



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

PARECER EM Ação Direta de Inconstitucionalidade

Processo nº 2149079-29.2017.8.26.0000

Ação Direta de Inconstitucionalidade

Requerente: Prefeito do Município de Tietê

Requeridos: Presidente da Câmara Municipal de Tietê

Ementa: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.602/2017 DO MUNICÍPIO DE TIETÊ, DE INICIATIVA DA CÂMARA DOS VEREADORES, QUE OBRIGA O PODER EXECUTIVO A ENVIAR À CÂMARA MUNICIPAL OS ATOS OFICIAIS RELATIVOS AO QUADRO DE PESSOAL, REGULAMENTAÇÃO DAS LEIS E OUTRAS DECISÕES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS. LEI 3.621/2017, QUE ALTEROU A NORMA IMPUGNADA, DANDO-LHE NOVA REDAÇÃO PARA DISPENSAR O PODER EXECUTIVO DA LEI Nº 3.602/2017 CASO REALIZE A PUBLICAÇÃO DOS DOCUMENTOS, SOB PENA DE REPRESENTAÇÃO DA AUTORIDADE COMPETENTE JUNTO AO MINISTÉRIO PÚBLICO, EM DECORRÊNCIA DE EVENTUAL PRÁTICA DE ATO DOLOSO POR AFRONTA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. PERDA SUPERVENIENTE PARCIAL INTERESSE DE AGIR.

1. Perda parcial do objeto: superveniente falta de interesse de agir em razão de posterior norma editada.
2. Causa de pedir aberta e inconstitucionalidade por arrastamento em relação à parte final do art. 3º da Lei nº 3.602/2017 do Município de Tietê, com a nova redação dada pela Lei Municipal nº 3.621/2017,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

com determinação de oferecimento de representação, em caso de não observância da lei, ao Ministério Público, em decorrência de eventual prática de ato doloso por afronta ao princípio da legalidade – ofensa ao princípio federativo de repartição de competências normativas (divisão espacial de poder) prevista no art. 22, I, da CF/88.

2. Parecer pela parcial procedência.

Douto Desembargador Relator,

Colendo Órgão Especial:

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito Municipal de Tietê para que seja declarada da inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 3.602/2017, de iniciativa do Poder Legislativo.

A liminar foi deferida (fls. 31/32).

A Procuradoria Geral do Estado informou que por ser o ato normativo impugnado de interesse local, não cabe ao Procurador Geral do Estado atuar em sua defesa (fls. 44/45).

A Câmara de Vereadores do Município de Tietê prestou informações, defendendo a constitucionalidade da lei impugnada e comunicando a promulgação da Lei nº 3.621/2017 que alterou a redação da Lei Municipal nº 3.602/17, que passou a contar com a seguinte redação:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Art. 3º. O Poder Executivo estará dispensado ao cumprimento desta Lei, caso realize a publicação dos documentos de que trata o caput do artigo 1º, no sítio eletrônico oficial, no mesmo prazo e condições estabelecidas, sob pena de representação da autoridade competente junto ao Ministério Público, em decorrência de eventual prática de ato doloso por afronta ao princípio da legalidade.

Informou ainda que a Lei Municipal 3.622/2017 também inseriu o parágrafo único ao art. 1º, estendendo os efeitos da lei à Administração Indireta do Município.

Às fls. 60/61 a Câmara Municipal de Tietê afirmou estar prevista na Lei Orgânica do Município a obrigatoriedade de publicação dos atos não normativos, pela imprensa, de forma reduzida.

A Câmara Municipal interpôs agravo interno à decisão que concedeu a liminar (fls. 140/146). A Contraminuta foi apresentada às fls. 155/158. A decisão foi mantida e não se conheceu do agravo (fls. 163/166).

É o relatório.

A carência superveniente do interesse de agir em relação à redação original da lei impugnada restou caracterizada, ensejando a perda do objeto em relação a obrigatoriedade do Poder Executivo de enviar à Câmara Municipal os atos oficiais relativos ao quadro de pessoal.

De fato, foi editada a Lei nº 3.621/2017 que deu nova redação ao art. 3º da Lei nº 3.602/2017, dispensando o Poder Executivo do



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

cumprimento daquela lei, caso realizada, e a publicação dos documentos de que trata o “caput” do art. 1º no sítio eletrônico oficial.

A matéria tratada na lei objugada não se submete às hipóteses taxativamente arroladas de reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo ou de reserva da Administração e nem gera despesa pública.

A iniciativa legislativa reservada é matéria de direito excepcional, sendo impositiva sua interpretação restritiva que não permite dilatação nem presunção. Por outro lado, a produção normativa não pode transitar à margem das regras inerentes ao processo legislativo, cujas normas constitucionais centrais são de observância obrigatória (RT 850/180; RTJ 193/832).

Regra é a iniciativa legislativa pertencente ao Poder Legislativo ou comum ou concorrente; exceção é a atribuição de reserva a certa categoria de agentes, entidades e órgãos, e que, por isso, não se presume. Corolário é a devida interpretação restritiva às hipóteses de iniciativa legislativa reservada (MC 724-RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27-04-2001; RT 866/112).

A lei local impugnada cuida de elevado, basilar e radical assunto na senda da organização político-administrativa municipal: a transparência administrativa que se articula por um de seus subprincípios (a publicidade).

A Lei nº 3.621/17, superveniente, ajustou, inclusive, à modernidade tecnológica o cumprimento da diretriz de diafaneidade da gestão dos negócios públicos, na medida em que deu nova redação ao art. 3º da Lei nº 3.602/17, dispensando a obrigatoriedade da remessa dos documentos à Câmara Municipal caso o conteúdo seja publicado no sítio eletrônico oficial.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Trata-se, por excelência, da concretização do princípio da transparência, inscrito no art. 37 da Constituição Federal e no art. 111 da Constituição Estadual sob o nome de publicidade, como afirma a doutrina (Wallace Paiva Martins Junior. *Transparência administrativa*, São Paulo: Saraiva, 2004), fornecendo maior grau de visibilidade à res publica, pois, como salientou o eminente Ministro Celso de Mello, “o novo estatuto político brasileiro - que rejeita o poder que oculta e não tolera o poder que se oculta - consagrou a publicidade dos atos e das atividades estatais como valor constitucionalmente assegurado” (RTJ 139/712).

Portanto, é indevido concluir que esse assunto seja da reserva do Poder Executivo ou de sua iniciativa legislativa exclusiva.

Com efeito, leis com esse propósito são confortadas pela transparência expressada na Constituição Federal como princípio da publicidade (art. 37), tendo este E. Supremo Tribunal Federal deliberado acerca da constitucionalidade da iniciativa parlamentar:

“(...) 1. Lei disciplinadora de atos de publicidade do Estado, que independem de reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual, visto que não versam sobre criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública. Não-incidência de vedação constitucional (CF, artigo 61, § 1º, II, e). (...)” (STF, ADI-MC 2.472-RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Maurício Corrêa, 13-03-2002, v.u., DJ 03-05-2002, p. 13).

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 a matéria se situa na iniciativa legislativa comum ou concorrente que é a regra, enquanto é



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

excepcional a atribuição de reserva a certa categoria de agentes, entidades e órgãos.

Cumpra enfatizar como destacado por este Supremo Tribunal Federal que:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Federal nº 9.755/98. Autorização para que o Tribunal de Contas da União crie sítio eletrônico denominado Contas Públicas para a divulgação de dados tributários e financeiros dos entes federados. Violação do princípio federativo. Não ocorrência. Prestígio do princípio da publicidade. Improcedência da ação.

1. O sítio eletrônico gerenciado pelo Tribunal de Contas da União tem o escopo de reunir as informações tributárias e financeiras dos diversos entes da federação em um único portal, a fim de facilitar o acesso dessas informações pelo público. Os documentos elencados no art. 1º da legislação já são de publicação obrigatória nos veículos oficiais de imprensa dos diversos entes federados.

(...)

3. A norma não representa desrespeito ao princípio federativo, inspirando-se no princípio da publicidade, na sua vertente mais específica, a da transparência dos atos do Poder Público. Enquadra-se, portanto, no contexto do aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas, reafirmando e cumprindo, assim, o princípio constitucional da publicidade da administração pública (art. 37, caput, CF/88).

4. Ação julgada improcedente.” (STF, ADI 2.198, Rel. Min. Dias Toffoli, 11-04-2013, DJ 19-08-2013). (g.n.)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Ademais, com base nesses precedentes, merece repulsa a arguição de ofensa ao art. 25 da Carta Política Paulista, porque a lei não cria novos encargos geradores de despesas imprevistas, já que a publicidade oficial já é existente, não sendo agravada com a exigência de inserção de dados no sítio eletrônico do poder público. A divulgação oficial de informações é dever primitivo na Constituição de 1988. Acresce-se que o exame dessa matéria demandaria análise de fato dependente de prova, o que desborda dos estreitos limites desta via. E não bastasse já se decidiu que:

“(...) Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no art. 61 da Constituição do Brasil – matérias relativas ao funcionamento da administração pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. (...)” (RT 866/112)

A edição do ato normativo ulterior ao ajuizamento da presente ação, dispensando a obrigatoriedade da remessa de cópia de atos oficiais relativos ao quadro de pessoal, como portarias, regulamentação de leis e decisões político-administrativas documentadas, como decretos, instruções normativas, resoluções e circulares, pelo Poder Executivo, à Câmara Municipal, caso ocorra a devida publicação no sítio eletrônico oficial, implica perda superveniente do interesse de agir, o que ensejaria a extinção da ação sem resolução do mérito, nos termos do art. 493 c.c. o art. 485, VI, ambos do Código de Processo Civil/2015.

Esse entendimento é pacífico no Colendo Supremo Tribunal Federal e pode ser aplicado ao caso, *mutatis mutandis*. Confira-se:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ALAGOANA N. 6.121/1999. INSTITUI FAIXAS VENCIMENTAIS DE PAGAMENTO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO PODER EXECUTIVO ALAGOANO, CONCEDE ABONO E REAJUSTA VENCIMENTOS DO QUADRO DE PESSOAL DA POLÍCIA CIVIL. 1. A Lei alagoana n. 6.121/1999 foi revogada tacitamente pelas Leis n. 6.252/2001, 6.253/2001, 6.276/2001, 6.592/2005 e 6.788/2006, que versaram sobre matéria objeto da lei impugnada. Precedentes. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada prejudicada em razão da perda superveniente de seu objeto. (ADI 2118/AL, T. Pleno, rel. Min. Min. Cármen Lúcia, j. 13/05/2010, DJe-111, 18-06-2010)”.

No entanto, em atenção em atenção ao conceito de causa de pedir aberta, inerente ao contencioso direto de constitucionalidade de lei ou ato normativo (RTJ 200/91), que torna possível o contraste da norma contestada com outros preceitos da Constituição Estadual ainda que não indicados na petição inicial, constata-se a incompatibilidade da parte *in fine* da norma com a nova redação – que comina responsabilidade – com o art. 144 da Constituição Estadual, norma constitucional estadual remissiva que incorpora os princípios estabelecidos da Constituição Federal, dentre eles o princípio federativo que alberga as regras de repartição de competências normativas (divisão espacial do poder), mais precisamente o art. 22, I, da Carta Magna de 1988.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

A norma que determina a observância da Constituição Federal e da Constituição Estadual pelos Municípios no exercício de sua autonomia - reproduzindo o caput do art. 29 da Constituição Federal – é denominada “norma estadual de caráter remissivo, na medida em que, para a disciplina dos limites da autonomia municipal, remete para as disposições constantes da Constituição Federal”, como decidiu o Supremo Tribunal Federal ao admitir o controle concentrado de constitucionalidade de lei municipal por esse ângulo (STF, Rcl 10.406-GO, Rel. Min. Gilmar Mendes, 31-08-2010, DJe 06-09-2010; STF, Rcl 10.500-SP, Rel. Min. Celso de Mello, 18-10-2010, DJe 26-10-2010).

O Supremo Tribunal Federal editou a Súmula Vinculante 46 com o seguinte teor:

“A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são da competência legislativa privativa da União”.

Daí porque a expressão “**sob pena de representação da autoridade competente junto ao Ministério Público, em decorrência de eventual prática de ato doloso por afronta ao princípio da legalidade**”, da parte final do art. 3º da Lei nº 3.602/2017, com a nova redação da Lei nº 3.621/2017 do Município de Tietê, é incompatível com o art. 144 da Constituição Estadual em sua remissão ao art. 22, I, da Constituição Federal.

Face ao exposto, opino pela procedência parcial da ação para declaração de inconstitucionalidade, por arrastamento, da expressão “*sob pena de representação da autoridade competente junto ao Ministério Público, em decorrência de eventual prática de ato doloso por afronta ao*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

princípio da legalidade”, da parte final da Lei nº 3.602/2017, com a nova redação dada pela Lei nº 3.621/2017, ambas do Município de Tietê.

São Paulo, 9 de agosto de 2018.

Wallace Paiva Martins Junior
Subprocurador-Geral de Justiça
Jurídico

tapf