

## RECURSO EXTRAORDINÁRIO 795.804 SÃO PAULO

**RELATOR** : MIN. GILMAR MENDES  
**RECTE.(S)** : PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARUJÁ  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE GUARUJÁ  
**RECDO.(A/S)** : CÂMARA MUNICIPAL DE GUARUJÁ  
**ADV.(A/S)** : RENATO CARDOSO

**DECISÃO:** Trata-se de recurso extraordinário interposto pela Prefeitura Municipal de Guarujá, com base no art. 102, III, “a” e “c”, da Constituição Federal, contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, assim ementado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.966/2012 DO MUNICÍPIO DE GUARUJÁ. COLOCAÇÃO DE PLACAS INFORMATIVAS EM OBRAS PÚBLICAS. INICIATIVA LEGISLATIVA DE VEREADOR. NÃO CONFIGURADA VIOLAÇÃO A INICIATIVA RESERVADA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. HIPÓTESES TAXATIVAS. SUPLEMENTAÇÃO DE LEGISLAÇÃO FEDERAL E ESTADUAL CONSTITUCIONALMENTE AUTORIZADA. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE E DIREITO À INFORMAÇÃO NA EXECUÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES. DEFINIÇÃO DE DIMENSÕES MÍNIMAS DA PLACA CONFIGURA ATO DE ADMINISTRAÇÃO. ATRIBUIÇÃO DO PREFEITO. PRAZO DE ADAPTAÇÃO DAS OBRAS EM ANDAMENTO IRRAZOÁVEL E DESPROPORCIONAL. PRECEDENTES DO STF. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.”

No recurso extraordinário (fls. 116/132), alega-se, em síntese, violação aos arts. 2º, 29, 61, § 1º, II, “b”, 84, VI, “a”, 165, 167, I, da Constituição Federal. Sustenta-se que cabe ao chefe do Poder Executivo municipal dispor sobre a organização, direção e planejamento dos serviços públicos ofertados pela Administração, além de ser sua a competência privativa para desencadear processo legislativo que crie ou aumente despesas para o Município

Decido.

Inicialmente, destaco que o recorrente não demonstrou de que forma o acórdão recorrido teria afrontado os arts. 29, 84, IV e 165 da Constituição Federal, cingindo-se apenas a suscitar o princípio constitucional da autonomia municipal.

Registre-se que é necessária, para a admissão do recurso extraordinário, a demonstração efetiva de ofensa à Constituição Federal, o que não ocorreu no caso dos autos, motivo pelo qual incide, na hipótese, o Enunciado 284 da Súmula do STF. Nesse sentido, confira-se o seguinte precedente:

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. ADMINISTRATIVO. TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO URBANO. GRATUIDADE A IDOSOS. RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO COM BASE NAS ALÍNEAS A, C E D DO INCISO III DO ART. 102 DA CONSTITUIÇÃO. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO DO APELO EXTREMO. SÚMULA 284 DO STF. INOCORRÊNCIA DE CONFLITO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I -

**É deficiente a fundamentação do recurso que não particulariza de que forma ocorreu a alegada ofensa à Constituição. Incidência da Súmula 284 do STF.** II - A admissão do recurso extraordinário pela alínea d do inciso III do art. 102 da Constituição Federal pressupõe a ocorrência de conflito de competência legislativa entre os entes da Federação. Dessa forma, é incabível o apelo extremo, fundado no aludido dispositivo, cuja pretensão seja provocar o reexame da interpretação de norma infraconstitucional conferida pelo Juízo de origem. III - Agravo regimental a que se nega provimento. (AI 833.240-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe 26.2.2014, *g.n.*).

Não obstante, os dispositivos acima impugnados não foram apreciados pelo Tribunal de origem, atraindo a incidência da Súmula 282 do Supremo Tribunal Federal: “É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada”.

Outrossim, quanto à alegação de ofensa ao art. 167 da Constituição, sob o argumento de que a lei impugnada cria despesa de caráter continuado sem dotação orçamentária suficiente, causando desequilíbrio financeiro ao Município, o Tribunal de origem consignou o seguinte:

“18. Não bastasse, para as obras realizadas pelo próprio Município, extrai-se do art. 6º da lei municipal que os custos da confecção e instalação das placas ocorrerão à conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário. (...). **O aumento da despesa gerado pela afixação das placas informativas nas obras que estavam em andamento quando do início da vigência do ato e naquelas que eventualmente se iniciaram ainda no exercício de 2012 não se revela impactante o suficiente a gerar desequilíbrio no orçamento previsto.** Soma-se a isso o fato de que o legislador consignou a possibilidade de reforço ao orçamento, caso tal medida se mostre necessária. (...).

No tocante às obras licitadas, a lei estabeleceu em seu art. 3º que as novas obrigações dela constantes deverão ser expressas nos futuros editais do certame e exigidas como forma de cumprimento do contrato. **Conquanto não haja sido demonstrada, nos presentes autos, significativa repercussão dos encargos criados pela lei guarujaense nos contratos licitatórios vigentes quando de sua publicação, o art. 65, § 5º, da Lei 8.666/93 autoriza a revisão dos preços contratados, caso se verifiquem tal repercussão e comprovada necessidade, o que igualmente, por força do art. 6º da lei atacada, poderá ser suportado por reforço ao orçamento, caso das dotações próprias não sejam suficientes.**” (fls. 102/103) (g.n.).

Aplica-se à espécie a jurisprudência da Corte, no sentido de que a violação constitucional que depende da análise de legislação infraconstitucional e do revolvimento do conjunto fático-probatório dos autos inviabiliza a apreciação do recurso extraordinário. Nesse sentido, há precedentes de ambas as turmas:

**RE 795804 / SP**

**“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. MULTA. LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ. AUSÊNCIA DE MATÉRIA CONSTITUCIONAL.**

**REEXAME DE PROVAS. SÚMULA 279/STF. Hipótese em que para dissentir do entendimento do Tribunal de origem seria necessário nova apreciação dos fatos e do material probatório constantes dos autos (Súmula 279/STF), bem como o reexame da legislação infraconstitucional aplicada ao caso. Precedentes. Agravo regimental a que se nega provimento”. (ARE 763.985-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 20.2.2014)**

**“PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. PRELIMINAR DE REPERCUSSÃO GERAL. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. ÔNUS DO RECORRENTE. ANÁLISE DE LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL. OFENSA REFLEXA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL. REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS, BEM COMO DE CLÁUSULAS CONTRATUAIS. INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS**

9.6.2006, este último assim ementado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 12.137, DO ESTADO DE SANTA CATARINA. PROTOCOLO DIGITAL DE INFORMAÇÕES. ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL. GARANTIA AOS CIDADÃOS DE REGISTRO DOS REQUERIMENTOS DIRIGIDOS À ADMINISTRAÇÃO.

CONSTITUCIONALIDADE. 1. A lei estadual resume-se a obviar a documentação dos pedidos encaminhados à Administração Pública pelo cidadão. Consoante disciplina o seu artigo 3º, essas solicitações serão identificadas através de números e ao peticionário será entregue a prova de seu requerimento. Consubstancia garantia de registro dos requerimentos. **2. Incabível a alegação de ofensa ao disposto na alínea "b" do inciso II do § 1º do artigo 61. Esta Corte já decidiu que o preceito não é de observância obrigatória para os Estados-membros, mas apenas para os Territórios. Precedentes.** 3. É certo que o ato normativo não cria despesas imediatas para o Estado-membro. Tratando-se, no caso, de simples regulamento de execução, o prazo de 90 dias é razoável para que o Executivo exerça função regulamentar de sua atribuição. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente”.

No que tange à alegada inconstitucionalidade, referente à reserva de iniciativa do Poder Executivo, ressalto que o acórdão recorrido, proferido em sede de controle concentrado de constitucionalidade perante o Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, teve por parâmetro norma da Constituição estadual relacionada à reserva de iniciativa no processo legislativo, obrigatoriamente subordinada à reprodução do que estabelecido na Constituição Federal no regramento deste tema.

O fundamento constitucional utilizado pelo aresto recorrido está em consonância com a jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal firmada a propósito da questão jurídica debatida na origem.

## RE 795804 / SP

Nesse contexto, impende consignar que a produção normativa primária, ordinariamente, faz-se por meio de lei, a representar prerrogativa do ente político no exercício de sua competência constitucionalmente definida.

Assim, o campo material para projetos de lei de autoria parlamentar é amplo, comportando tão somente as exceções expressamente previstas no texto constitucional.

Sobre esse aspecto, em voto condutor no julgamento da ADI 724- MC, Tribunal Pleno, DJ 27.4.2001, o Relator, Ministro Celso de Mello, assim anotou:

“A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume nem comporta interpretação ampliativa na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma explícita inequívoca”.

No caso, nitidamente, vê-se que as proposições normativas da Lei 3.966, de 29 de outubro de 2012, do Município de Guarujá (SP), não potencializam indevida ingerência na administração interna do Executivo, sendo certo que apenas estabelecem a materialização do dever de publicidade e transparência dos atos da Administração Pública, por meio da fixação de placas informativas que viabilizem o acesso aos dados relativos a obras públicas em execução pelo Município.

Ademais, o Supremo Tribunal Federal já fixou entendimento no sentido de que os Municípios são competentes para legislar sobre questões relativas à edificações ou construções realizadas no seu território, nos termos do art. 30, I, da Constituição. Portanto, o referido diploma legal não padece do vício de iniciativa apontado pelo recurso em análise.

Nesse sentido, *mutatis mutandis*, entre outros, confirmam-se: RE 681.307-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJ 24.5.2013; RE 290.549-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe 29.3.2012; ADI 2730, Rel. Min. Cármen Lúcia, Pleno, DJe 28.5.2010, AI 491.420-AgR, Rel. Min. Cezar Peluso, DJe 24.3.2006, este último assim ementado:

“1. RECURSO. Agravo de instrumento. Inadmissibilidade. Peça obrigatória. Procuração outorgada ao advogada da parte agravada. Ausência. Não configuração. Conhecimento do agravo. Deve conhecido agravo, quando lhe não falte peça à instrução, sem que isso implique consistência do recurso extraordinário. 2. RECURSO. Extraordinário. Inadmissibilidade. Competência legislativa. Município. Edificações. Bancos. Equipamentos de segurança. Portas eletrônicas. Agravo desprovido. Inteligência do art. 30, I, e 192, I, da CF. Precedentes. Os Municípios são competentes para legislar sobre questões que respeite a edificações ou construções realizadas no seu território, assim como sobre assuntos relacionados à exigência de equipamentos de segurança, em imóveis destinados a atendimento ao público”.

Ante o exposto, nego seguimento ao recurso extraordinário (arts. 21, § 1º, do RISTF, e 557, *caput*, do CPC).

Publique-se.

Brasília, 13 de março de 2014.

Ministro GILMAR MENDES

Relator

*Documento assinado digitalmente*