

# *Câmara Municipal*

*da Estância Turística de Ibitinga - SP*  
*- Capital Nacional do Bordado -*

---

EXMO. SR. PRESIDENTE DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE IBITINGA-SP.

PARECER

PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 76/2018 E EMENDA 26/18.

AUTORIA: VEREADOR MATHEUS VALENTIM DE CARVALHO

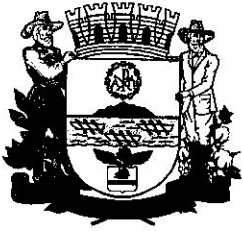
Trata-se de Projeto de Lei que **DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DA DISPONIBILIZAÇÃO E PUBLICAÇÃO DO CARDÁPIO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO MUNICÍPIO DE IBITINGA E RESPECTIVA EMENDA.**

Trata-se de Projeto de Lei que pretende dar ampla publicidade da oferta a alimentação escolar em toda rede pública municipal de ensino, visando o equilíbrio nutricional, além de conhecimento aos pais sobre a alimentação fornecida aos seus filhos.

Contemporaneamente, o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, vem rechaçando a inconstitucionalidade por entender que a iniciativa para dispor sobre a matéria, não é exclusiva do Prefeito, e que não cria despesas ao Poder Executivo, haja vista, que o Município já dispõe de “site” próprio para atender a Lei.

Realmente, verificando as Jurisprudências recentemente colacionadas no “site” do TJSP, todas as ações diretas de inconstitucionalidade, atualmente, vêm sendo julgadas improcedentes.





# *Câmara Municipal*

## *da Estância Turística de Ibitinga - SP*

*- Capital Nacional do Bordado -*

---

No entanto, de acordo com a Jurisprudência que ora se junta, é lícito ao Vereador iniciar o processo legislativo e impor que a administração dê publicidade de seus atos, mas não pode determinar qual órgão da administração será competente para tanto, pois, a organização e funcionamento da administração, é de competência privativa do Poder Executivo (p. 221).

Assim, sugerimos seja suprimido, além dos artigos 2º, 5º e 7º, previstos na Emenda, também o artigo 3º do Projeto de Lei.

Portando, seguindo as orientações Jurisprudências mais recentes do Egrégio TJSP, e também ao disposto no artigo 4º, inciso I (Legislar sobre assuntos de interesse local) da Lei Orgânica Municipal, opino pela legalidade do Projeto de Lei de nº 76/2018, desde que suprimidos os artigos acima citados.

Para elucidar ainda mais a matéria, pedimos a vênua para juntar aos autos, Jurisprudência do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em decisão não unânime e em caso semelhante, datada de 21/06/2016, ADIN nº 2115705.56.2013.8.26.0000, julgou parcialmente procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade, interposta pelo Prefeito do Município de Sorocaba.

Pelo exposto, manifesto-me favoravelmente ao trâmite do Projeto de Lei, eis que, legal, regimental e constitucional, desde que suprimidos os artigos 2º, 3º, 5º e 7º.

Este é o parecer, respeitando entendimento adverso, “sub censura”.

Ibitinga, 22 de maio de 2018.

  
RICARDO TOFI JACOB  
DIRETOR JURÍDICO





**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

**Registro: 2016.0000690940**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2115705-56.2016.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO MUNICIPAL DE SOROCABA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA.

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

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PAULO DIMAS MASCARETTI (Presidente), JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, ARANTES THEODORO, TRISTÃO RIBEIRO, BORELLI THOMAZ, JOÃO NEGRINI FILHO, SÉRGIO RUI, SALLES ROSSI, RICARDO ANAFE, ALVARO PASSOS, AMORIM CANTUÁRIA, BERETTA DA SILVEIRA, SILVEIRA PAULILO, FRANÇA CARVALHO, ANGÉLICA DE ALMEIDA, ADEMIR BENEDITO, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, FERREIRA RODRIGUES E PÉRICLES PIZA.

São Paulo, 21 de setembro de 2016

**MÁRCIO BARTOLI**  
**RELATOR**  
**Assinatura Eletrônica**



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
 PODER JUDICIÁRIO  
 São Paulo

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº

2115705-56.2016.8.26.0000

São Paulo

Requerente: Prefeito do Município de

Sorocaba

Requerido: Presidente da Câmara Municipal de

Sorocaba

36.610

*Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 11.332, de 16 de maio de 2016, do Município de Sorocaba. Obrigatoriedade de divulgação do cardápio da merenda escolar.*

*Inconstitucionalidade formal. Não configurada violação às hipóteses de iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Executivo. Hipóteses taxativas, segundo a jurisprudência deste Órgão Especial e do Supremo Tribunal Federal. Transparência e publicidade. Matéria de iniciativa concorrente.*

*Inconstitucionalidade material. Organização administrativa. Inconstitucionalidade parcial. Competência do Chefe do Executivo para dispor sobre a organização da administração pública, nos termos do artigo 47, inciso XIX, alínea 'a' da Constituição do Estado.*

*No que remanesce, todavia, trata-se de norma de caráter geral e abstrato, editada com vistas à publicidade e transparência da administração no tocante à alimentação e nutrição fornecida aos alunos matriculados no ensino público municipal. Direito à informação de interesse da coletividade. Estímulo ao exercício da cidadania e fiscalização das ações da Administração.*

*Inocorrência, além do apontado, de usurpação de outras competências administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, previstas no artigo 47 da Constituição do Estado de São Paulo. Inexistência de ofensa à regra da separação dos poderes.*

*Criação de gastos sem indicação de fonte de custeio. Inconstitucionalidade. Inocorrência. Possibilidade de realocação e suplementação orçamentária. Fundamento, ademais, que ensejaria, no máximo, a inexecuibilidade da norma no exercício orçamentário em que aprovada.*

*Procedência parcial da ação.*





**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada em face da Lei nº 11.322, de 16 de maio de 2016, que dispõe sobre a obrigatoriedade de divulgação do cardápio da merenda escolar. Alega-se que a referida norma foi editada em ofensa a hipótese de iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, em ofensa ao quanto disposto no artigo 24, parágrafo 2º da Constituição Estadual. Materialmente, alega-se ofensa à regra da separação dos poderes, com usurpação da competência administrativa prevista no artigo 47, inciso II da Constituição do Estado de São Paulo. Alega-se, por fim, que a norma em questão cria despesas sem indicar a respectiva fonte de custeio, em ofensa ao artigo 25 da Carta Estadual. (fls. 01/16). Juntou-se à inicial os documentos de fls. 17/154.

A medida liminar pleiteada foi indeferida pela decisão de fls. 156/157.

A Procuradoria Geral do Estado foi citada, afirmando seu desinteresse em realizar a defesa do ato impugnado (fls. 165/166).

A Câmara do Município de Sorocaba prestou as informações solicitadas (fls. 171/178).

Manifestou-se a Procuradoria-Geral de Justiça



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

pela procedência da ação (fls. 188/197).

2. A lei impugnada possui a seguinte redação:

*“Art. 1º Torna obrigatória a publicação do cardápio da merenda escolar pelo Município por meio da Secretaria Municipal de Educação e demais Secretarias ou órgãos públicos que forneçam alimentos aos seus alunos e/ou assistidos.*

*Art. 2º A publicação de que trata o artigo anterior deverá ser divulgada, com no mínimo dois dias de antecedência do seu fornecimento, contendo o cardápio diário.*

*Art. 3º Quando ocorrerem mudanças no cardápio, o mesmo deverá ser divulgado no mesmo prazo do art. 2º.*

*Art. 4º O cardápio da merenda escolar deve ser divulgado da seguinte forma:*

*I - em todas as unidades escolares da rede municipal de ensino ou qualquer outro local ou órgão público que forneçam alimentos aos seus alunos e/ou assistidos, por meio de exposição no mural, para o fácil acesso de toda comunidade escolar, considera-se comunidade escolar alunos, professores, funcionários e familiares dos alunos;*

*II - no site da Prefeitura Municipal de Sorocaba;*

*III - na página da Prefeitura no informativo mensal*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

do município.

Art. 5º *As despesas decorrentes da aplicação desta lei correrão a conta de dotações orçamentárias próprias.*

Art. 6º *Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*”

**3. Não se verifica, *ab initio*, o vício de iniciativa apontado.** Como cediço, a regra estabelecida no *caput* do artigo 24 da Constituição do Estado é a da iniciativa concorrente entre os membros ou comissões da Assembleia Legislativa, o Governador do Estado, o Tribunal de Justiça e os cidadãos – ressalvados os casos em que, **de forma taxativa**, a iniciativa legislativa seja reservada exclusivamente a algum deles, em razão da matéria.

Nos termos do § 2º do artigo 24 da Constituição Estadual, “[c]ompete, 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;**



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

**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.”**

Esse modelo institucional, de reserva de iniciativa legislativa de determinadas matérias a este ou àquele agente político, ademais, é de obrigatória observância pelos Municípios, em razão do princípio da simetria na organização dos entes federativos e da regra contida no artigo 144 da Constituição do Estado.

Pois bem. Confrontando-se a lei questionada com o quanto disposto no § 2º do artigo 24 da Constituição do Estado, verifica-se, assim, que a norma impugnada não ampliou a estrutura da Administração Pública e não dispôs sobre as matérias reservadas, **em rol taxativo**, à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
 PODER JUDICIÁRIO  
 São Paulo

nos termos da Constituição Estadual.

Com efeito, a lei impugnada não cria ou extingue Secretarias e órgãos da Administração Pública; não cria ou extingue cargos, funções ou empregos públicos, e não fixa a respectiva remuneração; e não dispõe sobre servidores públicos ou sobre militares, e tampouco sobre os respectivos regimes jurídicos.

Restringe-se a norma, tão somente, a dispor sobre a **publicidade** de cardápios fixados para a alimentação dos estudantes matriculados nas escolas e demais órgãos municipais. Não interfere nas escolhas do administrador acerca da alimentação dos alunos matriculados no ensino público, mas determina que os cardápios sejam levados a conhecimento público, como, aliás, exige o princípio da publicidade.

Sendo exaustivas e excepcionais as hipóteses de competência privativa do Prefeito para deflagar o processo de formação das leis, não se pode presumir, tampouco ampliar o sentido dos temas definidos pelo constituinte estadual — sob pena, inclusive, de restar esvaziada a função típica do Poder Legislativo. Por certo, o assunto tratado pela lei impugnada não se encontra no **rol taxativo** da Constituição Estadual.

E, ainda que a referida norma imponha gastos à



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

Administração Municipal, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal afastou a tese de que qualquer projeto de lei que implique a geração de gastos à Administração Pública restaria adstrito à iniciativa do Chefe do Poder Executivo: *“Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. 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 artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes.”*<sup>1</sup>

Inexiste, assim, ofensa às iniciativas legislativas constitucionalmente reservadas ao Chefe do Poder Executivo, nos termos do artigo 24, parágrafo 2º da Constituição Bandeirante, sendo caso de rechaçar a hipótese de vício formal.

4. No tocante à alegada inconstitucionalidade material, é caso de procedência apenas parcial do pedido, para declarar a inconstitucionalidade da expressão “por meio da Secretaria Municipal de Educação e demais Secretarias”,

<sup>1</sup> ADI 3394/AM – Rel. Min Eros Grau, j. 02 de abril de 2007.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

**constante do artigo 1º da referida norma, que efetivamente dispôs acerca da organização administrativa do Município, em ofensa ao quanto disposto no artigo 47, inciso XIX, alínea 'a' da Constituição do Estado de São Paulo.**

Verifica-se, com efeito, que embora seja lícito ao Poder Legislativo iniciar o processo legislativo e impor à Administração que dê publicidade a seus atos, não pode aquele Poder Legiferante determinar qual órgão da administração será competente para tanto.

A organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar em aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos, é competência administrativa privativa do Chefe do Poder Executivo, que deverá dispor sobre a matéria em decreto, nos termos do artigo 47, inciso XIX, alínea 'a' da Constituição do Estado de São Paulo. Veja-se:

*“Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:*

*(...)*

*XIX - dispor, mediante decreto, sobre:*

*a) organização e funcionamento da administração*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

*estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos;*

(...)"

Conclui-se, dessa forma, que a expressão citada efetivamente dispôs sobre matéria de organização administrativa, devendo ser declarada sua inconstitucionalidade para que seja preservada a independência e separação dos Poderes, conforme prevê o artigo 5º da Carta Estadual.

**5. Inexiste, todavia, no que remanesce da norma impugnada, o alegado vício material, por ofensa à regra da separação dos poderes, em usurpação a outras competências administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo segundo a previsão do artigo 47 da Constituição do Estado.**

O exame do conteúdo remanescente da lei impugnada demonstra tratar-se de norma de caráter generalista, alheia à concreta gestão ou à organização administrativa do Município.

A análise da norma, ademais, à luz do **princípio da publicidade** e do **direito constitucional à informação**, conduz à conclusão segura de que a presente ação direta é improcedente, no





TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
 PODER JUDICIÁRIO  
 São Paulo

que remanesce.

E, neste sentido, existem inúmeros julgados deste Órgão Especial a respaldar a constitucionalidade da imposição, pelo Poder Legislativo, de dever de obediência ao princípio da publicidade por parte do Poder Executivo.

6. Leia-se, a este título, os seguintes julgados:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.**  
**LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE A DIVULGAÇÃO, NA**  
**INTERNET E POR MEIO DE CARTAZES AFIXADOS NAS**  
**UNIDADES BÁSICAS DE SAÚDE, DA LISTA DE FARMÁCIAS**  
**POPULARES QUE ESTARÃO EM FUNCIONAMENTO DURANTE**  
**FERIADOS E PONTOS FACULTATIVOS NO MUNICÍPIO DE SÃO**  
**JOSÉ DO RIO PRETO.** NORMA DE CARÁTER GENERALISTA,  
 ALHEIA À CONCRETA GESTÃO OU À ORGANIZAÇÃO  
 ADMINISTRATIVA DO MUNICÍPIO. **VÍCIO DE INICIATIVA NÃO**  
**CHARACTERIZADO:** O ROL DE INICIATIVAS LEGISLATIVAS  
 RESERVADAS AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO É **MATÉRIA**  
**TAXATIVAMENTE DISPOSTA NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL.**  
 PRECEDENTES DO STF. **INEXISTÊNCIA DE OFENSA MATERIAL**  
**À REGRA DA SEPARAÇÃO DOS PODERES.** LEI EM



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

CONSONÂNCIA COM O PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE E DO DIREITO CONSTITUCIONAL À INFORMAÇÃO. **AUSÊNCIA, POR FIM, DE OFENSA À REGRA CONTIDA NO ARTIGO 25 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO.** A GENÉRICA PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA NÃO IMPLICA A EXISTÊNCIA DE VÍCIO DE CONSTITUCIONALIDADE, MAS, APENAS, A **INEXEQUIBILIDADE** DA LEI NO EXERCÍCIO ORÇAMENTÁRIO EM QUE APROVADA. PRECEDENTES DO STF. PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE.”<sup>2</sup>

Ainda: “*Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 3.772/15 do Município de Mirassol autorizando a criação de Plataforma Virtual para o acompanhamento da execução das obras realizadas pela Prefeitura Municipal de Mirassol, aberta à consulta pública. Possibilidade. Inconstitucionalidade. Inocorrência. Vício de iniciativa. Ausência na modalidade organização administrativa. Não houve ofensa à independência e separação dos Poderes. Legislação protege o princípio da transparência, com respaldo no art.111 da CE. Precedentes deste C. Órgão Especial. Indicação da fonte de custeio. Possível a genérica.*

<sup>2</sup> ADI nº 2043960-16.2016.8.26.0000 – Relator Des. Márcio Bartoli. Data do julgamento: 10.08.2016; Data de registro: 26.08.2016.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

*Precedentes dos Tribunais Superiores.*"<sup>3</sup>

E, por fim: **"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI - Lei de iniciativa parlamentar que dispõe sobre 'a obrigatoriedade de divulgação de listagens de pacientes que aguardam por consultas de especialistas, exames e cirurgias na rede pública municipal' na Comarca de Ribeirão Preto - Iniciativa comum, que não gera despesas a Municipalidade - Inocorrência de vício - Reserva de iniciativa do Poder Executivo elencada 'numerus clausus' no artigo 24, § 2º da Constituição Estadual e artigo 61 da Constituição da República - improcedência da ação.**"<sup>4</sup>

6. Assim já decidiu, também, o **Supremo Tribunal Federal**: **"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. Princípio da publicidade e da transparência. Fiscalização. Constitucionalidade. (...) 2. 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**

<sup>3</sup> ADI nº 2125.989-60.2015.8.26.0000 – Rel. Des. Evaristo dos Santos, j. 11.11.2015.

<sup>4</sup> ADI nº 2011396-52.2014.8.26.0000 - Rel. Des. Xavier de Aquino, j. 06.08.2014.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

*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). 3. **A legislação estadual inspira-se no princípio da publicidade, na sua vertente mais específica, a da transparência dos atos do Poder Público.** Enquadra-se, portanto, nesse contexto de aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas, reafirmando e cumprindo o princípio constitucional da publicidade da administração pública (art. 37, caput, CF/88). 4. **É legítimo que o Poder Legislativo, no exercício do controle externo da administração pública, o qual lhe foi outorgado expressamente pelo poder constituinte, implemente medidas de aprimoramento da sua fiscalização, desde que respeitadas as demais balizas da Carta Constitucional, fato que ora se verifica.** 5. Não ocorrência de violação aos ditames do art. 167, I e II, da Carta Magna, pois o custo gerado para o cumprimento da norma seria irrisório, sendo todo o aparato administrativo necessário ao cumprimento da determinação*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

*legal preexistente. 6. Ação julgada improcedente”<sup>5</sup>*

**7. A norma em questão, portanto, ao determinar como regra a publicidade dos cardápios de merenda escolar fornecidos pela Administração Pública, se constitui em regramento de caráter generalista voltado à transparência da administração e à publicidade de atos administrativos de interesse geral da população.**

Importante lembrar que ao Executivo e ao Legislativo correspondem, tipicamente, funções específicas e separadas. Consta da obra “Direito Municipal Brasileiro”, de **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,

<sup>5</sup> ADI nº 2.444/RS - Rel. Min. Dias Toffoli, j. 06.11.2014.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

*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". E arremata o autor: "A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre sua execução."*<sup>6</sup>

8. Indubitável que a lei em debate **não se constitui em ato concreto de gestão ou organização administrativa**. A norma, por óbvio, **não interfere na escolha e formulação dos cardápios de merenda escolar** (ato, este sim, concreto, de gestão administrativa), **mas apenas determina que a Prefeitura deva publica-los na *internet*, nos órgãos públicos em que os referidos alimentos sejam servidos e nos informativos municipais mensais**.

Cuida-se de norma geral obrigatória, emanada a fim de proteger interesses da comunidade local, cabendo ao Município implementá-la por meio de **provisões especiais**, com

<sup>6</sup> MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito Municipal Brasileiro*, 17ª edição, atualizada por Adilson Abreu Dallari (Coordenador), Malheiros Editores, p. 631, grifado.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

respaldo no seu poder regulamentar<sup>7</sup> (cf. artigos 84, IV, CF, e 47, III, CE), **respeitadas a conveniência e oportunidade da Administração Pública.**

Sendo assim, não se pode afirmar que houve usurpação das atribuições do Poder Executivo.

**9. Aliás, espera-se das autoridades municipais que, de acordo com sua competência e autonomia constitucionalmente garantidas<sup>8</sup>, divulguem ao munícipe e à sociedade, da forma mais ampla e transparente possível, informações de interesse público. O comando legal ora atacado nada mais fez do que determinar a divulgação de informação pública relevante e, assim, também fomentar o exercício da cidadania.**

10. Ao discorrer sobre os princípios constitucionais do Direito Administrativo, **Celso Antônio Bandeira de Mello** elucida a conexão umbilical entre o princípio da publicidade e o direito à informação sobre assuntos de interesse público, e com os

<sup>7</sup> De acordo com os ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello, "melhor seria designar tal atribuição como 'dever regulamentar', pois o que o Chefe do Executivo tem é o dever de regulamentar as leis que demandam tal providência, e não meramente um 'poder' de fazê-lo" (Curso de Direito Administrativo, 29ª edição, Malheiros Editores, São Paulo, 2012, p. 357).

<sup>8</sup> Constituição do Estado de São Paulo, "Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição"



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

fundamentos do Estado brasileiro: *“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 medida. Tal princípio está previsto expressamente no art. 37, caput, da Lei Magna, ademais de contemplado em manifestações específicas do direito à informação sobre os assuntos públicos, quer pelo cidadão, pelo só fato de sê-lo, quer por alguém que seja pessoalmente interessado. É o que se lê no art. 5º, XXXIII (direito à informação) (...).”*<sup>9</sup>

11. Ante a preocupação cada vez maior das autoridades públicas, em todas as esferas, de implementar medidas que deem efetividade aos direitos à informação e à publicidade, foi editada a **Lei federal nº 12.527/2011**, conhecida como “Lei de Acesso à Informação<sup>10</sup>”. Como diretrizes<sup>11</sup>, a norma prevê: **I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; IV -**

<sup>9</sup> Curso de Direito Administrativo, 29ª edição, Malheiros Editores, São Paulo, 2012, p. 117, grifado.

<sup>10</sup> Regula o acesso à informação previsto no inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do § 3º do artigo 37 e no § 2º do artigo 216 da Constituição Federal.

<sup>11</sup> Artigo 3º, Lei nº 12.527/2011.





TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

*fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; V - desenvolvimento do controle social da administração pública.” (grifado).*

O artigo 8º da Lei nº 12.527/2011 impõe, dentre outros, o dever dos órgãos e entidades públicas de “***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 custodiada.***

§1º Na divulgação das informações a que se refere o ***caput***, deverão constar, no mínimo: (...) ***V- dados gerais para o acompanhamento de programas ações, projetos e obras de órgãos e entidades*** (...)

§2º Para cumprimento do disposto no ***caput***, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, ***sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet)***” (grifado).

12. Sendo certo que essas normas gerais se aplicam a todos os entes da federação, vale observar que o novo ato normativo de Sorocaba facilita o acesso da comunidade local a informações que permitem melhor controle das ações do Poder Público e oportunizam ao cidadão ter conhecimento sobre a



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

**regularidade, variedade, nutrição e qualidade dos alimentos servidos aos alunos matriculados na rede pública.**

13. As regras nacionais de amplo acesso da população às informações de interesse público e o caráter suplementar da referida norma, portanto, tornam indubitosa a adequação da lei municipal de Sorocaba às Constituições Estadual e Federal.

Se já evidenciado, portanto, inclusive com amparo em precedentes deste Órgão julgador e do Supremo Tribunal Federal, que a matéria veiculada na Lei Municipal nº 11.322, de 16 de maio de 2016, não consiste em ato concreto de gestão ou organização administrativa, inadmissível afirmar-se a sua inconstitucionalidade material.

**14. Conclui-se que não subsistem, por fim, os argumentos de que a referida legislação padeceria de inconstitucionalidade por aumentar as despesas da Administração sem dispor sobre prévia dotação orçamentária, nos termos do artigo 25 da Constituição do Estado de São Paulo.**

Embora a lei apreciada não traga em seu corpo específica dotação orçamentária para sua execução, essa ausência



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

de previsão não se constitui em mácula de constitucionalidade, conforme se demonstrará, importando, no máximo, na inexecutabilidade da norma no mesmo exercício orçamentário em que fora promulgada.

Ausente específica previsão orçamentária do gasto, e restando impossível a complementação do orçamento, deverá o dispêndio ser incluído já no orçamento subsequente.

A impossibilidade de concretização da norma no orçamento vigente representaria, portanto, caso de mera inexecutabilidade da norma, fundamento que, todavia, não se prestaria a torna-la inconstitucional.

Neste sentido, inclusive, firmou-se a jurisprudência do **Supremo Tribunal Federal**, afirmando reiteradamente que a mera carência de dotação orçamentária específica não pode conduzir ao reconhecimento da existência de vício de constitucionalidade, importando, no máximo, na inexecutabilidade da norma no exercício orçamentário em que aprovada.

A este título, veja-se o voto do **Ministro Nelson Jobim**, relator da ADI 2.343: "*Eu não vislumbro, em análise*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

*preliminar, vinculação da criação de cargo com a atual receita orçamentária. A própria lei previa que isso seria para o futuro e que, na medida em que a Lei de Diretrizes pudesse atender os percentuais, seriam preenchidos os cargos na medida das permissibilidades orçamentárias, decorrentes da Lei de Diretrizes Orçamentárias. (...) Observa-se que o conteúdo material da norma encerra uma proposição no tempo futuro a ser cumprida pelo Poder Executivo. O que a Lei de Diretrizes Orçamentárias gera ao disciplinar servirá de parâmetros, obedecendo os limites a ela impostos. Este Tribunal já se pronunciou no sentido de que a inexistência de autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias torna inexecutável, no exercício em que ela vige, as providências não autorizadas, mas não as invalida, nem as nulifica.”*

Esse precedente foi, por diversas vezes, reafirmado por aquela Corte, conforme se verifica do seguinte excerto, retirado de voto do **Ministro Gilmar Mendes** no julgamento da ADI 3.599: “O tema é conhecido do Supremo Tribunal Federal há bastante tempo. Na ADI 1292-MT, Rel. Ilmar Galvão, unânime, DJ de 15.9.1995, sagrou-se o entendimento de que não se viabiliza controle abstrato de constitucionalidade quando se pretende confrontar norma



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
 PODER JUDICIÁRIO  
 São Paulo

*que impõe despesa alusiva à vantagem funcional e ao art. 169 da Constituição, pois a 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. Outros precedentes seguiram-se, todos no sentido do não conhecimento da ação direta quando fundada no argumento da ausência de prévia dotação orçamentária para a realização de despesas (ADI 1585 DF, Rel. Sepúlveda Pertence, unânime, DJ de 3.4.1998; ADI 2.339 SC, Rel. Min. Ilmar Galvão, unânime, DJ 1.6.2001; ADI 2343 SC, Rel. Nelson Jobim, maioria, DJ 13.6.2003).”*

Inexiste, assim, na norma impugnada, ofensa à regra contida no artigo 25 da Constituição do Estado.

15. Ante o exposto, julga-se parcialmente procedente a presente ação direta para declarar a inconstitucionalidade da expressão “*por meio da Secretaria Municipal de Educação e demais Secretarias*”, constante do artigo 1º da Lei nº 11.322, de 16 de maio de 2016, do Município de Sorocaba, por invadir competência do Chefe do Poder Executivo para dispor, mediante decreto, sobre organização administrativa, ofendendo a regra da



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

separação dos poderes, nos termos dos artigos 5º, e 47, inciso XIX, alínea 'a' da Constituição do Estado de São Paulo.

**Márcio Bartoli**

Relator