



**CONSULTORIA JURÍDICA
PARECER Nº 846**

PROJETO DE LEI Nº 11.762

PROCESSO Nº 72.412

De autoria da Vereadora **MARILENA PERDIZ NEGRO**, o presente projeto de lei altera a Lei 8.372/14, que regulou o Conselho Tutelar, para prever regionalização dos Conselhos e publicidade do seu funcionamento.

A propositura encontra sua justificativa às fls. 07, e vem instruída com os documentos de fls. 08/10.

Por fim, a autora do projeto apresentou emenda supressiva ao projetado parágrafo único e incisos do artigo 39 (fls. 11), razão pela qual o parecer englobará a sua análise.

É o relatório.

PARECER:

O presente projeto de Lei tem como objetivo alterar a Lei 8.372/14, que regulou o Conselho Tutelar, para prever regionalização dos Conselhos e publicidade do seu funcionamento.

O projeto de lei, caso seja aprovada a emenda supressiva, reúne condições de legalidade e constitucionalidade, eis que o projetado artigo 42 versa sobre publicidade de atos do referido conselho na internet – algo que a jurisprudência do E. TJ/SP admite.

Todavia o projetado artigo 39 é
inconstitucional e ilegal, por versar sobre matéria privativa do Alcaide.



Noutro giro verbal, os precedentes jurisprudenciais do E. TJ/SP, acenam para a legalidade de proposituras que determinam a publicação de dados no sítio eletrônico da PMJ. Porém o projetado parágrafo único do art. 39 e seus incisos, determinam regras relativas à atividade administrativa, algo próprio e privativo do Alcaide.

Destarte, aprovada a emenda supressiva (fls.11), a proposição reunirá condição legalidade no que concerne à competência (art. 6, "caput"), e quanto à iniciativa, que é concorrente (art. 13, I, c/c o art. 45) sendo os dispositivos relacionados pertencentes a Lei Orgânica de Jundiaí. Caso contrário, mantida a redação original do projeto (sem aprovação da emenda supressiva do projetado artigo 42__) o mesmo restará maculado pela nódoa da inconstitucionalidade e ilegalidade (lesão ao princípio da separação dos poderes – artigo 2º, da CRB. Artigo 5º, da CE e artigo 46, da LOM)

O projetado parágrafo único e incisos do artigo 39 versa sobre interesse local, não invadindo a seara privativa do Alcaide, consoante já decidido, em casos análogos, pelo E. TJ/SP, em sede de ADIn (**juntamos copia**):

0202793-74.2013.8.26.0000 Direta de Inconstitucionalidade/ Atos Administrativos

Relator(a): Guerriere Rezende

Comarca: São Paulo

Órgão julgador: Órgão Especial

Data do julgamento: 14/05/2014

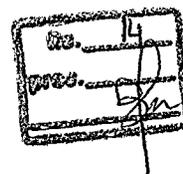
Data de registro: 14/05/2014

Ementa:

"I Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 8.058, de 03 de setembro de 2013, do Município de Jundiaí, que prevê a publicação, no respectivo portal da transparência, de dados relativos às unidades escolares municipais. II 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



Câmara Municipal de Jundiaí
São Paulo



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. III 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, cassada a liminar.

Relator(a): Márcio Bartoli

Comarca: São Paulo

Órgão julgador: Órgão Especial

Data do julgamento: 23/04/2014

Data de registro: 30/04/2014

Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 10.598/2013 do Município de Sorocaba. Obrigatoriedade de divulgação dos processos de solicitação de corte de árvores e respectivos laudos no site da Prefeitura, ou em outro meio eletrônico disponível. Não configurada violação à iniciativa reservada ao chefe do executivo. Hipóteses taxativas. Direito à informação de interesse da coletividade. Estímulo ao exercício da cidadania e preservação do meio ambiente. Lei que prevê despesas não impactantes. Previsão de dotação orçamentária generalista, ademais, não se constitui em vício de constitucionalidade. Possibilidade de remanejamento ou complementação orçamentária, bem como postergação do planejamento dos novos gastos para o exercício orçamentário subsequente. Ação julgada improcedente.

Diante do exposto, **desde que acolhida a emenda supressiva de fls. 11**, o projeto reúne condições de legalidade e constitucionalidade.



OITIVA DAS COMISSÕES:

Além da Comissão de Justiça e Redação,
nos termos do inc. 1º do art. 139, do R.I., sugerimos a oitiva da Comissão de Direitos,
Cidadania e Segurança Urbana

único do art. 43, L.O.M.).

QUORUM: maioria absoluta (parágrafo

Jundiaí, 01 de abril de 2015.

Rafael Cesar Spinardi
Estagiário de Direito

Bruna Godoy Santos
Estagiária de Direito

Fábio Nadal Pedro
Consultor Jurídico

Ronaldo Salles Vieira
Consultor Jurídico



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2014.0000291639

ACÓRDÃO

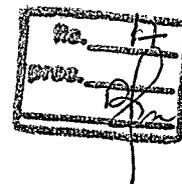
Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2017230-36.2014.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "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 RENATO NALINI (Presidente), WALTER DE ALMEIDA GUILHERME, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO LUIZ PIRES NETO, FERREIRA RODRIGUES, PÉRICLES PIZA, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, ROBERTO MORTARI, LUIZ AMBRA, ROBERTO MAC CRACKEN, PAULO DIMAS MASCARETTI, LUIS GANZERLA, VANDERCI ÁLVARES, ARANTES THEODORO, TRISTÃO RIBEIRO, ANTONIO CARLOS VILLEN, ADEMIR BENEDITO, LUIZ ANTONIO DE GODOY, RUY COPPOLA, EROS PICELI E ELLIOT AKEL.

São Paulo, 14 de maio de 2014.

Guerrieri Rezende
RELATOR
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Comarca: SÃO PAULO
Requerente: PREFEITO MUNICIPAL DE JUNDIAÍ
Requeridos: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE
JUNDIAÍ

Ementa:

I – Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 8.058, de 03 de setembro de 2013, do Município de Jundiaí, que prevê a publicação, no respectivo portal da transparência, de dados relativos às unidades escolares municipais.

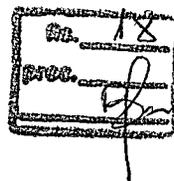
II – Diploma que não padece de vício de iniciativa. Matéria não reservada ao Chefe do Poder Executivo. Exegese do art. 24, §2º, da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios por força do disposto no art. 144 da mesma Carta. Admissível a iniciativa legislativa em matéria de transparência administrativa, consistente na obrigação de publicidade de dados de serviços públicos. A norma local versou sobre tema de interesse geral da população.

III – 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, cassada a liminar”.

VOTO 39.016

1. Cuida-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade formulada pelo Chefe do Poder Executivo do Município de Jundiaí, impugnando a Lei nº. 8.058, de 03 de setembro de 2013, aprovada pelo Presidente da Câmara Municipal de Jundiaí,



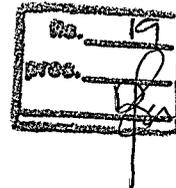
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

que rejeitou o veto do Prefeito, promulgando-a. A referida legislação *'prevê publicidade de dados referentes a unidades escolares municipais.'*

A parte demandante, em apertada síntese, alega que a lei impõe obrigação e eventuais despesas ao Executivo quanto à fiscalização de seu cumprimento, o que revelaria nítida ingerência do Legislativo em matéria relativa à Administração Pública, de competência do Prefeito, caracterizando assim violação ao princípio da tripartição dos poderes. Aduz ainda que a Câmara, ao propor e aprovar a norma ora atacada, editou ato que gera obrigações e deveres para os órgãos do Executivo Municipal, o que caracterizaria ato de gestão, ou seja, de iniciativa do Prefeito. Também não teria indicado a fonte para custeio das despesas geradas. Aponta violação aos artigos 5º, 25, 47, II e XI e XIV, c/c art. 144, todos da Constituição Estadual.

Citado, o Sr. Presidente da Câmara Municipal de Jundiaí apresentou suas informações defendendo a constitucionalidade da norma (fls. 54/61).

Instado a se manifestar para os fins do § 2º do artigo 90 da Constituição Bandeirante, o Procurador Geral do Estado externou desinteresse na defesa da norma impugnada, pois tratam de matéria exclusivamente local (fls. 115/117).



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

A d. Procuradoria Geral de Justiça opinou pela improcedência da demanda (fls. 119/125).

É o relatório.

2. A presente ação objetiva a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 8.058 aprovada pela Câmara Municipal de Jundiaí e promulgada por seu Presidente em 03 de setembro de 2013, referida norma estabelece ao Poder Executivo o dever de publicação, no respectivo portal da transparência, de dados relativos a cada unidade escolar municipal, eis a íntegra do texto legal:

“1º. O Executivo publicará, no Portal da Transparência da Prefeitura, os seguintes dados relativamente a cada unidade municipal:

I. quanto à infraestrutura: a existência e funcionamento de:

- a) quantidade salas de aula e capacidade de cada uma;*
- b) capacidade máxima de alunos de cada unidade;*
- c) laboratórios de informática, de ciências e quaisquer outros;*
- d) quadra de esportes coberta ou descoberta;*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

- e) biblioteca;
- f) brinquedoteca; e
- g) acessibilidade física;

II – quanto a recursos humanos: o número de:

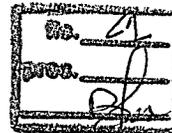
- a) docentes por disciplina;
- b) docentes em efetivo exercício em sala de aula, por disciplina; e
- c) funcionários nas áreas administrativa, de apoio escolar e de serviços gerais, especificando-se os:
 - 1. necessários; e
 - 2. existentes, em efetivo exercício;

III – quanto ao corpo discente: a quantidade de estudantes matriculados:

- a) por classe;
- b) por ano escolar; e
- c) total;

IV – quanto à gestão democrática: a existência e composição de:

- a) Conselho de escola;
- b) Associação de Pais e Mestres;
- c) projeto político-pedagógico aprovado pelo conselho de escola; e
- d) grêmios estudantis



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

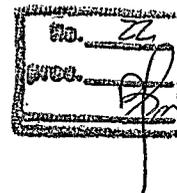
V – quanto ao repasse de recursos: os valores destinados a reformas e investimentos na unidade, especificadamente, advindos:

- a) da União;*
- b) dos Estados: e*
- c) do Município.*

Art. 2º. Este lei entra em vigor na data de sua publicação.”

3. De início, registre-se que a matéria tratada na lei hostilizada não é de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. Da análise do teor do artigo 24, §2º, n.ºs. 1 a 6, da Constituição do Estado de São Paulo, aplicável aos Municípios por força do disposto no artigo 144 da mesma Constituição, verifica-se que “*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*” (*caput*), competindo 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*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

- administração pública, observado o disposto no art. 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” (parágrafo 2º).*

Como se vê, a matéria tratada na Lei nº 8.058/2013, do Município de Jundiaí, não foi mencionada em nenhuma das hipóteses supra, portanto, não se insere dentre aquelas reservadas exclusivamente à iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

4. *In casu*, a lei local versou sobre temas de interesse geral da população, consistente nas informações relativas às escolas municipais, sem qualquer relação com matéria estritamente administrativa. Cuida a lei da concretização do princípio da transparência, previsto no art. 37 da Constituição Federal e art. 111 da Constituição Estadual conhecido por princípio da publicidade, um dos princípios básicos da Administração Pública.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

5. Também não é possível acolher o pleito com amparo no art. 25 da Constituição do Estado de São Paulo.

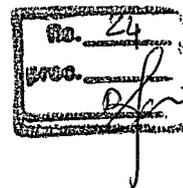
Afirmar que a lei gerará aumento de despesa sem que haja recursos disponíveis é pautar o exame da constitucionalidade da norma em aspecto factual (existência ou não dos recursos e efetivo aumento de despesas), cuja análise extrapola o limite do controle abstrato de normas.

Como bem anotado no parecer da douta Procuradoria Geral de Justiça:

“... a lei não cria novos encargos geradores de despesas imprevistas, já que a publicidade oficial e a propaganda governamental são existentes, não sendo agravadas com a exigência de inserção de dados no sítio eletrônico do Poder Público. A divulgação oficial de informações é dever primitivo na Constituição de 1988. Ademais, o exame dessa matéria demandaria análise de fato dependente de prova, o que desborda dos estreitos limites desta via.”

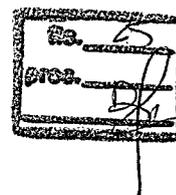
6. No mesmo sentido já decidiu este Colendo Órgão Especial:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE -
Lei Municipal nº 3.503, de 19 de março de 2012, de
iniciativa parlamentar, que estabelece a*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

disponibilização, pelo Poder Executivo, na página do Município na internet, do "Portal da Transparência Pública de Ubatuba" – Vício de iniciativa não identificado - Lei em comento que apenas versou tema de interesse geral da população, concernente a informações relativas à atuação da Administração Pública Municipal, sem qualquer relação com matéria estritamente administrativa, que seria afeta apenas ao Poder Executivo – Acesso da população a registros administrativos e a informações sobre atos de governo que, ademais, se insere dentre os direitos e garantias fundamentais previstos na CF (art. 5º, XXXIII), tendo seu exercício regulado na Lei Federal nº 12.527/2011 - Município de Ubatuba que, outrossim, já possui página própria na rede mundial de computadores, a qual requer permanente atualização e manutenção, serviços para os quais certamente funcionários já foram designados - Determinação de inserção de novos dados, na forma definida na legislação ora impugnada, que, destarte, não representa qualquer incremento na despesa do ente público local e nem tampouco intromissão nas atribuições funcionais dos servidores envolvidos, uma vez que atinentes às mesmas obrigações que já lhes haviam sido destinadas



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

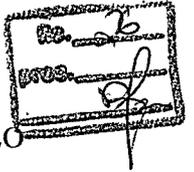
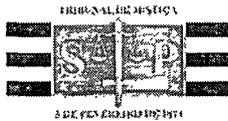
- *Inocorrência, nessa linha, de violação ao princípio da separação dos poderes – Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.*” (ADIn nº 0270082-58.2012.8.26.0000, Desembargador Relator Paulo Dimas Mascaretti, j. 26.06.2013)

7. Com base em tais fundamentos, **não tendo a Lei Municipal nº 8.058/2013, do Município de Jundiaí afrontado a Carta Bandeirante, julga-se improcedente a ação, revogada a liminar.**

GUERRIERI REZENDE

Des. Relator

CCy
04.14



Registro: 2014.0000241141

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2068201-59.2013.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SOROCABA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "POR MAIORIA DE VOTOS, JULGARAM A AÇÃO IMPROCEDENTE. ACÓRDÃO COM O EXMO. SR. DES. MÁRCIO BARTOLI. FARÃO DECLARAÇÃO DE VOTO OS EXMOS. SRS. DES. EVARISTO DOS SANTOS E PAULO DIMAS MASCARETTI.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

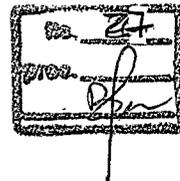
O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores JOÃO CARLOS SALETTI, ROBERTO MAC CRACKEN, PAULO DIMAS MASCARETTI (com declaração), LUIS GANZERLA, ITAMAR GAINO, ARANTES THEODORO, TRISTÃO RIBEIRO, ADEMIR BENEDITO, LUIZ ANTONIO DE GODOY, JOSÉ DAMIÃO PINHEIRO MACHADO COGAN, RENATO NALINI (Presidente), ELLIOT AKEL, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO LUIZ PIRES NETO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, FERREIRA RODRIGUES E PÉRICLES PIZA, julgando a ação improcedente; e VANDERCI ÁLVARES, ANTONIO CARLOS VILLEN, EROS PICELI, GUERRIERI REZENDE, ANTONIO VILENILSON e EVARISTO DOS SANTOS (com declaração), julgando a ação procedente.

São Paulo, 23 de abril de 2014.

MÁRCIO BARTOLI
RELATOR DESIGNADO
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Ação Direta de Inconstitucionalidade nº
2068201-59.2013.8.26.0000

São Paulo

Requerente: Prefeito do Município de Sorocaba

Requerido: Presidente da Câmara Municipal de

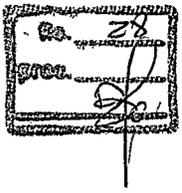
Sorocaba

Voto nº 31.075

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 10.598/2013 do Município de Sorocaba. Obrigoriedade de divulgação dos processos de solicitação de corte de árvores e respectivos laudos no site da Prefeitura, ou em outro meio eletrônico disponível. Não configurada violação à iniciativa reservada ao chefe do executivo. Hipóteses taxativas. Direito à informação de interesse da coletividade. Estímulo ao exercício da cidadania e preservação do meio ambiente. Lei que prevê despesas não impactantes. Previsão de dotação orçamentária generalista, ademais, não se constitui em vício de constitucionalidade. Possibilidade de remanejamento ou complementação orçamentária, bem como postergação do planejamento dos novos gastos para o exercício orçamentário subsequente. Ação julgada improcedente.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada contra a Lei nº 10.598, de 15 de outubro de 2013, que *"dispõe sobre a obrigatoriedade de divulgação das autorizações de corte de árvores no Município e dá outras providências"*, nos seguintes termos:

"Art. 1º Fica o Poder Executivo obrigado a divulgar na rede mundial de computadores, através do 'site' da Prefeitura ou outro meio eletrônico disponível, os processos de solicitação do corte de árvores bem como os laudos de autorização de corte de árvores do Município.

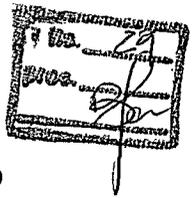
Art. 2º O setor competente deverá publicar a cada 6 (seis) meses uma planilha com o número total de árvores cortadas, bem como o número de árvores plantadas no Município.

Art. 3º As despesas com a execução da presente Lei correrão por conta de verbas orçamentárias próprias."

2. Por este voto, ousou divergir da posição exposta pelo E. Relator, por entender que o exame do conteúdo da lei impugnada, à luz das normas e princípios constitucionais que devem nortear a interpretação legal, conduz à conclusão segura de que **a ação declaratória de inconstitucionalidade é**



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



improcedente.

Não se ignora a existência de precedentes semelhantes deste Órgão Especial sobre o tema. Nas oportunidades em que o colegiado se manifestou sobre a constitucionalidade das leis então impugnadas, decidiu-se que os atos normativos decorreram de violação da iniciativa legislativa reservada ao Poder Executivo e criaram despesas sem a indicação dos respectivos recursos disponíveis.

No entanto, como se verá, precedentes atuais deste Órgão Especial, em casos análogos, reconheceram a constitucionalidade das leis então atacadas, respaldando este voto divergente.

3. Inicialmente, registre-se que o diploma **legal**, ao complementar a legislação federal e estadual, no que efetivamente cabe ao Município, deu ainda mais concretude ao princípio constitucional da publicidade e ao direito fundamental à informação, de acordo com competência desse ente federativo prevista no artigo 30, inciso II, da Constituição Federal.

Não se verifica a alegada



inconstitucionalidade por vício de iniciativa, vez que a lei não cria ou extingue cargos, funções ou empregos públicos e não fixa remuneração; não cria ou extingue Secretarias e órgãos da Administração Pública; e, finalmente, não dispõe sobre servidores públicos, tampouco sobre o seu regime jurídico.

4. Resta evidente, assim, que a lei cuida de matéria não prevista no rol de temas reservados à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo (cf. artigo 24, §2º, Constituição Estadual, aplicável por **simetria** ao Município), rol esse que, segundo **posição firmada pelo Supremo Tribunal Federal**, e por diversas decisões **deste Órgão Especial**², é **taxativo**. Extrai-se de reiteradas decisões do **Supremo Tribunal Federal**: “(...) a *jurisprudência que esta Corte consolidou a propósito do tema referente à reserva de iniciativa, sempre excepcional, do processo*

¹ Constituição Estadual, Artigo 24 – “A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembléia 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.

(...)

§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 art. 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;

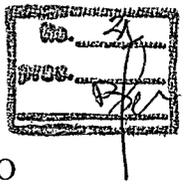
5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;

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

²TJSP, Órgão Especial, Adin nº 0250357-83.2012.8.26.0000, Rel. Des. Kioitsi Chicuta, j. em 08/05/2013; Adin nº 0270082-58.2012.8.26.0000, Rel. Designado Des. Paulo Dimas, j. em 26/06/2013; Adin nº 0269431-26.2012.8.26.0000, Rel. Des. Roberto Mac Cracken, j. em 05/06/2013.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



de formação das leis. Cabe observar, no ponto, por necessário, que o Plenário desta Suprema Corte, ao julgar a ADI 3.394/AM, Rel. Min. EROS GRAU, apreciando esse específico aspecto da controvérsia, firmou entendimento que torna acolhível a pretensão recursal ora em exame, como resulta evidente da seguinte passagem do voto do eminente Ministro EROS GRAU: 'Afasto, desde logo, a alegada inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, já que, ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Também não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo estadual. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em 'numerus clausus', no artigo 61 da Constituição do Brasil, dizendo respeito às matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Não se pode ampliar aquele rol, para abranger toda e qualquer situação que crie despesa para o Estado-membro, em especial quando a lei prospere em benefício da coletividade.' (grifei) Esse entendimento encontra apoio na jurisprudência que o Supremo Tribunal Federal firmou a



propósito da iniciativa do processo legislativo (RTJ 133/1044 – RTJ 176/1066-1067), como o revela fragmento do julgado a seguir reproduzido: '(...) - A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve, necessariamente, derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. (...)' (RTJ 179/77, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)³. “O respeito às atribuições resultantes da divisão funcional do Poder constitui pressuposto de legitimação material das resoluções estatais, notadamente das leis. - Prevalece, em nosso sistema jurídico, o princípio geral da legitimação concorrente para instauração do processo legislativo. Não se presume, em conseqüência, a reserva de iniciativa, que deve resultar - em face do seu caráter excepcional - de expressa previsão inscrita no próprio texto da Constituição, que define, de modo taxativo, em 'numerus clausus', as hipóteses em que essa cláusula de privatividade regerá a instauração do processo de formação das leis”⁴. “(...)Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria

³ RE 702848 –Rel. Celso de Mello –j. em 29/04/2013, DJe-089 DIVULG 13/05/2013 PUBLIC 14/05/2013

⁴ ADI 776 MC,/RS – Pleno –Rel. Celso de Mello – DJ 15/12/2006

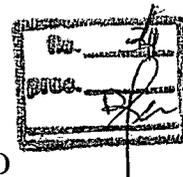


ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em 'numerus clausus', no artigo 61 da Constituição do Brasil (...)"⁵ "(...)Prevalece, em nosso sistema jurídico, o princípio geral da legitimação concorrente para instauração do processo legislativo. Não se presume, em consequência, a reserva de iniciativa, que deve resultar - em face do seu caráter excepcional - de expressa previsão inscrita no próprio texto da Constituição, que define, de modo taxativo, em "numerus clausus", as hipóteses em que essa cláusula de privatividade regerá a instauração do processo de formação das leis."⁶

Não prospera, igualmente, de acordo com esses precedentes da Suprema Corte, o argumento de que qualquer projeto de lei que crie despesa somente deverá ser proposto pelo Chefe do Executivo. Sendo exaustivas e excepcionais as hipóteses de competência privativa do Prefeito para deflagrar o processo de formação das leis, não se pode

⁵ ADI 3394/AM - Pleno - Rel. Eros Grau - DJ 24/08/2007

⁶ ADI 776 MC/RS - Pleno - Rel. Celso de Mello - DJ 15/12/2006

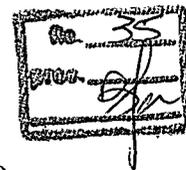


presumir, tampouco ampliar o sentido dos temas definidos pelo constituinte estadual.

5. Aliás, espera-se das autoridades municipais que, de acordo com sua competência e autonomia constitucionalmente garantidas⁷, divulguem ao munícipe e à sociedade, da forma mais ampla e transparente possível, informações de interesse público. O comando legal ora atacado nada mais fez do que determinar a divulgação de informação pública relevante – com claro intuito de contribuir para a preservação ambiental – e fomentar o exercício da cidadania.

6. Ao discorrer sobre os princípios constitucionais do Direito Administrativo, **Celso Antônio Bandeira de Mello** elucida a conexão umbilical entre o princípio da publicidade e o direito à informação sobre a coisa pública, e com os fundamentos do Estado brasileiro: *“não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação*

⁷ Constituição do Estado de São Paulo, “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”



aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida. Tal princípio está previsto expressamente no art. 37, caput, da Lei Magna, ademais de contemplado em manifestações específicas do direito à informação sobre os assuntos públicos, quer pelo cidadão, pelo só fato de sê-lo, quer por alguém que seja pessoalmente interessado. É o que se lê no art. 5º, XXXIII (direito à informação) (...)."⁸

7. Ante a preocupação cada vez maior das autoridades públicas, em todas as esferas, de implementar medidas que deem efetividade aos direitos à informação e à publicidade, foi editada a Lei federal nº 12.527/2011, conhecida como "Lei de Acesso à Informação"⁹. Como diretrizes¹⁰, a norma prevê: *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 -*****

⁸ Curso de Direito Administrativo, 29ª edição, Malheiros Editores, São Paulo, 2012, p. 117, grifado.

⁹ Regula o acesso à informação previsto no inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do § 3º do artigo 37 e no § 2º do artigo 216 da Constituição Federal.

¹⁰ Artigo 3º, Lei nº 12.527/2011.



desenvolvimento do controle social da administração pública.”

(grifado).

O artigo 8º da Lei nº 12.527/2011 impõe, dentre outros, o dever dos órgãos e entidades públicas de “***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 custodiada. §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 órgãos 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)***” (grifado).

8. Sendo certo que essas normas gerais se aplicam a todos os entes da federação, vale observar que o novo ato normativo de Sorocaba facilita o acesso da comunidade local à informações que permitem melhor controle das ações do Poder Público, visando a proteção do meio ambiente local.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Na **justificativa** apresentada ao projeto de lei constou que: *"(...) Modernamente, há uma grande preocupação com os recursos naturais, no que tange à sustentabilidade do meio ambiente. Visa proteger esses recursos e, na medida do possível, recuperar o que pode ser recuperado. No presente caso, ações como replantio são essenciais nos dias atuais, sendo necessária a conscientização de toda a população e do Poder Público. Segundo edição do Jornal Cruzeiro do Sul de 19 de junho de 2013, 36 (trinta e seis) das 44 (quarenta e quatro) árvores que foram retiradas são de espécies exóticas. Há também oito nativas, como palmeira-jerivá (*Syagrus romanzoffina*), ipê (*Tebebuia sp*), unha-de-vaca (*Bauhinia sp*), quaresmeira (*Tibouchina granulosa*) e paineira (*Caibaspeciosa*). De acordo com a Prefeitura, a supressão das espécies arbóreas é necessária para que haja o início da construção do viaduto do Complexo Governador José Franco Montoro, obra do Programa Sorocaba Total, que ligará a nova avenida J.J. Lacerda à Avenida Ipanema. A compensação ambiental, segundo a Seobe, foi feita no ano passado durante a 2ª edição do Megaplantio, quando dezenas de árvores foram plantadas na Avenida Itavuvu, próximo ao Parque Tecnológico.*



Como se tem observado, a população tem manifestado descontentamento face à supressão dessas árvores nativas e das árvores exóticas de nossa cidade. Mesmo com a alegação de que essas árvores nativas e das árvores foram extirpadas por estarem condenadas, os munícipes não ficaram plenamente convencidos dessa necessidade. Como dito e ora repisa-se, os recursos naturais são componentes, materiais ou não, da paisagem geográfica da cidade, compõem a história, a cultura, os valores de uma população, pois lhes foram atribuídos, historicamente, valores econômicos, sociais e culturais. Assim, os recursos naturais são quaisquer insumos de que necessitem para sua manutenção (e existência) os organismos, as populações e os ecossistemas. Por conta disso, sua supressão deve ser cuidadosamente analisada e, se imprescindível, amainada suas consequências o máximo possível pelo Poder Público(...)" (cf. fls. 42/3). Nota-se, portanto, o claro intuito de promover a informação da população para melhor controle das ações do Poder Público para preservação do meio ambiente.

9. As regras nacionais de amplo acesso da



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

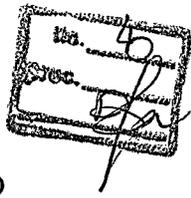


população às informações de interesse público tornam induvidosa a adequação da lei municipal de Sorocaba às Constituições Estadual e Federal.

10. Importante lembrar que ao Executivo e ao Legislativo correspondem, tipicamente, funções específicas e separadas. Consta da obra "*Direito Municipal Brasileiro*", de **Hely Lopes Meirelles**: "*em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos — e convém se repita — que o Legislativo provê in genere, o Executivo in specie; a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



governamental".E arremata o autor: "A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre sua execução."¹¹

11. Indubitável que a lei em debate **não se constitui em ato concreto de administração**. Cuida-se de norma geral obrigatória de conduta a ser seguida pelo Município, a quem caberá implementá-la por meio de **provisões especiais**, com respaldo no seu poder regulamentar¹² (cf. artigos 84, IV, CF, e 47, III, CE), respeitadas a conveniência e oportunidade da Administração Pública.

Sendo assim, não se pode afirmar que houve usurpação das atribuições do Poder Executivo.

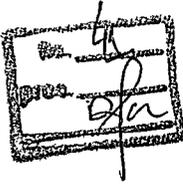
Se já evidenciado, inclusive com amparo em precedentes do **Supremo Tribunal Federal**, que a matéria veiculada na Lei Municipal nº 10.598, de 15 de outubro de 2013, não está reservada à iniciativa do Chefe do Executivo e muito menos consiste em ato de gestão, inadmissível afirmar-se a sua

¹¹ MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito Municipal Brasileiro*, 17ª edição, atualizada por Adilson Abreu Dallari (Coordenador), Malheiros Editores, p. 631, grifado.

¹² De acordo com os ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello, "*melhor seria designar tal atribuição como 'dever regulamentar', pois o que o Chefe do Executivo tem é o dever de regulamentar as leis que demandam tal providência, e não meramente um 'poder' de fazê-lo*" (Curso de Direito Administrativo, 29ª edição, Malheiros Editores, São Paulo, 2012, p. 357).



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



inconstitucionalidade formal ou material.

12. Também não se constata qualquer contrariedade à Constituição unicamente por gerar a lei ônus à Administração Pública.

A execução das leis está entre as atividades típicas do Poder Executivo, sendo inerente à sua atuação, dessa forma, é lícito ao Poder Legislativo Municipal impor ao Executivo local o exercício dessas funções, desde que não crie programas abrangentes de fiscalização ou submeta a Administração a prazos ou cronogramas rígidos.

Dessa forma, caberá ao Executivo, segundo critérios de oportunidade e conveniência, exarar normas administrativas que, ao **darem cumprimento** à referida Lei, adequem a sua estrutura fiscalizatória preexistente.

Também não se pode deixar de dar efetividade ao direito à informação sobre os assuntos públicos – dogma de aplicabilidade imediata¹³ estampado nas Constituições Federal e/ou

¹³ Cf. Constituição Federal, artigo 5º:

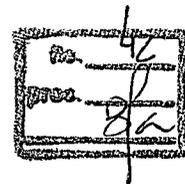
"(...)

§1º - "As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata." (grifado).

§2º - "Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte".



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



stadual¹⁴ – sob o pretexto de ausência de indicação de recursos financeiros para a espécie de encargos gerados, os quais, vale enfatizar, **não se mostram impactantes o suficiente a ensejar a necessidade de previsão específica de novas fontes financeiras.**

Ademais, como já destacado em precedentes deste Órgão Especial, a lei impugnada apenas determina a inserção de dados no *site*, já existente¹⁵, da Prefeitura de Sorocaba, tarefa que pode ser realizada por funcionário já designado para tanto. Nesse sentido: “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 1.361, de 16 de maio de 2013, do Município de Iacanga, que impõe três obrigações ao Poder Executivo, assim analisadas separadamente:

1 - *Publicação de planilhas e Relatórios no Site Oficial da Secretaria Municipal de Educação, anualmente, contendo indicadores educacionais. VÍCIO DE INICIATIVA. Inexistência. Norma que não interfere na forma de prestação do serviço público de educação, e nem institui alguma espécie de fiscalização da qualidade de ensino, tratando-se na verdade, de norma relacionada ao direito à*

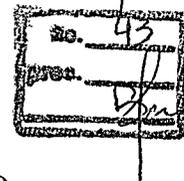
¹⁴ Artigos 5º, XXXIII; 37, caput e §1º, todos da Constituição Federal e 111 da Constituição Estadual

¹⁴ Artigos 5º, XXXIII; 37, caput e §1º, todos da Constituição Federal e 111 da Constituição Estadual

¹⁵ <http://www.sorocaba.sp.gov.br/>



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



informação, que está expressamente previsto no art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal, com exercício regulado, no âmbito Federal, pela Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Providência, ademais, que não gera despesas para a administração, uma vez que a inserção dos novos dados no site da Secretaria da Educação pode ser efetuada pelo mesmo funcionário já incumbido de executar serviços dessa natureza, sem necessidade, portanto, de designação de servidor específico para esse fim.(...)"¹⁶. "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Municipal nº 3.503, de 19 de março de 2012, de iniciativa parlamentar, que estabelece a disponibilização, pelo Poder Executivo, na página do Município na internet, do 'Portal da Transparência Pública de Ubatuba' - Vício de iniciativa não identificado - Lei em comento que apenas versou tema de interesse geral da população, concernente a informações relativas à atuação da Administração Pública Municipal, sem qualquer relação com matéria estritamente administrativa, que seria afeta apenas ao Poder Executivo - Acesso da população a registros administrativos e a informações sobre atos de governo que, ademais, se insere dentre os direitos e garantias fundamentais previstos na CF (art. 5º,

¹⁶ TJSP – Órgão Especial – ADIN 0143068-57.2013.8.26.000 – Rel. Antonio Luiz Pires Neto – j. 29.01.2014



XXXIII), tendo seu exercício regulado na Lei Federal nº 12.527/2011 - Município de Ubatuba que, outrossim, já possui página própria na rede mundial de computadores, a qual requer permanente atualização e manutenção, serviços para os quais certamente funcionários já foram designados - Determinação de inserção de novos dados, na forma definida na legislação ora impugnada, que, destarte, não representa qualquer incremento na despesa do ente público local e nem tampouco intromissão nas atribuições funcionais dos servidores envolvidos, uma vez que atinentes às mesmas obrigações que já lhes haviam sido destinadas - Inocorrência, nessa linha, de violação ao princípio da separação dos poderes - Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente"¹⁷

13. Por fim, ainda que se vislumbrasse ínfimo aumento da despesa da Administração Pública para a execução da lei - necessidade, por exemplo, de contratação de serviço especializado para carregar dados específicos no site - não prevalecem os argumentos de que a referida legislação padeceria de inconstitucionalidade por aumentar as despesas da Administração sem dispor sobre prévia dotação

¹⁷ TJSP - Órgão Especial - ADIN 0270082-58.2012.8.26.0000 - Rel. Paulo Dimas Mascaretti - j. 26.06.2013



45
PROC. 123456789
12/34

orçamentária, nos termos do artigo 25 da Constituição do Estado de São Paulo.

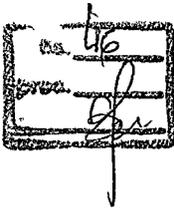
Embora a lei apreciada traga, em seu artigo 3º, apenas previsão de dotação orçamentária genérica para o custeio para sua execução, tal previsão generalista não se constitui em mácula de constitucionalidade – conforme se demonstrará –, importando, no máximo, na inexecutabilidade do programa estabelecido no mesmo exercício orçamentário em que fora promulgada a referida lei.

O orçamento da Administração Pública, instrumento técnico e político destinado à previsão das receitas do Estado, bem como à alocação desses recursos, é plano de gastos elaborado pelo Poder Executivo e condicionado à aprovação do Poder Legislativo, e possui – conquanto mantenha seu inarredável caráter técnico-contábil, de conteúdo financeiro – diferentes graus de concretude em suas previsões, bem como possibilidades diversas de complementação de suas dotações.

O planejamento orçamentário inicia-se com o plano plurianual (PPA), planejamento orçamentário quadrienal, que, nos termos da Constituição Estadual, “estabelecerá as diretrizes,



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



objetivos e metas da administração pública estadual para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada"; e concretiza-se, ano a ano, com a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e lei orçamentária anual (LOA), devendo a primeira contemplar *"as metas e prioridades da administração pública estadual, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente"*, de forma a orientar a elaboração da lei orçamentária anual, bem como dispor *"sobre as alterações na legislação tributária e estabelecendo a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento"*; deve a última, por fim, efetivar os planejamentos e diretrizes orçamentárias em um plano anual de verbas e gastos, para custeio das despesas dos três poderes, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações e empresas instituídas e mantidas pelo Poder Público, da seguridade social e do pagamento de precatórios judiciais.

Tais preceitos, por óbvio, deverão ser observados também pelos Municípios, que elaborarão seu planejamento orçamentário de forma autônoma, atendendo às disposições gerais das constituições Federal e Estadual.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

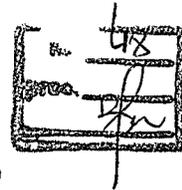


Tem-se, dessa forma, que, sobrevindo em determinado exercício orçamentário norma que, de forma genérica, tenha por consequência a assunção de gastos pela Administração Pública, esses gastos poderão ser absorvidos pelo orçamento de três maneiras: (I) através de sua inserção nos gastos já previstos, seja por meio da utilização de reserva orçamentária de determinada rubrica, seja pelo remanejamento de verbas previstas e não utilizadas; (II) pela complementação do orçamento aprovado com verbas adicionais, através de créditos suplementares àqueles devidamente autorizados, ou de créditos especiais ou extraordinários; ou, por fim, quando inviável essa complementação, (III) através de sua inserção no planejamento orçamentário do exercício subsequente.

Entende-se, assim, que a previsão de dotação orçamentária generalista 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. Possível, ademais, em última análise, a postergação do planejamento dos novos gastos para o exercício orçamentário



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



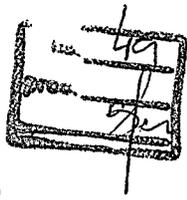
subsequente, para que a administração preserve a integridade de suas finanças.

Neste sentido dispõe a própria Constituição do Estado, que veda, em seu artigo 176, o início de programas, projetos e atividades não incluídos na lei orçamentária anual, bem como a realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais. Ausente específica previsão orçamentária do gasto, e restando impossível a complementação do orçamento, deverá o dispêndio ser incluído já no orçamento subsequente.

Trata-se, portanto, de mero caso de inexecutabilidade da norma, fundamento que, todavia, não se presta a torna-la inconstitucional.

14. Neste esteio firmou-se a jurisprudência do **Supremo Tribunal Federal**, que afirma reiteradamente que a mera carência de dotação orçamentária específica não pode conduzir ao reconhecimento da existência de vício de constitucionalidade, importando, no máximo, a inexecutabilidade da norma no exercício orçamentário em que aprovada.

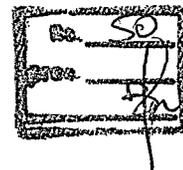
A este título, veja-se o voto do Ministro Nelson



Jobim, relator da ADI 2.343: *“Eu não vislumbro, em análise preliminar, vinculação da criação de cargo com a atual receita orçamentária. A própria lei previa que isso seria para o futuro e que, na medida em que a Lei de Diretrizes pudesse atender os percentuais, seriam preenchidos os cargos na medida das permissibilidades orçamentárias, decorrentes da Lei de Diretrizes Orçamentárias. (...) Observa-se que o conteúdo material da norma encerra uma proposição no tempo futuro a ser cumprida pelo Poder Executivo. O que a Lei de Diretrizes Orçamentárias gera ao disciplinar servirá de parâmetros, obedecendo os limites a ela impostos. Este Tribunal já se pronunciou no sentido de que a inexistência de autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias torna inexecutável, no exercício em que ela vige, as providências não autorizadas, mas não as invalida, nem as nulifica.”¹⁸*

Esse precedente foi, por diversas vezes, reafirmado por aquela Corte, conforme se verifica do seguinte excerto, retirado de voto do **Ministro Gilmar Mendes** no julgamento da ADI 3.599: *“O tema é conhecido do Supremo Tribunal Federal há bastante tempo. Na ADI 1292-MT, Rel. Ilmar*

¹⁸ ADI 2343/SC – Rel. Min. Nelson Jobim, j. 29.03.2001.



Galvão, unânime, DJ de 15.9.1995, sagrou-se o entendimento de que **não se viabiliza controle abstrato de constitucionalidade** quando se pretende confrontar norma que impõe despesa alusiva à vantagem funcional e ao art. 169 da Constituição, **pois a ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro.** Outros precedentes seguiram-se, todos no sentido do não conhecimento da ação direta quando fundada no argumento da ausência de prévia dotação orçamentária para a realização de despesas (ADI 1585 DF, Rel. Sepúlveda Pertence, unânime, DJ de 3.4.1998; ADI 2.339 SC, Rel. Min. Ilmar Galvão, unânime, DJ 1.6.2001; ADI 2343 SC, Rel. Nelson Jobim, maioria, DJ 13.6.2003).¹⁹

15. Entendo que inexistente, assim, na norma impugnada, ofensa à regra contida no artigo 25 da Constituição do Estado.

16. Ante o exposto, julga-se improcedente a ação direta de inconstitucionalidade.

¹⁹ ADI 3599/DF – Rel. Min. Gilmar Mendes – j. 21.05.2007.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Márcio Bartoli

Relator Designado



ADIn nº 2.068.201-59.2013.8.26.0000 – São Paulo

Voto nº **30.330**

Autor: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SOROCABA

Réus: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

(Proc. nº 10598/2013)

DECLARAÇÃO DE VOTO VENCIDO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Lei municipal de iniciativa parlamentar, dispondo sobre a obrigatoriedade de divulgação, pelo site da Prefeitura, das autorizações de corte de árvores no Município de Sorocaba.

Inconstitucionalidade por vício de iniciativa na espécie – ingerência na organização administrativa. Ocorrência de afronta à separação dos Poderes. Precedentes.

Falta de indicação de fonte de custeio. Insuficiente referência genérica. Precedentes.

Afronta aos arts. 5º, 47, incisos II, XI, XIV e XIX, letra “a”, e 144, todos da Constituição Estadual.

Procedente a ação.

1. Trata-se de **ação direta de inconstitucionalidade** do Prefeito Municipal de Sorocaba quanto à **Lei Municipal nº 10.598**, de 15.10.13, ao obrigar a divulgação das autorizações de corte de árvores no Município.

Sustenta, em resumo, inconstitucionalidade por vício de iniciativa. Afrontam-se separação e harmonia dos poderes. Patente a mácula, inequívoca ofensa à Constituição do Estado e à Lei Orgânica Municipal. Cabe exclusivamente ao Prefeito deflagrar o processo legislativo sobre a organização e as atribuições dos órgãos da Administração Pública. Iniciativa de lei reservada ao Chefe do Executivo. Padece desse vício (art. 24, § 5º, I, da CE) norma estabelecendo ônus e obrigações à Administração. Citou doutrina e jurisprudência. Daí a liminar e, a final, a declaração da inconstitucionalidade da Lei nº 10.598/2013 (fls. 01/24).

Concedeu-se a liminar (fls. 156). Declinou de sua intervenção o d. Procurador-Geral do Estado (fls. 163/165). Vieram informações da Casa Legislativa Municipal (fls. 172/184). Opinou a d. Procuradoria-Geral de Justiça (fls. 238/246).

É o relatório.

2. **Procedente a ação.**

Trata-se de **ação direta de inconstitucionalidade** do Prefeito de Sorocaba, quanto à **Lei Municipal nº 10.598**, de 15.10.13, dispondo sobre a obrigatoriedade de divulgação das autorizações de corte de árvores no Município.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Com o seguinte teor referido diploma:

“Art. 1º Fica o Poder Executivo obrigado a divulgar na rede mundial de computadores, através do 'site' da Prefeitura ou outro meio eletrônico disponível, os processos de solicitação do corte de árvores bem como os laudos de autorização de corte de árvores do Município.”

“Art. 2º O setor competente deverá publicar a cada 6 (seis) meses uma planilha com o número total de árvores cortadas, bem como o número de árvores plantadas no Município.”

“Art. 3º As despesas com a execução da presente Lei correrão por conta de verbas orçamentárias próprias.”

“Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.” (fls. 29).

Com razão o autor.

A Lei Municipal em apreço, em que pesem as doughtas opiniões em contrário, é dominada pelo **vício de iniciativa**, fere a **independência** e **separação dos poderes** (“**Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.**”) e configura **inadmissível** invasão do Legislativo na esfera Executiva.

A rejeição (fls. 35/37) do veto do Prefeito do Município de Sorocaba (fls. 32/33), bem como sua promulgação, afetam diretamente seara do Poder Executivo.

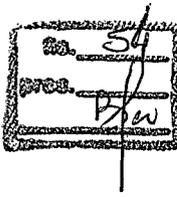
Ensinam **GILMAR FERREIRA MENDES** e **PAULO GUSTAVO GONET BRANCO**, ao tratarem da **iniciativa privativa do Presidente da República**, à luz do **art. 61, § 1º, I e II, da Constituição Federal**, reserva-se “... *ao chefe do Executivo (reserva-se) a iniciativa de leis que fixem ou modifiquem (...) versem sobre organização administrativa...*” (“Curso de Direito Constitucional” – Ed. Saraiva – 2013 – 4.1.1.6. – p. 868).

Tal prerrogativa restou distribuída, na **Constituição Bandeirante**, por vários incisos de seu **art. 47** (“**Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:**”), sendo os mais pertinentes ao caso dos autos, os **incisos II** (“**II – exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;**”), **XI** (“**XI – iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;**”); **XIV** (“**XIV – praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;**”), e **XIX**, letra “a” (“**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.**”) de **observância** necessária no âmbito Municipal, também por imposição da **Carta Paulista (art. 144 da Constituição Estadual** – “**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.**” - grifei).

Ora, por ~ **organização administrativa** ~ segundo **JOSÉ DOS**



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



SANTOS CARVALHO FILHO, dever entendida aquela que “... resulta de um conjunto de normas jurídicas que regem a competência, as relações hierárquicas, a situação jurídica, as formas de atuação e o controle dos órgãos e pessoas, no exercício da função administrativa.” (“Manual de Direito Administrativo” – Ed. Atlas – 2012 – p. 447).

No âmbito local, observa com a síntese dos doutos, **HELLY LOPES MEIRELLES**:

“Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos – e convém se repita – que o Legislativo provê in genere, o Executivo in specie: a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta ou concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.” (grifei – “Direito Municipal Brasileiro” – 2013 – 17ª ed. – Ed. Malheiros – Cap. XI – 1.2. – p. 631).

Embora não se admita interpretação extensiva de regra de exceção (“*Matérias sujeitas à iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo taxativamente previstas nos arts. 24, § 2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174, da Constituição Estadual, não comportando qualquer ampliação, máxime por decorrência da atividade do legislador local*” – ADIn nº 0.035.438-64.1998.8.26.0000 – Rel. Des. **PAULO DIMAS MASCARETTI**), não é possível restringir a ressalva constitucional instituída retirando dela a amplitude lá assegurada. A ela deve ser conferido o âmbito constitucional em prestígio à prerrogativa de Poder.

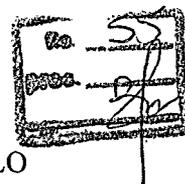
Assim, não é a repercussão, a pertinência ou a conveniência e oportunidade da norma ou a ausência de custos em sua implementação, o critério a ser observado no exame em questão - inconstitucionalidade.

E a abrangência dela é firmada pelas decisões do **Colendo Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo** na apreciação de ADIn's contra leis locais de iniciativa parlamentar.

Identificou-se inconstitucionalidade, por vício de iniciativa na espécie organização administrativa, v.g. na Lei nº 3.742/09, de Guarujá, ao pretender incluir em currículo escolar matéria com conteúdo de educação antirracista e antidiscriminatória (ADIn nº 0151919-85.2013.8.26.0000 – v.u. j. de 05.02.14 – Rel. Des. **ANTONIO VILENILSON**); na Lei nº 4.052/06 de Mauá, ao autorizar o reajuste



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



de vencimentos, proventos e salários dos servidores municipais (ADIn nº 0154583-72.2013.8.26.0000 - v.u. j. de 05.02.14 - Rel. Des. **CAUDURO PADIN**); na Lei nº 11.381/13, de São José do Rio Preto, ao instituir “Programa Municipal de Primeiros Socorros” (ADIn nº 0195538-65.2013.8.26.0000 - v.u. j. de 05.02.14 - Rel. Des. **PAULO DIMAS MASCARETTI**); na Lei nº 10.382/13, de Sorocaba, ao obrigar a impressão do sistema Braille nas contas de consumo do SAAE, IPTU e ISSQN, para os usuários e contribuintes portadores de deficiência visual (ADIn nº 0152600-55.2013.8.26.0000 - v.u. j. de 05.02.14 - Rel. Des. **LUIS SOARES DE MELLO**); na Lei nº 144;13, de Guarujá, ao dispor sobre afastamento de servidor público por doença na família (ADIn nº 0.190.341-32.2013.8.26.0000 - v.u. j. de 12.03.14 - Rel. Des. **ARANTES THEODORO**); na Lei nº 5.459/13, de Catanduva, ao obrigar as unidade de saúde a manter profissional habilitado e inscrito no CRF em farmácia ou dispensário de medicamentos (ADIn nº 2.056.116-41.2013.8.26.0000 - v.u. j. de 12.03.14 - Rel. Des. **GUERRIERI REZENDE**), dentre inúmeros outros julgados.

Importante enfatizar que em todos os casos supracitados, o vício reside, sobretudo, na **ingerência administrativa**, caracterizada por imposição parlamentar de realizações materiais à Administração.

Assim já decidi neste **Colendo Órgão Especial** em caso análogo:

*“A questão **não** se coloca em termos de facilidade da divulgação ou na amplitude da determinação, mas na ingerência do Legislativo em atividades próprias e peculiares ao Executivo e nos ônus disso decorrentes, notoriamente presentes na implementação ou ampliação de fornecimento de dados por meio eletrônico”* (grifei - ARg nº 2.068.201-59.2013.8.26.0000/50000 - v.u. j. de 29.01.13 - de que fui Relator).

E ainda,

*“Incide em vício de iniciativa a norma Municipal guerreada, haja vista que **invade esfera da gestão administrativa.**”*

“Isto porque, foi o Projeto de Lei proposto pelo Poder Legislativo. Após regular aprovação do texto, embora sem a sanção do Sr. Prefeito, a Câmara Municipal promulgou a referida norma.”

*“Evidentemente, a Câmara Municipal, ao propor e aprovar a norma **editou ato que gera obrigações e deveres para os órgãos executivos do Município**, sendo estas, inclusive, de forma abstrata.”*

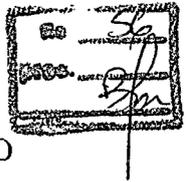
“Dessa forma, não há como não reconhecer que a norma guerreada violou os artigos 5º, 37, e 47, II e XIV, todos da Constituição Estadual.” (grifei - ADIn nº 990.10.163283-7 - v.u. j. de 25.04.12 - Rel. Des. **ANTONIO CARLOS MALHEIROS**).

E, especificamente:

“Ação direta de inconstitucionalidade - Lei n. 1.204/10 do Município de Rosana - Criação do 'Portal da Transparência' em páginas da internet,



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



destinando espaço para dar publicidade e informações de interesse público, possibilitando o acompanhamento e fiscalização pelos cidadãos – Vício de iniciativa reconhecido – Matéria que é da competência exclusiva do prefeito – Ofensa reconhecida aos artigos 5º, 144 e 150 da Carta Paulista – Procedência para declarar a inconstitucionalidade da mencionada lei.” (ADIn nº 0.003.462-82.2011.8.26.0000 – v.u. j. de 06.07.11 – Rel. Des. CORREA VIANNA).

Ora, não se nega o direito à informação (art. 5º, inciso XIV, da CF), entretanto, a norma questionada, ao impor ao Município que publique, em seu *site* oficial, os processos de solicitação do corte de árvores, bem como dos laudos de autorização, além de determinar o prazo para atualização (a cada seis meses) da planilha, direta e inquestionavelmente, para o Executivo, a **obrigação** de cumprir tais formalidades caracterizando inequívoca interferência na administração pública.

Razoável identificar, além do mais, nesse proceder, embora desnecessário à caracterização do vício ora reconhecido, a inequívoca **geração de despesas** (ônus ao erário, sem a necessária indicação da fonte de custeio – inserção e manutenção, atualizada, de dados em sistema computacional), na medida em que o cumprimento da lei, como posto, demanda recursos materiais e humanos.

Há inadmissíveis atribuições aos órgãos municipais.

Por outro lado, ainda que se entendam mínimas ou inexistentes as despesas, inaceitável manter norma municipal de **iniciativa parlamentar** criando atribuições ao Poder Executivo [*“A propósito do tema, segundo Helly Lopes Meirelles, incumbe ao prefeito dar publicidade não só às leis municipais, mas a todos os atos oficiais da Prefeitura de interesse dos munícipes, e tais são os decretos, as portarias, as resoluções, os despachos que contenham disposições de caráter externo, bem como o orçamento, as tabelas de tributos, os lançamentos de cada exercício e, mensalmente, o balancete da receita e da despesa e a relação de pagamentos efetuados’ (Direito Municipal Brasileiro, 16ª ed., pág. 781).”* – grifei – ADIn nº 0.304.450-30.2011.8.26.0000 – v.u. j. de 08.08.12 – Rel. Des. RIBEIRO DOS SANTOS].

Ressalte-se, quanto ao ponto, intolerável **imposição de obrigação à Administração**, quando a iniciativa para **organizar a Administração local** é privativa do Chefe do Executivo (art. 61, § 1º, II, 'e' da CF e art. 144 da **Constituição Paulista**).

Daf retirar do mundo jurídico estipulação inconstitucional.

Como já se decidiu neste **Colendo Órgão Especial**:

*“Compete, portanto, com exclusividade ao Executivo o exercício dos atos que impliquem no **gerir das atividades administrativas** da cidade, a ele cabendo a iniciativa das leis que lhe propiciem a boa execução das tarefas que lhe são atribuídas.”*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



“Deste modo, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis de efeitos concretos, ou que equivalem, na prática, a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e a independência que deve existir entre os Poderes.” (grifei – ADIn nº 990.10.163283-7 – v.u. j. de 13.10.10 – Rel. Des. RIBEIRO DOS SANTOS).

Finalmente:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 4.814/2009, do município de Mogi Mirim, que dispõe sobre a proteção do meio ambiente na comercialização, na troca e no descarte de óleo lubrificante e dá outras providências. Vício de iniciativa. Matéria de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo, já que cria obrigação para a Administração Pública. Ofensa ao Princípio da Separação dos Poderes. Diploma que implica aumento de despesa sem indicação da fonte de custeio. Ofensa ao Princípio da Primazia. Impossibilidade de dividir a lei em partes válidas e partes inválidas. Inconstitucionalidade reconhecida. Ação procedente.” (grifei – ADIn nº 0.325.669-36.2010.8.26.0000 – p.m. de v. de 04.05.11 - Rel. Des. CAMPOS MELLO).

Tal é o caso dos autos.

Finalmente, deixou a norma questionada de **indicar a fonte de custeio** para atender as determinações feitas.

Não basta, para tanto, **referência genérica** constante do art. 3º da questionada lei local (“*As despesas com a execução da presente Lei correrão por conta de verbas orçamentárias*” – fls. 29), como reiteradamente aqui julgado (ADIn nº 0.186.864-35.2012.8.26.0000 – j. de 08.05.13 – Rel. Des. CAUDURO PADIN; ADIN nº 0.039.795-62.2013.8.26.0000 – j. de 12.06.13 – Rel. Des. ENIO ZULIANI; ADIn nº 0.084.460-66;2013.8.26.0000 – j. de 12.03.14 – Rel. Des. FERREIRA RODRIGUES; e ADIn nº 0.189.321-06.2013.8.26.0000 – v.u. j. de 26.03.14 – de que fui Relator, dentre outros no mesmo sentido).

Mais não é preciso acrescentar.

Diante dos aludidos vícios de inconstitucionalidade invalida-se **integralmente** a **Lei Municipal de Sorocaba nº 10.598**, de 15 de outubro de 2013, por afronta aos arts. 5º, 47, incisos II, XI, XIV e XIX, letra “a”, e 144, todos da Constituição Estadual.

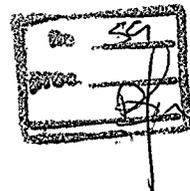
3. **Julgo procedente a ação.**

EVARISTO DOS SANTOS
Relator Sorteado
(assinado eletronicamente)



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO





VOTO 18.834

Comarca: São Paulo

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2068201-59.2013.8.26.0000

Autor: Prefeito do Município de Sorocaba.

Réu: Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba.

DECLARAÇÃO DE VOTO VENCEDOR

O meu voto julga a ação improcedente.

Cumpre, de início, destacar que o exame da procedência do pedido inicial deve ficar restrito à hipótese de eventual desconsideração de preceito da Constituição Estadual, descabendo o manejo da ação direta de inconstitucionalidade sob alegada ofensa a preceito da lei orgânica local ou ao próprio Mandamento Constitucional Federal, por aplicação da norma do art. 90, *caput*, da Carta Bandeirante.

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade voltada contra a Lei nº 10.598, de 15 de outubro de 2013, de iniciativa parlamentar, promulgada pela Presidência da Câmara dos Vereadores, após a rejeição do veto integral aposto pelo Prefeito, que dispõe sobre a obrigatoriedade de divulgação pelo Poder Executivo, na página do Município de Sorocaba na *internet* ou outro meio eletrônico disponível, dos processos de solicitação de corte de árvores, bem como dos respectivos laudos de autorização.

Estabelece referido ato normativo, *in verbis*:

“Art. 1º - Fica o Poder Executivo obrigado a



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



divulgar na rede mundial de computadores, através do 'site' da Prefeitura ou outro meio eletrônico disponível, os processos de solicitação do corte de árvores bem como os laudos de autorização de corte de árvores no Município.

Art. 2º - O setor competente deverá publicar a cada 6 (seis) meses uma planilha com o número total de árvores cortadas, bem como o número de árvores plantadas no Município.

Art. 3º - As despesas com a execução da presente Lei correrão por conta de verbas orçamentárias próprias.

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

Pois bem.

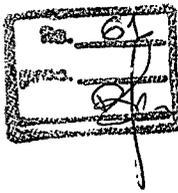
Não colhe o argumento de que a matéria tratada na Lei nº 10.598/2013, do Município de Sorocaba, estaria inserida dentre aquelas sujeitas à iniciativa reservada ao Prefeito, em suposta frontal violação ao princípio da independência dos Poderes e, por conseguinte, aos arts. 5º, 24, § 2º e § 5, inciso I, 25, 47, inciso II, e 144, todos da Constituição Estadual.

Segundo o sempre irreprochável escólio de Hely Lopes Meirelles:

“Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais” (v. “Direito Municipal



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Brasileiro”, 15ª edição, São Paulo, Malheiros Editores, 2006, pp. 732/733).

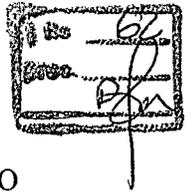
No caso vertente, a lei local versou apenas tema de interesse geral da população, concernente a informações relativas à atuação da Administração Pública Municipal, especificamente no tocante às autorizações de corte de árvores no Município, sem qualquer relação com matéria estritamente administrativa, afeta apenas ao Poder Executivo, razão pela qual poderia mesmo decorrer de proposta parlamentar.

Bem de ver que os temas acerca dos quais a iniciativa do processo legislativo é reservada exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo estão delimitados de forma exaustiva na Constituição Estadual, em seus arts. 24, § 2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174, aplicáveis ao ente local por expressa imposição da norma do art. 144 da mesma Carta Paulista; em nenhuma dessas hipóteses, porém, insere-se a matéria objeto da legislação municipal ora impugnada, tratando-se, portanto, de questão da competência legislativa comum dos Poderes Legislativo e Executivo.

E nem se alegue que teria havido a indevida intromissão em questões relativas à organização administrativa e à “direção superior da administração municipal”, de competência privativa do Prefeito, em suposta violação aos preceitos do art. 47, incisos II, XI, XIV e XIX, letra “a”, da Constituição Estadual; ora, a lei em comento tão somente cuidou de regular questão de interesse predominantemente local, dando ênfase ao princípio da publicidade dos atos administrativos, nos exatos limites das atribuições conferidas aos municípios pelos arts. 30,



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



nciso I²⁰, e 37, *caput*, da Constituição Federal, sem imiscuir-se diretamente em atos concretos da Administração.

Na verdade, o ato normativo objurgado nada mais fez do que materializar o princípio da publicidade, insculpido no citado art. 37 da Constituição Federal.

Aliás, o acesso da população a registros administrativos e a informações sobre atos de governo insere-se dentre os direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição Federal (v. art. 5º, inciso XXXIII, da CF²¹), tendo seu exercício regulado na Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a qual preconiza, precisamente, que:

“Art. 1º. Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.

(...)

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

²⁰ “Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local”.

²⁰ “Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local”.

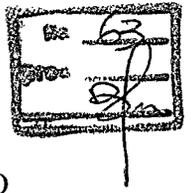
²¹ “Art. 5º. ...

(...)

XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



público; independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

(...)

V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

(...)

Art. 7º. O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

(...)

II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;

(...)

V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;

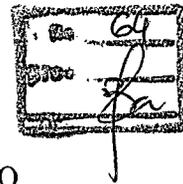
VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos;

(...)

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.**

(...)

§ 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)" (g.n.).

Como se vê, a divulgação de dados atinentes à gestão municipal representa uma obrigação imposta ao ente público local pela legislação federal em apreço.

Destarte, possível considerar aqui que a Lei Municipal nº 10.598/2013 nada mais fez do que regulamentar as normas gerais traçadas na Lei Federal nº 12.527/2011, de molde a adequá-las ao peculiar interesse do Município de Sorocaba e disciplinar a forma pela qual seriam disponibilizadas as informações a que se refere a lei geral.

Trata-se, portanto, de providência que incumbia realmente ao Legislativo local, sem implicar em intromissão nas atribuições privativas do Prefeito; sendo o que basta para arrear o alardeado vício de iniciativa do processo legislativo que deu origem à lei contestada nos autos.

De resto, não se há falar que a previsão legal contestada nos autos implicaria no indevido aumento de despesas do ente público local, sem a respectiva indicação da fonte de custeio, em violação ao comando contido nos arts. 24, § 5º, "1", e 25 da Constituição Bandeirante; no particular, releva notar que o Município de Sorocaba já possui página própria na rede mundial de computadores, a qual requer permanente atualização e manutenção, serviços para os quais funcionários já foram designados, contando, por sinal, com item específico, atinente ao "Andamento de Processos e Obras"²²; assim, a determinação de inserção de novos dados, relativos aos processos de solicitação de corte de árvores e respectivos laudos de autorização, na forma definida na legislação ora impugnada, não representa qualquer incremento na despesa do ente

²² Disponível em <http://www.sorocaba.sp.gov.br/#>;
Acesso em: 8/04/2014.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



público local.

Em seu parecer, a Procuradoria de Justiça destacou, na justa medida, que:

"Em se tratando de processo legislativo, é princípio que as normas do modelo federal são aplicáveis e extensíveis por simetria às demais órbitas federativas. Neste sentido:

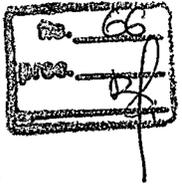
'as regras do processo legislativo federal, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-membros' (STF, ADI 2.719-1-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, 20-03-2003, v.u.).

A regra é a iniciativa legislativa pertencente ao Poder Legislativo; exceção é a atribuição de reserva a certa categoria de agentes, entidades e órgãos, e que, por isso, não se presume. Corolário é a devida interpretação restritiva às hipóteses de iniciativa legislativa reservada, perfilhando tradicional lição salientando que:

'a distribuição das funções entre os órgãos do Estado (poderes), isto é, a determinação das competências, constitui tarefa do Poder Constituinte, através da Constituição. Donde se conclui que as exceções ao princípio da separação, isto é, todas aquelas participações de cada poder, a título secundário, em funções que teórica e normalmente competiriam a outro poder, só serão admissíveis quando a Constituição as estabeleça, e nos termos em que fizer. Não é lícito à lei ordinária, nem ao juiz, nem ao intérprete, criarem novas exceções, novas participações secundárias, violadoras do princípio geral de que a cada categoria de órgãos compete aquelas funções correspondentes à sua natureza específica' (J. H. Meirelles Teixeira. *Curso de Direito Constitucional*, Rio



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



de Janeiro: Forense Universitária, 1991, pp. 581, 592-593).

Fixadas estas premissas, as reservas de iniciativa legislativa a autoridades, agentes, entidades ou órgãos públicos diversos do Poder Legislativo devem sempre ser interpretadas restritivamente, na medida em que, ao transferirem a ignição do processo legislativo, operam reduções a funções típicas do Parlamento e de seus membros. Neste sentido, colhe-se da Suprema Corte:

'A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que -- por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo -- deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca' (STF, ADI-MC 724-RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27-04-2001).

'As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no artigo 61 da Constituição do Brasil -- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo' (RT 866/112).

'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,



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



dispositivo que, de modo expresso, a preveja. Em conseqüência desse modelo constitucional, nenhuma lei, no sistema de direito positivo vigente no Brasil, dispõe de autoridade suficiente para 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).

Como desdobramento particularizado do princípio da separação dos poderes (art. 5º, Constituição Estadual), a Constituição do Estado de São Paulo prevê no art. 24, § 2º, iniciativa legislativa reservada do Chefe do Poder Executivo (aplicável na órbita municipal por obra de seu art. 144). Não se verifica nesse preceito reserva de iniciativa legislativa instituída de maneira expressa ao objeto da lei impugnada.

Tampouco o assunto se insere no art. 47 que institui a competência privativa do Chefe do Poder Executivo. O dispositivo que consagra a atribuição de governo do Chefe do Poder Executivo traçando suas competências próprias de administração e gestão que compõem a denominada reserva de Administração – que veiculam matérias de sua alçada exclusiva, imunes à interferência do Poder Legislativo.

A questão é de incremento dos níveis de transparência administrativa, permitindo à população o conhecimento e a vigilância sobre as ações estatais, inclusive no que toca à proteção do meio ambiente (corte de árvores).

Ela se insere no âmbito do princípio da publicidade administrativa, previsto no art. 111 da Constituição Estadual.

O Supremo Tribunal Federal já decidiu que:

'Lei disciplinadora de atos de publicidade do Estado, que independem de reserva de iniciativa do Chefe do



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



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).

E este egrégio Tribunal de Justiça julgou que:

'Ação declaratória de inconstitucionalidade. Lei Municipal. Iniciativa parlamentar.

1. Compete ao Executivo dispor a respeito dos serviços públicos criando-os, expandindo-os, reduzindo-os ou extinguindo-os consubstanciando, com exclusividade, a direção superior da administração (art. 47, II, CE).

2. A Lei de iniciativa parlamentar, que não cria serviço oneroso por já existir, mas só dispõe sobre inserção no site de dados objetivos da transparência da administração, quer em relação ao Executivo quer ao Legislativo, não viola os artigos 5º, 25 e 47, II, c.c. 144 da CE.

Ação julgada improcedente' (v. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0196610-92.2010.8.26.0000, relator Desembargador LAERTE SAMPAIO, j. 09/02/2011).

Tampouco é admissível a arguição de ofensa ao art. 24, § 5º, I e ao 25 da Constituição Estadual. A lei local não criou encargo novo para a Administração Pública municipal porque a divulgação oficial de informações, para além da publicação dos atos da Administração no órgão oficial, já existe; objetiva-se apenas, com a lei impugnada, prescrever conteúdo suficiente da publicidade governamental afeta às autorizações de corte de árvores.

Neste sentido já se pronunciou este Colendo Órgão Especial:

'AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Municipal nº 3.503, de 19



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

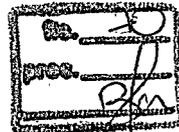


de março de 2012, de iniciativa parlamentar, que estabelece a disponibilização, pelo Poder Executivo, na página do Município na internet, do 'Portal da Transparência Pública de Ubatuba' - Vício de iniciativa não identificado - Lei em comento que apenas versou tema de interesse geral da população, concernente a informações relativas à atuação da Administração Pública Municipal, sem qualquer relação com matéria estritamente administrativa, que seria afeta apenas ao Poder Executivo - Acesso da população a registros administrativos e a informações sobre atos de governo que, ademais, se insere dentre os direitos e garantias fundamentais previstos na CF (art. 5º, XXXIII), tendo seu exercício regulado na Lei Federal nº 12.527/2011 - **Município de Ubatuba que, outrossim, já possui página própria na rede mundial de computadores, a qual requer permanente atualização e manutenção, serviços para os quais certamente funcionários já foram designados - Determinação de inserção de novos dados, na forma definida na legislação ora impugnada, que, destarte, não representa qualquer incremento na despesa do ente público local e nem tampouco intromissão nas atribuições funcionais dos servidores envolvidos, uma vez que atinentes às mesmas obrigações que já lhes haviam sido destinadas - Inocorrência, nessa linha, de violação ao princípio da separação dos poderes - Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente' (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0270082-58.2012.8.26.0000-TJSP, Rel. Des. Paulo Dimas Mascaretti, j. em 26/06/2013)" (v. fls. 240/246).**

Em suma, não havia realmente óbice à edição do ato normativo impugnado, a partir de processo legislativo deflagrado perante a Câmara de Vereadores, não se divisando aqui os



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



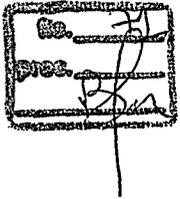
vícios aduzidos pelo autor na exordial.

Ante o exposto, pelo meu voto, julga-se improcedente a presente ação direta de inconstitucionalidade.

PAULO DIMAS MASCARETTI
Desembargador



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Este documento é cópia do original que recebeu as seguintes assinaturas digitais:

Pg. inicial	Pg. final	Categoria	Nome do assinante	Confirmação
1	26	Acórdãos Eletrônicos	MARCIO ORLANDO BARTOLI	80C9A4
27	32	Declarações de Votos	GETULIO EVARISTO DOS SANTOS NETO	81E78E
33	44	Declarações de Votos	PAULO DIMAS DE BELLIS MASCARETTI	821A8F

Para conferir o original acesse o site:

<https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do>, informando o processo 2068201-59.2013.8.26.0000 e o código de confirmação da tabela acima.