

CONSULTA/0303/2026/MN/G

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM – SP

At.: Sr. Adriano Oliveira – Assessor Parlamentar do Gabinete do
Vereador Wagner Ricardo Pereira

EMENTA:

Câmara Municipal – Projeto de Lei nº 78/2026, de iniciativa parlamentar, *que* "dispõe sobre a obrigatoriedade de divulgação, transparência e prestação de contas detalhada acerca da arrecadação e da destinação dos recursos provenientes de multas de trânsito no âmbito do município de Mogi Mirim, e dá outras providências" – Competência suplementar dos Municípios, em face da Leis Acesso à Informação e Responsabilidade Fiscal – Possibilidade de edição de normas municipais complementares e compatíveis com legislação federal – Princípios da publicidade, transparência e acesso à informação – Iniciativa legislativa concorrente – Precedentes jurisprudenciais – Comissões legislativas temáticas e Plenário Cameral – Exercício do controle preventivo de constitucionalidade – Ressalva em relação ao art. 5º da proposição sob análise – Cláusula regulamentar com prazo certo – Risco de vício de inconstitucionalidade formal – Precedente do Tribunal de Justiça de São Paulo – Recomendação – Supressão ou adequação – Considerações.

CONSULTA:

"Encaminho para análise o Projeto de Lei 78/2026, que 'DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE DIVULGAÇÃO, TRANSPARÊNCIA E PRESTAÇÃO DE CONTAS DETALHADA ACERCA DA ARRECADAÇÃO E DA DESTINAÇÃO DOS RECURSOS PROVENIENTES DE MULTAS DE TRÂNSITO NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE MOGI MIRIM, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS'.

Solicito um parecer técnico e jurídico abrangente, considerando os seguintes aspectos:

Competência de iniciativa.

A previsão constante dos arts. 2º, 3º, 4º e 5º do projeto, ao disciplinar procedimentos administrativos internos e impor deveres específicos de execução e regulamentação ao Poder Executivo, limita-se à concretização do princípio da publicidade e transparência ou configura ingerência do Poder Legislativo na organização e funcionamento da Administração Pública, em afronta ao princípio da separação dos poderes?

Impacto orçamentário-financeiro da proposta.

Regulamentação das diretrizes para implementação da lei.

Solicito que o parecer indique eventuais ajustes necessários, considerando tanto a clareza do texto quanto sua viabilidade prática.

Peço que o parecer identifique possíveis adequações ou ajustes para reforçar a relevância e aplicabilidade do projeto".

ANÁLISE JURÍDICA:

Primeiramente, é sempre oportuno lembrar que escapa às atribuições deste Corpo Jurídico a análise do mérito de projetos de lei; nossa orientação restringe-se à verificação da competência e da iniciativa.

Assim, antes de respondermos objetivamente o questionamento formulado, cumpre esclarecer que a Constituição do Estado de São Paulo (art. 144) confere aos Municípios paulistas autonomia legislativa, bem como a competência para legislar sobre assuntos de interesse local e, se for o caso, suplementar as legislações federal e estadual, quando estas forem omissas e estiverem presentes interesses exclusivos da municipalidade.

Assim, resta claro que se insere na competência legislativa municipal (CF, art. 18 e 30, incs. I e II), a edição de normas municipais complementares e compatíveis com legislação federal em matéria relativa ao acesso à informação pública.

Outrossim, é importante observar que, independentemente de norma legal específica que assim o determine, a Constituição da República (art. 5º, inc. XIV, e 37, *caput*) e a Constituição do Estado de São Paulo (art. 111) consagram os princípios norteadores da Administração Pública, merecendo destaque os princípios da publicidade, da transparência governamental e do acesso à informação assegurado a todos os cidadãos.

Assim, para atendimento a esses princípios norteadores, é dever da Administração Pública Municipal disponibilizar e publicizar informações sobre quaisquer atos, programas, obras, serviços e campanhas, os quais deverão ter caráter educacional, informativo e de orientação social, inclusive dados contábeis, orçamentários e fiscais, abrangendo todas as espécies de receitas públicas municipais.

Inclui-se, nesse contexto, a receita arrecadada com a cobrança de multas por infração à legislação de trânsito e sua respectiva aplicação em destinações específicas contempladas nos parágrafos do art. 320 do Código de Trânsito Brasileiro, a saber: melhorias de sinalização, engenharia de tráfego, policiamento, fiscalização, renovação de frota, educação de trânsito e custeio de habilitação para pessoas de baixa renda.

Essas e outras informações devem ser disponibilizadas em sistema integrado, de forma a garantir a rastreabilidade, comparabilidade e publicidade desses dados, que deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público (Lei nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação, art. 8º, §§ 1º e 2º).

Não podemos esquecer, ainda, que a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece obrigações de transparência fiscal no respectivo “Portal da Transparência” (LC nº 101/2000, arts. 48 e 48-A).

No que se refere à titularidade da deflagração do processo legislativo, somos da opinião de que a matéria tratada nessa proposição é iniciativa concorrente, haja vista que ambas as Cartas Constitucionais Federal e Paulista não reservaram a matéria, expressa ou exclusivamente, ao Chefe do Poder Executivo

Ademais, conforme já definido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do ARE-RG 878911 (Tema 917):

“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, 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)”.

A propósito, em reforço à jurisprudência citada pelo Autor da proposição sob análise, em outro feito similar, o Supremo Tribunal Federal assentou:

“Se os princípios do art. 37, *caput*, da Constituição da República sequer precisam de lei para serem obrigatoriamente observados, não há vício de iniciativa legislativa em norma editada com o objetivo de dar eficácia específica àqueles princípios e estabelecer casos nos quais, inquestionavelmente, configurariam comportamentos administrativamente imorais ou não-isonômicos” (cf. in RE 570392/RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. em 11/12/2014, *DJe* de 19/2/2015).

Em outras situações semelhantes, o Supremo Tribunal Federal decidiu:

“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. 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” (cf. in RE 770.329-SP, Rel. Min. Roberto Barroso, j. em 29/5/2014, *DJe* de 5/6/2014) (grifo nosso).

Nesse mesmo sentido decidiu o Tribunal de Justiça de São Paulo:

“1. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE de autoria do Prefeito de Marília em face da Lei Municipal nº 9.132, de 16 de maio de 2024, de iniciativa parlamentar e promulgada pela Câmara Municipal após veto total, que obriga o Município ‘a publicar, no sítio eletrônico oficial da Prefeitura, demonstrativos de arrecadação e de destinação dos recursos decorrentes da aplicação de multas de trânsito’;

2. Aplicação dos princípios constitucionais do acesso à informação e da publicidade administrativa, em coroação à transparência governamental – matéria não reservada à Administração – Tema 917 do STF e art. 24, § 2º, da CE - inocorrência da alegada violação à separação de poderes e aos arts. 5º e 47, II, XI, XIV e XIX, 'a', da Constituição Estadual – obrigação já imposta ao Poder Público pelo ordenamento constitucional, apenas repetida pela lei local;

3. Dados a serem divulgados e forma de divulgação determinados pela norma que não representam excesso em relação ao art. 8º da Lei de Acesso à Informação – *Leading case* que originou o Tema 917 do STF significativamente mais intrusivo e ainda sim considerado constitucional;

4. Ausência de previsão de dotação orçamentária não implica a existência de vício de inconstitucionalidade por desrespeito aos arts. 25 e 176, I, da CE, e 113 do ADCT, mas apenas a inexecutabilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada; 5. Ação julgada improcedente” (cf. in ADI nº 2153647-44.2024.8.26.0000, Rel. Vico Mañas, Órgão Especial, j. em 4/9/2024, registro em 5/9/2024).

Por fim, permita-nos responder objetivamente o questionamento formulado:

“A previsão constante dos arts. 2º, 3º, 4º e 5º do projeto, ao disciplinar procedimentos administrativos internos e impor deveres específicos de execução e regulamentação ao Poder Executivo, limita-se à concretização do princípio da publicidade e transparência ou configura ingerência do Poder Legislativo na organização e funcionamento da Administração Pública, em afronta ao princípio da separação dos poderes?”

Em nossa opinião, não nos parece que os arts. 2º, 3º, e 4º da proposição sob análise disciplinem procedimentos internos, sistema de gestão ou formas de atuação do órgão integrante da Administração Pública Municipal.

Ao contrário, tais dispositivos apenas estabelecem as obrigações de transparência ou, mais precisamente, reforçam o dever de divulgar informações de interesse público já contemplado na legislação nacional correlata.

Ressalva deve ser feita em relação ao art. 5º da proposição sob análise, que contempla a cláusula regulamentar com prazo determinado, o que configura vício de inconstitucionalidade formal (iniciativa), merecendo tal cláusula ser reapreciada ou, quiçá, suprimida pelas comissões legislativas temáticas e pelo Plenário da Câmara, no exercício pleno do controle preventivo de constitucionalidade, a fim de evitar eventual arguição de inconstitucionalidade.

É importante enfatizar que o Tribunal de Justiça de São Paulo tem julgado inadmissível que proposições de iniciativa parlamentar fixem prazo certo para o chefe do Executivo regulamentar a lei (cf. in ADI nº 2111837-65.2019.8.26.0000, Rel. Evaristo dos Santos, Órgão Especial, j. em 11/9/2019, registro em 12/9/2019).

Queremos, com isso, enfatizar que a inserção de cláusula regulamentar nos projetos de lei de iniciativa parlamentar é *desnecessária*, podendo ser considerada, inclusive, como ofensiva aos princípios da harmonia e independência dos poderes municipais.

Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles assinala que:

“O poder regulamentar é atributo do chefe do Executivo e por isso mesmo não fica na dependência de autorização legislativa; deriva do nosso sistema constitucional, como faculdade inerente e indispensável à chefia do Executivo (CF, art. 84, II). Assim sendo, não é necessário que cada lei contenha dispositivo autorizador de sua regulamentação. Toda vez que o prefeito entender conveniente, poderá expedir,

por decreto, regulamento de execução, desde que não invada as chamadas reservas da lei, nem contrarie suas disposições e o seu espírito.

[...] Leis há que no próprio texto já condicionam a sua execução à expedição do regulamento. Nesses casos, a faculdade regulamentar se converte para o Executivo em dever de expedição de tal ato, para que a norma legislativa possa ser cumprida. Em regra, entretanto, as leis são auto-executáveis, isto é, não dependem de regulamentação para serem executadas, se bem que em qualquer tempo possam ser regulamentadas, para facilidade de sua compreensão e execução" (cf. *in Direito Municipal Brasileiro*, 17ª ed., São Paulo, Malheiros, 2014, pp. 743 e 744).

Enfim, feitas essas considerações, cremos que a Administração Consulente está amparada para decidir acerca da matéria objeto da presente consulta, colocando-nos desde já, à inteira disposição para os esclarecimentos e complementações que julgar necessários.

São Paulo, 5 de agosto de 2026.

Elaboração:



Marcos Nicanor da Silva Barbosa

OAB/SP nº 87693

Consultor Jurídico

Aprovação:



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP nº 151.849

Diretor Jurídico