TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2024.0000835559

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2153647-44.2024.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MARÍLIA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE MARÍLIA.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO IMPROCEDENTE, CASSADA A LIMINAR. 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), ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, AROLDO VIOTTI, RICARDO DIP, FIGUEIREDO GONÇALVES, 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, GOMES VARJÃO, ÁLVARO TORRES JÚNIOR, BERETTA DA SILVEIRA, FRANCISCO LOUREIRO, XAVIER DE AQUINO E DAMIÃO COGAN.

São Paulo, 4 de setembro de 2024.

VICO MAÑAS
RELATOR
Assinatura Eletrônica

Documento enviado para assinatura ao(s): CABO RENATO ABDALA.
Para verificar a(s) assinatura(s), utilize o seu validador preferencial.
Ou acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/pg/abrirConferencia.do e informe o processo 2153647-44.2024.8.26.0000 e código 8vt0HTbg.

Direta de Inconstitucionalidade nº 2153647-44.2024.8.26.0000
Autor: Prefeito do Município de Marília
Réu: Presidente da Câmara Municipal de Marília
Comarca: São Paulo
Voto nº 47.558

1. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE de autoria do Prefeito de Marília em face da Lei Municipal nº 9.132, de 16 de maio de 2024, de iniciativa parlamentar e promulgada pela Câmara Municipal após veto total, que obriga o Município "a publicar, no sítio eletrônico oficial da Prefeitura, demonstrativos de arrecadação e de destinação dos recursos decorrentes da aplicação de multas de trânsito";
2. Aplicação dos princípios constitucionais do acesso à informação e da publicidade administrativa, em coroação à transparência governamental – matéria não reservada à Administração – Tema 917 do STF e art. 24, § 2º, da CE - inocorrência da alegada violação à separação de poderes e aos arts. 5º e 47, II, XI, XIV e XIX, "a", da Constituição Estadual – obrigação já imposta ao Poder Público pelo ordenamento constitucional, apenas repetida pela lei local;
3. Dados a serem divulgados e forma de divulgação determinados pela norma que não representam excesso em relação ao art. 8º da Lei de Acesso à Informação – leading case que originou o Tema 917 do STF significativamente mais intrusivo e ainda sim considerado constitucional;
4. Ausência de previsão de dotação orçamentária não implica a existência de vício de inconstitucionalidade por desrespeito aos arts. 25 e 176, I, da CE, e 113 do ADCT, mas apenas a inexequibilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada;
5. Ação julgada improcedente.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Marília em face da Lei Municipal nº 9.132, de 16 de maio de 2024, de iniciativa parlamentar e promulgada pela Câmara Municipal após veto total, que obriga o Município "a publicar, no sítio eletrônico oficial da Prefeitura, demonstrativos de arrecadação e de destinação dos recursos decorrentes da aplicação de multas de trânsito".

Alega que a norma questionada viola os arts. 5º, 25, 47, II, XI, XIV e XIX, "a", da Constituição Estadual, e o art. 113 do

Documento enviado para assinatura ao(s): CABO RENATO ABDALA.
Para verificar a(s) assinatura(s), utilize o seu validador preferencial.
Este documento foi assinado digitalmente por CARMEN NOGUEIRA DE MARA MUNICIPAL DE VOTUPORANGA/SP.
Para verificar as assinaturas, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/esaj/portal.do?servico=190090 e informe o processo 2153647-44.2024.8.26.0000 e código 8vt0HTbg.

ADCT, aplicáveis aos municípios por força dos arts. 144 da CE e 29 da CF, porque impõe ao Poder Executivo a obrigação de divulgar dados sobre utilização de recursos provenientes de multas de trânsito, em detrimento da separação de poderes e da reserva de administração. Ademais, criadas despesas para o erário não previstas no orçamento municipal, sem indicação da respectiva fonte de custeio. Postula, assim, a declaração de inconstitucionalidade do regramento.

Deferida liminar para suspender os efeitos da Lei Municipal nº 9.132, de 16 de maio de 2024, até o julgamento da ação por este colegiado (fls. 70/71).

A Câmara Municipal de Marília prestou informações às fls. 80/94, defendendo a constitucionalidade da lei.

Citada, a Procuradoria-Geral do Estado não se manifestou (fl. 136).

A douta Procuradoria-Geral de Justiça opinou pela improcedência da ação.

É o relatório.

A arguição de inconstitucionalidade recai, como visto, sobre a Lei nº 9.132, de 16 de maio de 2024, de Marília, de iniciativa parlamentar e promulgada, após derrubada de veto total do Prefeito, pelo Presidente da Câmara de Vereadores daquele Município e constante do documento à fl. 63, cujo conteúdo abaixo se transcreve:

LEI Nº 9.132/2024

FICA O MUNICÍPIO OBRIGADO A PUBLICAR, NO SÍTIO ELETRÔNICO OFICIAL DA

Documento enviado para assinatura ao(s): CABO RENATO ABDALA.
Para verificar a(s) assinatura(s), utilize o seu validador preferencial.
Este documento foi assinado digitalmente por CÂMARA MUNICIPAL DE VOTUPORANGA/SP.
Para verificar as assinaturas, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/pg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 2153647-44.2024.8.26.0000 e código 8vt0HTbg.

PREFEITURA, DEMONSTRATIVOS DE ARRECADAÇÃO E DE DESTINAÇÃO DOS RECURSOS DECORRENTES DA APLICAÇÃO DE MULTAS DE TRÂNSITO.

Art. 1º. Fica o Município obrigado a publicar, mensalmente, no sítio eletrônico oficial da Prefeitura, demonstrativos de arrecadação e de destinação dos recursos decorrentes da aplicação de multas de trânsito em Marília.

Art. 2º. A publicação de que trata esta lei consistirá de relatório, informando o número total de multas de trânsito aplicadas no Município de Marília por:

I – radares, lombadas eletrônicas e outros equipamentos de fiscalização;

II - agentes de trânsito, para as infrações realizadas por anotação ou por meio de aplicativo.

Art. 3º. Além das informações previstas no art. 2º desta Lei, a publicação conterá informações quanto à destinação dos recursos arrecadados com aplicação de multas, principalmente quanto ao custeio dos órgãos responsáveis pela gestão do trânsito, à aplicação na melhoria da sinalização, aos recursos aplicados em sinalização, à fiscalização, à engenharia de tráfego e de campo, às campanhas educativas congêneres e demais investimentos.

Art. 4º. O Executivo poderá regulamentar a presente Lei, no que couber.

Art. 5º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

À primeira vista, a norma, proveniente do Legislativo, parece padecer de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, por estipular, com todas as letras, obrigações ao Poder Executivo, impondo a divulgação de dados sobre arrecadação e destinação de multas de trânsito, privando a Administração de averiguar a conveniência, oportunidade e viabilidade da publicação das informações aludidas.

Daí o deferimento da liminar para sobrestar a eficácia do regramento.

Todavia, agora em análise mais aprofundada, no mérito, não se vislumbra a propalada inconstitucionalidade, em

Documento enviado para assinatura ao(s): CABO RENATO ABDALA.
Para verificar a(s) assinatura(s), utilize o seu validador preferencial.
Este documento foi assinado digitalmente por CARMEN NOGUEIRA DE MORAES e CAMARA MUNICIPAL DE VOTUPORANGA/SP.
Para verificar as assinaturas, acesse https://esaj.tjsp.jus.br/esaj/portal.do?servico=740000 e código 8vt0HTbg.

conformidade com a compreensão reiterada deste Órgão Especial sobre leis semelhantes, que tratam da transparência de informações de interesse público.

A começar pelo fato de que a matéria em tela – divulgação de dados sobre arrecadação com multas por infrações de trânsito - não é reservada à Administração, podendo, sim, ser objeto de projeto de lei originado da Câmara dos Vereadores. Afinal, não trata da estrutura do Poder Executivo ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos, consoante o Tema 917 do STF e o art. 24, § 2º, da CE. Por conseguinte, não infringidos os arts. 5º e 47 da CE.

Nessa linha, a posição deste OE:

"Na hipótese em tela, a norma combatida dispõe sobre a obrigatoriedade de divulgação, através da Internet e em listagem impressa, dos medicamentos disponíveis e indisponíveis na rede municipal de saúde, com atualização diária. Com efeito, a determinação de divulgação de informações através da Internet e por via impressa não viola o princípio constitucional da separação dos Poderes, tampouco os dispositivos da Constituição Estadual, uma vez que a matéria tratada na norma objurgada não constitui reserva legal do Chefe do Poder Executivo ou reserva da Administração." (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2333048-37.2023.8.26.0000; Relator (a): Luciana Bresciani; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 24/04/2024; Data de Registro: 30/04/2024).

"A previsão da edição de material informativo, denominado Guia da Saúde, com a finalidade de divulgar e informar à população as ações e serviços na área de saúde no Município de Guarulhos, visando assegurar o acesso e a orientação dos usuários do sistema aos locais próprios de atendimento, não ofende os dispositivos constitucionais invocados pelo autor, que, por simetria, aplicam-se aos Municípios. A matéria em questão não se encontra dentre as reservadas à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo. Do mesmo modo, não se vislumbra ofensa à separação de Poderes, pois não se trata, no caso, de intervir em ato de gestão do Município. Na realidade, o administrador público está mesmo obrigado a dar publicidade e transparência a todos os seus atos" (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2186750-76.2023.8.26.0000; Relator

Documento enviado para assinatura ao(s): CABO RENATO ABDALA.
Para verificar a(s) assinatura(s), utilize o seu validador preferencial.
Acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/pg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 2153647-44.2024.8.26.0000 e código 8vt0HTbg.
Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por CÂMARA MUNICIPAL DE VOTUPORANGA/SP.
Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por CÂMARA MUNICIPAL DE VOTUPORANGA/SP.
Para verificar a(s) assinatura(s), utilize o seu validador preferencial.
Acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/pg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 2153647-44.2024.8.26.0000 e código 8vt0HTbg.

(a): Décio Notarangeli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 31/01/2024; Data de Registro: 01/02/2024).

No parecer, o Subprocurador-Geral de Justiça pontua (fl. 144):

"Como já escrevi ("Princípio da publicidade", in Princípios de Direito Administrativo, São Paulo: Atlas, 2012, pp. 233-258), em linha de princípio, a disciplina legislativa da publicidade administrativa não se revela como matéria que mereça trato normativo por impulsão exclusiva do Chefe do Poder Executivo, porque seu objeto se situa na iniciativa legislativa comum ou concorrente que é a regra, enquanto é excepcional a atribuição de reserva a certa categoria de agentes, entidades e órgãos".

Na verdade, o regramento debatido reforça a transparência governamental e os princípios do acesso à informação e da publicidade, preceitos a que a Administração Pública está obrigatoriamente sujeita independentemente de lei que assim o determine, já que previstos no art. 111 da CE e nos arts. 5°, XIV, e 37, "caput", da CF.

Eis a compreensão do STF:

"Se os princípios do art. 37, caput, da Constituição da República sequer precisam de lei para serem obrigatoriamente observados, não há vício de iniciativa legislativa em norma editada com o objetivo de dar eficácia específica àqueles princípios e estabelecer casos nos quais, inquestionavelmente, configurariam configurariam administrativamente imorais ou não-isonômicos. administrativamente imorais ou não-isonômicos" (RE 570392 / RS - Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Julgamento: 11/12/2014, Publicação: 19/02/2015, Órgão julgador: Tribunal Pleno).

E, em situação bastante semelhante ao caso aqui tratado:

""RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA ESTADUAL. LEI MUNICIPAL. DIVULGAÇÃO DE DADOS SOBRE MULTAS DE TRÂNSITO NO MUNICÍPIO. (…) 8. A propósito, a publicidade dos atos da Administração e a

Documento enviado para assinatura ao(s): CABO RENATO ABDALA.
Para verificar a(s) assinatura(s), utilize o seu validador preferencial.
Este documento foi assinado digitalmente por CARMEN NO CHACARAS, liberado nos autos em 05/02/2024 às 16:56 e assinado por CÂMARA MUNICIPAL DE VOTUPORANGA/SP.
Para verificar as assinaturas, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/esaj/portal.do?servico=740000 e código 8vt0HTbg.

transparência da gestão pública são princípios constitucionais de direta aplicação aos Municípios – como a qualquer outra esfera federativa (CF/88, art. 37, caput e § 1º) –, sendo fundamentais, também, para a participação dos cidadãos da atuação administrativa e para o controle social sobre o Poder Público (CF/88, art. 37, § 3º; art. 74, § 4º, c/c art. 75 e art. 31, § 3º; art. 163, V). 9. Quanto à iniciativa privativa, o acórdão recorrido está alinhado com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, no sentido de que lei de iniciativa parlamentar pode dispor sobre a publicidade de atos administrativos do Poder Executivo. (...)". (STF, RE 770.329-SP, Rel. Min. Roberto Barroso, 29-05-2014, DJe 05-06-2014).

Diante disso, irrelevante que, na norma impugnada, a redação "obrigue" o Município a publicar os dados que indica, porque, a rigor, somente reitera o que a ordem constitucional já impõe à Administração Pública. A imperatividade da transparência deriva da Constituição, não configurando novidade estabelecida pela lei local.

Acrescente-se que, em sintonia com a ordem constitucional, editada a Lei Federal nº 12.527, chamada Lei de Acesso à Informação, que, em seu art. 8º, estipula que "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".

Como bem ponderado, mais uma vez, pelo Subprocurador-Geral de Justiça (fl. 146):

"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.

Em síntese, a lei impugnada confere concretude ao princípio da publicidade administrativa insculpido no art. 111, da Constituição Estadual, e no art. 37, caput, da Constituição Federal, por meio da tão exigida transparência de todos os atos governamentais e do direito à informação".

Nesse ponto, cabe falar que não se nota excessos

Documento enviado para assinatura ao(s): CABO RENATO ABDALA.
Para verificar a(s) assinatura(s), utilize o seu validador preferencial.
Ou acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/pgLocalizarDocumento.do e digite o código 8vt0HTbg.

na Lei Municipal nº 9.132/2024 que pudessem representar suplementação indevida da disciplina federal da matéria, em prejuízo do pacto federativo. Os seus arts. 2º e 3º instruem quais e como serão divulgadas informações sobre arrecadação e destinação dos valores de multas, mas nada que destoe do que o § 1º, II, do mencionado art. 8º da Lei de Acesso à Informação prevê como mínimo a ser disponibilizado:

> Art. 8º, § 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo: II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros.

Aliás, o elenco de dados acerca dos quais o regramento determina publicidade são essenciais, justamente os esperados para o objetivo a que se propõe. Excluí-los da norma, deixando ao total critério do Executivo quais informações mereceriam divulgação, poderia transformar a lei em letra morta.

Lembrando, como observou a Desembargadora Luciana Bresciani na ADI nº 2333048-37.2023.8.26.0000, que, no leading case que resultou no Tema 917 do STF, a obrigação imposta à Administração pela lei de iniciativa do parlamento (instalação de ao menos duas câmeras de monitoramento em cada escola pública e cercanias no Município do Rio de Janeiro – ARE 878922/RJ) era consideravelmente mais intrusiva do que a debatida nesta ação (necessidade de abertura de procedimento licitatório, obras para instalação dos equipamentos, manutenção, entre outros atos de complexidade evidentemente superior), e mesmo assim foi tida por constitucional.

Cabe aqui citar a compreensão do STJ sobre a questão:

> "No regime de transparência brasileiro, vige o Princípio da

Documento enviado para assinatura ao(s): CABO RENATO ABDALA.
Para verificar a(s) assinatura(s), utilize o seu validador preferencial.
Este documento foi assinado digitalmente por CARMEN NOGUEIRA DE MARA MUNICIPAL DE VOTUPORANGA/SP.
Para verificar as assinaturas, acesse https://esaj.tjsp.jus.br/esaj/portal.do?servico=740000 e código 8vt0HTbg.

Máxima Divulgação: a publicidade é regra, e o sigilo, exceção, sem subterfúgios, anacronismos jurídicos ou meias-medidas." (STJ, REsp n. 1.857.098/MS, relator Ministro Og Fernandes, Primeira Seção, DJe de 24/05/2022).

Ademais, a norma não trata de dados sensíveis que não possam ser revelados. Ao revés, cuida de esclarecimentos de interesse público geral, com o intuito de suprir o legítimo desejo dos administrados de saber onde são empregadas as quantias arrecadadas com infrações de trânsito e, desse modo, fiscalizar sua destinação.

Em suma, o regramento atacado coroa os princípios constitucionais do acesso à informação e da publicidade administrativa, em atendimento ao ditame da máxima transparência governamental.

No mais, igualmente fenece o argumento de infringência aos arts. 25 da CE, e 113 do ADCT.

Sedimentado no STF e neste C. Órgão Especial que a falta de previsão de fonte de custeio para a execução do quanto previsto em lei que crie despesa para a Administração Pública e de estimativa de impacto orçamentário e financeiro não a eiva de inconstitucionalidade, somente impedindo sua aplicação no exercício em que promulgada. Acrescente-se, no que concerne ao art. 113 do ADCT, que a norma aqui discutida não cuida de despesas ou benefícios de ordem fiscal, institutos aos quais se aplica o dispositivo:

"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" (ADI 3.599/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes)

"A exigência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro disposta no Artigo 113 do ADCT deve ser observada no processo legislativo, sendo certo

Documento enviado para assinatura ao(s): CABO RENATO ABDALA.
Para verificar a(s) assinatura(s), utilize o seu validador preferencial.
Este documento foi assinado digitalmente por CARMEN NOGUEIRA DE MORAES e CAMARA MUNICIPAL DE VOTUPORANGA/SP.
Para verificar as assinaturas, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/esaj/portal.do?servico=740000 e código 8vt0HTbg.

que a lei aprovada em desacordo com o seu comando incorre em vício de inconstitucionalidade formal. Contudo, no caso em testilha, a suposta falta de recursos orçamentários não causa a inconstitucionalidade da lei, mas tão somente sua ineficácia no exercício financeiro à sua vigência. Ademais, denota-se que o ato normativo em questão não cria despesas substanciais, conforme consignado nos precedentes supracitados" (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2087669-23.2024.8.26.0000; Relator (a): Marcia Dalla Déa Barone; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 03/07/2024; Data de Registro: 04/07/2024).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal n. 10.023/2024, do Município de Piracicaba que "Institui a política pública de promoção da Saúde Mental, estabelecendo políticas públicas de valorização da saúde mental da população do Município de Piracicaba, e dá outras providências". 1.Vício de iniciativa e afronta à reserva da Administração. Inocorrência. Lei impugnada que institui programa de política de saúde, com vistas a valorização da saúde mental da população, não determinando quais programas serão criados, sequer como serão operacionalizados, questão que competirá ao Poder Executivo, nos termos do artigo 6º da norma hostilizada e se insere na competência concorrente entre Legislativo e Executivo. Inocorrência, igualmente, de afronta aos arts. 25 da Carta Bandeirante e 113 do ADCT na medida em a criação de despesas orçamentárias sem a respectiva fonte de custeio não induz à inconstitucionalidade da norma mas, tão somente, à sua inexequibilidade no ano em que promulgada. Norma que, por outro lado, não cuida de despesas ou benefícios de ordem fiscal. Precedentes. Ação improcedente" (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2055886-13.2024.8.26.0000; Relator (a): Xavier de Aquino; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 26/06/2024; Data de Registro: 28/06/2024).

Frente ao exposto, cassada a liminar concedida, julga-se improcedente a ação.

VICO MAÑAS

Relator

Documento enviado para assinatura ao(s): CABO RENATO ABDALA.
Para verificar a(s) assinatura(s), utilize o seu validador preferencial.
Este documento foi assinado digitalmente por CÂMARA MUNICIPAL DE VOTUPORANGA/SP.
Para verificar as assinaturas, acesse https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sp/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 2153647-44.2024.8.26.0000 e código 8vt0HTbg.