



CÂMARA MUNICIPAL DE UBATUBA

ESTÂNCIA BALNEÁRIA – ESTADO DE SÃO PAULO – CEP 11680-000
UBATUBA – CAPITAL DO SURFE

PROCURADORIA LEGISLATIVA

Proc. nº 281/2022

Ao Setor de Atualização Legislativa

Segue, para atualização do site de Leis, acórdão que julgou procedente ação direta de inconstitucionalidade em face da Lei nº 4.456, de 13 de dezembro de 2021.

Após a atualização, dê ciência ao Presidente da Mesa Diretora.

Era o que nos competia para o momento.

Ubatuba, 23 de janeiro de 2023.

Luiz Gustavo Bastos de Oliveira
Procurador Legislativo
OAB/SP 193610



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2022.0001019276

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2108660-88.2022.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITA DO MUNICÍPIO DE UBATUBA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE UBATUBA.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U. FARÃO DECLARAÇÃO DE VOTO OS EXMOS. SRS. DES. EVARISTO DOS SANTOS E FERREIRA RODRIGUES. IMPEDIDO O EXMO. SR. DES. DÉCIO NOTARANGELI.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), MATHEUS FONTES, AROLDO VIOTTI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, COSTABILE E SOLIMENE, ELCIO TRUJILLO, LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, TASSO DUARTE DE MELO, CAMILO LÉLLIS, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO E VIANNA COTRIM.

São Paulo, 7 de dezembro de 2022

FÁBIO GOUVÊA

RELATOR

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

2108660-88.2022.8.26.0000

Comarca: São Paulo

Autor: Prefeita do Município de Ubatuba

Réu: Presidente da Câmara Municipal de Ubatuba

Voto nº 50.105

Vistos.

Ação direta de inconstitucionalidade. Prefeita do Município de Ubatuba que questiona a Lei Municipal nº 4.456, de 13 de dezembro de 2021, que "dispõe sobre a divulgação prévia, por meio da internet, do cronograma de obras e serviços de pavimentação, tapa-buracos, poda de árvores, roçagem de mato em áreas verdes, troca de lâmpadas e conservação de praças, parques e dá outras providências". Violação ao princípio constitucional de Separação dos Poderes e da "reserva de administração". Lei impugnada, de iniciativa parlamentar, que invade esfera privativa do Poder Executivo, interferindo na liberdade dos atos de gestão da Administração. Violação de preceitos constitucionais (art. 5º e 47, XIV, e art. 144, ambos da Constituição do Estado de São Paulo). Ação direta julgada PROCEDENTE.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, proposta pela Prefeita do Município de Ubatuba, buscando a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 4.456, de 13 de dezembro de 2021, que "*dispõe sobre a divulgação prévia, por meio da internet, do cronograma de obras e serviços de pavimentação, tapa-buracos, poda de árvores, roçagem de mato em áreas verdes, troca de lâmpadas e conservação de praças, parques e dá outras providências*".



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Aduz a autora, em síntese, que o Diploma legal objurgado, de iniciativa parlamentar, padece de vícios material, por violação ao princípio da separação de poderes, e formal, haja vista que a iniciativa da matéria caberia apenas à Chefia do Executivo. Ainda, sustenta afronta à Lei Orgânica do Município de Ubatuba. Argumenta, no mais, que a norma cria despesa sem indicação de fonte de custeio.

Pela decisão de fls. 85/87, deferi a liminar para suspender a eficácia do Diploma legal objurgado, com efeitos *ex nunc*.

Informações do Presidente da Câmara Municipal local às fls. 98/100.

Embora citada, a douta Procuradora-Geral do Estado não se manifestou (fl. 101).

Parecer do douto Subprocurador-Geral de Justiça, Dr. Wallace Paiva Martins Junior, às fls. 105/115, opinando pela parcial procedência da ação direta, a fim de que seja declarada a inconstitucionalidade das expressões "*em seu site oficial, sempre no último dia de expediente do mês*", constante do *caput* do art. 1º, e "*no site do Município com antecedência de no mínimo de (sic) 24 horas*", disposta no art. 3º, da Lei nº 4.456, de 13 de dezembro de 2021, do Município de Ubatuba.

É o relatório.

A ação deve ser julgada procedente.

A lei municipal ora questionada em



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

fiscalização abstrata de constitucionalidade foi publicada com o seguinte teor:

Art. 1º - O Município de Ubatuba divulgará por meio da internet, em seu site oficial, sempre no último dia de expediente do mês, o cronograma de obras, zeladoria e manutenção de serviços previstos para a Secretaria Municipal de Infraestrutura Pública, Secretaria de Obras, para o mês seguinte, indicando:

I - O tipo e um breve descritivo das obras e serviços.

II - O período em que serão realizadas as obras e serviços, preferencialmente indicando as datas e os horários.

III - A localização exata com numeração da via pública ou pontos de referência.

Art. 2º - Fica o Município responsável por divulgar o cronograma dos seguintes serviços:

I - Tapa-buracos;

II - Pavimentação;

III - Implantação do Redutor de Velocidade (lombada/quebra mola);

IV - Roçagem e limpeza de terrenos públicos;

V - Serviços de iluminação (instalação e troca de lâmpadas);

VI - Conservação de praças e parques

VII - Poda de árvores;

VIII - Obras de revitalização em geral.

Art. 3º - Alterações no cronograma deverão ser disponibilizadas no site do Município com antecedência de no mínimo de (sic) 24 horas, informando ao munícipe o novo planejamento, nos termos do Art. 1º e seus incisos.

Art. 4º - As despesas com a execução da presente Lei correrão por conta de verba orçamentária própria.

Art. 5º - Esta Lei entra em vigor em 30 dias contados da data de sua publicação.

Anoto, de início, que cumpre ao Tribunal



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

de Justiça realizar o controle de constitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais e municipais tendo por parâmetro de controle a Constituição Estadual (art. 125, § 2º, da CF-88), e, eventualmente, como já assentado pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal, normas da Constituição Federal que sejam consideradas de "reprodução obrigatória" pelo constituinte estadual, como é o caso daquelas que regem as competências dos entes federativos e o processo legislativo.

Não cabe, destarte, sindicair o ato normativo com base na Lei Orgânica municipal.

No caso ora analisado, a lei municipal, de iniciativa parlamentar, dispõe, em síntese, que a Municipalidade deverá divulgar previamente em seu sítio eletrônico oficial o cronograma de obras e serviços de pavimentação, "tapa-buracos", poda de árvores, roçagem de mato em áreas verdes, troca de lâmpadas e conservação de praças e parques.

E, em que pese este Colendo Órgão Especial venha convalidando atos normativos que consagrem o princípio da publicidade, que é um dos vetores que orientam a ação da Administração Pública, conforme previsão do art. 37, *caput*, da CF-88, e do art. 111 da Constituição Bandeirante, a norma questionada invade competência privativa do Poder Executivo.

O Diploma legal impugnado, ao prever o dever da Prefeitura Municipal de dar publicidade ao cronograma de obras, zeladoria e manutenção de serviços previstos para a Secretaria Municipal de Infraestrutura Pública e Secretaria de Obras, acabou por interferir na organização administrativa, ao determinar a forma - art. 1º,



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

caput, da norma municipal – e o conteúdo da divulgação – incisos do art. 1º e arts. 2º e 3º. Deste modo, a lei em questão impõe ao Poder Executivo, sem que haja margem de escolha, a obrigação de publicizar o cronograma de obras e serviços ao modo previsto, violando o princípio da reserva da administração e se mostrando atentatória à separação dos Poderes.

Conforme definição apresentada por Paulo Henrique Macera (“Reserva de administração: delimitação conceitual e aplicabilidade no direito brasileiro”. In: *Revista Digital de Direito Administrativo*, vol. 1, n. 2, pp. 333-376, 2014), “[a] reserva de administração em sentido estrito tem por função a proteção da Administração Pública, visando resguardar o núcleo central da função administrativa contra indevidas ingerências”, as quais podem partir tanto do Judiciário quanto do Legislativo.

Dentre as possíveis ingerências indevidas no campo próprio de atuação da Administração Pública está, justamente, a violação da iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo com relação a determinadas matérias que o texto constitucional destacou por serem especialmente sensíveis aos interesses administrativos. A ideia por trás dessa construção gira em torno de preservar a harmônica separação dos Poderes do Estado (art. 2º da CF-88 e art. 5º da CE).

O Poder Legislativo, portanto, não pode impor ao Poder Executivo obrigações tais quais dispostas na lei impugnada, que dizem respeito à divulgação antecipada de dados de planejamento e organização de obras e serviços. Tratando-se de mera planificação, sujeita a alterações pelas mais distintas razões, não pode tornar-se a publicidade do cronograma condição para a execução dos



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

serviços, porquanto a não elaboração de cronograma, ou mesmo sua modificação, implicaria óbice à realização dos serviços, evidenciando-se, portanto, a interferência nos atos de gestão.

Inegável, assim, a interferência na gestão administrativa municipal, uma vez que compete ao Executivo a direção superior da Administração, bem como a prática de atos de gestão típica e ordinária e a disciplina de sua organização e funcionamento, nos termos dos arts. 5º e 47, inc. XIV, da Constituição Bandeirante, também aplicável aos Municípios por força do seu art. 144.

Vale mencionar precedentes deste Colendo Órgão Especial, a respeito de matéria semelhante:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Lei nº 5.184, de 18.10.21, de Tremembé, dispendo sobre a inclusão de informações no carnê de IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano), ISS (Impostos Sobre a Prestação de Serviços), taxa de Licença e dá outras providências.

Vício de iniciativa. Inocorrência. Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal. Causa petendi aberta. Possível análise de outros aspectos constitucionais da questão.

Organização administrativa. Vício configurado. A pretexto de prestigiar a publicidade e transparência, a lei impugnada invadiu esfera privativa do Executivo. A divulgação dos dados como pretendida, interfere diretamente na liberdade de decisão da Administração.

Além disso, norma tratou da forma 'o que' deverá ser divulgado e 'como' deve ser feita essa divulgação.

Inadmissibilidade.

Cabe ao Executivo a gestão administrativa. Desrespeito ao princípio constitucional da 'reserva de administração' e separação dos poderes. Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 47, inciso XIV e 144 da Constituição



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Estadual). **Ação procedente.** (Direta de Inconstitucionalidade n° 2260474-84.2021.8.26.0000, Relator Designado Des. Evaristo dos Santos, j. 03.08.2022).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei n° 5.650, de 11 de novembro de 2020, do Município de Mauá, que "altera a Lei n° 5.413, de 22 de novembro de 2018, que autoriza o Poder Executivo à obrigatoriedade da divulgação do serviço de Auxílio-funeral/sepultamento em casos de condições precárias, gratuito e de baixo custo, oferecido pelo município de Mauá" - A lei impugnada (Lei 5.650/2020) alterou o art. 2° da Lei 5.413/2018, que passou a ter dois incisos - O inciso I reproduz o anterior caput do art. 2° e nele não há inconstitucionalidade, pois apenas traz obrigação genérica de publicidade, de divulgação de informação à população do Município de Mauá acerca do serviço público de "Auxílio-funeral/sepultamento" - Contudo, o inciso II trouxe acréscimo à Lei 5.413/2018, passando a estabelecer que o disposto na lei dar-se-á mediante "os informativos quanto ao serviço gratuito e de baixo custo deverão ser divulgados em todos os órgãos públicos, incluindo hospitais, posto de saúde, Unidades de Pronto Atendimento (UPA), e demais, com cartazes em locais visíveis para seu devido conhecimento e postulação se necessário" - Apenas nesse ponto (inciso II do art. 2° da Lei 5.413/2018, na redação dada pelo art. 1° da Lei 5.650/2020), verifica-se inconstitucionalidade, ao dispor sobre a obrigação a ser cumprida (a forma de divulgação), interferindo sobre o funcionamento da Administração e a prática de gestão administrativa, violando o princípio da reserva da Administração e o princípio da separação de poderes (arts. 5° e 47, XIV e XIX, "a", da CE, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta) - Precedente - Inconstitucionalidade parcial.

Ação julgada parcialmente procedente, para declarar inconstitucional o inciso II do art. 2° da Lei n° 5.413, de 22 de novembro de 2.018, na



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

redação dada pelo art. 1º da Lei nº 5.650, de 11 de novembro de 2.020, do Município de Mauá. (Direta de Inconstitucionalidade nº 2297514-37.2020.8.26.0000, j. 29.09.2021).

Por esses motivos, julgo procedente a presente ação direta para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 4.456, de 13 de dezembro de 2021, do Município de Ubatuba.

FÁBIO GOUVÊA
Relator



Voto nº 36.936

Direta de Inconstitucionalidade nº 2108660-88.2022.8.26.0000

Comarca: São Paulo

Autor: Prefeita do Município de Ubatuba

Réu: Presidente da Câmara Municipal de Ubatuba

DECLARAÇÃO DE VOTO VENCEDOR

1 - No contexto do que a doutrina denomina “**regime do poder visível**”, não há dúvida de que é possível (para atendimento da orientação do artigo 37 da Constituição Federal) que o legislativo imponha ao Executivo a obrigação de **divulgar** (no Portal Oficial do Município) **dados relevantes da atividade administrativa**, como já decidiu este C. Órgão Especial em casos semelhantes, por exemplo, na ADIN n. 2126201-42.2019.8.26.0000 (referente à divulgação da destinação de recursos para canis), na ADIN n. 2234052-48.2016.8.26.0000 (referente à divulgação de gastos com publicidade), na ADIN n. 2300702-38.2020.8.26.000 (referente à divulgação de obras públicas paralisadas), na ADIN n. 2281104-35.2019.8.26.0000 (referente à divulgação de licenças ambientais concedidas) e na ADIN n. 2190686-85.2018.8.26.0000 (referente à publicação de contratos e convênios firmados pelo Município), **todas fundamentadas na necessidade de transparência**, bem como na ADI n. 2126475-11.2016.8.26.0000 (referente à identificação dos responsáveis por plantões médicos nos hospitais e postos de saúde), **fundamentada na proteção do exercício da cidadania**.

Afinal, “**a publicidade é exigível tanto para viabilizar o controle dos atos administrativos quanto para proteger direitos de particulares em suas relações com a administração pública**” (ADI n. 2.444/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, j. 06/11/2014).

2 - Não se concebe, entretanto, que o legislativo, **a pretexto de atender o postulado da transparência**, interfira em atos de **gestão administrativa**, avançando sobre matéria que é de competência exclusiva do Poder Executivo.

2.1 - É **o que ocorre no presente caso**, pois a lei impugnada (de autoria parlamentar) impõe ao Poder Executivo, sem margem de escolha, a obrigação de **divulgar previamente**, no último dia do mês, o cronograma dos serviços **previstos para o mês seguinte**, como tapa-buracos, pavimentação, implantação de lombadas, limpeza de terrenos, iluminação, conservação de praças e parques, poda de árvores e obras de revitalização em geral.

Entretanto, diante do princípio da **reserva da administração**, o Poder Legislativo **não pode impor ao Poder Executivo** o cumprimento de **obrigações dessa natureza**, envolvendo divulgação antecipada de dados de **planejamento e organização** de obras e serviços.

2.2 - Sob esse aspecto, é preciso distinguir entre (a) **dados concretos e objetivos**, assim entendidos aqueles **já consolidados**, e **disponíveis** para



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

divulgação, como, por exemplo, aqueles referidos nos precedentes indicados no item “1” acima; e (b) **dados abstratos ou subjetivos** (alteráveis) referentes à **mera previsão** de execução de serviços futuros.

É que para garantir transparência dos **atos da administração**, somente os primeiros (item “a”), ou seja, **aqueles já consolidados**, podem se sujeitar, **em regra**, à obrigatoriedade de publicação (por imposição do legislativo), **sem que tal implique interferência em atos de gestão**.

A questão é diferente no que diz respeito aos dados do item “b” (em cuja hipótese de enquadra a norma impugnada), pois **cronogramas** são atos de **mero planejamento**, e como tal, sua publicação não pode ser exigida (pelo Legislativo) **como condição para realização de serviços** de zeladoria e manutenção.

3. Não se trata, evidentemente, de conferir sigilo ao comportamento estatal, mas de **evitar que o Prefeito seja proibido de realizar obras e serviços** sem prévia apresentação e publicação de cronograma. Da forma como está disposto na norma, se não existir cronograma, o Executivo será obrigado a elaborá-lo (primeira interferência). Se já tiver, não poderá modificá-lo, ou, se modificá-lo, precisará fazer nova publicação, **sem a qual estará impedido de executar os serviços** (segunda interferência).

4. Vê-se, daí, que o dispositivo impugnado **não envolve simples divulgação de dados**, mas, em plano bem mais abrangente, **implica clara interferência em atos de gestão**, pois, se antes a Administração podia organizar livremente sua rotina de serviços, agora (**com a imposição legislativa**), precisa estabelecer (previamente) uma ordem de prioridades, e seguir o cronograma, depois de publicá-la no Portal da Transparência.

Por exemplo, se um serviço de **poda de árvores** agendada para dia 05/01/2023, por algum motivo, não puder ser executado, a Administração **estará impedida de executá-lo no dia seguinte** (como seria normal), ou **em outra data**, sem que ocorra nova publicação com antecedência mínima de 24 horas (artigo 3º).

Não há dúvida, nesse caso, de que a norma impugnada interfere e engessa a dinâmica de atuação na rotina de serviços, violando o **princípio da reserva da administração**.

5. Ante o exposto, acompanhando o voto do eminente relator, **julgo procedente a ação** para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 4.456, de 13 de dezembro de 2021, do Município de Ubatuba.

FERREIRA RODRIGUES
Desembargador



ADIn 2.108.660-88.2022.8.26.0000 – São Paulo

Voto nº **47.103**

Autor: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE UBATUBA

Réu: PRESIDENTE DA CÂMARA DO MUNICÍPIO DE UBATUBA

(Lei Municipal nº 4.456/21)

Rel. Des. **FÁBIO GOUVÊA** – Voto nº **50.105**

DECLARAÇÃO DE VOTO VENCEDOR

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Lei nº 4.456, de 13.12.21, de Ubatuba, dispondo sobre a divulgação prévia, por meio da internet, do cronograma de obras e serviços de pavimentação, tapa-buracos, poda de árvores, roçagem de mato em áreas verdes, troca de lâmpadas e conservação de praças e parques e dá outras providências

Organização administrativa. *Vício configurado. A pretexto de prestigiar a publicidade e transparência, a lei impugnada invadiu esfera privativa do Executivo. A divulgação dos dados como pretendida, interfere diretamente na liberdade de decisão da Administração.*

Além disso, norma tratou da forma 'o que' deverá ser divulgado e 'como' deve ser feita essa divulgação. Inadmissibilidade.

Cabe ao Executivo a gestão administrativa. Desrespeito ao princípio constitucional da 'reserva de administração' e separação dos poderes. Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 47, inciso XIV e 144 da Constituição Estadual).

Ação procedente.

1. Relatório já nos autos.
2. **Entendo procedente a ação.**

Trata-se de **ação direta de inconstitucionalidade** do Prefeito Municipal de Ubatuba tendo por objeto a **Lei nº 4.456, de 13.12.21** (fls. 16/17), de iniciativa parlamentar, dispondo sobre a divulgação prévia, por meio da internet, do cronograma de obras e serviços de pavimentação, tapa-buracos, poda de árvores, roçagem de mato em áreas verdes, troca de lâmpadas e conservação de praças e parques e dá outras providências.

O I. Relator, Des. **FÁBIO GOUVÊA**, entendeu presente o vício de inconstitucionalidade, apenas quanto ao prazo estabelecido para cumprimento das providências (“*em seu site oficial, sempre no último dia de expediente do mês*”, constante do **caput** do art. 1º, e “*no site do Município com antecedência de no mínimo de 24 horas*”, constante do art. 3º) propondo o acolhimento, apenas de parte da ação.

Data maxima venia, entendo presente o laivo de inconstitucionalidade a fulminar **integralmente** a norma em questão.

Autor sustentou sua pretensão na presença da violação ao princípio da separação dos poderes por deliberar sobre matéria relativa à organização e funcionamento da Administração Pública.

Com o seguinte teor a **Lei nº 4.456**, de **13.12.21**, norma impugnada:

“Art. 1º O Município de Ubatuba divulgará por meio da internet, em seu site oficial, sempre no último dia de expediente do mês, o cronograma de obras, zeladoria e manutenção de serviços previstos para a Secretaria Municipal de Infraestrutura Pública, Secretaria de Obras, para o mês seguinte, indicando:

“I - O tipo e um breve descritivo das obras e serviços.”

“II - O período em que serão realizadas as obras e serviços, preferencialmente indicando as datas e os horários.”

“III - A localização exata com numeração da via pública ou pontos de referência.”

“Art. 2º Fica o Município responsável por divulgar o cronograma dos seguintes serviços:”

“I. - Tapa-buracos”

“II - Pavimentação”

“III - Implantação do Redutor de Velocidade (lombada/quebra mola)”

“IV - Roçagem e limpeza de terrenos públicos”

“V - Serviços de iluminação (instalação e troca de lâmpadas)”

“VI - Conservação de praças e parques”

“VII - Poda de árvores”

“VIII -Obras de revitalização em geral”

“Art. 3º Alterações no cronograma deverão ser disponibilizadas no site do Município com antecedência de no mínimo de 24 horas, informando ao município o novo planejamento, nos termos do Art. 1º e seus incisos.”

“Art. 4º - As despesas com a execução da presente Lei correrão por conta de verba orçamentária própria.”

“Art. 5º Esta Lei entra em vigor em 30 dias contados da data de sua publicação.” (destaquei – fls. 16/17).

Acompanho inicialmente, o I. Relator quanto **inadmissibilidade**, para fins de declaração de inconstitucionalidade, de se apontar desrespeito à **Lei Orgânica Municipal**.

No mais, diferentemente de Sua Excelência, entendo **configurada** afronta à **separação de poderes não apenas** quanto ao local a serem divulgadas tais informações – site oficial – ou quanto ao prazo estabelecido, mas na **integralidade** da norma.

Não se ignora que este **Eg. Órgão Especial** tem convalidado normas dispondo sobre a **divulgação e publicidade** de atos administrativos, por **não** haver, em tais casos, invasão de competência privativa do Executivo.

Nesse sentido: ADIn nº 2.176.155-57.2019.8.26.0000 – v.u. j. de



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

06.11.19 – Rel. Des. **ANTONIO CARLOS MALHEIROS**; ADIn nº 2.212.372-02.2019.8.26.0000 – v.u. j. de 10.06.20 – Rel. Des. **CRISTINA ZUCCHI**, dentre outros.

Porém, à luz das **peculiaridades** do caso concreto, entendo **configurado** o vício de inconstitucionalidade.

A pretexto de conferir **publicidade e transparência** a atos administrativos, a lei impugnada **invadiu** esfera privativa do Executivo.

A **Lei nº 4.456/21** 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.

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 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 governamental.**”* (destaquei e grifei – “Direito Municipal Brasileiro” – 2021 – 19ª ed. – Ed. JusPODIVM e Malheiros Editores – Cap. XI – 1.2. – p. 498).

No caso em questão, a lei objurgada interfere na **organização administrativa**, ao tratar da **forma** (art. 1º *caput* – no site oficial, no último dia do mês, o cronograma de serviços de obras, zeladoria e manutenção dos serviços previstos para a Secretaria de Infraestrutura Pública e Secretaria de Obras) e do **conteúdo** (incisos I, II e III do art. 1º - o tipo e o descritivo das obras e serviços; o período, datas e horários em que serão realizados e localização exata com a numeração da via pública ou pontos de referência; incisos I, II, III, IV, V, VI, VII e VIII do art. 2º - descrevendo quais serviços deverão ser divulgados e art. 3º - informações sobre alterações e novo planejamento), tema **peculiar** à Administração.

Não se volta, repita-se, contra a prestação das informações, em si, mas, como reiteradamente sustentado, contra a **forma**, o *modus operandi* – atos de gestão e organização – pela qual ela deverá ser efetivada, **matéria**, inequivocamente, **peculiar** à esfera de **atividade executiva**, que, não respeitada, **afronta** a separação de poderes (primado constitucional não disponível) bem como à reserva da Administração.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Preceitos do questionado diploma legal, inequivocamente, estão, além de dar publicidade sobre serviços municipais, cria **obrigações** (atos de gestão e organização) ao Poder Executivo local, o que **não** se figura constitucional à luz de segura orientação esta Corte.

Norma, repita-se, ao estabelecer quais informações e de que forma devem elas ser feitas, fere o princípio da separação dos poderes.

Questões são afetas à competência administrativa inerente ao Poder Executivo, não admitindo intervenção parlamentar.

Em recentes julgados deste **Eg. Órgão Especial**, reputou-se **inconstitucional** interferência do Poder Legislativo no âmbito administrativo, em casos similares:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 5.650, de 11 de novembro de 2020, do Município de Mauá, que 'altera a Lei nº 5.413, de 22 de novembro de 2018, que autoriza o Poder Executivo à obrigatoriedade da divulgação do serviço de Auxílio-funeral/sepultamento em casos de condições precárias, gratuito e de baixo custo, oferecido pelo município de Mauá' - A lei impugnada (Lei 5.650/2020) alterou o art. 2º da Lei 5.413/2018, que passou a ter dois incisos - O inciso I reproduz o anterior caput do art. 2º e nele não há inconstitucionalidade, pois apenas traz obrigação genérica de publicidade, de divulgação de informação à população do Município de Mauá acerca do serviço público de 'Auxílio-funeral/sepultamento' - **Contudo, o inciso II trouxe acréscimo à Lei 5.413/2018, passando a estabelecer que o disposto na lei dar-se-á mediante 'os informativos quanto ao serviço gratuito e de baixo custo deverão ser divulgados em todos os órgãos públicos, incluindo hospitais, posto de saúde, Unidades de Pronto Atendimento (UPA), e demais, com cartazes em locais visíveis para seu devido conhecimento e postulação se necessário' - Apenas nesse ponto (inciso II do art. 2º da Lei 5.413/2018, na redação dada pelo art. 1º da Lei 5.650/2020), verifica-se inconstitucionalidade, ao dispor sobre a obrigação a ser cumprida (a forma de divulgação), interferindo sobre o funcionamento da Administração e a prática de gestão administrativa, violando o princípio da reserva da Administração e o princípio da separação de poderes** (arts. 5º e 47, XIV e XIX, 'a', da CE, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta) - Precedente -Inconstitucionalidade parcial. Ação julgada parcialmente procedente, para declarar inconstitucional o inciso II do art. 2º da Lei nº 5.413, de 22 de novembro de 2.018, na redação dada pelo art. 1º da Lei nº 5.650, de 11 de novembro de 2.020, do Município de Mauá.”* (destaquei e grifei - ADIn nº 2.297.514-37.2020.8.26.0000- v.u .j. de 29.09.21 - Rel. Des. JOÃO CARLOS SALETTI).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 4.088, de 06 de junho de 2019, do Município de Poá, que determina que sejam incluídas no Portal de Transparência, através do site da Prefeitura Municipal de Poá, as

*informações sobre o andamento das obras realizadas pela Prefeitura. 1) Vício de iniciativa. Inocorrência. Norma que tem como objetivo principal dar publicidade sobre o andamento das obras públicas municipais (art. 1º). 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 artigo 24 da Constituição Estadual. Competência legislativa concorrente. Precedentes do C. STF e deste C. Órgão Especial; 2) Excesso de poder exercido pela Câmara Municipal de Poá, nas disposições do artigo 3º e artigo 4º da norma impugnada (Art. 3º - As informações dos projetos básicos poderá ser traduzido em planilha estimativa, devidamente fundamentada em relatório técnico, sempre que os serviços realizados forem de característica emergencial e de baixa complexidade executiva e Art. 4º - 'As informações sobre as obras realizadas pela Prefeitura devem ser claras e de fácil entendimento à população, devendo constar: início e término; custo total, secretaria fiscalizadora; engenheiro responsável; alcance social e finalidade da obra'), ao definir a forma e o modo de agir da Administração Pública, bem como ao definir o conteúdo da informação a ser disponibilizada, sem deixar margem de escolha ao Administrador, o que malfere a disciplina constitucional pois resulta de iniciativa parlamentar numa hipótese de competência exclusiva do Chefe do Executivo municipal, interferindo, portanto, na esfera administrativa, com violação ao Princípio da Separação dos Poderes. Precedente deste C. Órgão Especial. 3) Irrelevante a arguição de criação de despesas. Eventual ausência de receitas acarreta, no máximo, a inexecução da norma no mesmo exercício em que foi promulgada. Inconstitucionalidade declarada com relação aos artigos 3º e 4º da Lei nº 4.088, de 06 de junho de 2019, do Município de Poá. Ação direta julgada parcialmente procedente, com efeito *ex tunc*. para a parte cuja inconstitucionalidade ora se declara.” (destaquei e grifei – ADIn nº 2.278.439-12.2020.8.26.0000 – v.u. j. de 11.08.21 – Rel. Des. **CRISTINA ZUCCHI**).*

“**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.** Município de Ribeirão Preto. Lei nº 14.296, de 1º de março de 2019, de iniciativa parlamentar, que impõe ao Poder Executivo a obrigação de **gravar nos carnês de IPTU informações sobre o direito de isenção do imposto.** Alegação de ofensa ao princípio da separação dos poderes. Reconhecimento. Norma que institui verdadeira campanha de exercício da cidadania, avançando sobre área de planejamento e gestão. **Matéria reservada à competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo.** Disciplina normativa que, nesse caso, não se confunde com o direito de acesso à informação (na acepção do art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal), nem com o dever de transparência ou publicidade dos atos estatais, pois a isenção de imposto decorre de lei, e não de ato administrativo. Hipótese de competência legislativa concorrente afastada. Ação julgada procedente.” (destaquei – ADIn nº 2.122.419-27.2019.8.26.0000 – v.u. j. de 18.09.19 – Rel. Des. **FERREIRA RODRIGUES**).

Nesse sentido se tem julgado: ADIn nº 2.012.355-52.2016.8.26.0000 –



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

v.u. j. de 11.05.16 – Rel. Des. **RENATO SARTORELLI**; ADIn nº 2.001.604-35.2018.8.26.0000 – v.u. j. de 16.05.18 – Rel. Des. **FERRAZ DE ARRUDA**; ADIn nº 2.217.581-49.2019.8.26.0000, – v.u. j. de 19.02.2020 – Rel. Des. **FRANCISCO CASCONI**.

Assim também já decidi em casos similares: ADIN nº 2.260.474-84.2021.8.26.0000 – p.m. de v. de 03.08.22; ADIN nº 2095344-42.2021.8.26.0000 – p.m. de v. de 16.03.22; ADIn nº 2.195.699-31.2019.8.26.0000 – m. de v. de 06.05.20, ADIn nº 2.262.824-50.2018.8.26.0000 – v.u. j. de 24.04.19 e ADIn nº 2.232.361-62.2017.8.26.0000 – v.u. j. de 16.05.18 de que fui Relator.

Invadiu-se, inequivocamente, seara privativa do Executivo.

Haveria, em outros termos, ofensa ao **princípio constitucional da 'reserva de administração'**. Ele, segundo o **Pretório Excelso**, “... impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo.” (destaquei – RE nº 427.574-ED – j. de 13.12.11 – Rel. Min. **CELSO DE MELLO** – DJE de 13.02.12 e ADI nº 3.343 – j. de 01.09.11 – Plenário – Rel. p/ o Ac. Min. **LUIZ FUX** – DJE de 22.11.11), dentre as quais se enquadra a dos autos – gerenciamento de vagas na rede municipal de ensino.

Impõe-se, assim, a **invalidação integral da Lei Municipal nº 4.456/21** do Município de Ubatuba.

Assim, pelo meu voto, presente o vício de inconstitucionalidade apontado a invalidar a **Lei Municipal nº 4.456, de 13.12.21**, do Município de **Ubatuba**, por afronta aos **arts. 5º, 47, inciso XIV e 144 da Constituição Estadual**.

Mais não é preciso acrescentar.

3. Julgo procedente a ação.

EVARISTO DOS SANTOS
Desembargador
(assinado eletronicamente)



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	9	Acórdãos Eletrônicos	FABIO MONTEIRO GOUVEA	1D48820A
10	11	Declarações de Votos	FERNANDO ANTONIO FERREIRA RODRIGUES	1D5D05C8
12	17	Declarações de Votos	GETULIO EVARISTO DOS SANTOS NETO	1D5DB893

Para conferir o original acesse o site:

<https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do>, informando o processo 2108660-88.2022.8.26.0000 e o código de confirmação da tabela acima.