



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Nº 36.489/CS

### RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 1.315.870/SP

**RECTE.(S):** PREFEITO DO MUNICÍPIO DE VALINHOS  
**RECDO.(A/S):** MESA DA CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS  
**RELATOR:** MIN. DIAS TOFFOLI

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI DO MUNICÍPIO DE VALINHOS/SP COM CONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA EM SEDE DE ADI. NORMAS SOBRE DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES DA DÍVIDA PÚBLICA. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AOS DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS QUE VERSAM SOBRE SEPARAÇÃO DOS PODERES, AUTONOMIA MUNICIPAL, RESERVA DE LEI E CONTROLE EXTERNO. INCIDÊNCIA DO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE ADMINISTRATIVA. PARECER PELO DESPROVIMENTO DO RECURSO.**

1. Trata-se de recurso extraordinário interposto pelo Prefeito do Município de Valinhos/SP, com fundamento no art. 102, inciso III, alínea c, da Constituição Federal, contra acórdão do Órgão Especial do Tribunal de Justiça daquele Estado que, por maioria de votos, julgou improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2286704-37.2019.8.26.0000, em acórdão assim ementado (fls. 14):

“Ação direta de inconstitucionalidade. Valinhos. Lei Municipal n. 5.883, de 14 de agosto de 2019, que “Assegura o acesso às informações e o detalhamento sobre dívidas flutuantes, fundadas ou consolidadas da Administração Pública direta e indireta na forma que especifica”. Inépcia da petição inicial. Não ocorrência. Documentação coligida que é suficiente para o conhecimento do pedido e atende às disposições do art. 3º da Lei n. 9.868/99. Parametricidade. Contraste entre lei ordinária municipal e

dispositivos constantes da Constituição da República que não sejam de reprodução obrigatória, da Lei Orgânica Municipal e da Lei de Responsabilidade Fiscal. Inadmissibilidade. Inteligência dos arts. 125, § 2º, da Constituição Federal, e 74, VI, da Constituição Paulista. **Lei local que dispôs sobre matéria cuja iniciativa não é reservada ao Chefe do Poder Executivo, tampouco se encontra na reservada Administração. Concretização do princípio da publicidade, ao qual estão jungidos todos os entes federativos. Inconstitucionalidade não caracterizada. Precedentes do Supremo Tribunal Federal e deste Órgão Especial. Ação improcedente”** (grifo do MPF).

2. O Prefeito do Município de Valinhos/SP ajuizou ação direta de inconstitucionalidade da Lei Municipal n.º 5.883/2019, de iniciativa parlamentar, que *“Assegura o acesso às informações e o detalhamento sobre dívidas flutuantes, fundadas ou consolidadas da Administração Pública Direta e Indireta na forma que especifica”*. Diante da decisão pela improcedência do pedido, interpôs o apelo extremo para *“resguardar a separação dos poderes (arts. 2º e 60, inc. III, da CF/88), a autonomia municipal (arts. 18 e 34, inc. VII, alínea ‘c’, da CF/88), a reserva de administração para a prática de atos típicos de gestão (art. 84, incisos II e IV, da CF/88), a reserva de lei complementar federal (arts. 163, inc. II, e 165, § 9º, da CF/88) e os limites do controle externo contidos nos arts. 31, 70 e 71, da CF/88”* (fl. 87).

3. Segundo o recorrente: (a) o detalhamento de dívidas previsto pela lei municipal *“possui o intuito de antecipar o controle externo de forma desproporcional, afigurando-se como verdadeiro abuso de poder fiscalizatório, extrapolando os limites contidos nos arts. 31, 70 e 71, da CF/88, (...) e não para resguardar o acesso à informação propriamente dito”* (fl. 89/90); (b) e, *“se já há mecanismos constitucionais efetivos para se realizar a fiscalização, seja pelos instrumentos dos artigos 31, 70 e 71, da CF/88, seja pela própria lei federal do acesso à informação, seja pela transparência municipal do TCE/SP ou pelo próprio direito de petição do art. 5º da CF/88, a lei municipal combatida torna-se desarrazoada e ofensiva*

*aos ditames constitucionais, em especial à separação dos poderes, autonomia municipal, reserva de administração e reserva de lei federal” (fl. 91).*

4. Requer o provimento do recurso “*para o fim de reformar integralmente o v. Acórdão (...), a fim de reconhecer a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 5.883/2019, ou, subsidiariamente, de reconhecer a inconstitucionalidade de seu artigo 3º*” (fl. 94).

5. As razões do apelo extremo atendem aos requisitos gerais e específicos de admissibilidade do apelo extremo, mas, no mérito, não comportam provimento.

6. Eis o teor da Lei Municipal nº 5.883/2019, que, conforme decidiu a Corte Estadual, “*foi validamente editada no âmbito da competência do Município, e a partir do conceito de predominância do interesse local na gestão transparente da dívida pública, sem mácula ao ordenamento constitucional*” (fls. 15/22):

*“Art. 1º. Ficam assegurados, no âmbito do Município de Valinhos, os direitos à publicidade, transparência, acesso às informações e o detalhamento sobre as dívidas flutuantes e fundadas de todos os órgãos da Administração Pública Municipal Direta e Indireta como mecanismo de fiscalização e controle dos gastos públicos.*

*Art. 2º. Para os fins desta Lei, consideram-se:*

*I. dívidas flutuantes: aquelas contraídas pela Administração Pública, por um breve e determinado período de tempo, compreendidos os restos a pagar, excluídos os serviços de dívida a pagar, os depósitos e os débitos de tesouraria;*

*II. dívidas fundadas ou consolidadas: as contraídas pela Administração Pública, com base em contratos de empréstimo ou financiamentos com organismos multilaterais, agências governamentais ou credores privados, que geram compromisso de exigibilidade superior*

a 12 (doze) meses, contraídos para atender a desequilíbrios orçamentários ou a financiamentos de obras e serviços.

Art. 3º. Fica estabelecida a publicação mensal no sítio eletrônico de informações sobre dívidas flutuantes e fundadas, sobre todos os órgãos que compõem a Administração Pública Direta e Indireta, constando, no mínimo:

I. em relação às dívidas flutuantes:

- a) o programa, a ação e o elemento da despesa;
- b) identificação do credor (nome, Cadastro de Pessoa Física ou razão social e Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica);
- c) a data do vencimento, a natureza e o valor da dívida;
- d) os números do processo licitatório ou do expediente de dispensa ou inexigibilidade de licitação.

II. em relação às dívidas fundadas:

- a) o programa, ação e o elemento despesa;
- b) identificação do credor (nome, Cadastro de Pessoa Física ou razão social e Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica);
- c) indicação de dispositivo da Lei Orçamentária Anual ou de Lei que autorize créditos adicionais ou Lei específica para se firmar tal dívida;
- d) a data do vencimento ou prazo de resgate, a natureza, o valor, o número de parcelas, todos em relação à dívida;
- e) em havendo, o número do processo judicial que deu causa a dívida fundada.

§ 1º. As informações deverão ser prestadas de forma clara, objetiva e em linguagem de fácil compreensão.

§ 2º. O acesso à informação deverá se dar de modo prático e que facilite a pesquisa de conteúdo, a análise das informações e a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos.

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

7. Como bem registrou o acórdão recorrido, “os dispositivos da lei impugnada, que exortam e subsidiam a transparência governamental, não se inserem nas hipóteses de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, tampouco na reserva da Administração. Diferentemente, relacionam-se à transparência das dívidas flutuantes e fundadas de todos

*os órgãos da Administração Pública Municipal Direta e Indireta, por meio de informações claras e detalhadas destinadas aos munícipes, o que lhes confere, assim, a característica de legítimo e necessário mecanismo de fiscalização e controle dos atos administrativos por ela abrangidos” (fl. 19).*

8. De fato, não é possível concluir pela existência de afronta à Constituição Federal em texto legal que visa assegurar **estritamente** a publicação periódica de informações de dívidas dos órgãos da Administração Pública Municipal Direta e Indireta, por se tratar de medida em consonância com princípio basilar da publicidade administrativa.

9. Nesse sentido, em casos análogos, não tem sido outro o entendimento desse Pretório Excelso, quanto à possibilidade de lei de iniciativa parlamentar dispor sobre publicidade de atos do Poder Executivo:

“Agravos 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 inviável 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 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” – grifo do MPF (RE 613481 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 04/02/2014, DJe-070 PUBLIC 09-04-2014).

“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).(…) 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

**conteúdo, 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. 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” – grifo do MPF (RE n. 770.329, Rel. Min. Roberto Barroso, DJE nº 108, public. em 05/06/2014).

10. A Lei Municipal nº 5.883/2019, portanto, ao contrário do que afirma o recorrente, não evidencia qualquer ofensa à Constituição Federal.

11. Ante o exposto, manifesta-se o Ministério Público Federal pelo desprovimento do recurso extraordinário.

Brasília, 11 de março de 2022

**CLÁUDIA SAMPAIO MARQUES**  
*Subprocuradora-Geral da República*