



PROCURADORIA JURÍDICA
PARECER CJ-LOM Nº 146

PROPOSTA DE EMENDA À LEI ORGÂNICA DE JUNDIAÍ Nº 142 PROCESSO Nº 81.238

De autoria do Vereador **CÍCERO CAMARGO DA SILVA**, a presente proposta de emenda à Lei Orgânica de Jundiaí prevê divulgação na internet, de modo destacado, dos restos a pagar.

A propositura encontra sua justificativa à fl. 03, e vem instruída com o documento de fls. 04/05.

É o relatório.

PARECER:

A proposta de emenda à lei orgânica em exame se nos afigura revestida das condições legalidade e constitucionalidade (art. 6º *caput*, da Lei Orgânica de Jundiaí, c/c o art. 29, *caput da* Constituição Federal) quanto à iniciativa, que na questão em evidência é concorrente, eis que se objetiva dar efetividade ao princípio constitucional da publicidade do atos públicos (Art. 37, CF), e à Lei de Acesso a Informações (Lei Federal nº 12.527/2011).

Ademais, a iniciativa encontra suporte no princípio da transparência da Administração Pública, uma das noções basilares para a construção de uma democracia sólida, na medida em que proporciona e motiva o acompanhamento e a fiscalização da *res pública* também por meio da participação popular. Conforme ensina Martins Júnior:

O caráter público da gestão administrativa leva em consideração, além da supremacia do público sobre o privado, a visibilidade e as perspectivas informativas e



participativas, na medida em que o destinatário final é o público.¹

Para corroborar com este entendimento, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, julgou improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade referente a Emenda nº 37 à Lei Orgânica do Município de Catanduva, cujo tema é correlato. **(juntamos cópia)**

*DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Emenda nº 37 à Lei Orgânica do Município de Catanduva, de 16 de março de 2016, de iniciativa do Legislativo, que **disciplinou a obrigatoriedade, por parte do Executivo Municipal, de publicar, mensalmente, na página institucional virtual da Edilidade, os restos a pagar no mês vencido e a somatória dos últimos 12 meses relativos às contas da Prefeitura.** Vício formal inexistente, por não se tratar de caso de iniciativa normativa privativa ou exclusiva do Alcaide. Igualmente, não se verifica qualquer inconstitucionalidade material, pois a medida determinada pela emenda questionada se presta a conferir maior efetividade e transparência à regra da publicidade das contas públicas. Precedentes desta Corte. AÇÃO IMPROCEDENTE.*

(TJ-SP – ADI: 21403349420168260000 SP 2140334-94.2016.8.26.0000, Relator: Beretta da Silveira, Data de Julgamento: 08/02/2017, Órgão Especial, Data de Publicação: 12/02/2017)

Assim, diante do exposto, a proposta se apresenta legal e constitucional. Relativamente ao quesito mérito, este deve ser sopesado pelo Soberano Plenário.

¹MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.



DO PROCESSAMENTO DAS EMENDAS À LEI ORGÂNICA:

Conforme dispõe o inciso I, do art. 139, do R.I., sugerimos a oitiva das Comissões de Justiça e Redação e de Finanças e Orçamento.

Com o parecer das mencionadas comissões, a proposição deverá ir a Plenário para discussão e votação, nos termos do § 1º do art. 42 da L.O.M., obedecendo-se, ainda os §§ 2º e 3º do citado dispositivo, e demais ordenamentos regimentais.

QUORUM: maioria de 3/5 (três quintos) dos membros da Câmara, em dois turnos de votação, (§ 1º, *in fine*, do art. 42, L.O.M.).

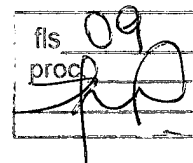
Jundiaí, 17 de Agosto de 2018.

Fábio Nadal Pedro
Procurador-Geral

Ronaldo Salles Vieira
Procurador Jurídico

Júlia Arruda
Estagiária de Direito

Tailana R. M. Turchete
Estagiária de Direito



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

Registro: 2017.0000068302

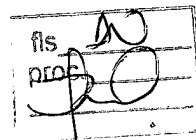
ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2140334-94.2016.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CATANDUVA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CATANDUVA.

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 PAULO DIMAS MASCARETTI (Presidente), ELCIO TRUJILLO, ADEMIR BENEDITO, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, FERREIRA RODRIGUES, PÉRICLES PIZA, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, TRISTÃO RIBEIRO, BORELLI THOMAZ, JOÃO NEGRINI FILHO, SÉRGIO RUI, SALLES ROSSI, RICARDO ANAFE, ALVARO PASSOS E AMORIM CANTUÁRIA.

São Paulo, 8 de fevereiro de 2017.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

BERETTA DA SILVEIRA

RELATOR

Assinatura Eletrônica

VOTO Nº: 39395

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2140334-94.2016.8.26.0000

COMARCA: São Paulo

Autor: Prefeito do Município de Catanduva

Réu: Presidente da Câmara Municipal de Catanduva

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Emenda nº 37 à Lei Orgânica do Município de Catanduva, de 16 de março de 2016, de iniciativa do Legislativo, que disciplinou a obrigatoriedade, por parte do Executivo Municipal, de publicar, mensalmente, na página institucional virtual da Edilidade, os restos a pagar no mês vencido e a somatória dos últimos 12 meses relativos às contas da Prefeitura. Vício formal inexistente, por não se tratar de caso de iniciativa normativa privativa ou exclusiva do Alcaide. Igualmente, não se verifica qualquer inconstitucionalidade material, pois a medida determinada pela emenda questionada se presta a conferir maior efetividade e transparência à regra da publicidade das contas públicas. Precedentes desta Corte. AÇÃO IMPROCEDENTE.

Trata-se de **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** proposta pelo **PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CATANDUVA** tendo por objeto a Emenda de nº 37 à Lei Orgânica daquela Edilidade, a qual impôs ao Executivo Local a obrigação de publicar, em sua página virtual institucional, “*mensalmente, o valor de restos a pagar no mês*”



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

vencido e a somatória dos últimos 12 (doze) meses, das Contas Municipais”.

Alega o autor, em síntese, que a norma em mira padeceria dos vícios insanáveis da *inconstitucionalidade formal* (por desrespeito às regras de iniciativa legislativa – artigo 144 da Constituição Estadual c.c. artigo 67, inciso VI, da Lei Orgânica Municipal) e *material* (uma vez que o Legislativo Municipal, violando a tripartição de Poderes, estaria a imiscuir-se indevidamente na disciplina das atividades internas e privativas do Executivo de Catanduva).

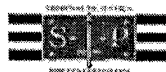
Deferida a liminar suspensiva da eficácia da lei impugnada (fls. 24/25), o Presidente da Câmara Municipal de Catanduva, embora citado, deixou de prestar informações (fls. 28, 33 e 39).

A d. Procuradoria-Geral do Estado externou seu desinteresse jurídico por participar neste feito, visto que a defesa do ato impugnado seria de interesse exclusivamente local (fls. 35/36).

A seu turno, a d. Procuradoria-Geral de Justiça, em seu parecer, opinou fosse julgada improcedente a ação (fls. 41/54).

É O RELATÓRIO.

Pela presente demanda, veicula-se impugnação do Alcaide à Emenda nº 37 à Lei Orgânica do Município de Catanduva, texto normativo oriundo de Projeto de Lei de Iniciativa do Legislativo Local, que promoveu a inserção do parágrafo 6º ao artigo 151 do texto básico daquela



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

Edilidade, nos seguintes termos:

“[...] § 6º - *Fica o Município de Catanduva, obrigado a publicar no site de sua home page, mensalmente, o valor de restos a pagar no mês vencido e a somatória dos últimos 12 (doze) meses, das Contas Municipais*”.

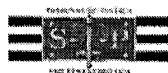
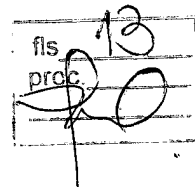
Desde logo, insta destacar que foge à competência deste Colegiado, no desempenho de sua função de controle abstrato de constitucionalidade, a análise da validade da norma impugnada perante os termos da Lei Orgânica Municipal.

Cabe, isso sim, seu exame em relação aos ditames da Constituição do Estado de São Paulo.

E, nesses lindes, não há falar-se de vício de iniciativa.

O artigo 5º da Constituição do Estado de São Paulo, repetindo os dizeres do artigo 2º da Constituição da República, enuncia serem “*Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário*”.

No concernente à **iniciativa legislativa** (marco inicial do processo legislativo), a Carta Magna Brasileira contemplou um sistema complexo, visto que conferiu tal prerrogativa a diversos entes públicos e, até



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

mesmo, não públicos (como no caso da iniciativa popular, prevista em seu artigo 61, § 2º).

Em seu parágrafo primeiro, contudo, estabeleceu um rol de matérias sujeitas à competência privativa do Chefe do Executivo da União, dentre as quais se inserem:

“a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva”.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

Por *simetria*, semelhante regramento de iniciativa das leis haveria de se aplicar aos Estados (artigo 25 da Constituição da República).

Não por acaso, o artigo 24, § 2º, da Constituição deste Estado, definiu ser da competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo Estadual a iniciativa das leis que dispõem sobre:

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

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

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

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

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”.

E, ainda, o artigo 47 da mesma Carta Magna

fls. 15
proc. 20



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

Estadual, em seus incisos IX e X, aprofundou ainda mais a especificação das atribuições típicas do Poder Executivo, explicitando que a ele compete:

“IX - prestar contas da administração do Estado à Assembléia Legislativa na forma desta Constituição;

X - apresentar à Assembléia Legislativa, na sua sessão inaugural, mensagem sobre a situação do Estado, solicitando medidas de interesse do Governo; exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;”

Igual *simetria* (ou *paralelismo*) também se deve guardar em relação aos Municípios (artigo 144 da Constituição Bandeirante).

No caso dos autos, o Projeto de Emenda à Lei Orgânica Municipal não invade qualquer das matérias especificamente reservadas à iniciativa do Executivo local.

Aliás, como bem frisou o n. Procurador de Justiça preopinante (fls. 47/48):

“[...] regra é a iniciativa legislativa pertencente ao Poder Legislativo; exceção, 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 [...]. As reservas de iniciativa



PODER JUDICIÁRIO
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

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. [...] Como desdobramento particularizado do princípio da separação de Poderes contido em seu art. 5º, a Constituição Estadual prevê no art. 24, § 2º, iniciativa legislativa reservada do Chefe do Poder Executivo. [...] Não se verifica em qualquer uma das hipóteses catalogadas nesse preceito reserva da iniciativa legislativa instituída de maneira expressa em relação ao caso em apreço, o que afasta a alegação de usurpação de iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Executivo. [...] Tampouco se vislumbra penetração indevida no espaço denominado reserva da Administração, campo exclusivo do Chefe do Poder Executivo para edição de atos normativos sem possibilidade de interferência do Poder Legislativo, e que, igualmente, por ser excepcional (em relação ao princípio da legalidade), merece interpretação restritiva” (grifos nossos).

Melhor sorte não assiste ao autor quando acena com a inconstitucionalidade *material* da norma impugnada.

A página de internet institucional do Município preexiste à demanda. Os restos a pagar em cada mês vencido (bem como a sua somatória anual) também constituem informações já apuradas na rotina contábil da Prefeitura e constantes da prestação de contas constitucionalmente devida ao Poder Legislativo e ao público em geral.

fls.
proc.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

Destarte, flagrante que a inserção, naquele espaço virtual institucional, de dados públicos que já são disponibilizados em outros meios, de mais difícil acesso, somente se prestará a conferir mais eficácia à regra da *publicidade*, princípio constitucional explícito norteador da Administração Pública (artigo 37, *caput*, da Constituição da República).

Nessa toada, ao invés de violar qualquer valor de índole constitucional, a adoção da medida indicada pela lei impugnada conferirá mais transparência à gestão das contas públicas, potencializando o exercício do controle das instituições, prática essa inerente à cidadania.

Vai-se ao encontro da regra constitucional, não contra ela.

A propósito, esse tem sido o entendimento deste Colegiado em casos semelhantes:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei do Município de Ribeirão Preto que 'dispõe sobre a obrigatoriedade da divulgação da programação de execução do serviço de tapa-buracos'. 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. Previsão de que o Executivo regulamentará a lei que tampouco contrariava o regime constitucional. Ação improcedente” (TJ/SP - Órgão Especial - ADI nº



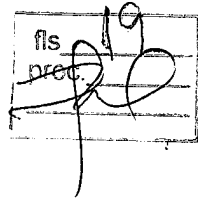
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

2157295-13.2016.8.26.0000 – Rel. Des. **Arantes Theodoro** – j. em 07.12.2016 – V.U.).

*“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 13.606, de 02 de setembro de 2015, de autoria parlamentar, que 'cria a plataforma virtual para acompanhamento das obras da Prefeitura do Município de Ribeirão Preto e dá outras providências'. Alegada invasão da esfera de competência exclusiva do Alcaide. Inocorrência. § 2º que traz elenco 'numerus clausus' das matérias de iniciativa reservada. Lei em questão, editada consoante o princípio da publicidade dos atos administrativos que não cria, extingue ou modifica órgão administrativo, tampouco confere nova atribuição a órgão da administração pública. Regra que por estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica deva ser de iniciativa privativa do Alcaide. Ausência de especificação de fonte de custeio que não é óbice à edição da norma, tornando-a tão somente inexequível no ano em que em editada. Prefeitura do Município de Ribeirão Preto que possui sítio eletrônico com aba própria denominada 'Portal da Transparência', não se havendo falar em despesas para a consecução da norma. Ação improcedente” (TJ/SP – Órgão Especial – ADI nº 2016698-91.2016.8.26.0000 – Rel. Des. **Xavier de Aquino** – j. em 15.06.2016 – V.U.).*

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 3.478, de 16 de julho de 2015, do Município de Santana do Parnaíba. Obrigatoriedade de divulgação no 'site' da Prefeitura de alvarás de funcionamento referentes aos estabelecimentos situados naquela cidade. Alegação de vício formal, por ofensa à Lei Orgânica Municipal. Impossibilidade de utilização da referida lei como parâmetro de controle. Não configurada violação à iniciativa legislativa



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

*reservada ao Chefe do Executivo. Hipóteses taxativas. Norma de caráter geral e abstrato editada com vistas à transparência da administração e à segurança da comunidade local. Direito à informação de interesse da coletividade. Estímulo ao exercício da cidadania. Inexistência de ofensa à regra da separação dos poderes. Ação julgada improcedente” (TJ/SP – Órgão Especial – ADI nº 2240898-18.2015.8.26.0000 – Rel. Des. **Márcio Bartoli** – j. em 30.03.2016 – V.U.).*

Ante o exposto, revogada a liminar suspensiva,
JULGA-SE IMPROCEDENTE a ação.

BERETTA DA SILVEIRA
Relator