

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.542.739 SÃO PAULO

RELATOR	: MIN. DIAS TOFFOLI
RECTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
RECDO.(A/S)	: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE DE RIBEIRÃO PRETO
ADV.(A/S)	: ALEXSANDRO FONSECA FERREIRA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO

DECISÃO:

Cuida-se de recurso extraordinário interposto pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo em face de acórdão do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) ementado da seguinte forma:

“1. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROPOSTA PELO PREFEITO MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO CONTRA A LEI N. 14.779/2022 DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO. 2. PROCEDÊNCIA. LEI QUE DISPÕE A RESPEITO DA ELABORAÇÃO, PELO PODER EXECUTIVO, DE ESTATÍSTICAS A RESPEITO DE VIOLAÇÕES DE DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES, DISPONDO AINDA A RESPEITO DA PERIODICIDADE, ABRANGÊNCIA E FORMA DA COMPILAÇÃO. 3. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÃO NOVA À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. MATÉRIA DE INICIATIVA EXCLUSIVA DO PODER EXECUTIVO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 47, II, XIV E XIX, “A”, E 144 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. 4. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.” (e-doc. 10).

No recurso extraordinário (e-doc. 12), indicou o recorrente como

parâmetros normativos de controle de constitucionalidade os arts. 2º; 61, § 1º, inciso II; e 84, inciso II, da Constituição da República (CRFB/88).

Defendeu o recorrente que

“a norma não padece de inconstitucionalidade, e por tal razão, o acórdão viola o entendimento que se extrai do princípio da separação de poderes e o Tema 917 de repercussão geral. Melhor dizendo, a instituição de elaboração de dados estatísticos sobre a violação de direitos contra a criança e ao adolescente, em nada afeta a separação de poderes e estão em consonância com a sobredita tese de repercussão geral.” (e-doc. 12, fl. 7).

Argumentou o Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, nessa toada, que

“a criação de obrigações ao Poder Executivo não insere a matéria no domínio da reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo ou na reserva da Administração, de maneira que ao pronunciar a inconstitucionalidade integral da lei local o acórdão recorrido contrariou os arts. 2º, 61, § 1º, II, e 84, II, da Constituição Federal.” (e-doc. 12, fl. 9).

Requeru-se, ao final, o provimento do recurso extraordinário, com a conseguinte declaração de constitucionalidade da Lei nº 14.779 do Município de Ribeirão Preto, de 7 de dezembro de 2022.

Sem contrarrazões (e-doc. 13), o recurso extraordinário teve seu seguimento negado no primeiro juízo realizado pelo Tribunal de origem (e-doc. 14), com base no argumento de que o acórdão recorrido harmonizar-se-ia à tese do Tema nº 917 da sistemática da repercussão geral do Supremo Tribunal Federal. Interposto agravo interno (e-doc. 16), foi desprovido pela Corte estadual em acórdão assim ementado:

“Agravado interno. Decisão que negou seguimento ao recurso extraordinário ligado a matéria decidida pelo Supremo Tribunal Federal em regime de repercussão geral – Art. 1.030, inciso I, alínea “a”, segunda parte, do Código de Processo Civil – Hipótese atinente ao Tema nº 917 do Supremo Tribunal Federal – Distinguishing não demonstrado – Agravo interno não provido.” (e-doc. 18).

Juntou-se aos autos pronunciamento deste Supremo Tribunal Federal no âmbito da reclamação constitucional nº 64.125/SP AgR (Rel. Min. **André Mendonça**, **acórdão de minha redatoria**, Segunda Turma, DJe de 11/2/25). Naquela assentada, a Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal reformou decisão monocrática proferida pelo Ministro **André Mendonça**, concluindo, à época, pelo provimento do agravo regimental e pela parcial procedência da reclamação. O acórdão restou assim ementado:

“Agravado regimental em reclamação. Tema nº 917 da Repercussão Geral. Teratologia. Lei municipal de iniciativa parlamentar. Concretização do princípio da publicidade. Atuação da Administração Pública (art. 37, caput, da CF/88). Acesso a informações essenciais ao desenvolvimento de políticas públicas direcionadas à criança e ao adolescente. Consonância com o art. 227 da CF/88. Plausibilidade. Agravo regimental provido. Reclamação julgada procedente.

1. No julgamento do ARE nº 878.911 (vinculado ao Tema nº 917 da RG), o STF reafirmou sua compreensão acerca dos parâmetros constitucionais (alíneas **a**, **c** e **e** do inciso II do art. 61 da CF/88), consolidando interpretação restritiva da disciplina de reserva de iniciativa ao chefe do Poder Executivo, de modo a preservar a função legiferante típica do Poder Legislativo.

2. Trata-se de lei municipal, de iniciativa parlamentar, que regulamenta a necessidade de agrupamento metódico de dados referentes a violações de direitos de crianças e adolescentes de que a Administração Pública Local toma conhecimento por meio de seus órgãos e entidades já estruturados, conferindo ao chefe do Poder Executivo a escolha da metodologia a ser utilizada e a regulamentação da política para fins de sua operacionalização na estrutura existente.

3. Na possível análise em sede reclamatória, é plausível a alegação de que a lei ' declarada inconstitucional por vício de iniciativa ' se volte, sem perpetrar alteração na estrutura da Administração Pública Local, à concretização do princípio da publicidade (art. 37, **caput**, da CF/88) e do acesso a informações essenciais ao desenvolvimento de políticas públicas direcionadas à criança e ao adolescente, em consonância com o art. 227 da CF/88.

4. A negativa de trâmite do recurso extraordinário interposto em ação do controle abstrato de constitucionalidade estadual, com aplicação equivocada do Tema nº 917 da Repercussão Geral, constitui obstáculo ao exercício da jurisdição constitucional do STF. 5. Agravo regimental provido e reclamação julgada parcialmente procedente.” (Rcl nº 64.125/SP AgR, Rel. Min. **André Mendonça**, **acórdão de minha redatoria**, Segunda Turma, DJe de 11/2/25).

Naquela oportunidade, assentei em meu voto, condutor do acórdão, que

“Na análise possível em sede reclamatória – sem me comprometer com a tese, portanto –, entendo ser plausível que a Lei nº 14.779/22 do Município de Ribeirão Preto se volte, sem perpetrar alteração na estrutura da Administração Pública Local, à concretização do princípio da publicidade na atuação

da Administração Pública (art. 37, **caput**, da CF/88) e do acesso a informações essenciais ao desenvolvimento de políticas públicas direcionadas à criança e ao adolescente, em consonância com o art. 227 da CF/88.

Valendo-me das palavras do Ministro **Alexandre de Moraes** no julgamento da Rcl nº 61707-AgR (Primeira Turma, DJe de 18/3/24) – ainda que me reservando a melhor análise do debate em sede recursal extraordinária –, parece-me que, ao regulamentar a necessidade de **agrupamento metódico de dados referentes à violação de direitos de crianças e adolescentes dos quais a Administração Pública Local toma conhecimento por meio de seus órgãos e entidades já estruturados**,

‘a norma sob impugnação incorporou políticas públicas cujas ações são plenamente capazes de serem absorvidas pela já existente máquina administrativa municipal. Além disso, ela não cria uma nova obrigação para a Administração Pública, mas antes concretiza mandamentos constitucionais’.

A lei, ademais, possui generalidade, conferindo ao chefe do Poder Executivo a escolha da metodologia a ser utilizada e a regulamentação da política para fins de sua operacionalização na estrutura existente.” (e-doc. 20, fl. 46).

Em novo juízo de admissibilidade realizado pelo Tribunal de Justiça, o recurso extraordinário foi admitido (e-doc. 21), tendo os autos subido a esta Suprema Corte.

É o relatório. **Decido.**

Rememoro que, na origem, instou-se o Tribunal de Justiça do Estado

de São Paulo a averiguar a higidez constitucional da Lei nº 14.779 do Município de Ribeirão Preto, de 7 de dezembro de 2022, que “institui a elaboração de dados estatísticos sobre a violação de direitos contra a criança e o adolescente”. Eis o inteiro teor da legislação municipal impugnada:

Lei nº 14.779 do Município de Ribeirão Preto, de 7 de dezembro de 2022

Art. 1º O Poder Executivo elaborará e publicará, estatísticas não superior a 12 (doze) meses, sobre violação de direitos praticados contra a criança e o adolescente no Município de Ribeirão Preto.

§ 1º Deverão ser tabulados todos os dados em que conste qualquer agressão aos direitos em que a vítima seja criança ou adolescentes em que qualquer unidade da administração pública municipal tenha conhecimento e também junto aos Conselhos Tutelares.

§ 2º A metodologia utilizada na tabulação que trata o caput deverá seguir um padrão único para a coleta e a tabulação dos dados.

Art. 2º Os dados coletados deverão estar centralizados e disponíveis para acesso a qualquer interessado.

Art. 3º O Chefe do poder Executivo regulamentará a presente Lei, nos termos do Artigo 71, Inciso VII, da Lei Orgânica Municipal.

Art. 4º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.

A Corte estadual declarou a inconstitucionalidade da legislação municipal impugnada, segundo o argumento de que a lei, de origem parlamentar, violaria a reserva da Administração e a separação de poderes. Transcrevo, por oportuno, trechos do voto condutor do acórdão

recorrido:

“Nesse contexto, cumpre assentar inicialmente que a circunstância de o diploma legal tratar de política pública não implica reconhecer, por si só, a violação à iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, ainda que haja criação de despesa. Não haverá usurpação se a norma não dispuser a respeito da estruturação e atuação de órgãos administrativos, ou, ainda, do regime dos servidores. Assim, aliás, já se pronunciou o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do ARE 878.911/RJ (Rel. Min. Gilmar Mendes, Dje 11.10.2016), em que fixada a tese n. 917 de repercussão geral: *“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)”*.

(...)

No caso em tela, o que se verifica é que a lei impugnada cuida de impor atribuição ao Poder Executivo, consistente em elaborar estatísticas a respeito de violações de direitos de crianças e adolescentes, dispondo ainda a respeito da periodicidade, abrangência e forma da compilação.

Tais dispositivos, portanto, dizem respeito à organização administrativa, na medida em que dispõem sobre como os órgãos da Administração executarão a política pública de que a lei trata. Nesse ponto, a norma entra na seara limitada à iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, conforme arts. 25, 47, II, XIVe XIX, “a”, e 144 da Constituição do Estado de São Paulo, o que implica reconhecer a violação ao princípio da separação dos Poderes. Em situações análogas tem decidido no mesmo sentido este Órgão Especial: Direta de Inconstitucionalidade 2139725-38.2021.8.26.0000, Rel. Des. Elcio Trujillo, j. 13/10/2021; Direta de Inconstitucionalidade 2033247-

06.2021.8.26.0000, Rel. Des. Torres de Carvalho, j. 22/09/2021; Direta de Inconstitucionalidade 2298275-68.2020.8.26.0000, Rel. Des. Jacob Valente, j. 25/08/2021; Direta de Inconstitucionalidade 2297445-05.2020.8.26.0000, Rel. Des. Francisco Casconi, j. 18/08/2021; Direta de Inconstitucionalidade 2298278-23.2020.8.26.0000, Rel. Des. Renato Sartorelli, j. 04/08/2021.” (e-doc. 10, fls. 3 e 4, grifos no original).

Registro, desde logo, a compreensão de que o acórdão recorrido está em desconformidade com a jurisprudência desta Suprema Corte.

Divido, portanto, a fundamentação da presente decisão em dois tópicos: (i) a conformidade da legislação impugnada ao Tema nº 917 da sistemática da repercussão geral do Supremo Tribunal Federal; e (ii) a conformidade da lei municipal com a concretização dos princípios que orientam a Administração Pública e com os ditames constitucionais referentes à proteção da criança e do adolescente.

1. Conformidade da legislação impugnada ao Tema nº 917 da sistemática da repercussão geral do Supremo Tribunal Federal.

É de se ressaltar que a situação dos presentes autos não é nova.

Em diversos outros casos, já constatei, no âmbito de reclamações constitucionais ajuizadas perante este Supremo Tribunal Federal, a aplicação teratológica do Tema nº 917 da sistemática da repercussão geral com o fito de obstar o seguimento a recursos extraordinários na origem (v.g. RE nº 1.527.332/SP, **de minha relatoria**, decisão monocrática, DJe de 13/12/24; RE nº 1.526.846/SP, **de minha relatoria**, decisão monocrática, DJe de 12/12/24; RE nº 1.495.213/SP AgR, **de minha relatoria**, Tribunal Pleno, DJe de 27/8/24; RE nº 1.492.397/GO, **de minha relatoria**, decisão monocrática, DJe de 3/6/24; e RE nº 1.495.619/SP, **de minha relatoria**, decisão monocrática, DJe de 13/6/24). Ademais, há farta jurisprudência quanto ao tema nesta Suprema Corte, como se verá adiante.

In casu, afigura-se importante destacar que, apesar de não afirmar expressamente ter havido inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa na legislação impugnada, a Corte local, ainda assim, considerou que o Poder Legislativo Municipal interferiu indevidamente na esfera de competência do Poder Executivo, o que representaria violação, em síntese, à reserva da Administração e à separação de poderes.

As razões do acórdão recorrido não se sustentam. Isso, porque, apesar de não declarar, de forma expressa, que se trata de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, a argumentação do Tribunal estadual operou, **na prática**, um elastecimento das matérias que seriam afeitas à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo, vinculada, em grande parte, ao mero fato de a legislação versar sobre tema relacionado às atribuições do Executivo.

A Corte estadual ampliou, portanto, as hipóteses de reserva de iniciativa ao Chefe do Poder Executivo, em uma argumentação calcada, ao fim e ao cabo, no princípio da separação de poderes e na reserva da Administração, fato que, na realidade, representa, tão somente, um **bypass** à aplicação adequada de precedente vinculante deste Supremo Tribunal Federal, notadamente a tese do Tema nº 917 da sistemática da repercussão geral, como se demonstrará a seguir.

A argumentação do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo representa interpretação demasiadamente ampliativa das matérias afeitas à iniciativa privativa, que, justamente por serem exceções taxativamente previstas constitucionalmente, devem ser interpretadas restritivamente, sob pena de se tolher, na prática, a atividade legislativa.

As regras alusivas à reserva de iniciativa para o processo legislativo se submetem a critérios de direito estrito, sem qualquer margem para ampliação das situações constitucionalmente previstas.

No caso em questão, destaca-se que a Constituição expressamente previu, em seu art. 61, § 1º, II, 'a', 'c' e 'e', a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo quanto à matéria relativa (i) à criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou

aumento de sua remuneração; (ii) à servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; e (iii) à criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, inciso VI.

Pelo princípio da simetria, os dispositivos constitucionais mencionados são considerados como de reprodução obrigatória pelas Constituições estaduais, não havendo discricionariedade na observância de tais normas por todos os entes federativos, segundo jurisprudência há muito pacífica deste Supremo Tribunal Federal.

Conforme entendimento firmado no Tema nº 917 da sistemática da repercussão geral do Supremo Tribunal Federal (ARE nº 878.911/RJ RG, Rel. Min. **Gilmar Mendes**, Tribunal Pleno, DJe de 11/10/16),

“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).”

Constata-se, portanto, *a contrario sensu*, que usurpa a competência do Chefe do Poder Executivo lei de iniciativa parlamentar que trata (i) da estrutura da Administração Pública, (ii) da atribuição de seus órgãos e/ou (iii) do regime jurídico de servidores públicos.

Não é o que se verifica no presente caso.

O art. 1º da Lei nº 14.779 do Município de Ribeirão Preto, de 7 de dezembro de 2022, estabelece que o Poder Executivo deverá elaborar e publicar, em prazo não superior a 12 (doze) meses, **estatísticas sobre a violação de direitos praticados contra a criança e o adolescente no Município de Ribeirão Preto.**

O § 1º do referido artigo prevê, por sua vez, que “deverão ser tabulados todos os dados em que conste qualquer agressão aos direitos em que a vítima seja criança ou adolescentes em que qualquer unidade da

administração pública municipal tenha conhecimento e também junto aos Conselhos Tutelares”. O § 2º do mesmo dispositivo dispõe, ainda, que “a metodologia utilizada na tabulação que trata o caput deverá seguir um padrão único para a coleta e a tabulação dos dados”.

O art. 2º da lei estabelece que os **dados coletados deverão estar centralizados e disponíveis para acesso a qualquer pessoa interessada.**

Por fim, seu art. 3º dispõe que compete ao Chefe do Poder Executivo municipal regulamentar a legislação em questão.

Considerar que a legislação aqui analisada trata da estrutura e da atribuição dos órgãos da administração pública municipal representa interpretação demasiadamente ampliativa das matérias afeitas à iniciativa privativa, que, justamente por serem exceções taxativamente previstas constitucionalmente, devem ser interpretadas restritivamente, sob pena de se tolher, na prática, a atividade legislativa.

Repise-se: o mero aumento de despesas não é fundamento apto a deslocar a iniciativa privativa ao Chefe do Poder Executivo.

Nesse exato sentido, destaco: ARE nº 1.471.667/RJ, Rel. Min. **Gilmar Mendes**, Tribunal Pleno, DJe de 31/3/25 (Lei nº 7.019 do Município do Rio de Janeiro, de 1º de setembro de 2021, que institui o Programa Passeio Limpo no âmbito do Município, que prevê tanto a utilização gratuita, por parte dos tutores ou responsáveis por animais domésticos, de saquinhos plásticos biodegradáveis a serem instalados, através de dispositivos na cidade, para recolhimento de dejetos durante as caminhadas, quanto de distribuição de material informativo para a população manter as calçadas limpas); RE nº 1.497.273/SP AgR, Rel. Min. **André Mendonça**, red. p/ ac. Min. **Alexandre de Moraes**, DJe de 9/10/24 (Lei nº 9.956 do Município de Piracicaba, de 31 de agosto de 2023, que dispõe sobre programa de fornecimento gratuito de absorventes higiênicos nas unidades de saúde do referido município); ARE nº 1.495.711/SP, Rel. Min. **Flávio Dino**, Tribunal Pleno, DJe de 10/12/24 (Lei nº 10.509 do Município de Santo André, de 17 de maio de 2020, que propõe políticas públicas voltadas ao combate à alienação parental no âmbito municipal); RE nº 1.497.683, Rel.

Min. **André Mendonça**, Tribunal Pleno, DJe de 4/9/24 (Lei nº 9.001 do Município de Marília, de 11 de setembro de 2023, que dispõe sobre a modalidade de agendamento e cancelamento de consultas médicas, exames e procedimentos médicos para as pessoas usuárias das unidades de saúde municipais); RE nº 1.495.213/SP AgR, **de minha relatoria**, Tribunal Pleno, DJe de 27/8/24 (Lei nº 10.487 do Município de Santo André, de 15 de março de 2022, que instituiu Programa de Prevenção e Tratamento da Endometriose no âmbito municipal); e RE nº 1.526.846/SP, **de minha relatoria**, decisão monocrática, DJe de 12/12/24 (Lei nº 9.880 do Município de Piracicaba, de 24 de fevereiro de 2023, que institui em Piracicaba regime de transição após o fim do prazo de suspensão das desocupações coletivas e dos despejos liminares - ADPF 828 -, para que a realização das reintegrações de posse ocorra de modo que assegure os direitos individuais e coletivos dos ocupantes).

A argumentação do acórdão estadual está, assim, em desconformidade com a jurisprudência consolidada deste Supremo, firmada no Tema nº 917 da sistemática da repercussão geral, que reafirma a margem de atuação do Poder Legislativo nos limites delineados pela Constituição quanto às matérias que possuem reserva de iniciativa.

Não é forçoso compreender que uma lei que acarrete despesas para Administração, sejam elas quais forem, interfere, em certo grau, no Poder Executivo. Tal fato é decorrência lógica do modelo de separação de poderes adotado pelo Brasil. O referido princípio, em uma perspectiva contemporânea, deve ser compreendido como dinâmico, e não estático.

No presente caso, indispensável se mostra definir o grau de interferência da lei de iniciativa parlamentar questionada em face do Executivo municipal. Com efeito, compreendo que tal influência afigure-se amplamente compreendida na margem de atuação do Poder Legislativo delineada pelas previsões constitucionais acerca da iniciativa privativa. Não se vislumbra, dessa forma, interferência indevida na estrutura e na atribuição dos órgãos da administração do Município.

A lei municipal, portanto, amolda-se à tese de repercussão geral

firmada por esta Suprema Corte no âmbito do Tema nº 917.

O entendimento de que o legislativo municipal não deteria competência para deflagrar o processo legislativo acerca da matéria da lei em questão representaria tolhimento injustificável à atividade parlamentar, o que não se coaduna com a separação de poderes.

2. Conformidade da legislação impugnada com a concretização dos princípios que orientam a Administração Pública e com os ditames constitucionais referentes à proteção da criança e do adolescente.

O art. 37, **caput**, da Constituição da República, ponto nodal da disciplina constitucional que orienta a atuação da Administração Pública, estabelece um bloco principiológico que deve, necessariamente, ser observado em todos os âmbitos de atuação relacionados ao Estado. Transcrevo, por oportuno, o texto constitucional:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...) (grifos nossos)

Dentre os princípios elencados, destaca-se, para a análise do presente caso, o princípio da **publicidade**.

Como já assentei em oportunidades anteriores, a publicidade é princípio informador da República democrática constitucionalizado pela Constituição da República Federativa de 1988, e a ela se submetem todos os comportamentos estatais. Isso, porque o caráter republicano do governo (**res publica**) e a cláusula segundo a qual “todo o poder emana do povo” (art. 1º, parágrafo único, da CRFB/88) pressupõem que haja transparência nos atos estatais, a qual, por sua vez, se obtém mediante a mais ampla publicidade desses atos, possibilitando-se, assim, a **todos os**

cidadãos que deles tomem conhecimento e, desse modo, os legitimem.

Com efeito, mostra-se elementar a exigência de publicidade e de transparência por parte do Estado, não devendo os governos se furtarem à vigília do povo e da opinião pública, nem dos órgãos fiscalizadores.

Assim, a Constituição, preocupada com a publicidade da atuação administrativa, consignou-a, expressamente, em seu art. 37, **caput**, como princípio da Administração Pública, consagrando constitucionalmente “o dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 114).

Com efeito, esta Suprema Corte reconhece o **status** maior do princípio da publicidade como decorrência direta do Estado Democrático de Direito. **Vide** a ementa do julgamento da medida cautelar da ADPF nº 130/DF:

“Princípio constitucional de maior densidade axiológica e mais elevada estatura sistêmica, a Democracia avulta como síntese dos fundamentos da República Federativa brasileira. Democracia que, segundo a Constituição Federal, se apóia em dois dos mais vistosos pilares: a) o **da informação em plenitude e de máxima qualidade**; b) o **da transparência ou visibilidade do Poder**, seja ele político, seja econômico, seja religioso (art. 220 da CF/88). (...)” (ADPF 130/DF-MC, Rel. Min. **Ayres Britto**, DJ de 7/11/08, grifos nossos).

É o que, também, já consignou a Ministra **Cármem Lúcia**, no âmbito acadêmico, e, igualmente, no âmbito desta Suprema Corte:

“(...) o princípio que informa o sistema constitucional vigente – democrático e republicano – é o da publicidade dos atos do Poder Público e dos comportamentos daqueles que compõem os seus órgãos. Como afirmei em escrito sobre aquele princípio, ‘não basta, pois, que o interesse buscado pelo

Estado seja público para se ter por cumprido o princípio em foco. Por ele se exige a não obscuridade dos comportamentos, causas e efeitos dos atos da Administração Pública, a não clandestinidade do Estado, a se esconder do povo em sua atuação. [...]. A publicidade resulta, no Estado Contemporâneo, do princípio democrático. O poder é do povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição Brasileira), nele reside, logo, não se cogita de o titular do poder desconhecer-lhe a dinâmica. O princípio da publicidade reforça-se mais ainda em casos como o brasileiro. Tendo sido a República a opção da sociedade brasileira sobre a sua forma de governo, a publicidade passa a fundamentar a institucionalização do Poder segundo aquele modelo. Por isso a publicidade nomeia o Estado brasileiro, que é uma ‘República Federativa’. [...]. Considerando-se que a Democracia que se põe à prática contemporânea conta com a participação direta dos cidadãos, especialmente para efeito de fiscalização e controle da juridicidade e da moralidade administrativa, há que se concluir que o princípio da publicidade adquire, então, valor superior ao quanto antes constatado na história, pois não se pode cuidar de exercerem os direitos políticos sem o conhecimento do que se passa no Estado. Não se exige que se fiscalize, se impugne o que não se conhece.” (**Princípios Constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 1993, p. 240)” (MS nº 26.920/DF, DJ de 2/10/07).

Nesse sentido, a publicidade é exigível para viabilizar o controle dos atos administrativos, tanto para proteger direitos de particulares em suas relações com a administração pública, quanto para fiscalizar objetivamente a atuação estatal. Como assevera Diogo de Figueiredo Moreira Neto, “será pela transparência dos seus atos, ou, como mais adequadamente ainda pode se expressar – por sua visibilidade – que se tornará possível constatar a sua conformidade ou desconformidade com a ordem jurídica, daí sua aplicação sobre as várias modalidades de controle

nela previstas” (**Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 90).

A lei municipal questionada enquadra-se, portanto, nesse contexto de aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas, **reafirmando-se e cumprindo-se o princípio constitucional da publicidade da administração pública** (art. 37, caput, CRFB/88), porquanto, ao estabelecer que **os dados estatísticos sobre a violação de direitos praticados contra a criança e o adolescente no âmbito municipal deverão estar centralizados e disponíveis para acesso a qualquer pessoa interessada** (art. 2º), tão somente, potencializou a sistematização e a organização da Administração municipal.

Ressalte-se que, nesse sentido, há diversos precedentes nesta Suprema Corte que prestigiam o princípio da publicidade. É o caso da ADI nº 2.472/RS-MC, na qual este Supremo Tribunal Federal, conquanto tenha deferido parcialmente a medida cautelar para suspender, por outros fundamentos, dispositivos de lei do Estado do Rio Grande do Sul que versavam sobre publicidade dos atos e das obras realizadas pelo Poder Executivo, **destacou que não incidia na matéria a vedação constitucional constante do art. 61, § 1º, II, alínea ‘e’, da Constituição Federal**, como visto anteriormente, conforme se verifica na ementa a seguir:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. LEI 11.601, DE 11 DE ABRIL DE 2001, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **PUBLICIDADE DOS ATOS E OBRAS REALIZADOS PELO PODER EXECUTIVO. INICIATIVA PARLAMENTAR. CAUTELAR DEFERIDA EM PARTE. 1. Lei disciplinadora de atos de publicidade do Estado, que independem de reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual, visto que não versam sobre criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública. Não-incidência de vedação constitucional (CF, artigo 61, § 1º, II, e). (...)**” (Rel. Min.

Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ de 3/5/02).

Naquela assentada, asseverou o Ministro **Maurício Corrêa**:

“Primeiramente, afirme-se não comprometer o ato impugnado, sob o ângulo do vício formal, a existência de reserva de iniciativa, tendo em vista que não se está diante de **criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública do Estado, mas sim de disciplinamento da publicidade de atos oficiais, o que se insere na competência legislativa plena do Estado-membro. Assim entendendo, tenho que nenhuma violação ocorre ao artigo 61, § 1º, II, alínea e, da Carta Federal.**”

Destaco, ainda, os seguintes julgados:

“DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. DISCRIMINAÇÃO, NO CONTRACHEQUE DOS SERVIDORES, DA PARCELA REFERENTE À APLICAÇÃO DE RECURSOS DO FUNDEB. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE E DA TRANSPARÊNCIA. ALEGAÇÃO DE INVASÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INOCORRÊNCIA. AUSÊNCIA DE ALTERAÇÃO DE ESTRUTURA OU DE ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA OU DO REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES PÚBLICOS. TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL. ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO NÃO PROVIDO. 1. O entendimento adotado no acórdão impugnado está em consonância com a orientação do Plenário desta Suprema Corte, firmada no julgamento do Tema 917 da repercussão geral, no qual fixada a tese de que “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)". 2. **O Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI 2.444, Rel. Min. Dias Toffoli, fixou entendimento no sentido de que “[é] legítimo que o Poder Legislativo, no exercício do controle externo da administração pública, o qual lhe foi outorgado expressamente pelo poder constituinte, implemente medidas de aprimoramento da sua fiscalização”.** 3. Agravo interno conhecido e não provido.” (ARE nº 1.382.512 AgR, Rel. Min. Flávio Dino, Primeira Turma, DJe de 21/3/24, grifos nossos).

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 11.521/2000 do Estado do Rio Grande do Sul. Obrigação do Governo de divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas. Ausência de vício formal e material. Princípio da publicidade e da transparência. Fiscalização. Constitucionalidade. 1. O art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal atribuiu à União a competência para editar normas gerais de licitações e contratos. A legislação questionada não traz regramento geral de contratos administrativos, mas simplesmente determina a publicação de dados básicos dos contratos de obras públicas realizadas em rodovias, portos e aeroportos. Sua incidência é pontual e restrita a contratos específicos da administração pública estadual, carecendo, nesse ponto, de teor de generalidade suficiente para caracterizá-la como “norma geral”. 2. **Lei que obriga o Poder Executivo a divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas não depende de iniciativa do chefe do Poder Executivo. A lei em questão não cria, extingue ou modifica órgão administrativo, tampouco confere nova atribuição a órgão da administração pública. O fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo,**

por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Governador do Estado. Não incide, no caso, a vedação constitucional (CF, art. 61, § 1º, II, e). 3. A legislação estadual inspira-se no princípio da publicidade, na sua vertente mais específica, a da transparência dos atos do Poder Público. Enquadra-se, portanto, nesse 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). 4. É legítimo que o Poder Legislativo, no exercício do controle externo da administração pública, o qual lhe foi outorgado expressamente pelo poder constituinte, implemente medidas de aprimoramento da sua fiscalização, desde que respeitadas as demais balizas da Carta Constitucional, fato que ora se verifica. 5. Não ocorrência de violação aos ditames do art. 167, I e II, da Carta Magna, pois o custo gerado para o cumprimento da norma seria irrisório, sendo todo o aparato administrativo necessário ao cumprimento da determinação legal preexistente. 6. Ação julgada improcedente.” (ADI nº 2.444/RS, **de minha relatoria**, Tribunal Pleno, DJe de 2/2/15, grifos nossos).

Pontue-se, ainda, que a legislação revela-se alinhada aos dispositivos constitucionais referentes à proteção à criança e ao adolescente.

Com efeito, no âmbito da ADI nº 4.723 (Rel. Min. **Edson Fachin**, Tribunal Pleno, DJe de 8/7/20), esta Corte assentou que **“não ofende a separação de poderes, a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição.”** Por oportuno, cito trecho da argumentação do Ministro Relator:

“No caso em exame, da leitura do texto normativo, é possível depreender que o Assembleia Legislativa limitou-se a garantir direitos sociais constitucionalmente previstos. A

norma, vai, pois, ao encontro dos direitos sociais à moradia e à educação, previstos no art. 6º da CRFB.

Noutras palavras, não se trata sequer de reconhecer direitos, visto que eles emanam da própria Constituição, mas de lhes dar concretude. Trata-se, assim, de providência exigida de todos os poderes do Estado. Conforme fiz observar quando do julgamento da ADI 5.243, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Red. para o acórdão Min. Edson Fachin, Pleno, DJe 02.08.2019, não há invasão de competência quando o poder legislativo limita-se a explicitar o conteúdo de direito fundamental já expresso na Constituição.

Não restam dúvidas de que a construção e manutenção de uma casa de apoio para abrigar estudantes e professores que venham do interior do estado para a capital em busca de qualquer espécie de nível educacional, que não esteja disponível em seus municípios de origem, cria **obrigações para a Administração Pública e para o Poder Executivo. Tais obrigações, no entanto, não implicam, necessariamente, a alteração de sua estrutura ou a criação de novas atribuições.** Não há, a rigor, diminuição ou ampliação de normas de competência, salvo as que, implicitamente, ante ao reconhecimento constitucional dos direitos à moradia e à educação, derivam da própria Constituição.

A lei estadual, quando se presta a promover o cumprimento de encargo inerente ao Poder Público para a viabilidade de concretização do direito social, não fere prerrogativa constitucional de iniciativa.

Se não há vício de iniciativa, não há falar em ofensa à separação dos poderes ou em usurpação dos poderes constitucionais outorgados ao Executivo. A atuação do legislador amapaense é consentânea com sua função constitucional, cabendo ao Poder Executivo regulamentá-la nos termos e limites de sua competência.” (grifos nossos)

No caso mencionado, se estava a discutir os direitos constitucionais sociais à moradia e à educação. As mesmas conclusões, porém, aplicam-se ao presente caso, em que se está diante da **efetivação da proteção constitucional às crianças e aos adolescentes contra a violação a seus direitos, cuja consecução deve ocorrer com absoluta prioridade** (art. 227, **caput**, da Constituição da República).

Com efeito, o texto constitucional erigiu como um dos objetivos a serem perseguidos pelo Estado brasileiro a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, o que envolve o acolhimento e a promoção da cidadania aos mais vulneráveis, como as crianças e os adolescentes.

Quis o constituinte que a evolução do constitucionalismo no País e o amadurecimento da democracia brasileira caminhassem em comunhão com o olhar sobre o social, apartado de uma ideia meramente pragmática, individualista e liberal de sociedade, mas, ao contrário, que tivesse por horizonte um ideal de sociedade: justa, livre e solidária. Tendo como fim esse ideal, diversos direitos e garantias têm sido reformulados pelo legislador constitucional e infraconstitucional e interpretados ou reinterpretados pelo Poder Judiciário, à luz dos comandos constitucionais, para garantir que essa finalidade seja, de fato, alcançada.

A Constituição da República impôs à família, ao Estado e à sociedade o dever de

“assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.” (art. 227, **caput**, da CRFB/88).

No que diz respeito às crianças e aos adolescentes, o próprio texto constitucional prevê a necessidade de se observar o princípio do **melhor**

interesse e o da proteção integral, estabelecendo que é dever não só da família, da comunidade e da sociedade em geral, mas também do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos ali elencados na cabeça do art. 227.

A criança e o adolescente, pela posição de fragilidade em que se colocam no corpo da sociedade, devem ser destinatários, tanto quanto possível, de normas e ações protetivas voltadas a seu desenvolvimento humano pleno e à preservação contra situações potencialmente danosas a sua formação física, moral e mental.

In casu, as disposições da legislação municipal, ao instituírem base de dados pública acerca das violações de direitos contra crianças e adolescentes no âmbito do ente federativo, fornecem subsídios para que a Administração melhor oriente suas políticas públicas de combate, de prevenção e de mitigação de tais desrespeitos aos direitos desse público específico, alinhando-se aos mandamentos constitucionais elencados, além de fornecer os meios para um efetivo controle social.

Constato, portanto, que a legislação municipal, além de estar em conformidade com o Tema nº 917 da sistemática da repercussão geral, está alinhada aos ditames constitucionais referentes à concretização dos princípios constitucionais que orientam a Administração Pública e à proteção da criança e do adolescente.

Ante o exposto, na esteira da jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, com fundamento no art. 932, inciso V, do Código de Processo Civil, dou **provimento ao recurso extraordinário** para, reformando o acórdão recorrido, declarar a **constitucionalidade** da Lei nº 14.779 do Município de Ribeirão Preto, de 7 de dezembro de 2022.

Publique-se.

Brasília, 8 de abril de 2025.

Ministro DIAS TOFFOLI

Relator

Documento assinado digitalmente