011 que preceitua:

“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 – divulgação da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II – divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações (...)

Demais, forçoso concluir que na Administração Pública, a transparência e a divulgação de informações de interesse são a regra, enquanto que o sigilo é a exceção.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Nessa toada, imperioso destacar que a Lei nº 14.503/2017 não fere o pacto federativo constitucional nem invade seara privativa do Executivo, tampouco o artigo 61, § 1º, inciso II, alínea “b”, da Constituição Federal e artigos 5º, 47, incisos II e XIV e 144, todos da Constituição Estadual.

Por fim, afere-se que a Lei nº 14.503, de 1º/09/2017, ora impugnada, silencia quanto à fonte de receita para sua implementação.

Não obstante, não se vislumbra do texto qualquer criação de despesas à municipalidade, de modo que o silêncio da norma não se traduz em vício de constitucionalidade.

Aliás, se assim não fosse, é entendimento deste Colendo Órgão Especial que a falta de previsão de dotação orçamentária específica não poderá se constituir em inafastável vício de constitucionalidade, vez que possíveis tanto o remanejamento orçamentário, quanto sua complementação com verbas adicionais para a acomodação das novas despesas, ou mesmo a postergação do planejamento dos novos gastos para o exercício orçamentário subsequente.

Ante o exposto, pelo meu voto, **JULGO IMPROCEDENTE** a presente ação direta de inconstitucionalidade.

ALEX ZILENOVSKI

Relator