



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2024470-66.2020.8.26.0000

VOTO Nº 33383

Registro: 2021.0000088809

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2024470-66.2020.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CAÇAPAVA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CAÇAPAVA.

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

O julgamento teve a participação dos Exmo. Desembargadores PINHEIRO FRANCO (Presidente), JACOB VALENTE, JAMES SIANO, CLAUDIO GODOY, SOARES LEVADA, MOREIRA VIEGAS, COSTABILE E SOLIMENE, TORRES DE CARVALHO, ARTUR MARQUES, LUIS SOARES DE MELLO, RICARDO ANAFE, XAVIER DE AQUINO, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, ADEMIR BENEDITO, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ E ALEX ZILENOVSKI.

São Paulo, 10 de fevereiro de 2021.

CRISTINA ZUCCHI
 RELATOR
 Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2024470-66.2020.8.26.0000

VOTO Nº 33383

Autor: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CAÇAPAVA

Réu: CÂMARA MUNICIPAL DE CAÇAPAVA

EMENTA:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 5.728, de 22 de outubro de 2019, do Município de Caçapava, que institui a política de transparência na cobrança do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU, no Município de Caçapava. 1) Vício de iniciativa. Inocorrência. Norma que tem como objetivo principal dar publicidade sobre a cobrança do IPTU no âmbito do Município de Caçapava, com a disponibilização ao cidadão de informações a respeito da arrecadação oriunda do tributo, permitindo o conhecimento público das variáveis que compõem o valor do tributo e garantindo ao cidadão as informações necessárias para que possa exercer seu direito à contestação do tributo lançado (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 Caçapava, nas disposições dos artigos 2º e 3º da norma impugnada. A previsão de divulgação da descrição pormenorizada de informações a ser disponibilizada pelo Poder Executivo (art. 2º, *caput*), o estabelecimento de obrigação do Poder Executivo em conhecer e examinar reclamação formulada pelo contribuinte em razão de vício formal que não tenha sido previamente informado ou notificado para sanar (parágrafo único do art. 2º) e a previsão da criação de ferramenta on-line de cálculo que permita a apuração do valor aproximado do IPTU por imóvel (parágrafo único do art. 3º), caracterizam interferência do Poder Legislativo no âmbito administrativo, com violação ao Princípio da Separação dos Poderes. Precedente deste C. Órgão Especial (ADIN nº 2035910-93.2019.8.26.0000, Rel. Des. Evaristo dos Santos, j. 24.04.2019). Violação ao Princípio da Separação dos Poderes. Inconstitucionalidade declarada com relação aos artigos 2º e seu parágrafo único e ao artigo 3º e seu parágrafo



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2024470-66.2020.8.26.0000

VOTO Nº 33383

único da Lei nº 5.728, de 22 de outubro de 2019, do Município de Caçapava.

Ação direta julgada parcialmente procedente, com efeito *ex tunc* na parte declarada procedente.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade promovida pelo Prefeito do Município de Caçapava, tendo por objeto a Lei municipal nº 5.728 de 22 de outubro de 2019, de iniciativa parlamentar, que instituiu a política de transparência na cobrança do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana IPTU, no Município de Caçapava.

Alega o autor, em síntese, que referida norma é inconstitucional, eis que: 1) a matéria por ela veiculada cuida da organização administrativa Municipal, cuja competência é privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do artigo 41, II, da Lei Orgânica de Caçapava, de tal sorte que a sua iniciativa pelo Poder Legislativo afronta o princípio da Separação dos Poderes (art. 2º da Constituição Federal e art. 5º da Carta Paulista); 2) extrapola os limites constitucionais de fiscalização do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo.

Diante disso, requereu, liminarmente, a suspensão da vigência e a eficácia da Lei nº 5.728 de 22 de outubro de 2019, do Município de Caçapava, até final julgamento desta ação, sob o argumento de que restou devidamente demonstrado o *fumus boni juris*, ante a patente inconstitucionalidade formal da norma impugnada, e que o *periculum in mora* repousa no fato de que, “*permanecendo a norma no ordenamento, vindo a ser excluída apenas com o julgamento final do processo, o qual por certo irá se arrastar no tempo, a presente medida restará inócua*”. No mérito, pugnou pela declaração de inconstitucionalidade da lei em comento.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2024470-66.2020.8.26.0000

VOTO Nº 33383

A liminar requerida foi deferida às fls. 51, nos seguintes termos: *“Deiro a concessão da liminar, eis que reputo presentes, numa apreciação inicial, os requisitos necessários e suficientes para tanto, mormente pela existência de elementos a indicar que a lei guerreada invadiu a esfera da gestão administrativa que cabe ao Poder Executivo, eis que, para mais do que pretender a prestação de informação à população quanto às obras paralisadas, impõe ao Executivo a tomada de providências, inclusive com a fixação de prazos, o que poderá acarretar transtornos à administração local.”*

Regularmente citada, a dd. Procuradoria-Geral do Estado não ofertou manifestação (fl. 64).

Requisitadas informações, o Sr. Presidente da Câmara Municipal de Caçapava se manifestou às fls. 61/62, apenas indicando os atos que culminaram na edição da norma impugnada.

O i. Subprocurador-Geral de Justiça manifestou-se às fls. 67/76, pela improcedência da ação. Constou da ementa do r. parecer:

“EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 5.728, DE 22 DE OUTUBRO DE 2019, DO MUNICÍPIO DE CAÇAPAVA. TRANSPARÊNCIA GOVERNAMENTAL. IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO - IPTU. DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES AO CONTRIBUINTE. INICIATIVA CONCORRENTE. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. TEMA 917. AUSÊNCIA DE ENCARGO NOVO, QUE, CASO EXISTENTE, APENAS RESTRINGIRIA A EFICÁCIA DA LEI NO EXERCÍCIO DE SUA VIGÊNCIA. IMPROCEDÊNCIA.

1. Não é reservada ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa legislativa, nem se encontra na reserva da Administração, matéria relativa à transparência governamental, que obriga a divulgação de informações detalhadas acerca do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) ao contribuinte.

2. Não usurpa a competência privativa do Chefe do Executivo e não viola a separação de poderes lei que, embora crie despesa para a



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2024470-66.2020.8.26.0000

VOTO Nº 33383

Administração, não trata de sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico dos servidores, conforme estabeleceu o Supremo Tribunal Federal ao reconhecer a repercussão geral nos autos do ARE n. 878.911 (Tema n. 917).

3. Improcedência do pedido”.

É o relatório.

De proêmio, deve ser apontado que o controle de constitucionalidade, pela via de ação, só se justifica e é viável quando se tratar de revisão da constitucionalidade da norma impugnada em face de dispositivos constitucionais que consubstanciem parâmetros da constitucionalidade estabelecida pelo sistema vigente. E, *in casu*, no âmbito da ação direta de inconstitucionalidade, só é possível a averiguação da compatibilidade entre a lei municipal analisada e o parâmetro constitucional estadual.

Da mesma forma, nos termos do art. 125, § 2º, da Constituição Federal, não cabe o exercício do controle de constitucionalidade de leis e demais atos normativos municipais em face da Constituição Federal, mas tão somente em face da Constituição Estadual, salvo quando se trate de norma de observância obrigatória.

Nesta feita, fica afastada a análise da constitucionalidade da norma impugnada tendo como parâmetro o artigo 41, II, da Lei Orgânica de Caçapava apontado pelo requerente.

Feita tal premissa, passa-se à análise do mérito.

A Lei nº 5728, de 22 de outubro de 2019, do Município de Caçapava, de iniciativa parlamentar, que institui a política de transparência na cobrança do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU,



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2024470-66.2020.8.26.0000

VOTO Nº 33383

ostenta a seguinte redação (fls. 18):

“Art. 1º Fica instituída política de transparência na cobrança do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU – no Município de Caçapava, com os seguintes objetivos:

- I – disponibilizar ao cidadão informações a respeito da arrecadação oriunda do tributo;
- II - permitir o conhecimento público das variáveis que compõem o valor do tributo, especialmente os critérios que pautaram a definição da base de cálculo; e
- III - garantir ao cidadão as informações necessárias para que possa exercer seu direito à contestação do tributo lançado.

Art. 2º O documento, eletrônico ou físico, expedido pelo órgão competente da Administração Municipal que sirva como guia de arrecadação do IPTU deverá conter, ou trazer em anexo, as seguintes informações, de forma objetiva e concisa:

- I - o valor total de arrecadação oriunda do tributo no bairro em que está localizado o imóvel, no exercício anterior ao da expedição do documento;
- II - as variáveis envolvidas e a fórmula de cálculo utilizada para se obter o valor do tributo do imóvel; e
- III - as instruções atinentes a prazos, requisitos e provas necessárias para abertura de procedimento instituído para revisão, reclamação, contestação ou impugnação do tributo lançado.

Parágrafo único. A autoridade administrativa não poderá deixar de conhecer e examinar a reclamação formulada pelo contribuinte em razão de vício formal que não lhe tenha sido previamente informado ou notificado para sanar.

Art. 3º As informações completas e pormenorizadas referidas no art. 2º desta Lei serão disponibilizadas aos cidadãos na internet, em endereço eletrônico a ser informado na guia de arrecadação do IPTU.

Parágrafo único. As informações referidas no caput deste artigo poderão ser consolidadas em uma ferramenta on-line de cálculo que permita a apuração do valor aproximado do IPTU por imóvel.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”.

Alega o requerente que a norma é inconstitucional por violação à Separação dos Poderes, com invasão pelo Legislativo em matéria de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, de tal sorte que a sua iniciativa pelo Poder Legislativo afronta o princípio da Separação dos Poderes (art. 2º da Constituição Federal e art. 5º da Carta Paulista). Aduz ainda que a lei impugnada



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2024470-66.2020.8.26.0000

VOTO Nº 33383

extrapola os limites constitucionais de fiscalização do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo.

Pois bem. Como cediço, as leis de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo são aquelas cujas matérias estão indicadas no **§ 2º do artigo 24 da Constituição Estadual**¹ (aplicados aos Municípios por força do artigo 144 do mesmo diploma legal), sendo, por exclusão, as demais matérias de competência concorrente 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.

Este o entendimento do C. Supremo Tribunal Federal:

“A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca²”

No processo legislativo, a regra é a iniciativa da lei pelo Poder Legislativo; exceção é a atribuição de reserva de certas matérias a outro Poder. Assim, repita-se, a iniciativa reservada do Chefe do Executivo é exceção e só se configura nos expressos casos previstos na Carta Estadual e que devem ser interpretadas restritivamente (art. 24, § 2º).

¹ **Constituição Estadual. “Art. 24:**

(...)

§ 2º: Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham 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.”

² ADI-MC 724/RS, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27/04/2001



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2024470-66.2020.8.26.0000

VOTO Nº 33383

Quanto ao tema, lição de Hely Lopes Meirelles:

“Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental³”.

No caso, a norma guerreada tem como objetivo principal dar publicidade sobre a cobrança do IPTU no âmbito do Município de Caçapava, com a disponibilização ao cidadão de informações a respeito da arrecadação oriunda do tributo, permitindo o conhecimento público das variáveis que compõem o valor do tributo e garantindo ao cidadão as informações necessárias para que possa exercer seu direito à contestação do tributo lançado (**art. 1º**).

Verifica-se, pois, que a norma impugnada, **em seu artigo 1º**, não dispõe 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; 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”; portanto, a matéria tratada na

³ Meirelles, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 646



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2024470-66.2020.8.26.0000

VOTO Nº 33383

lei municipal não está dentre aquelas reservadas exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo em *numerus clausus* (§ 2º do art. 24 da Constituição Bandeirante).

Recentemente, o C. Supremo Tribunal Federal decidiu, em sede de Repercussão Geral (Tema 917), questão atinente à competência para iniciativa de lei municipal, no caso, que determinava a instalação de câmeras em agências bancárias⁴.

No referido julgamento, reafirmou-se a jurisprudência daquela Corte no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no artigo 61 da Constituição do Brasil (reproduzido pelo art. 24 da Constituição Estadual) - matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Reforçou também que 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 (art. 61, § 1º, II, 'a', 'c' e 'e', da Constituição Federal).

Assim, à evidência que a competênci nesse sentido:

“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 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.

⁴ R. Extraordinário em Agravo nº 878.911, Rel. Min Gilmar Mendes.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2024470-66.2020.8.26.0000

VOTO Nº 33383

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. (...) ⁵” (n/ grifos).

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 11.521/2000 do Estado do Rio Grande do Sul. Obrigação do Governo de divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas. Ausência de vício formal e material. (...) Lei que obriga o Poder Executivo a divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas não depende de iniciativa do chefe do Poder Executivo. A lei em questão não cria, extingue ou modifica órgão administrativo, tampouco confere nova atribuição a órgão da administração pública. O fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Governador do Estado. Não incide, no caso, a vedação constitucional (CF, art. 61, § 1º, II, e) ⁶” (n/ grifos).

De se registrar ainda que o exame do conteúdo **do artigo 1º** da lei impugnada demonstra que se trata de norma de caráter geral e abstrato, a fim de proteger interesses da comunidade local, que poderá ser implementada pelo Poder Executivo, no âmbito da sua competência administrativa, respeitadas a conveniência e oportunidade da Administração Pública, sem extrapolar o que já há estabelecido pelo Poder Executivo local a respeito. A lei local, ao determinar a divulgação de informações acerca da cobrança do IPTU, com a exposição das variáveis que compõem o valor do tributo, não criou encargo novo para a Administração Pública Municipal porque os dados que se pretende divulgar já existem.

O que se objetiva com **o artigo 1º da norma impugnada** é apenas dar efetiva publicação destas informações à comunidade local, prestigiando-se os princípios constitucionais da *publicidade* e da *transparência* (art. 111 da Constituição Paulista, reprodução do art. 37, da Constituição Federal), bem como o *acesso à informação* (art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição

⁵ STF, RE 770.329- SP, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 29.05.2014, DJe 05.06.2014.

⁶ STF ADI 2444, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 06.11.2014, DJe 02.02.2015.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2024470-66.2020.8.26.0000

VOTO Nº 33383

Federal), princípios estes que vinculam todos os entes federativos.

A propósito do tema, leciona Celso Antônio Bandeira de

Mello:

“Consagra-se nisto [o princípio da publicidade] o dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos. Não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida⁷.”

Constata-se, pois, o interesse público na divulgação dos atos administrativos, como meio de concretização das determinações constitucionais de *publicidade, informação e transparência*, tarefa que deve ser satisfeita pelos órgãos estatais, nos diferentes níveis federativos, conforme análise de Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco sobre o princípio da publicidade:

“O princípio da publicidade está ligado ao direito de informação dos cidadãos e ao dever de transparência do Estado, em conexão direta com o princípio democrático, e pode ser considerado, inicialmente, como apreensível em duas vertentes: (1) na perspectiva do direito à informação (e de acesso à informação), como garantia de participação e controle social dos cidadãos (a partir das disposições relacionadas no art. 5º, CF/88), bem como (2) na perspectiva da atuação da Administração Pública em sentido amplo (a partir dos princípios determinados no art. 37, caput, e artigos seguintes da CF/88).

A Constituição Federal de 1988 é exemplar na determinação de participação cidadã e publicidade dos atos estatais (...).

Nesse sentido, a Constituição abriu novas perspectivas para o exercício ampliado do controle social da atuação do Estado, com destacada contribuição da imprensa livre, de organizações não governamentais e da atuação individualizada de cada cidadão.

Ao mesmo tempo, os novos processos tecnológicos oportunizaram um aumento gradativo e impressionante da informatização e compartilhamento de informações dos órgãos estatais, que passaram, em grande medida, a ser divulgados na Internet, não só como meio de concretização das determinações constitucionais de publicidade,

⁷ Mello, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*, 23ª edição, Malheiros Editores, São Paulo, 2006, p. 110.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2024470-66.2020.8.26.0000

VOTO Nº 33383

informação e transparência, mas também como propulsão de maior eficiência administrativa no atendimento aos cidadãos e de diminuição dos custos na prestação de serviços.

A criação dos Portais de Transparência dos diversos entes estatais, nos diferentes níveis de governo, tem proporcionado a experimentação social da relação cidadão-Estado e o exercício do controle social dos gastos públicos em novas perspectivas.

(...) A despeito desse avanço positivo, não se olvida que o tratamento dos dados e informações públicos e a sua divulgação devem ter como meta a transmissão de uma informação de interesse público ao cidadão (individual ou coletivamente), desde que inexista vedação constitucional ou legal. (...)

Em outros termos, o art. 5º, XXXIII, da Constituição condiciona a divulgação de informações de interesse público individual, coletivo ou geral à segurança da sociedade e do Estado. (...).

Ressalte-se que o dever de transparência com os atos estatais deve se pautar pela maior exatidão e esclarecimento possíveis, pois, conforme a doutrina de Rafaelle de Giorgi, uma característica marcante da sociedade moderna está relacionada à sua paradoxal capacidade tanto de controlar quanto de produzir indeterminações.

Contudo, a forma como a concretização do princípio da publicidade, do direito de informação e do dever de transparência será satisfeita constitui tarefa dos órgãos estatais, nos diferentes níveis federativos, que dispõem de liberdade de conformação, dentro dos limites constitucionais (...)

Assim, diante do dinamismo da atuação administrativa para reagir à alteração das situações fáticas e reorientar a persecução do interesse público, segundo novos insumos e manifestações dos servidores, do controle social e do controle oficial, por exemplo, deve o poder público perseguir diuturnamente o aperfeiçoamento do modo de divulgação dos dados e informações, bem como a sua exatidão e seu maior esclarecimento possível. (...)

A sociedade de massas, ou sociedade midiática, permite que o conhecimento dos atos praticados possa se dar por outros meios, principalmente os meios cibernéticos, e experiências desta natureza têm se tornado eficientes, como o Portal da Transparência no âmbito da Administração Pública Federal.

Nesse mesmo sentido, em 2011 entrou em vigor a denominada Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011), que dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos entes federativos com a finalidade de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Trata-se de importante marco para a observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção, por meio de medidas que devem ser executadas de acordo com os princípios básicos da Administração Pública e por diretrizes que zelam e incentivam a ampla transparência⁸.

Com efeito, lei que disciplina informação e publicidade

⁸ “Curso de direito constitucional”. 11. ed. rev. e atual. São Paulo : Saraiva, 2016, Cap.8, II, 2.6.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2024470-66.2020.8.26.0000

VOTO Nº 33383

administrativa, consubstanciando a transparência governamental, trata de matéria que prestigia princípios constitucionais e, portanto, não demanda iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo.

Neste sentido, julgados deste C. Órgão Especial, em casos análogos:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 5.917/2019, do Município de Valinhos que "institui a Lei de Responsabilidade Educacional no âmbito do Município de Valinhos". Alegada afronta aos arts. 5º, 24, § 2º e 47, XIX, da Carta Bandeirante. Inocorrência. **Lei que não dispõe sobre matéria de competência reservada ou privativa do Alcaide, mas tão somente cuida da publicidade dos atos da Administração com vistas ao princípio da transparência, divulgação oficial de informações que é dever previsto na Carta de 1988 (art. 37, caput e § 1º), especialmente para informação acerca das condições da prestação de serviço público.** Questões ligadas à transparência que não permitem a reserva legislativa, devendo ser objeto de iniciativa concorrente. Precedentes. Ação improcedente.⁹”. (n/ grifos).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 12.574/2011 que dispõe sobre publicidade pertinente ao andamento das execuções das obras públicas no Município de Ribeirão Preto. Inocorrência de inconstitucionalidade. Ausência de vício de iniciativa legislativa. Exclusiva competência do Chefe do Poder Executivo não caracterizada. Inteligência da Constituição Estadual do Estado de São Paulo e da jurisprudência do E. STF. Ausência de violação do Pacto Federativo e do princípio constitucional da separação de poderes. A lei municipal impugnada não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não se vislumbra qualquer vício de inconstitucionalidade formal na legislação impugnada. Ação improcedente (...)”¹⁰

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – (...) Lei nº 3.025, de 14 de junho de 2018, do Município de Martinópolis, que "dispõe sobre a obrigatoriedade de divulgação da relação de

⁹ ADIN nº 2286670-62.2019.8.26.0000, Rel. Xavier de Aquino, j. 27.05.2020.

¹⁰ ADIN nº 2141951-55.2017.8.26.0000, Rel. Alex Zilenovski, j. 14.03.2018.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2024470-66.2020.8.26.0000

VOTO Nº 33383

medicamentos existentes na rede pública municipal, e dá outras providências" – Lei que não tratou de nenhuma das matérias de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, não violou o princípio da separação de poderes, não invadiu a esfera da gestão administrativa, não ofendeu os princípios da legalidade, razoabilidade, supremacia do interesse público e da motivação e sequer ofendeu o princípio federativo – **Diploma que objetiva (a) dar à população conhecimento da disponibilidade de medicamentos nas unidades de saúde do município, informação essa de interesse público, e, assim, (b) dar transparência ao serviço público de saúde local, atendendo ao princípio da publicidade dos atos administrativos** – Sequer há falar em aumento de despesas (art. 25 e 176, I, CE), porquanto a própria administração já dispõe de controle dos medicamentos e de site oficial, bastando que os dados sejam ali inseridos – Eventual insuficiência de recursos no orçamento em vigor pode ser impeditivo de imediata implementação da despesa, não de inserção dos recursos no orçamento do exercício seguinte – Jurisprudência do C. Supremo Tribunal Federal e deste C. Órgão Especial – Inconstitucionalidade não configurada. Ação julgada improcedente¹¹ (n/ grifo).

Por outro lado, constata-se excesso de poder exercido pela Câmara Municipal de Caçapava, **nas disposições dos artigos 2º e 3º da norma impugnada.**

Isto porque, na hipótese do **art. 2º, caput**, há avanço da norma municipal na gestão administrativa ao definir o conteúdo da informação a ser disponibilizada pelo Poder Executivo (*"I - o valor total de arrecadação oriunda do tributo no bairro em que está localizado o imóvel, no exercício anterior ao da expedição do documento; II - as variáveis envolvidas e a fórmula de cálculo utilizada para se obter o valor do tributo do imóvel; e III - as instruções atinentes a prazos, requisitos e provas necessárias para abertura de procedimento instituído para revisão, reclamação, contestação ou impugnação do tributo lançado*).

Este C. Órgão Especial já teve oportunidade de se manifestar sobre a questão referente à descrição pormenorizada de informações em normas

¹¹ ADIN nº 2178075-03.2018.8.26.0000, Rel. João Carlos Saletti, j. 20.03.2019



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2024470-66.2020.8.26.0000

VOTO Nº 33383

que cuidam sobre divulgação de atos administrativos Na ocasião, este C. Órgão Especial, por entendimento majoritário, reputou inconstitucional a estipulação de divulgação da descrição pormenorizada, eis que caracteriza interferência do Poder Legislativo no âmbito administrativo:

(...) “Demais, forçoso concluir que na Administração Pública, a transparência e a divulgação de informações de interesse são a regra, enquanto que o sigilo é a exceção.

A d. Procuradoria Geral de Justiça manifestou-se pela parcial procedência do pedido para declarar a inconstitucionalidade apenas das expressões “descrição pormenorizada da obra” e “imagens de várias etapas” constantes do artigo 3º, da Lei 12.574, de 25 de maio de 2011, do Município de Ribeirão Preto, por ofensa ao princípio da razoabilidade (fls. 78/93).

Entretantes, com a devida vênia, não vislumbro qualquer inconstitucionalidade também nestas expressões, pois não alcanço qualquer falta de razoabilidade na plena e transparente divulgação das informações de interesse público tratadas na lei ora vergastada.

A plena observância da transparência, do acesso à informação e da publicidade dos atos da Administração Pública é de interesse geral, da população e do próprio Município e é preceito de observância obrigatória pelas Constituições Federal e Estadual.

(...)

No entanto, a douta maioria, acolhendo voto divergente do eminente Desembargador João Negrini Filho reconheceu a parcial inconstitucionalidade da lei impugnada para afastar as expressões “descrição pormenorizada da obra” e “imagens de várias etapas” do artigo 3º da Lei nº 12.574/2011, do Município de Ribeirão Preto, por acarretar certa interferência do Poder Legislativo no âmbito administrativo¹²”. (n/ grifos)

Além disso, a norma também cria obrigações concretas à Prefeitura: **a)** ao estabelecer a obrigação do Poder Executivo em conhecer e examinar reclamação formulada pelo contribuinte em razão de vício formal que não tenha sido previamente informado ou notificado para sanar (**parágrafo único do art. 2º**), ou seja, define o trâmite dos procedimentos administrativos, o que é de competência apenas do Executivo; **b)** ao determinar a disponibilização de informações referentes à arrecadação do imposto na internet (**art. 3º caput**) e ao prever a criação de ferramenta *on-line* de cálculo que permita a apuração do valor

¹² ADIN nº 2.141.951-55.2017.8.26.0000, Rel. Des. ALEX ZILENOVSKI, j. 14.03.18.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2024470-66.2020.8.26.0000

VOTO Nº 33383

aproximado do IPTU por imóvel (**parágrafo único do art. 3º**), invadindo, nestas hipóteses, a esfera de discricionariedade dos atos da gestão administrativa.

Há, pois, na hipótese **dos artigos 2º e 3º** da norma impugnada ofensa ao princípio constitucional da Reserva da Administração, estabelecido no art. 47, XIV 'a', da Constituição Bandeirante, porquanto a norma está a criar obrigações ao Poder Executivo, demandando levantamento de dados e servidores se ocupando disto.

Sobre o tema, enfatiza Hely 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 governamental¹³”.

Assim, à Câmara Legislativa compete estabelecer normas de administração, *de caráter regulatório, genérico e abstrato*¹⁴, sem executar o que tenha sido reservado exclusiva ou privativamente ao Executivo, ou ainda sem disciplinar ou determinar a atividade do Executivo. Ao fazê-lo, como se constata das determinações previstas **nos arts. 2º e 3º e seus parágrafos** da norma impugnada, malfere a disciplina constitucional pois resulta de iniciativa parlamentar numa hipótese de competência exclusiva do Chefe do Executivo Municipal, interferindo, portanto, na esfera administrativa.

¹³ MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Municipal Brasileiro, 17ª edição, Malheiros Editores, p. 631

¹⁴ *Ib.*, pg.. 444.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2024470-66.2020.8.26.0000

VOTO Nº 33383

Sendo assim, fica declarada a inconstitucionalidade dos arts. 2º e parágrafo único e art. 3º e parágrafo único da Lei nº 5.728, de 22 de outubro de 2019, do Município de Caçapava, por violação ao princípio da Separação dos Poderes.

A jurisprudência deste C. Órgão Especial já enfrentou a constitucionalidade de lei municipal contendo disposições idênticas à dos autos¹⁵. Confira-se:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 3.676, de 10.07.18 do Município de Tietê instituindo política de transparência na cobrança do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU. Vício de iniciativa. Inocorrência. Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal. Organização administrativa. Arts. 2º e 3º. Imposição de obrigações a órgãos administrativos. 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, em parte”¹⁶.

Diante do quanto exposto, tem-se que os **artigos 2º e seu**

¹⁵ Lei nº 3.676, de 10.07.18 do Município de Tietê - “Art. 1º. Fica instituída a política de transparência na cobrança do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana IPTU, no âmbito do Município de Tietê, com os seguintes objetivos:” “I instituir uma relação de cunho cooperativo entre a administração tributária municipal e o cidadão;” “II disponibilizar ao cidadão informações a respeito da arrecadação oriunda do tributo;” “III permitir o conhecimento público das variáveis que compõem o valor do tributo, especialmente os critérios que pautaram a definição da base de cálculo; e;” “IV garantir ao cidadão as informações necessárias para que possa exercer o seu direito à contestação do tributo lançado.” “Art. 2º. O documento, eletrônico ou físico, expedido pela Secretaria Municipal de Finanças, que sirva como guia de arrecadação do IPTU, deverá conter ou trazer em seu anexo, de forma objetiva e concisa, as seguintes informações:” “I o valor total de arrecadação oriunda do tributo no bairro em que está localizado o imóvel, referente ao exercício anterior ao da expedição do documento;” “II as variáveis envolvidas e a fórmula de cálculo utilizada para se obter o valor do tributo do imóvel; e;” “III as instruções atinentes a prazos, requisitos e provas necessárias para abertura de procedimento instituído para revisão, reclamação, contestação ou impugnação do tributo lançado.” “Parágrafo Único. A autoridade administrativa não poderá deixar de conhecer e examinar a reclamação formulada pelo contribuinte em razão de vício formal que não lhe tenha sido previamente informado ou notificado para sanar.” “Art. 3º. As informações completas e pormenorizadas referidas no artigo anterior serão disponibilizadas aos cidadãos pela internet, em endereço eletrônico a ser informado na guia de arrecadação do IPTU.” “Parágrafo Único. As informações referidas no caput deste artigo poderão ser consolidadas em uma ferramenta on-line de cálculo que permita a apuração do valor aproximado do IPTU por imóvel.” “Art. 4º. Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação na Imprensa Oficial do Município, revogadas as disposições em contrário.”

¹⁶ ADIN nº 2035910-93.2019.8.26.0000, Rel. Des. Evaristo dos Santos, j. 24.04.2019.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2024470-66.2020.8.26.0000

VOTO Nº 33383

parágrafo único, bem como o artigo 3º e seu parágrafo único, da Lei nº 5.728, de 22 de outubro de 2019, do Município de Caçapava padecem de vício de inconstitucionalidade material, prevalecendo conforme os parâmetros constitucionais, o restante da lei impugnada.

Ante o exposto, julgo a ação parcialmente procedente, nos termos do v. acórdão, com efeito *ex tunc* para a parte cuja inconstitucionalidade ora se declara.

CRISTINA ZUCCHI

Relatora