

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 854.430 SÃO PAULO**

**RELATORA** : MIN. CÁRMEN LÚCIA  
**RECTE.(S)** : MUNICÍPIO DE GUARULHOS  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE  
GUARULHOS  
**RECDO.(A/S)** : CÂMARA MUNICIPAL DE GUARULHOS  
**ADV.(A/S)** : ELAINE CRISTINA DE S. O. M. DA SILVA

**DECISÃO**

*RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. PROCESSUAL CIVIL. FUNDAMENTO DA DECISÃO AGRAVADA NÃO IMPUGNADO. SÚMULA N. 287 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. CONSTITUCIONAL. CONTROLE CONCENTRADO. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE. ACÓRDÃO RECORRIDO HARMÔNICO COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO.*

**Relatório**

1. Agravo nos autos principais contra inadmissão de recurso extraordinário interposto com base na al. *a* do inc. III do art. 102 da Constituição da República contra o seguinte julgado do Tribunal de Justiça de São Paulo:

*“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei n. 7.237/2014 do Município de Guarulhos. Obrigatoriedade de divulgação no ‘site’ da Prefeitura de informações relativas a licenças de funcionamento de imóveis expedidas. Não configurada violação à iniciativa legislativa*

**ARE 854430 / SP**

*reservada ao Chefe do Executivo. Hipóteses taxativas. Direito à informação de interesse da coletividade. Estímulo ao exercício da cidadania. Norma editada com vistas à transparência da administração e à segurança da comunidade local. Despesas eventualmente criadas não imediatas e não impactantes. Possibilidade, ainda, de absorção pelas dotações orçamentárias próprias, remanejamento ou complementação orçamentária, bem como postergação do planejamento de eventuais novos gastos para o exercício orçamentário subsequente. Ação julgada improcedente” (doc. 1).*

**2. O Agravante alega contrariados os arts. 2º, 23, incs. I e III, 29, 30 e 31 da Constituição da República, asseverando estar**

*“patente a violação de iniciativa prevista na Constituição Federal. Sendo certo que a norma impugnada foi de iniciativa do Vereador Municipal, acarretando o vício da inconstitucionalidade formal. Trata-se de norma de cunho estritamente administrativo.*

*Não há dúvida que a criação e a forma de prestação de serviços públicos são matérias de preponderante interesse do Poder Executivo, já que a esse Poder cabe a responsabilidade perante a sociedade, pela eficiência do serviço, sendo assim, a iniciativa do processo legislativo para criação e funcionamento de serviços públicos é privativo do Poder Executivo” (doc. 1).*

**3. O recurso extraordinário foi inadmitido ao fundamento de incidência da Súmula n. 283 deste Supremo Tribunal.**

Apreciada a matéria trazida na espécie, **DECIDO**.

**4. No art. 544 do Código de Processo Civil, com as alterações da Lei n. 12.322/2010, estabeleceu-se que o agravo contra inadmissão de recurso extraordinário processa-se nos autos do recurso, ou seja, sem a necessidade da formação de instrumento, sendo este o caso.**

**ARE 854430 / SP**

Analisa-se, portanto, os argumentos postos no agravo, de cuja decisão se terá, na sequência, se for o caso, exame do recurso extraordinário.

5. Razão jurídica não assiste ao Agravante.

6. O Agravante não infirmou o fundamento da decisão agravada, não se manifestando sobre a incidência da Súmula n. 283 do Supremo Tribunal Federal.

A jurisprudência deste Supremo Tribunal consolidou-se no sentido de dever ser negado seguimento ao agravo no qual não se impugnam os fundamentos da decisão agravada. Incide, na espécie vertente, a Súmula n. 287 do Supremo Tribunal Federal:

*“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO NO QUAL NÃO SE INFIRMAM TODOS OS FUNDAMENTOS DA DECISÃO DE INADMISSIBILIDADE DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO: RECURSO INCABÍVEL. SÚMULA N. 287 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO” (ARE n. 868.534-AgR, de minha relatoria, Segunda Turma, DJe 28.4.2015).*

*“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. PROCESSUAL CIVIL. MULTA FIXADA EM SENTENÇA. REDUÇÃO. AGRAVO QUE NÃO ATACA OS FUNDAMENTOS DA DECISÃO QUE, NA ORIGEM, INADMITIU O RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SÚMULA Nº 287/STF. INCIDÊNCIA. 1. A impugnação específica da decisão agravada, quando ausente, conduz à inadmissão do recurso extraordinário. Súmula nº 287 do STF. Precedentes: ARE 680.279-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Primeira Turma, DJe de 22/5/2012, e ARE 735.978-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda*

**ARE 854430 / SP**

*Turma, DJe de 4/9/2013. 2. In casu, o acórdão reduziu o valor da multa diária imposta pelo descumprimento da decisão que antecipara a tutela pretendida. 3. Agravo regimental DESPROVIDO” (ARE n. 862.078-AgR, Relator o Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 22.4.2015).*

## 7. O Tribunal de origem decidiu:

*“Inicialmente, registre-se que o diploma legal, ao suplementar a legislação federal e estadual, no que efetivamente cabe ao Município, deu ainda mais concretude ao princípio constitucional da publicidade e ao direito fundamental à informação, de acordo com competência desse ente federativo prevista no artigo 30, inciso II, da Constituição Federal.*

*Não se verifica a alegada inconstitucionalidade por vício de iniciativa, vez que a lei não cria ou extingue cargos, funções ou empregos públicos e não fixa remuneração; não cria ou extingue Secretarias e órgãos da Administração Pública; e, finalmente, não dispõe sobre servidores públicos, tampouco sobre o seu regime jurídico.*

*Resta evidente, assim, que a lei cuida de matéria não prevista no rol de temas reservados à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo (cf. artigo 24, § 2º, Constituição Estadual, aplicável, por simetria ao Município), rol esse que, segundo posição firmada pelo Supremo Tribunal Federal, e por diversas decisões deste Órgão Especial, é taxativo.*

*(...)*

*Aliás, espera-se das autoridades municipais que, de acordo com sua competência e autonomia constitucionalmente garantidas, 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 – com claro intuito de, conforme destacado na justificativa do projeto de lei, ‘prestar informações para os cidadãos sobre a segurança, higiene e condições de funcionamento de locais que por esta lei estão sob sua vigilância’ (pág. 26) – e assim também fomentar o exercício da cidadania.*

**ARE 854430 / SP**

(...)

*As regras nacionais de amplo acesso da população às informações de interesse público tornam induvidosa a adequação da lei municipal de Guarulhos às Constituições Estadual e Federal” (doc. 1).*

O acórdão recorrido harmoniza-se com a jurisprudência deste Supremo Tribunal assentada na possibilidade de lei de iniciativa parlamentar dispor sobre publicidade de atos do Poder Executivo:

*“Agravo regimental no recurso extraordinário. Representação por inconstitucionalidade. Lei 4.718, de 11 de dezembro de 2007, do Município do Rio de Janeiro, que dispõe sobre o cadastro municipal de parceiros do terceiro setor. Lei de iniciativa parlamentar. Ausência de vício de formal de iniciativa. Princípio da publicidade. Precedente. 1. Conquanto seja admissível recurso extraordinário em face de acórdão de tribunal de justiça proferido em ação direta quando o parâmetro da constituição estadual reproduz norma da Constituição Federal de observância obrigatória pelos estados (Rcl nº 383/SP, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 21/5/93), é inovável o conhecimento do recurso pela alínea ‘c’ do inciso III do art. 102 da Constituição Federal quando o acórdão recorrido declarar constitucional lei municipal contestada em face de constituição estadual. Precedentes. 2. Não configura vício formal de inconstitucionalidade o fato de o diploma legislativo questionado ter emanado de proposição de origem parlamentar. A contingência de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Poder Executivo, uma vez que nenhuma das hipóteses contidas no art. 61, § 1º, da Constituição foi objeto de positivação na norma. Esse entendimento está em sintonia com a jurisprudência da Corte no sentido de que não padece de inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre publicidade dos atos e contratos realizados pelo Poder Executivo (ADI nº 2.472/RS-MC, Relator Min. Maurício Corrêa, DJ de 3/5/02). A lei questionada enquadra-se no contexto de aprimoramento da necessária transparência das atividades*

**ARE 854430 / SP**

*administrativas, reafirmando e cumprindo o princípio constitucional da publicidade da administração pública (art. 37, caput, CF/88), não se tratando de matéria de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, mas de iniciativa concorrente. 3. Agravo regimental não provido” (RE n. 613.481-AgR, Relator o Ministro Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe 9.4.2014).*

**“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA ESTADUAL. LEI MUNICIPAL. DIVULGAÇÃO DE DADOS SOBRE MULTAS DE TRÂNSITO NO MUNICÍPIO.**

*1. A lei impugnada não usurpa a competência legislativa da União em matéria de trânsito e transporte, porque não versa sobre os direitos e deveres dos envolvidos nessas atividades. Seu objeto é a publicidade da gestão administrativa local – matéria que se insere na competência normativa dos Municípios (CF/88, arts. 30, I e III).*

*2. A Constituição não reserva à iniciativa do Executivo toda e qualquer lei que gere gastos ou exija implementação prática por órgãos administrativos. A publicidade dos atos locais é matéria de iniciativa concorrente e, aliás, perfeitamente alinhada à função de fiscalização confiada ao Poder Legislativo.*

*3. É inviável rediscutir a conclusão do acórdão quanto à ausência de repercussão da lei impugnada sobre as despesas municipais e a carga de trabalho dos servidores. O Tribunal de origem se baseou em norma local sobre o tema (Súmula 280/STF), além de sustentar sua afirmação em matéria fática, insuscetível de apreciação nesta via (Súmula 279/STF).*

*4. Ainda que assim não fosse, 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’ (ADI 3.599/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes). Ressalva, naturalmente, a possibilidade de aprovação de créditos adicionais.*

*5. Recurso a que se nega seguimento.*

*1. Trata-se de recurso extraordinário cujo objeto é acórdão que julgou improcedente ação direta de inconstitucionalidade proposta contra a Lei nº 4.024/2011, do Município de Atibaia. Confira-se a*

**ARE 854430 / SP**

*ementa do acórdão recorrido (fls. 164/186):*

*'AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 4.024, de 31 de agosto de 2011, do Município de Atibaia que dispõe acerca da divulgação de dados sobre multas de trânsito – Legislação que trata de matéria de interesse predominantemente local, dando ênfase ao princípio da publicidade dos atos administrativos, nos exatos limites das atribuições conferidas aos municípios pelos artigos 30, inciso I, e 37, caput, da Constituição Federal, o que arreda a alardeada invasão de competência federal e afronta ao preceito do artigo 22, inciso XI, da mesma Carta Magna, e artigo 5º, 111 e 144 da Constituição Estadual – Inocorrência, outrossim, de vício de iniciativa do projeto de lei pelo Legislativo, haja vista que a norma editada não regula questão estritamente administrativa, afeta ao Chefe do Poder Executivo, delimitada pelos artigos 24, § 2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174 da CE, aplicáveis ao ente municipal, por expressa imposição da norma contida no artigo 144 daquela mesma Carta, versando apenas acerca de tema de interesse geral da população, concernente a dados da arrecadação municipal e sua posterior destinação, razão pela qual poderia mesmo decorrer de proposta parlamentar – Previsão legal que, de resto, não representa qualquer incremento de despesa ou novas atribuições funcionais a servidores – Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente'.*

2. O recorrente sustenta que o acórdão teria afrontado os arts. 2º; 22, XI; 30, I; e 37 (princípio da legalidade), da Constituição Federal. Alega que a lei em tela seria inconstitucional por: (i) tratar de matéria submetida à competência federal (trânsito); (ii) ter origem parlamentar, embora verse sobre questão de iniciativa privativa do Executivo; e (iii) criar despesas sem a indicação da origem específica dos recursos públicos necessários e dos agentes públicos competentes para tal função.

3. Com contrarrazões (fls. 245/247), o recurso foi admitido (fls. 261/262) e os autos subiram a este Tribunal.

4. É o relatório. DECIDO.

5. Dispensada a manifestação da Procuradoria-Geral da República (RI/STF, art. 52, parágrafo único).

6. Não assiste razão ao recorrente. Confira-se o teor da Lei

**ARE 854430 / SP**

nº 4.024/2011, do Município de Atibaia, objeto da ação direta estadual:

*'Art. 1º Fica o Poder Executivo Municipal obrigado a divulgar até o dia 10 (dez) de cada mês, informações sobre:*

*I - Número total de multas aplicadas no Município e valores arrecadados, nas seguintes infrações:*

*a) Aplicadas por Agentes de Trânsito.*

*II - Valor total arrecadado mensalmente com multas de trânsito;*

*Art. 2º O Poder Executivo publicará relatório detalhado sobre a aplicação dos recursos arrecadados.*

*Art. 3º A divulgação será feita na página principal da Prefeitura na rede mundial de computadores e através da publicação no Imprensa Oficial do Município.*

*Art. 4º As despesas decorrentes da execução desta lei correrão à conta de dotações próprias, consignadas no orçamento vigente.*

*Art. 5º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário'.*

7. *Ressalte-se, inicialmente, que a lei não trata diretamente de trânsito e transporte, e sim da publicidade da atividade administrativa e da receita local, uma vez que regula apenas a divulgação de dados sobre multas de trânsito no município. Dessa forma, não se há de falar em usurpação da competência legislativa da União (CF/88, art. 22, XI). Ao contrário, a divulgação dos atos e das contas do Governo local interessam principalmente à própria população do Município, de modo que lei se insere, a contento, no domínio legislativo local (CF/88, art. 30, I). Note-se, a propósito, que compete aos Municípios "instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei" (CF/88, art. 30, III).*

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.*

**ARE 854430 / SP**

74, § 4º, c/c art. 75 e art. 31, § 3º; art. 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.

(...)

12. Diante do exposto, com base no art. 557 do CPC e no art. 21, § 1º, do RI/STF, nego seguimento ao recurso" (RE n. 770.329, Relator o Ministro Roberto Barroso, decisão monocrática, DJe 4.6.2014).

Nada há a prover quanto às alegações do Agravante.

8. Pelo exposto, **nego seguimento ao agravo** (art. 544, § 4º, inc. I, do Código de Processo Civil e art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).

**Publique-se.**

Brasília, 10 de novembro de 2015.

Ministra **CÁRMEN LÚCIA**  
Relatora