



PARECER Nº:

AUTORIDADE CONSULENTE: Comissão de Legislação e Redação de Leis.

ASSUNTO: Projeto de Lei nº 8.070, de autoria do Vereador Galego de Lajes, que Prevê a divulgação, pela Administração Pública, dos gastos com publicidade, na forma que especifica.

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. TRANSPARÊNCIA. ACESSO A INFORMAÇÃO. PUBLICIDADE. FAVORÁVEL.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei nº 8.070, de autoria do Vereador Galego de Lajes, que Prevê a divulgação, pela Administração Pública, dos gastos com publicidade, na forma que especifica.

Em observância às prerrogativas legais e regimentais ao qual está inserido, é o parecer para expor fundamentadamente o entendimento quanto à sua constitucionalidade, legalidade e instrumentalidade processual legislativa, observando, sobremaneira, a Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica do Município de Caruaru e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru.

Aqui está o Relatório, segue a análise.

2. DA MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA DAS COMISSÕES LEGISLATIVAS

Impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões especializadas, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa.

A opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas especializadas, pois **a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.** E são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores

De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade da nova sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.



O Regimento Interno dessa Casa Legislativa, dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, assim dispõe:

Art. 91 – Nenhum projeto de lei, de resolução ou de decreto legislativo, será submetido à deliberação do Plenário sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Art. 274 – As deliberações do Corpo Legislativo e das Comissões poderão, a critério dos respectivos presidentes, serem assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal.

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado. A sistemática ressalta-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras.

3. FUNDAMENTAÇÃO

3.1. Interesse local

A presente proposta trata de assunto de interesse local, nos termos do que permite aos entes municipais o artigo 30, inciso I, da Constituição Federal:

Art. 30 Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;

3.2. Iniciativa comum dos poderes

É cediço que ao Município cabe, nos termos do art. 30, I e II, da CRFB, dispor sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Desse modo, pode a lei municipal disciplinar meios e instrumentos adequados às peculiaridades locais para dar cumprimento aos ditames da Lei e Acesso à Informação.

Não se trata de invasão de competência, no que tange à separação de poderes previsto no artigo 2º da Constituição Federal, uma vez que a Lei Federal nº 12.527/2011 já obriga todo agente público a publicar as informações consideradas de interesse público.

Portanto, o projeto de lei sob análise não conduz a uma censura geral ao exercício legítimo da competência legislativa do Município, que decorre de sua autonomia política conferida no art. 18 da CRFB e prevista expressamente no art. 30.

3.3. A propositura respeita o Princípio da Separação dos Poderes

O projeto não invade a iniciativa privativa do Presidente da República, pois, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF), a iniciativa parlamentar é admissível quando se tratar de projeto de lei que objetive apenas conferir transparência a atos do Poder Público:

Ação direta de inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013 do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a administração pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. **[ARE 878.911 RG, rel. min. Gilmar Mendes, j. 29-9-2016, P, DJE de 11-10-2016, Tema 917.]**

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. (...) 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. (...) 6. Ação julgada improcedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.444, Tribunal Pleno, Rel. Ministro Dias Toffoli, julgada em 6.11.2014)**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.

MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. LEI 2.976/2016. AUSÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA. DIVULGAÇÃO DA CAPACIDADE DE ATENDIMENTO DA

EDUCAÇÃO INFANTIL MUNICIPAL. 1. A Lei 2.976/2016, que "dispõe sobre a determinação da divulgação da capacidade de atendimento, lista nominal das vagas atendidas, total de vagas disponíveis, e a lista de espera das vagas para a Educação Infantil no Município, e dá outras providências", conquanto deflagrada por iniciativa da Câmara Municipal, não conduz a vício de natureza formal do diploma em tela. 2. Diploma legal que não disciplina o conteúdo, a forma de prestação ou as atribuições próprias do serviço público municipal relativo à educação infantil, cingindo-se a especificar a obrigação de divulgação e publicidade de informações acerca da capacidade de atendimento, vagas preenchidas e a preencher e critérios de classificação, cuja imperatividade já decorre do próprio mandamento constitucional constante do art. 37, caput, da CRFB. 3. Interpretação dos art. 60, inc. II, alínea "d", e 82, inc. III e VII da Constituição Estadual que deve pautar-se pelo princípio da unidade da Constituição, viabilizando-se a concretização do direito fundamental à boa administração pública, em especial aquela que se refere ao amplo acesso à educação pública infantil. 4. Necessidade de se evitar - quando não evidente a invasão de competência - o engessamento das funções do Poder Legislativo, o que equivaleria a desprestigiar suas atribuições constitucionais, de elevado relevo institucional no Estado de Direito. 5. Constitucionalidade da norma que se reconhece. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME. **(Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70072679236, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ana Paula Dalbosco, Julgado em 24/07/2017).**

Assim, as hipóteses de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo são apenas e tão somente aquelas previstas no texto constitucional: artigos 93, caput; 96, I e II; 127, § 2º; 51, IV; 52, XIII; 73, caput c/c 96; 61, § 1º; 165, I a III. Inclusive, o STF já decidiu não ser possível interpretação ampliativa quanto às regras de iniciativa parlamentar.

Conclui-se, portanto, que o simples fato de a norma estar direcionada ao Poder Executivo não implica, por si só, que ela deva ser de iniciativa do Prefeito Municipal, sob pena de nefasto engessamento do Poder Legislativo, em franco desprestígio à sua elevada função institucional no Estado de Direito.

3.4. Jurisprudência aplicável

Outros julgados já declararam a constitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar versando sobre a obrigatoriedade de publicação de informações de interesse público.

MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO DE LAGOA SANTA - LEI Nº 3.535/14 - DIVULGAÇÃO DE LISTA DOS MEDICAMENTOS FORNECIDOS DE FORMA GRATUITA - INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO - VÍCIO FORMAL NÃO VISLUMBRADO - PERIGO DE DANO - AUSÊNCIA - REQUISITOS LEGAIS E ESPECÍFICOS INCORRENTES-LIMINAR INDEFERIDA. - A Lei Municipal que prevê a divulgação da lista de medicamentos fornecidos gratuitamente pelo município e a forma de

aquisição traduz, aparentemente, medida consentânea como o princípio da transparência e da publicidade, garantindo o acesso dos administrados a informação pública de interesse geral, não estando evidenciado o fumus boni iuris. - Inexiste periculum in mora se a eficácia da Lei depende, antes, de regulamentação pelo Poder Executivo. - Ausentes os requisitos autorizadores, não há como se deferida medida liminar para que sejam imediatamente suspensos os efeitos do ato normativo impugnado. - Medida cautelar indeferida. (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 10000140794801000 MG, Relator: Mariângela Meyer, Data de Julgamento: 27/05/2015, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 03/06/2015).

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade 2140334-94.2016.8.26.0000, proposta pelo prefeito do município de Catanduva tendo por objeto a Emenda de nº 37 à Lei Orgânica daquela Edilidade, a qual impôs ao Executivo Local a obrigação de publicar, em sua página virtual institucional, "*mensalmente, o valor de restos a pagar no mês vencido e a somatória dos últimos 12 (doze) meses, das Contas Municipais*", restou assim consignada a ementa do acórdão:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Emenda nº 37 à Lei Orgânica do Município de Catanduva, de 16 de março de 2016, de iniciativa do Legislativo, que **disciplinou a obrigatoriedade, por parte do Executivo Municipal, de publicar, mensalmente, na página institucional virtual da Edilidade, os restos a pagar no mês vencido e a somatória dos últimos 12 meses relativos às contas da Prefeitura. Vício formal inexistente, por não se tratar de caso de iniciativa normativa privativa ou exclusiva do Alcaide.** Igualmente, não se verifica qualquer inconstitucionalidade material, pois a medida determinada pela emenda questionada se presta a conferir maior efetividade e transparência à regra da publicidade das contas públicas. Precedentes desta Corte. **AÇÃO IMPROCEDENTE.** Ação Direta de Inconstitucionalidade: nº 2140334-94.2016.8.26.0000

Na ação direta de inconstitucionalidade 2154977-23.2017.8.26.0000, do Município de Ribeirão Preto, contra lei que obriga a divulgação no site da Prefeitura, dos valores e destinação das multas de trânsito, a ação também foi julgada improcedente.

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2154977-23.2017.8.26.0000 São Paulo Requerente: Prefeito do Município de Ribeirão Preto Requerido: Presidente da Câmara, Municipal de Ribeirão Preto 37.928. 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.** III. 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.

Colacionam-se, ainda, julgados de outros tribunais estaduais, que também defendem a constitucionalidade de leis nesse sentido por iniciativa parlamentar:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI QUE DETERMINA A DIVULGAÇÃO DE LISTA DE ESPERA DE VAGAS EM CRECHES MUNICIPAIS - CONSTITUCIONALIDADE - INEXISTÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA - AUSÊNCIA DE AUMENTO DE DESPESA NÃO PREVISTA. - Tendo a lei por objeto apenas demonstrar a transparência e dar publicidade aos critérios utilizados para o preenchimento das vagas para crianças em creches municipais, através da publicação das listas por meio eletrônico, não há que se falar em vício de iniciativa, em especial quando verificado que inexistente criação de uma despesa que caracterize ofensa ao princípio da separação de poderes. (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 10000140571019000 MG, Relator: Elias Camilo, Data de Julgamento: 27/04/2016, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 03/06/2016).

Ação direta objetivando a inconstitucionalidade da Lei Municipal de Buritama nº. 4.002, de 14 de abril de 2014, que 'dispõe sobre a publicação, em site na internet, da lista de espera de consultas comuns ou especializadas, exames, cirurgias e quaisquer outros procedimentos ou ações de saúde, agendada pelos cidadãos no município'. II. **Diploma que não padece de vício de iniciativa. Matéria não reservada ao Chefe do Poder Executivo. Exegese do art. 24, § 2º, da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios por força do disposto no art. 144 da mesma Carta. Admissível a iniciativa legislativa em matéria de transparência administrativa, consistente na obrigação de publicidade de dados de serviços públicos. A norma local versou sobre tema de interesse geral da população. III. A lei não cria novos encargos geradores de despesas imprevistas, já que a publicidade oficial e a propaganda governamental são existentes. A divulgação oficial de informações é dever primitivo na Constituição de 1988. IV. Ação improcedente.** (TJ-SP - ADI: 21834364020148260000 SP 2183436-40.2014.8.26.0000, Relator: Guerrieri Rezende, Data de Julgamento: 25/02/2015, Órgão Especial, Data de Publicação: 27/02/2015).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.581/2016, DO MUNICÍPIO DE SERRA. OBRIGATORIEDADE DA PUBLICAÇÃO, EM SÍTIO ELETRÔNICO OFICIAL, DAS LISTAS DE PACIENTES QUE AGUARDAM CONSULTAS, EXAMES E INTERVENÇÕES CIRÚRGICAS NOS ESTABELECIMENTOS DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL. VÍCIO NO PROCESSO LEGISLATIVO NÃO CARACTERIZADO. PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA DOS ATOS. INICIATIVA CONCORRENTE. PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE. I - Não se presume a reserva de iniciativa, a qual deve resultar – em face do seu caráter excepcional – de expressa previsão inscrita no próprio texto da Constituição, que define, de modo taxativo, em catálogo "numerus clausus", as hipóteses em que essa cláusula de privatividade regerá a instauração do processo de formação das leis. II - A lei cuja

constitucionalidade é questionada se enquadra numa salutar contextura de aprimoramento da transparência das atividades administrativas, reafirmando e cumprindo o princípio constitucional da publicidade da administração pública, não se tratando, portanto, de matéria de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, mas de iniciativa concorrente. III - O comando legal ora atacado nada mais fez do que determinar a divulgação de informação pública relevante com claro intuito de aperfeiçoar a fiscalização e o controle sociais sobre o atendimento à saúde, bem como de garantir maior respeito às listas de espera de pacientes que aguardam por consultas, exames e cirurgias na rede pública de saúde municipal, desiderato que está em plena sintonia com o art. 32 da Constituição Estadual. IV - Se o Município já possui página própria na rede mundial de computadores, a qual requer permanente atualização e manutenção, serviços para os quais certamente funcionários já foram designados, não se vislumbra o advento de nova despesa capaz de impactar os cofres municipais. V - Pedido julgado improcedente. (TJ-ES - ADI: 00127288420178080000, Relator: JORGE DO NASCIMENTO VIANA, Data de Julgamento: 14/09/2017, TRIBUNAL PLENO, Data de Publicação: 22/09/2017).

Ante o exposto, é o parecer não vinculante, para opinar em sentido favorável ao Projeto de Lei.

4. CONCLUSÃO

Por todo exposto, é o presente parecer, **não vinculante, para opinar de forma favorável**, uma vez que **a referida divulgação trata-se de gestão operacional quanto à divulgação das ações do Poder Público, em cumprimento a ampla publicidade e acesso à informação para com o Cidadão.**

Adota-se o entendimento de que inexistem disposições, na propositura, que tratem de organização administrativa do Poder Executivo ou gestão de seus serviços, por fim, não se vislumbra ofensa à regra da separação dos poderes.

Assessoria da Comissão de Legislação e Redação de Leis

É o parecer, **à consideração superior do Consultor Jurídico Geral.**

Caruaru, 22 de Março de 2019.

SAMUEL LUIZ DE VASCONCELOS
Analista Legislativo - mat. 720-1

JOÃO AMÉRICO RODRIGUES DE FREITAS
Consultor Jurídico Geral