



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

Câmara Municipal de Ribeirão Preto



Protocolo Geral nº 16125/2019
Data: 30/07/2019 Horário: 13:45
Legislativo -

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO

Nº. 33

DESPACHO

EM PAUTA PARA RECEBIMENTO DE EMENDAS

Rib. Preto, 07 de AGo de 2019

Presidente

EMENTA:

SUSPENDE A EXECUÇÃO DA LEI 14.263, DE 28 DE NOVEMBRO DE 2018, POR FORÇA DA DECISÃO TOMADA PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA, QUE OS JULGOU INCONSTITUCIONAL, NOS TERMOS DA ADIN Nº 2017754-57.2019.8.26.0000.

SENHOR PRESIDENTE:

Artigo 1º - Fica suspenso, por inconstitucionalidade, nos termos da decisão definitiva, irrecorrível do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, a EXECUÇÃO DA LEI 14.263, DE 28 DE NOVEMBRO DE 2018, nos autos da ADIN Nº 2017754-57.2019.8.26.0000, em atenção ao Ofício nº 2158-A/2019-jga, de 04 de julho de 2019, da Egrégia Presidência da Corte do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, conforme documentado no processo administrativo desta Casa de Leis de nº 15.963/2019.

Artigo 2º - Este Decreto Legislativo entrará em vigor na data de sua publicação, revogada as disposições em contrário.

Sala das Sessões, 29 de julho de 2019.

LINCOLN FERNANDES
Presidente

OTONIEL LIMA
1º Vice-Presidente

ADAUTO MARMITA
2º Vice-Presidente

JEAN CORAUCI
1º Secretário

PAULO MODAS
2º Secretário



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2019.0000441865

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2017754-57.2019.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO.

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

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PEREIRA CALÇAS (Presidente), ALEX ZILENOVSKI, GERALDO WOHLERS, ELCIO TRUJILLO, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, ARTUR MARQUES, PINHEIRO FRANCO, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, PÉRICLES PIZA, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, SALLES ROSSI, RICARDO ANAFE, ALVARO PASSOS E BERETTA DA SILVEIRA.

São Paulo, 29 de maio de 2019.

ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ
RELATOR
Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Direta de Inconstitucionalidade nº 2017754-57.2019.8.26.0000
Autor: Prefeito Municipal de Ribeirão Preto
Réu: Presidente da Câmara Municipal de Ribeirão Preto
Comarca: São Paulo

VOTO N. 4570/19

Ação direta de inconstitucionalidade. Ribeirão Preto. Lei Municipal n. 14.263, de 28 de novembro de 2018, de iniciativa parlamentar, que “Dispõe como postura municipal a adoção de mecanismos de controle nos processos de medição dos serviços a serem realizados pelo Poder Público municipal e dá outras providências”. Caracterização de vício de iniciativa e de ofensa ao princípio da separação de Poderes. Legislação impugnada que, ao dispor sobre a medição de serviços realizados pelos órgãos da estrutura administrativa do Município, importou a prática de ato de caráter privativo do Poder Executivo. Exegese, contrario sensu, do entendimento firmado em sede de Repercussão Geral pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do ARE n. 878911 (Tema 917). Ofensa, ademais, ao princípio da razoabilidade, diante da exigência de relatórios fotográficos e de vídeos antes e após a realização dos serviços. Desnecessidade de tal medida para observância do princípio da transparência. Inconstitucionalidade caracterizada. Precedentes deste C. Órgão Especial. Ação procedente.

VISTOS.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito Municipal de Ribeirão Preto em face da Lei n. 14.263, de 28 de novembro de 2018, do Município de Ribeirão Preto, apontando violação aos artigos 5º; 47, II, XIV e XIX; 111 e 144 da Constituição do Estado de São Paulo, e aos arts. 24, I, e 163 da Constituição da República. Narrou o autor que a referida lei, de iniciativa parlamentar, promoveu alteração do procedimento de liquidação da despesa do Município, matéria esta que já se encontra regulamentada pela Lei Federal n. 4.320/1964, bem como tratou de norma geral de Direito Financeiro, cuja competência é concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal; disse que a norma impugnada atenta contra o princípio da razoabilidade, porquanto dispõe sobre a produção de relatórios em parâmetros além dos suficientes para atender ao princípio da transparência; asseverou que os arts. 58 e seguintes da Lei Federal n. 4.320/1964



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

estabelecem a forma e o processamento da liquidação da despesa no âmbito dos Municípios e que não cabe à municipalidade exercer a competência legislativa sobre matéria de Direito Financeiro, com exceção das questões orçamentárias definidas nos arts. 165 a 169, da CF; aduziu que, caso houvesse competência do Município para dispor sobre tal matéria, ele teria que fazê-lo por meio da edição de lei complementar, de acordo com o que dispõe o art. 163, da Constituição Federal, circunstância que aponta violação ao princípio da legalidade; acrescentou que as empresas públicas e as sociedades de economia mista mencionadas no art. 1º da lei impugnada não se sujeitam ao procedimento da contabilidade pública, de modo que a elas não se aplica o regramento previsto na sobredita Lei n. 4.320/64; destacou que a obrigatoriedade de confecção de relatório fotográfico e de vídeo ultrapassa a razoabilidade necessária para a preservação do princípio da transparência e que o art. 73 da Lei de Licitações, que disciplina a forma do recebimento de obras e serviços, nada dispõe sobre imagens de foto e vídeo; afirmou, ainda, a inconstitucionalidade da expressão “*dos serviços a serem executados*”, na medida em que não se pode documentar algo que ainda não foi realizado, sendo possível a redução de texto quanto a este aspecto; ponderou, por fim, que a norma em questão viola o princípio da separação de poderes e caracteriza usurpação de atividade privativa do Poder Executivo por parte do Legislativo, na medida em que trata de matéria de gestão administrativa; requereu deferimento de medida liminar para imediata suspensão da vigência e eficácia da legislação impugnada, até o julgamento definitivo da ação. O pedido de medida liminar foi deferido para suspender a vigência e a eficácia da lei objurgada até o julgamento final da ação (p. 40/41). O Presidente da Câmara Municipal de Ribeirão Preto prestou informações às p. 51/54. Citada, nos termos do artigo 90, § 2º, da Constituição Estadual, a Procuradora Geral do Estado deixou de se manifestar no prazo legal (p. 80). A douta Procuradoria-Geral de Justiça ofertou parecer pela procedência do pedido (p. 83/100).

É o relatório.

Pretende o Prefeito Municipal de Ribeirão Preto ver declarada a inconstitucionalidade da Lei n. 14.263, de 28 de novembro de 2018, do Município de Ribeirão Preto, que “*Dispõe como postura municipal a adoção de mecanismos de controle nos processos de medição dos serviços a serem realizados pelo Poder Público municipal e dá outras providências*”, cujo teor é o seguinte (p. 15/16):

“Art. 1º - Fica por esta Lei, estabelecida como



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

postura dos órgãos, e entes municipais, secretarias, autarquias, fundações, sociedade de economia mista, e empresas públicas que, antes de ser efetuada a liquidação do empenho e respectivo pagamento pelo ente contratante deverá ser precedido de um amplo relatório de fiscalização contendo imagens, em foto e vídeo, dos serviços a serem realizados e, após, dos serviços que efetivamente foram realizados em cumprimento ao princípio da transparência.

Parágrafo único. O documento mencionado no caput do artigo 1º será disponibilizado nos respectivos processos licitatórios e de compras, ficando também disponível na íntegra pelo portal de transparência no site da Prefeitura Municipal ou outro meio vinculado.

Art. 2º As despesas necessárias para a execução e o custeio da presente Lei correrão por conta das respectivas dotações orçamentárias.

Art. 3º Inclui ainda nas unidades gestoras, PREFEITURA MUNICIPAL, GABINETE DO PREFEITO, DAERP, CODERP, TRANSERP, FUNDAÇÃO PEDRO II, GUARDA CIVIL MUNICIPAL, FUNDET, FORTEC, na Lei Municipal nº 14.116, de 20 de dezembro de 2017 (PPA), período 2018/2021 e Lei Municipal nº 14.036, de 31 de julho de 2017 (LDO), as alterações acima para o exercício de 2018.

Art. 4º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, cabendo ao Poder Executivo regulamentá-la, revogadas as disposições em contrário”.

Importante observar, inicialmente, que essa Lei n. 14.263, de 28 de novembro de 2018, do Município de Ribeirão Preto, originou-se de projeto de iniciativa parlamentar, e que, após veto total do Prefeito Municipal, foi promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal daquela localidade.

Depreende-se do texto legal impugnado que seu art. 1º estabelece, a título de postura municipal relacionada ao procedimento de liquidação de despesa pública, a edição de minucioso relatório fotográfico e em vídeo, tanto dos serviços a serem realizados quanto daqueles já concluídos. Além disso, determina a disponibilização de tal conteúdo nos respectivos procedimentos licitatórios e no portal da transparência do Município.

Examinado o ato normativo em questão, não resta dúvida de que este é efetivamente incompatível, *a priori*, com o disposto no art. 5º, *caput*, da Constituição do Estado de São Paulo, cuja observância é obrigatória pelos Municípios, de acordo com o art. 144, da mesma Carta.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Consta do referido art. 5º, *caput*, que os Poderes Executivo e Legislativo devem guardar independência e harmonia entre si, do que decorre a autonomia e independência do Poder Executivo em relação aos desígnios da Câmara Municipal. De fato, a atividade legislativa parlamentar não pode ser exercida de modo a impor ao Prefeito o que deve ou não ser feito em termos de administração do Município.

Em outras palavras, a competência legiferante da Câmara Municipal se cinge à edição de normas gerais e abstratas, ao passo que compete ao Chefe do Poder Executivo editar leis com o fito de exercer a direção superior da Administração, regulamentar situações concretas e adotar providências específicas relativas ao planejamento, organização e execução de serviços públicos, isto é, as atividades inerentes a opções políticas de gestão.

Entretanto, ao editar a legislação ora impugnada, a Casa de Leis daquele Município efetivamente imiscuiu-se no controle do procedimento de medição dos serviços realizados pelo (ou "para o") Poder Público municipal, com o que usurpou a prerrogativa do Prefeito Municipal de deliberar privativamente acerca da estrutura administrativa local.

Conforme ensinamento de Hely Lopes Meirelles, em sua obra *Direito Municipal Brasileiro*, "[...] *Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição de secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal*" (Malheiros Editores: 18ª edição – 2017, pág. 774).

Não se descarta do elevado propósito da lei, que busca ampliar a fiscalização dos gastos públicos e da remuneração dos serviços prestados para a municipalidade; porém, também é verdade que o Poder Legislativo não pode impor ao Poder Executivo ato normativo que represente violação ao princípio da separação de poderes, previsto no supracitado artigo 5º, e ao arrepio das disposições contidas nos arts. 47, II, XIV e XIX, alínea 'a', da Constituição do Estado, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 144, da Carta Paulista, *in verbis*:

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

[...]

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

[...]

XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo.

[...]

XIX - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos”.

Importante registrar, ainda, o entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de que o ato normativo de origem parlamentar que criar órgãos na estrutura da Administração pública ou **cometer a estes atribuições distintas das originalmente previstas** invade a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, conseqüentemente violando a regra do art. 61, § 1º, II, alínea “e”, da Constituição Federal, que no âmbito estadual veio reproduzida no art. 24, § 2º, item 2, da Carta Paulista, confira-se:

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Artigos 238 e 239 da Constituição do estado do Rio Grande do Sul. 3. Lei estadual n. 9.726/1992. 4. Criação do Conselho de Comunicação Social. 5. O art. 61, § 1º, inciso II, alínea ‘a’ da Constituição Federal, prevê reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo para criação e extinção de ministérios e órgãos da administração pública. 6. É firme a jurisprudência desta Corte orientada pelo princípio da simetria de que cabe ao Governador do Estado a iniciativa de lei para criação, estruturação e atribuições de secretarias e de órgãos da administração pública. 7. Violação ao princípio da separação dos poderes, pois o processo legislativo ocorreu sem a participação chefe do Poder Executivo. 8. Ação direta julgada procedente” (ADI nº 821/RS, Relator Ministro Gilmar Mendes).

Neste ponto, merece destaque o julgamento do Tema n. 917 da Repercussão Geral, ocasião em que o Supremo Tribunal Federal sufragou o entendimento acima delineado e, a *contrario sensu* em relação à situação descrita nestes autos, firmou a seguinte tese:

“Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **Não usurpa a competência privativa do chefe**



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

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. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido" (ARE n. 878.911 RG/RJ, Relator Ministro Gilmar Mendes, g.n.).

Este Órgão Especial também já assentou o entendimento de que o poder de iniciativa de matéria relacionada à administração do Município pertence ao Chefe do Executivo. A este incumbe, portanto, não só o exercício dos atos de gerência das atividades municipais, como também a iniciativa das leis necessárias à criação de órgãos e à execução das tarefas que lhe cabem.

Confira-se, nesse sentido, o seguinte julgado:

"Ação Direta de Inconstitucionalidade – Lei Complementar n.º 211, de 06/07/12 – Postura municipal referente à proibição de utilização de muros, fachadas, colunas, paredes, bandeiras, veículos de som, etc..., para propaganda eleitoral - Lei que por conter determinação, ao Chefe do Executivo, é de sua exclusiva iniciativa - Infringência dos arts. 25, 47, II, XIV e XVIII, e 144, da Constituição Estadual - Ação julgada procedente" (ADI n. 0211941-46.2012.8.26.0000, Rel. Des.ª Zélia Maria Antunes Alves, j. 12.06.2013, g.n.).

Não bastasse, a norma impugnada atenta também contra o princípio da razoabilidade ao dispor que os órgãos municipais listados nos arts. 1º e 3º têm a obrigação de, previamente à liquidação do empenho e do respectivo pagamento, e após a ocorrência deste, realizar *"amplo relatório de fiscalização contendo imagens, em foto e vídeo, dos serviços a serem realizados e, após, dos serviços que efetivamente foram realizados, em cumprimento ao princípio da transparência"*.

Com efeito, tem razão o autor ao dizer que a realização de 'amplo relatório', com imagens em foto em vídeo, **antes e depois** da realização do serviço, excede o necessário para que seja observado o princípio da transparência dos atos administrativos e, em consequência vulnera o art. 111, da Constituição do Estado de São Paulo, *in verbis*:

*"Artigo 111 - A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, **razoabilidade**, finalidade, motivação, interesse público e eficiência"*. (com redação dada pela Emenda



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Constitucional nº 21, de 14/02/2006, g.n.).

Acerca deste aspecto em particular, mostra-se oportuno relembrar as observações do Desembargador Evaristo dos Santos por ocasião do julgamento da ADI n. 2120980-15.2018.8.26.0000, oriunda do mesmo Município de Ribeirão Preto e julgada procedente em parte por votação unânime deste C. Órgão Especial em 05.12.2018:

“[...]”

Sobre o vício material decorrente de violação ao princípio da razoabilidade, pondera DALTON SANTOS MORAIS:

'Além da inconstitucionalidade decorrente de violação a dispositivos constitucionais expressos, outro vício material de inconstitucionalidade que preocupa sobremaneira a doutrina constitucionalista atual recai sobre o excesso de poder legislativo, violador do princípio constitucional implícito da proporcionalidade/razoabilidade.'

(...)

'A proporcionalidade e a razoabilidade são princípios que não estão expressos na Constituição, mas são valiosos instrumentos de proteção dos direitos fundamentais e do interesse público por permitirem o controle da discricionariedade dos atos do Poder Público e por funcionar como a medida com que uma norma deve ser interpretada no caso concreto para melhor realização do fim constitucional nela embutido.'

(...)

O autor [Luis Roberto Barroso] enumera as máximas segundo as quais se permite que o princípio da razoabilidade fundamente a invalidade de atos contrários à Constituição: 1) quando não se tenha adequação entre a norma e o caso concreto; 2) a medida não seja necessária, havendo outra que irá trazer menos prejuízo e terá mesmo resultado; 3) quando não haja proporcionalidade em sentido estrito, tendo com a utilização da medida proporções maiores de perda do que de ganhos quando se chegar ao fim.' ('Controle de Constitucionalidade' – 2010 - Ed. JusPodivm - p. 71/72).

Reputa-se, com as diretrizes supra ('1) quando não se tenha adequação entre a norma e o caso concreto; 2) a medida não seja necessária, havendo outra que irá trazer menos prejuízo e terá mesmo resultado; 3) quando não haja proporcionalidade em sentido estrito, tendo com a utilização da medida proporções maiores de perda do que de ganhos quando se chegar ao fim')



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

prescindível dispêndio de verba pública para manter em site da Prefeitura volumosos arquivos de procedimentos licitatórios se, ao mesmo tempo, documentação poderá ser obtida em meio físico e digital nas repartições.

[...]" (destaques no original).

Como se vê, é evidente a incompatibilidade da legislação municipal impugnada com os artigos 5º; 47, II, XIV e XIX, 'a' e 111 da Constituição Estadual, razão pela qual deve mesmo ser declarada inconstitucional, pelas razões acima externadas.

Ante o exposto, julga-se procedente a ação, para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 14.263, de 28 de novembro de 2018, do Município de Ribeirão Preto.

ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ
RELATOR

Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto
Legislação Municipal

Sumário

Ato Número: 14263

**Data de
Elaboração:** 28/11/2018

**Data de
Publicação:** 29/11/2018

Processo: 02-2018-039355-0

Assunto(s): Postura, Pagamento, Empenho.

**Tipo de
Legislação:** Lei Ordinária

Autor(es): Paulo Modas.

Projeto: 191 **Ano do projeto:** 2017

Autógrafo: 197 **Ano do autógrafo:** 2018

Observações: ADI nº 2017754-57.2019.8.26.0000 - julgou procedente a ação declarando a INCONSTITUCIONALIDADE da lei. ADI nº 2017754-57.2019.8.26.0000 - Deferimento de LIMINAR que SUSPENDE os efeitos da Lei.

Ementa e Conteúdo

DISPÕE COMO POSTURA MUNICIPAL A ADOÇÃO DE MECANISMOS DE CONTROLE NOS PROCESSOS DE MEDIÇÃO DOS SERVIÇOS A SEREM REALIZADOS PELO PODER PÚBLICO MUNICIPAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

ADIN nº 2017754-57.2019.8.26.0000 - julgou procedente a ação declarando a INCONSTITUCIONALIDADE da lei.

Faço saber que a Câmara Municipal de Ribeirão Preto rejeitou, em sessão ordinária realizada no dia 27/11/2018, o Veto Total ao Projeto de Lei nº 191/2017, e eu, Igor Oliveira, Presidente, nos termos do Artigo 44, Parágrafo 6º, da Lei Orgânica do Município de Ribeirão Preto, promulgo a seguinte Lei:

Artigo 1º - Fica por esta Lei, estabelecida como postura dos órgãos, e entes municipais, secretarias, autarquias, fundações, sociedade de economia mista, e empresas públicas que, antes de ser efetuada a liquidação do empenho e respectivo pagamento pelo ente contratante deverá ser precedido de um amplo relatório de fiscalização contendo imagens, em foto e vídeo, dos serviços a serem realizados e, após, dos serviços que efetivamente foram realizados em cumprimento ao princípio da transparência.

Parágrafo Único - O documento mencionado no caput do artigo 1º será disponibilizado nos respectivos processos licitatórios e de compras, ficando também disponível na íntegra pelo portal de transparência no site da Prefeitura Municipal ou outro meio vinculado.

Artigo 2º - As despesas necessárias para a execução e o custeio da presente Lei correrão por conta das respectivas dotações orçamentárias.

Artigo 3º - Inclui ainda nas unidades gestoras, PREFEITURA MUNICIPAL, GABINETE DO PREFEITO, DAERP, CODERP, TRANSERP, FUNDAÇÃO PEDRO II, GUARDA CIVIL MUNICIPAL, FUNDET, FORTEC, na Lei Municipal nº 14.116, de 20 de dezembro de 2017 (PPA), período 2018/2021 e Lei Municipal nº 14.036, de 31 de julho de 2017 (LDO), as alterações acima para o exercício de 2018.

Artigo 4º - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, cabendo ao Poder Executivo regulamentá-la, revogadas as disposições em contrário.

IGOR OLIVEIRA
Presidente

>> Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial do Município.