

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2387928-42.2024.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO.

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

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores FERNANDO TORRES GARCIA (Presidente), RICARDO DIP, FIGUEIREDO GONÇALVES, GOMES VARJÃO, LUCIANA BRESCIANI, LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, SILVIA ROCHA, NUEVO CAMPOS, CARLOS MONNERAT, RENATO RANGEL DESINANO, AFONSO FARO JR., JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES, ÁLVARO TORRES JÚNIOR, GERALDO WOHLERS, BERETTA DA SILVEIRA, FRANCISCO LOUREIRO, DAMIÃO COGAN, VICO MAÑAS, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM E FÁBIO GOUVÊA.

São Paulo, 7 de maio de 2025.

AROLD VIOTTI
RELATOR
Assinatura Eletrônica

VOTO Nº 47.693

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº
2387928-42.2024.8.26.0000

REQUERENTE: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO

REQUERIDO: CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 14.982, de 16 de agosto de 2024, do Município de Ribeirão Preto, que “institui a política municipal de transparência dos bens públicos”. Iniciativa parlamentar. Constitucionalidade. Inocorrência de violação ao princípio da separação de poderes. Norma que trata de informar aos munícipes os bens permanentes que compõem o patrimônio do Município, conforme os princípios da publicidade e transparência. Lei de Acesso à Informação. Matéria que não está elencada no rol daquelas de iniciativa reservada do Poder Executivo (art. 24, § 2º, da Constituição Estadual), além de não impor atribuições a órgãos públicos, interferência na Administração do Município, ou fixação de prazos, e, portanto, não viola o princípio da reserva da administração (art. 47, incisos II, XIV, XIX, da Constituição Estadual). Ação julgada improcedente.

I. Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo PREFEITO DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO em face da CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO, tendo por objeto a Lei nº 14.982, de 16 de agosto de 2024, do Município de Ribeirão Preto, que “*institui a política municipal de transparência dos bens públicos*”, de iniciativa parlamentar, por alegada violação aos artigos 5º, 24, §2º, 2, 47, incisos II, XIV e XIX, e 144, todos da Constituição Estadual. Sustenta inconstitucionalidade por vício de iniciativa e por violação ao princípio da separação de poderes, porque se trata “*de matéria inserida na reserva da Administração, adentrando em disposições sobre gestão e organização administrativa da Administração Pública Municipal, cujo projeto de lei é de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo.*” (textual – fls. 06). Pede a procedência da ação, com pedido de liminar, para ser declarada a inconstitucionalidade da Lei nº 14.982, de 16 de agosto de 2024, do Município de Ribeirão Preto.

A liminar foi indeferida pela decisão de fls. 53/54.

A Procuradoria Geral do Estado, conquanto intimada, ficou inerte (cf. certidão de fls. 62).

O Sr. Presidente da Câmara Municipal de Ribeirão Preto prestou informações (fls. 64/69), e defendeu a higidez do diploma legal, afirmando, em suma, que não fere os dispositivos constitucionais referidos na inaugural, tampouco contém vício de iniciativa, inserindo-se na competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local, além de não criar despesas.

A Procuradoria Geral de Justiça, em seu parecer de fls. 119/127, opinou pela improcedência da ação. Este, em síntese, o relatório.

II. O pedido não comporta acolhimento.

Reproduz-se o teor integral da impugnada Lei nº 14.982, de 16 de agosto de 2024, do Município de Ribeirão Preto:

“Art. 1º Fica instituída no Município de Ribeirão Preto a Política Municipal de Transparência dos Bens Públicos, que consiste na publicação do inventário dos bens permanentes que compõem o patrimônio público municipal, nos termos desta Lei.

§ 1º A publicação referida no caput deverá ser feita por meio dos portais eletrônicos oficiais dos Poderes Legislativo e Executivo do Município.

§ 2º Entende-se por inventário, o procedimento administrativo que se constitui no levantamento físico e financeiro de todos os bens do ativo permanente do Município.

§ 3º Devem constar obrigatoriamente no inventário:

I - os bens públicos móveis de valor superior a 5 (cinco) salários-mínimos;

II - os bens públicos imóveis de valor inferior a 5 (cinco) salários-mínimos, mas cujo conjunto possua valor total maior do que 10 (dez) salários-mínimos;

III - os bens públicos imóveis de uso especial e dominicais;

IV - os bens públicos intangíveis.

§ 4º Os bens públicos imóveis dominicais não precisam ter sua localização discriminada no inventário.

§ 5º Todos os bens permanentes inventariados deverão ter seu valor discriminado.

§ 6º Deverá constar no inventário seção específica para discriminação da frota de veículos automotores de propriedade do Município.

Art. 2º Todas as movimentações de bens referidos no § 3º do art. 1º devem ser registradas e publicadas nos portais eletrônicos oficiais do respectivo Poder.

Art. 3º O reaproveitamento, movimentação, alienação, baixas e outras formas de desfazimento de material permanente deverão obedecer às disposições da Lei nº 14.133/2021 ou legislação específica que a vier substituir.

Art. 4º Deverão constar nesta listagem os bens alugados de terceiros e os bens próprios que estão alugados ou cedidos para terceiros.

Art. 5º A lista dos bens mencionados nesta Lei deverá permitir a filtragem por, no mínimo:

I - órgão ou entidade governamental;

II - valor;

III - status do bem: se dominical, de uso especial, de uso comum ou alugado;

IV - data de aquisição ou aluguel;

V - forma de aquisição, se foi através de licitação, dispensa de licitação, doação, desapropriação, permuta, entre outros;

VI - se estiver em regime de concessão, cessão ou assemelhado, inclusive incluindo a empresa ou entidade responsável.

Parágrafo único. Deverá ser possibilitada a exportação da referida lista em formato de planilha ou de documento PDF.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor 200 (duzentos) dias após sua publicação.”

(fls. 49/51)

As leis de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo são aquelas elencadas no § 2º do artigo 24 da Constituição Estadual – dispositivo aplicado aos Municípios por força do artigo 144 do mesmo diploma legal. Por exclusão, e abstraídas ainda aquelas de competência privativa do Poder Legislativo (§ 1º do artigo 24), as demais matérias inserem-se em princípio na esfera de competência de “qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos”, conforme dispõe o “caput” do referido art. 24.

A iniciativa do Poder Legislativo constitui a regra. Já a iniciativa reservada do Chefe do Executivo é exceção e só se configura nas hipóteses previstas na Carta Estadual e que devem ser interpretadas restritivamente (art. 24, § 2º).

O ato normativo aqui impugnado está a cuidar de diretrizes de caráter geral e abstrato de política de transparência e publicidade, assegurando condições aos cidadãos de tomarem conhecimento dos bens permanentes que compõem o patrimônio do Município. Não versa em princípio sobre organização da administração, tampouco sobre criação ou extinção de órgãos públicos.

O de que se trata é de seara legiferante de competência suplementar à Lei de Acesso à Informação – Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 –, que prevê a obrigatoriedade de os órgãos públicos promoverem, “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.” (artigo 8º, “caput”).

Como anotado no parecer da D. Procuradoria Geral de Justiça, cujas considerações são aqui adotadas adicionalmente como “ratio decidendi”, ***“Essa lei, de caráter nacional, amplia sensivelmente os canais de transparência governamental – sepultando a tradição da opacidade estatal – e contém requisitos mínimos, o que não impede que a obra legislativa municipal disponha para além, aprofundando a visibilidade da gestão da ‘res publicae’.”*** (fls. 126).

A matéria abordada na lei municipal impugnada não está dentre aquelas reservadas exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo (§ 2º do art. 24 da Constituição Bandeirante). Não versa sobre gestão ou organização administrativa, não havendo falar em inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa.

Conhecida a recente orientação do Colendo Supremo Tribunal Federal no julgamento R.E. 878.911 (Tema 917 de Repercussão Geral): ***“Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.” “Decisão: O Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. No mérito, por maioria, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria, vencido o Ministro Marco Aurélio. Não se manifestaram os Ministros Celso de Mello e Rosa Weber.”*** (RE nº 878.911, Tema nº 917 v.u. j. de 30.09.16 DJ-e de 11.10.16 - Relator Ministro GILMAR MENDES).

Não é demasiado anotar que a lei sob exame insere-se na função de fiscalização exercida pelo Poder Legislativo sobre o Poder Executivo, nos termos do que dispõe o artigo 31, “caput”, da Constituição Federal, ao disponibilizar aos municípios informação sobre os bens públicos municipais, como corolário dos princípios da transparência e publicidade da Administração Pública em relação a seus atos.

A jurisprudência desta Órgão Especial registra número considerável de precedentes sobre matéria assemelhada:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 14.614, de 1º de outubro de 2021, do Município de Ribeirão Preto, de iniciativa parlamentar, 'dispõe sobre a obrigatoriedade da Prefeitura do Município de Ribeirão Preto fazer constar no portal da administração pública, direta e indireta, canais de denúncia contra violência à mulher' - Vício de iniciativa Inocorrência - Iniciativa legislativa comum - Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal (Tema 917) Lei local dispôs sobre matéria cuja iniciativa não é reservada ao Chefe do Poder Executivo, tampouco se encontra na reserva da Administração Norma contempla a obrigatoriedade de divulgação pela Administração Pública de canais de denúncia para facilitar o enfrentamento da violência contra a mulher, sem descer a detalhes na forma e no conteúdo da execução do comando legal, que ficará a cargo do poder discricionário do Executivo local - Princípio da publicidade administrativa e direito de acesso à informação - Transparência na administração pública Efetivação de política pública - Inconstitucionalidade não caracterizada Precedente deste Colendo Órgão Especial - Ação julgada improcedente.” (Órgão Especial, Direta de Inconstitucionalidade nº 2266708-82.2021.8.26.0000, Rel. o Des. ADEMIR BENEDITO, j. 22.06.2022).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 2.381, de 14 de julho de 2021, do Município de Santa Cruz das Palmeiras, de iniciativa parlamentar e com integral veto do Prefeito, que determinou a publicização, em Portal de Transparência, da íntegra de processos licitatórios e/ou convênios, em até 30 dias após a assinatura do respectivo contrato Alegação do Prefeito local de usurpação da sua competência privativa para iniciativa de leis sobre a organização de atividades da Administração, além de criar regra geral que já existe na Lei Geral de Licitações - VÍCIO DE INICIATIVA Não ocorrência Lei objurgada que disciplina interesse local dentro da competência suplementar autorizada na forma do artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal, para dar maior amplitude à publicidade de processos licitatórios ou convênios cujos contratos já foram celebrados pela Administração, sem violação do seu sigilo durante a fase de concorrência - RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO Não violação - Situação que a publicidade atende o interesse público, não é matéria privativa de qualquer dos Poderes e sua disponibilização em sítio eletrônico é de baixo custo, conforme precedente jurisprudencial do TEMA 917, em repercussão geral, do Supremo Tribunal Federal COMPETÊNCIA DA UNIÃO Não violação Princípio geral da publicidade de contratos firmados pela Administração, conforme artigo 61 da Lei 8.666/93, que pode ser suplementado (e potencializado) pela administração municipal Precedentes deste Órgão Especial - Ação julgada improcedente.*” (Órgão Especial, Direta de Inconstitucionalidade nº 2184535-98.2021.8.26.0000, Rel. o Des. JACOB VALENTE, j. 20.04.2022).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Pretensão em desfavor da Lei nº 1.410/2020, promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal da Estância Balneária do Município de Ilhabela, que dispõe sobre transparência na contratação de serviços e aquisição de produtos na modalidade carta convite e contratos com dispensa ou inexigibilidade de licitação, nos seguintes termos: “Fica o Poder Executivo obrigado, nos casos de contratação através da modalidade de Carta Convite, ou ainda contratação com dispensa ou inexigibilidade de licitação, a dispor no Portal de Transparência da Prefeitura, em local próprio, todos os instrumentos convocatórios ou editais, e respectivos contratos, com antecedência mínima de 15 (quinze) dias antes da data da apresentação das propostas”. Essa lei trata da transparência na contratação de serviços e aquisição de produtos na modalidade carta convite e contratos com dispensa ou inexigibilidade de licitação em site oficial do Executivo. Reserva de iniciativa por parte do Executivo. Inocorrência. Iniciativa do Poder Legislativo. Possibilidade. Alegação de obrigação irrazoável à administração. Insustentação. Dever de transparência inerente à administração pública. Ausência de afronta aos artigos 1º, 5º e 144 da Constituição Estadual, à independência e à harmonia dos Poderes. Ação julgada improcedente.” (Órgão Especial, Direta de Inconstitucionalidade nº 2031277-05.2020.8.26.0000, Rel. o Des. JAMES SIANO, j. 4.08.2021).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 3.620 de 16 de junho de 2020, do Município de Itápolis, que dispõe sobre a publicação de respostas de requerimentos aprovados pela Câmara no veículo oficial de imprensa do município. Alegação de violação ao princípio da Separação de Poderes. Inocorrência. Norma que se restringe a cuidar de matéria referente ao direito de acesso à informação à população local. Nítido respeito aos princípios da publicidade e transparência. Inexistência de conflito entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo. Matéria que não se encontra no rol de iniciativa reservada do Poder Executivo elencado no parágrafo 2º do artigo 24 da Constituição Estadual, bem como não impõe atribuições a órgãos públicos ou interferência na Administração do Município, e, portanto, não viola o princípio da Reserva da Administração previsto no (art. 47, incisos II, XIV, XIX). De rigor a declaração de constitucionalidade da Lei nº 3.620 de 16 de junho de 2020, do Município de Itápolis. Ação direta julgada improcedente.” (Órgão Especial, Direta de Inconstitucionalidade nº 2189157-60.2020.8.26.0000, Rel. a Des. CRISTINA ZUCCHI, j. 7.07.2021).

“Lei do Município de Mauá que dispõe sobre a obrigatoriedade da divulgação de informações sobre obras públicas paralisadas, como motivos, tempo de interrupção e nova data prevista para término. Vício de iniciativa inexistente. Princípio da publicidade prevalecente. Prestígio à transparência governamental, de iniciativa concorrente. Precedente deste colegiado. Ação improcedente.” (Órgão Especial, Direta de Inconstitucionalidade nº 2300702-38.2020.8.26.0000, Rel. o Des. SOARES LEVADA, j. 23.06.2021).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n. 5.919, de 25 de outubro de 2019, do Município de Valinhos, que dispõe sobre a garantia da divulgação, no site oficial da Prefeitura Municipal de Valinhos, da ficha de manutenção dos veículos oficiais da Administração Direta e Indireta. I. AUSÊNCIA DE PARAMETRICIDADE. Controle abstrato de constitucionalidade que somente pode se fundar na Constituição Estadual. Análise restrita aos dispositivos constitucionais invocados. II. INOCORRÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA E DE USURPAÇÃO DE MATÉRIA INSERIDA NARESERVA DA ADMINISTRAÇÃO. DEVER DE TRANSPARÊNCIA. Imposição genérica à Municipalidade da obrigação de divulgar a ficha de manutenção dos veículos oficiais da Administração Direta e Indireta. Poder de suplementar a legislação federal e estadual, dando cumprimento ao princípio da publicidade e ao dever de transparência na Administração Pública. III. INEXISTÊNCIA DE VÍCIO DECORRENTE DA AUSÊNCIA DA PREVISÃO DA FONTE DE CUSTEIO. Precedentes. Ação julgada improcedente, revogada a liminar concedida.” (Órgão Especial, Direta de Inconstitucionalidade nº 2286685-31.2019.8.26.0000, Rel. o Des. MOACIR PERES, j. 28.10.2020).

III. Pelo exposto, julgam improcedente a presente ação direta de inconstitucionalidade.

AROLDO VIOTTI