

CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 39/2019

Assunto: Projeto de Lei nº 262/18 – Autoria Vereador César Rocha – “Prevê divulgação de relatório de obras paralisadas”

À Comissão de Justiça e Redação

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que “Prevê divulgação de relatório de obras públicas paralisadas” de autoria do Vereador César Rocha solicitado pela Comissão de Justiça e Redação.

Cumpre, primeiramente, destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

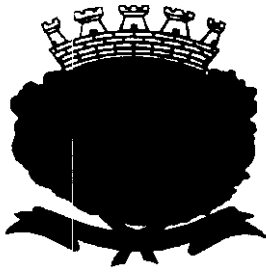
Desta feita, considerando os aspectos constitucionais, passamos a análise técnica do projeto em epígrafe solicitado.

Primeiramente, no que tange à iniciativa entendemos que o projeto enquadra-se no art. 8º inciso I da Lei Orgânica:

“Artigo 8º - Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, suplementar a legislação Federal e Estadual e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta ou indireta, as fundações e as empresas em que o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto, especialmente:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;”

O conceito de interesse local encontramos na doutrina:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

"Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos munícipes. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira. O que define e caracteriza o 'interesse local', inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.(...) Concluindo, podemos dizer que tudo quanto repercutir direta e indiretamente na vida municipal é de interesse peculiar do Município, embora possa interessar também indireta e mediatamente ao Estado-membro e à União. O provimento de tais negócios cabe exclusivamente Município interessado, não sendo lícita a ingerência de poderes estranhos sem ofensa à autonomia local." (MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Municipal Brasileiro, 16ª ed, Malheiros Editores, p. 111)

Ademais o projeto privilegia os princípios da publicidade e transparência assim definido:

"O princípio da transparência administrativa colima, em apertada síntese, a preservação da visibilidade e do caráter público da gestão dos negócios públicos e a atribuição de legitimidade material à Administração Pública (além de juridicização, ética, conhecimento público, crítica, validade ou eficácia jurídica, defesa dos administrados e respeito aos seus direitos fundamentais, controle e fiscalização, convencimento, consenso, adesão, bom funcionamento, previsibilidade, segurança jurídica), sendo instrumental de suas finalidades os subprincípios da publicidade, motivação e participação popular. Seu reconhecimento proporciona a reformulação das relações entre Administração Pública e administrados e é sinal de ruptura



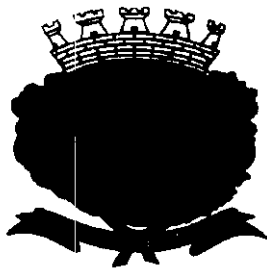
CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

com o seu tradicional modelo autoritário, hermético, isolado, unilateral, reservado e sigiloso Sem prejuízo das regras legais que incorporam prescrições mais concretas da transparência administrativa, a abertura que sua própria compreensão como princípio jurídico proporciona e o maior grau de abstração, de generalidades e de indeterminações que ostenta têm forte carga para alterações ou reformulações de comportamentos administrativos tradicionais marcados pela histórica opacidade, de maneira que, diante de situações reveladoras de zonas cinzentas, a tendência deve ser a afirmação do princípio da transparência e da ampliação de seus graus de concretização.

(...) A identificação do princípio da transparência administrativa palmilha esse percurso, ligada, em última essência, à idéia-base do Estado Democrático de Direito. Em escala decrescente, o princípio da transparência administrativa é inerente do princípio democrático (princípio fundamental estruturante) e, à míngua de clara e precisa denominação normativo constitucional, resulta como o valor impresso e o fim expresso pelos princípios da publicidade, da motivação e da participação popular, como princípios constitucionais especiais ou subprincípios que a concretizam, uma vez que todos (isolada ou cumulativamente) apontam para a visibilidade da atuação administrativa e inspiram a produção de regras como o direito de petição, o direito de certidão e o direito à informação, tidos como mecanismos constitucionais essenciais no controle jurisdicional da transparência, legalidade, moralidade e proporcionalidade na gestão da coisa pública.

Seja qual for o gral de transparência administrativa em um ordenamento jurídico, esta é considerada um dos alicerces básicos do Estado Democrático de Direito e da moderna Administração Pública pelo acesso à informação e pela participação na gestão da coisa pública, diminuindo os espaços reservados ao caráter sigiloso da atividade administrativa – ponto de



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*partida por nichos da ineficiência, do arbítrio e da imunidade do poder.
(MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva, Transparência Administrativa)*

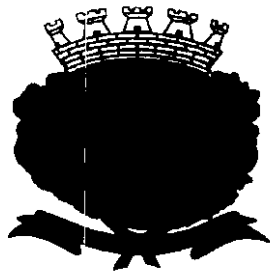
O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo vem adotando os seguintes posicionamentos a respeito da matéria:

***“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 14.020, DE 04 DE JULHO DE 2017, DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO – LEGISLAÇÃO DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DISPÕE SOBRE A DIVULGAÇÃO DE VISTÓRIAS REALIZADAS EM EQUIPAMENTOS URBANOS COMO PONTES, PASSARELAS E VIADUTOS NO SÍTIO OFICIAL DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO – DIPLOMA QUE NÃO PADECE DE VÍCIO DE INICIATIVA - MATÉRIA NÃO RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - INTERPRETAÇÃO DO ART. 24, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, APLICÁVEL AOS MUNICÍPIOS, POR FORÇA DO DISPOSTO NO ART. 144 DA MESMA CONSTITUIÇÃO – TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA, CONSISTENTE NA PUBLICIDADE DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS. Ação direta julgada improcedente.*”**

(...) Da análise da lei atacada, tem-se que esta busca assegurar a transparência governamental, garantindo aos munícipes, por meio eletrônico (site da Prefeitura de Ribeirão Preto), acesso às vistorias realizadas em equipamentos públicos, tais como pontes, passarelas e viadutos.

A Constituição do Estado de São Paulo, aplicável aos Municípios por força do disposto no art. 144 da mesma carta, em seu art. 24, §2º, fixa a competência exclusiva do Chefe do Executivo da iniciativa de leis que disponham sobre:

“1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

2 - criação das Secretarias de Estado;

3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;

4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;

5 - fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;

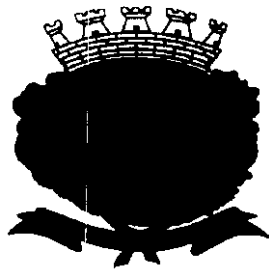
6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos."

Como pode se observar a matéria tratada na Lei nº 14.020, de 04 de julho de 2017, do Município de Ribeirão Preto, não se amolda em nenhuma das hipóteses arroladas de reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo.

No caso, a lei hostilizada versa sobre tema de interesse geral da população, que consiste na divulgação de informações relativas às vistorias realizadas em equipamentos públicos no município, sem qualquer relação com a matéria estritamente administrativa. Destaque-se que a publicidade oficial e a propaganda governamental constam como dever primitivo na Constituição de 1988.

Almeja a lei a concretização do princípio transparência, previsto no art. 37 da Constituição Federal ("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, reflexamente, no art. 111 da Constituição do Estado de São Paulo ("A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação e interesse público").

Não se verifica, portanto, interferência em atos de administração.



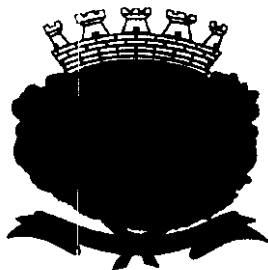
CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

No mesmo sentido, já decidiu este Colendo Órgão Especial:

"Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 13.957, de 08 de março de 2017, do Município de Ribeirão Preto. Obrigatoriedade de divulgação no 'site' da Prefeitura de dados sobre multas de trânsito do Município. II. Não configurada violação à iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Executivo. Hipóteses taxativas. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. Repercussão geral, tema 917. III. Usurpação de atribuição administrativa do Chefe do Executivo. Inocorrência. Norma de caráter geral e abstrato, editada com vistas à transparência da administração pública. Direito à informação de interesse da coletividade. Estímulo ao exercício da cidadania. Inexistência de disposições, na normativa impugnada, que tratem de organização administrativa do Poder Executivo ou gestão de seus serviços. Inocorrência de ofensa à regra da separação dos poderes. IV. Criação de gastos sem indicação de fonte de custeio. Inconstitucionalidade. Inocorrência. Possibilidade de realocação e suplementação orçamentária. Fundamento, ademais, que ensejaria, no máximo, a inexecutabilidade da norma no exercício orçamentário em que aprovada. V. Ação julgada improcedente." (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2154977-23.2017.8.26.0000; Relator (a): Márcio Bartoli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo -N/A; Data do Julgamento: 08/11/2017; Data de Registro: 10/11/2017)

"DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 13.862, de 24 de agosto de 2016, do Município de Ribeirão Preto, a qual "Dispõe sobre a obrigatoriedade da divulgação da programação de execução do serviço de reparos e obras do DAERP conforme específica". (1) Não usurpa competência normativa privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal a lei que não trata de sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 24, § 2º, CE/SP). (2) Não viola, materialmente, a Constituição Estadual a medida instituída pela lei



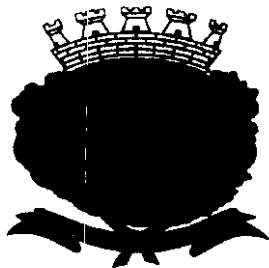
CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

mitigada, pois não acarretará despesa nova ou alteração substancial no funcionamento da Municipalidade (uma vez que tais dados já estão em poder do Alcaide, assim como preexiste a página virtual da Edilidade); ao revés, conferirá maior efetividade e transparência à regra da publicidade da gestão da coisa pública, valorizando princípios consagrados no art. 111, CE/SP. (3) Viola a Constituição Estadual (arts. 5º e 47, II e XIV, CE/SP) a lei em tela ao estabelecer limite temporal ao desempenho, pelo Prefeito, de seu poder regulamentar. Necessidade de declaração da inconstitucionalidade, apenas para exclusão do prazo instituído, de 90 dias (art. 2º, "in fine"). (4) Por fim, no atinente à alegação de falta de previsão orçamentária específica, mostra-se possível, em tese, a inclusão de gastos no orçamento municipal anual com a indicação de fonte de custeio genérica em contrapartida. Precedentes do STF (inclusive em sede de repercussão geral) e desta Corte. AÇÃO PROCEDENTE, EM PARTE." (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2026214-04.2017.8.26.0000; Relator (a): Beretta da Silveira; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 26/07/2017; Data de Registro: 11/08/2017)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei 13.001, de 26 de junho de 2013, do Município de Ribeirão Preto Legislação, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a publicidade pela COHAB-RP, Companhia Habitacional Regional de Ribeirão Preto, de relação de unidades habitacionais retomadas de seus mutuários Vício - Inocorrência Diploma que não padece de vício de iniciativa - Matéria não reservada ao Chefe do Poder Executivo - Interpretação do art. 24, § 2º, da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios, por força do disposto no art. 144 da mesma Constituição

Transparência administrativa, consistente na transparência da execução de atividade do Poder Executivo relacionada à implementação do direito social à moradia - Lei não cria novos encargos geradores de despesas imprevistas, vez que a publicidade oficial e a propaganda governamental constam como



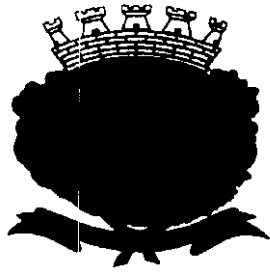
CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

dever primitivo na Constituição de 1988 Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.” (Relator: Ademir Benedito; Comarca: São Paulo; Órgão julgador: Órgão Especial; Data do julgamento: 29/07/2015; Data de registro: 04/08/2015)” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2210588-58.2017.8.26.0000)

Nesse mesmo sentido destacam-se ainda os seguintes entendimentos da Corte Paulista:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 2.157, de 19 de outubro de 2011, do Município de São Sebastião, que “dispõe sobre a obrigatoriedade de divulgação no site oficial da Prefeitura Municipal de São Sebastião, da relação de medicamentos existentes na rede pública e daqueles em falta nos estoques, e dá outras providências” Lei que não tratou de nenhuma das matérias de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, não violou o princípio da separação de poderes, não invadiu a esfera da gestão administrativa e sequer ofendeu o princípio federativo Diploma que objetiva dar conhecimento à população acerca da disponibilidade de medicamentos nas unidades de saúde do município, informação de interesse público, visando dar transparência ao serviço público de saúde local, atendendo ao princípio da publicidade dos atos administrativos. Sequer há se falar em aumento de despesas (art. 25 e 176, I, CE), porquanto a própria administração já dispõe de controle dos medicamentos e de site oficial, bastando que os dados sejam ali inseridos Em consequência, não prospera, igualmente, a afirmação de inconstitucionalidade, por arrastamento, do Decreto Municipal 5494/2012 que regulamentou referido diploma Inconstitucionalidade não configurada. Ação julgada improcedente.” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2059867-94.2017.8.26.0000)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

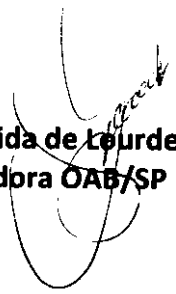
"I. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 13.957, de 08 de março de 2017, do Município de Ribeirão Preto. Obrigatoriedade de divulgação no 'site' da Prefeitura de dados sobre multas de trânsito do Município. II. Não configurada violação à iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Executivo. Hipóteses taxativas. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. Repercussão geral, tema 917. III. Usurpação de atribuição administrativa do Chefe do Executivo. Inocorrência. Norma de caráter geral e abstrato, editada com vistas à transparência da administração pública. Direito à informação de interesse da coletividade. Estímulo ao exercício da cidadania. Inexistência de disposições, na normativa impugnada, que tratem de organização administrativa do Poder Executivo ou gestão de seus serviços. Inocorrência de ofensa à regra da separação dos poderes. IV. Criação de gastos sem indicação de fonte de custeio. Inconstitucionalidade. Inocorrência. Possibilidade de realocação e suplementação orçamentária. Fundamento, ademais, que ensejaria, no máximo, a inexecutabilidade da norma no exercício orçamentário em que aprovada. V. Ação julgada improcedente."
(Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2154977-23.2017.8.26.0000)

Por fim, no que tange à forma o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95/98.

Ante o exposto, sob o aspecto enfocado, a proposta reúne condições técnicas de legalidade e constitucionalidade, quanto ao mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer.


Aline Cristine Padilha
Procuradora OAB/SP nº 167.795


Aparecida de Lourdes Teixeira
Procuradora OAB/SP nº 218.375