



CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

PALÁCIO VOTURA

Rua Humaitá n.º 1167 Centro – Fone/Fax: (19)3885-7700
CEP: 13.339-140 - Indaiatuba - SP

hsp

PARECER JURÍDICO Nº 136/2019

PROTOCOLO Nº 1878/2019 - PROJETO DE LEI 166/2019

Ao Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Indaiatuba.

Direito Constitucional. Processo Legislativo. Projeto de Lei que obriga a afixação de placa informativa em obra pública. Iniciativa Parlamentar. Constitucionalidade. Precedentes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo.

Trata-se de Projeto de Lei, fruto de iniciativa parlamentar, que visa a obrigar a "afixação de placa informativa em obra pública municipal paralisada, contendo, de forma resumida, exposição dos motivos da interrupção".

O art. 2º do aludido projeto determina que "além da exposição de motivos, a placa informativa deverá conter o telefone do órgão público municipal responsável pela obra e a data de início da paralisação".

Por sua vez, o art. 3º cria para Administração a obrigação de "remeter à Câmara Municipal de Indaiatuba e ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo relatório detalhado justificando os motivos da paralisação das obras", caso a interrupção ultrapasse o interregno de 90 dias; além da incumbência de disponibilizar referido relatório no portal da transparência municipal.

Eis a síntese do Projeto de Lei.

A presente manifestação jurídica tem o escopo de analisar a constitucionalidade do projeto sob o prisma formal e material, eis que além de respeitar o devido processo legislativo, a proposição não pode afrontar as normas da Constituição da República (CRFB), da Constituição Estadual (CE), nem tampouco a Lei Orgânica do Município de Indaiatuba (LOM).

Nesse sentido, o vício formal diz respeito ao processo de formação das leis, cuja mácula pode ocorrer tanto na fase de iniciativa, nos casos em que a Constituição exige iniciativa reservada, como nas demais fases do processo de formação da lei (v.g.

lesuandora



CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

PALÁCIO VOTURA

Rua Humaitá n.º 1167 Centro – Fone/Fax: (19)3885-7700
CEP: 13.339-140 - Indaiatuba - SP

1-09
14

PARECER JURÍDICO Nº 136/2019
PROTOCOLO Nº 1878/2019 - PROJETO DE LEI 166/2019

quórum de votação). Por outro lado, o vício material, refere-se ao conteúdo da espécie normativa, isto é, a matéria por ela tratada.

No que tange à regularidade formal, tem-se que a iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador ou Comissão, ao Prefeito e aos cidadãos (art. 43, da LOM). Contudo, diante de determinadas matérias, a Constituição taxativamente reservou a deflagração do processo legislativo à autoridade específica.

Nesse sentido, é a exegese do art. 61, § 1º, da CRFB e do art. 24, § 2º, da CE, que elencam as matérias cuja iniciativa do projeto de lei deva competir privativamente ao Presidente da República e ao Governador do Estado, respectivamente. Disposição semelhante restou reproduzida no art. 47, da LOM, com relação a competência do Prefeito, *in verbis*:

Art. 47 – **Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa de leis que:**

I – fixem ou modifiquem o efetivo da Guarda Municipal;

II – **disponham sobre:**

a – criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica ou fundacional;

b – fixação ou aumento de remuneração dos servidores municipais;

c – provimento de cargos, regime jurídico, estabilidade e aposentadoria dos servidores;

d – **organização administrativa, serviços públicos, e pessoal da administração;**

e – criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração municipal.

III – (Inciso declarado inconstitucional, em controle concentrado, pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, pela ADIn nº 003543864-64.1998.8.26.0000, publicada no DOE de 17/02/2014.)

Como se vê, a iniciativa das leis que disponham sobre organização administrativa é de competência privativa do Prefeito. Isso porque, em razão do princípio da separação dos poderes caberia primordialmente ao Poder Executivo a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público. Por sua vez, ao Poder Legislativo, de forma

Lesianderson



CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

PALÁCIO VOTURA

Rua Humaitá n.º 1167 Centro – Fone/Fax: (19)3885-7700
CEP: 13.339-140 - Indaiatuba - SP

*hio
p*

PARECER JURÍDICO Nº 136/2019

PROTOCOLO Nº 1878/2019 - PROJETO DE LEI 166/2019

primacial, caberia a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração.

Nesse contexto, entende-se que ao determinar a colocação de placas informativas em obras públicas municipais, o projeto acabou por criar obrigações de cunho administrativo para órgãos que integram a Administração Pública local, invadindo a esfera de gestão administrativa, que cabe exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo, malferindo, por conseguinte, a separação de poderes, princípio balizar do pacto republicano.

Deste modo, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis que equivalem na prática a verdadeiros atos de administração, acaba por violar a harmonia e independência que deve existir entre os poderes.

O mesmo entendimento vem sendo reiteradamente adotado pelos membros do *Parquet* paulista em pareceres que foram apresentados nos autos das ações diretas de inconstitucionalidade nº 174.439-0/9-00, nº 994.09.225403-1 (183.826-0), nº 168.249-0/2-00 e nº 990.10.123023-2.

No entanto, verifica-se que a jurisprudência do Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP) vem se consolidando em sentido diametralmente oposto, na medida em que a Corte vem entendendo que a afixação de placas informativas em obras públicas visa apenas dar concretude ao dever de transparência ativa que incumbe aos órgãos estatais, de sorte que referida obrigação não representa interferência indevida na gestão administrativa.

Eis as ementas dos acórdãos oriundos do Órgão Especial do E. TJ-SP que ilustram, *mutatis mutandis*, a tese epigrafada, *in litteris*:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2240871-35.2015.8.26.0000. AUTOR: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE JACAREÍ. RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ. ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. **Lei nº 5.965/15, do Município de Jacareí, que dispõe sobre a colocação de placas indicativas de obras públicas**

lescardos



CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

PALÁCIO VOTURA

Rua Humaitá n.º 1167 Centro – Fone/Fax: (19)3885-7700
CEP: 13.339-140 - Indaiatuba - SP

PARECER JURÍDICO Nº 136/2019

PROTOCOLO Nº 1878/2019 - PROJETO DE LEI 166/2019

I. **Legislação que não interfere na gestão administrativa do Município Poder de suplementar a legislação federal e estadual, dando cumprimento ao princípio da publicidade e ao dever de transparência na Administração Pública Inexistência de vício de iniciativa** II. Inconstitucionalidade, contudo, da expressão "não poderão [as placas] ultrapassar os limites de 3,5 metros de largura por 2,5 metros de altura", constante do artigo 2º da Lei n. 5.965/15 do Município de Jacareí Desrespeito aos artigos 5º, 25 e 47, incisos II e XIV, da Constituição Estadual Vício formal de iniciativa Lei de iniciativa parlamentar que invadiu as atribuições do Chefe do Poder Executivo, ofendendo o princípio da separação dos poderes Inconstitucionalidade parcial configurada Ação julgada parcialmente procedente.

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0081889-25.2013.8.26.0000 São Paulo. Requerente: Prefeito do Município de Jundiáí. Requerido: Presidente da Câmara Municipal de Jundiáí. Declaração de voto nº 29.967. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 7.945/2012 DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ. COLOCAÇÃO DE PLACAS INFORMATIVAS EM OBRAS PÚBLICAS. INICIATIVA LEGISLATIVA DE VEREADOR. NÃO CONFIGURADA VIOLAÇÃO À INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO 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.** DISPOSITIVO ESPECÍFICO PREVÊ SANÇÃO ADMINISTRATIVA A SERVIDOR PÚBLICO QUE DESCUMPRE A NORMA. MATÉRIA RELATIVA AO REGIME JURÍDICO DE SERVIDOR PÚBLICO. INICIATIVA LEGISLATIVA, ESSA SIM, EXCLUSIVA DO PREFEITO MUNICIPAL PRECEDENTE DO STF. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2073411-81.2019.8.26.0000. Requerente: Prefeito do Município de Mauá. Requerido: Presidente da Câmara Municipal de Mauá. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 5.357, de 20 de agosto de 2018, do Município de Mauá, que "dispõe sobre a**



CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

PALÁCIO VOTURA

Rua Humaitá n.º 1167 Centro – Fone/Fax: (19)3885-7700
CEP: 13.339-140 - Indaiatuba - SP

12
P

PARECER JURÍDICO Nº 136/2019

PROTOCOLO Nº 1878/2019 - PROJETO DE LEI 166/2019

afixação de placas informativas nas unidades públicas e privadas de saúde, sobre a adoção de nascituro”. ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Rejeição. Lei impugnada, de iniciativa parlamentar que longe de interferir em atos de gestão administrativa busca apenas conferir publicidade à disposição do § 1º do artigo 13 da Lei Federal nº 8.069/1990, no que se refere à legalidade do procedimento de entrega de filhos para adoção mediante encaminhamento à Justiça da Infância e da Juventude. No âmbito estadual, aliás, está em vigor a Lei nº 16.729, de 22 de maio de 2018, também de autoria parlamentar, tratando da mesma matéria e com igual propósito de informar e orientar a população. É dentro desse contexto (relacionado ao direito de informação) que a questão deve ser examinada, e não com base na reserva de administração, mesmo porque o fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Prefeito (ADI 2444/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 06/11/2014). ALEGAÇÃO DE FALTA DE INDICAÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS PARA ATENDER OS NOVOS ENCARGOS. Rejeição. Supremo Tribunal Federal que já consolidou entendimento no sentido de que a ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro (ADI 3.599/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes). Ação julgada improcedente.

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2128723-76.2018.8.26.0000. Requerente: Prefeito do Município de Taubaté. Requerido: Presidente da Câmara Municipal de Taubaté. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 5.062, de 11 de setembro de 2015, do Município de Taubaté, que “dispõe sobre a obrigatoriedade de afixação de placas contendo os números dos telefones dos conselhos tutelares e dá outras providências”. ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Rejeição. **Lei impugnada, de iniciativa parlamentar que diversamente de interferir em atos de gestão administrativa busca apenas garantir efetividade ao direito de acesso à informação, nos termos do art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal. Princípio da reserva de administração que, nesse caso, não é diretamente afetado, mesmo porque “o fato de a regra estar dirigida ao Poder**

lesandero



CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

PALÁCIO VOTURA

Rua Humaitá n.º 1167 Centro – Fone/Fax: (19)3885-7700
CEP: 13.339-140 - Indaiatuba - SP

13
13

PARECER JURÍDICO Nº 136/2019

PROTOCOLO Nº 1878/2019 - PROJETO DE LEI 166/2019

Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa” do Prefeito (ADI 2444/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 06/11/2014). ALEGAÇÃO DE FALTA DE INDICAÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS PARA ATENDER OS NOVOS ENCARGOS. Rejeição. O Supremo Tribunal Federal já consolidou entendimento no sentido de que a “ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro” (ADI 3.599/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes). Por esse motivo fica afastada a hipótese de inconstitucionalidade por suposta ofensa à disposição do art. 25 da Constituição Estadual, mesmo porque, no caso, existe (e é suficiente) a indicação genérica constante do art. 5º, conforme entendimento deste C. Órgão Especial (ADIN nº 2073677-73.2016.8.26.0000, Rel. Des. Evaristo dos Santos, j. 10/08/2016). RECONHECIMENTO DE INCONSTITUCIONALIDADE APENAS EM RELAÇÃO AO 3º. Dispositivo que ao estabelecer que o descumprimento da norma caracteriza infração disciplinar avança sobre área de competência exclusiva do Poder Executivo para legislar sobre regime jurídico dos servidores, assim entendido o “conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes” (STF, ADI-MC nº 766/RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 03/09/1992), o que compreende os direitos e deveres, as penalidades e o processo administrativo. Ação julgada parcialmente procedente.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2004915-34.2018.8.26.0000. AUTOR: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO. RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 13.884, de 08 de setembro de 2016, do Município de Ribeirão Preto (Dispõe sobre a obrigatoriedade de afixação de placa de advertência sobre o uso de formol e suas consequências para a saúde do ser humano nas dependências de salões de beleza ou estabelecimentos congêneres no Município de Ribeirão Preto e dá outras providências). **Legislação oriunda de iniciativa parlamentar. Inconstitucionalidade. Não ocorrência. Matéria cuja iniciativa não é reservada ao Chefe do Poder Executivo. Não intervenção nas atividades da Administração municipal.** Ação improcedente.

losuardos



CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

PALÁCIO VOTURA

Rua Humaitá n.º 1167 Centro – Fone/Fax: (19)3885-7700
CEP: 13.339-140 - Indaiatuba - SP

14
P. 7

PARECER JURÍDICO Nº 136/2019

PROTOCOLO Nº 1878/2019 - PROJETO DE LEI 166/2019

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2157298-65.2016.8.26.0000. São Paulo. Requerente: Prefeita Municipal de Ribeirão Preto. Requerido: Presidente da Câmara Municipal de Ribeirão Preto. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 13.772, de 27 de abril de 2016 do município de Ribeirão Preto. **Indicação dos nomes do arquiteto e do engenheiro responsável pelas obras nas placas de inauguração. Iniciativa legislativa de vereador. Não configurada violação a iniciativa reservada do Chefe do Executivo. Hipóteses taxativas.** Suplementação de legislação federal e estadual constitucionalmente autorizada. **Princípio da publicidade e direito à informação sobre obras públicas. Ausência de violação à separação dos poderes.** Ação julgada improcedente.

Portanto, em vista dos acórdãos colacionados, **esta Procuradoria entende que o presente projeto de lei não contém vício de iniciativa**, ressalvado, contudo, o entendimento pessoal deste subscritor acima exarado.

Ainda no que tange à forma, é de se ressaltar que a lei ordinária é espécie legislativa adequada, pois não se cuida de matéria reservada à lei orgânica ou à lei complementar. No mais, o texto da proposição consta redigido de acordo com a Lei Complementar nº 95/1998.

Noutro giro, **no que tange ao aspecto material**, esta Procuradoria entende que também inexistem inconstitucionalidades, haja vista que os mesmos acórdãos exarados pelo TJ-SP assentam que a proposição que objetiva compelir a Administração Pública local a afixar placa informativa em obras públicas respalda-se no princípio constitucional da publicidade, bem como no dever de transparência ativa estatal, estando em consonância, inclusive, com a Lei Federal 12.527/2011.

Além disso, o Pleno do STF, no bojo da ADI 2.444, teve a oportunidade de analisar caso semelhante, e na oportunidade também acolheu a tese de que o intuito da legislação seria buscar o "aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas, reafirmando e cumprindo o princípio constitucional da publicidade da administração pública". Eis a ementa do acórdão mencionado, *in litteris*:

Loscardero



CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

PALÁCIO VOTURA

Rua Humaitá n.º 1167 Centro – Fone/Fax: (19)3885-7700
CEP: 13.339-140 - Indaiatuba - SP

15
f. 15

PARECER JURÍDICO Nº 136/2019

PROTOCOLO Nº 1878/2019 - PROJETO DE LEI 166/2019

EMENTA 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 2444, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal

lesuandoro



CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

PALÁCIO VOTURA

Rua Humaitá n.º 1167 Centro – Fone/Fax: (19)3885-7700
CEP: 13.339-140 - Indaiatuba - SP

16
24

PARECER JURÍDICO Nº 136/2019
PROTOCOLO Nº 1878/2019 - PROJETO DE LEI 166/2019

Pleno, julgado em 06/11/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-021 DIVULG 30-01-2015 PUBLIC 02-02-2015)

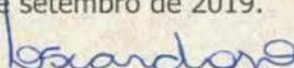
Daí se vê que o projeto não padece de inconstitucionalidade material, já que se inspira no direito de acesso à informação (art. 5º, inc. XXXIII, da CRFB) e no dever de publicidade dos atos estatais (art. 37, caput, da CRFB), estando em consonância com a Constituição Federal, com a Constituição Estadual e com a Lei Orgânica Municipal.

Cabe, por fim, mencionar que o projeto de lei também se harmoniza com as orientações do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, o qual publicou o Comunicado nº 003/2019 solicitando a todos os órgãos da administração direta e indireta do Estado de São Paulo o envio de informações sobre obras públicas paralisadas ou atrasada, a fim de publicá-las no Painel de Obras¹.

Ante o exposto, **esta Procuradoria entende que não há óbice jurídico ao recebimento do projeto**, vez que não se constata qualquer das hipóteses elencadas nos incisos do art. 127, do Regimento Interno desta Câmara Municipal.

Eis o Parecer, s.m.j.

Indaiatuba – SP, 9 de setembro de 2019.


DIMITRI SOUZA CARDOSO

Procurador Jurídico da Câmara Municipal

¹https://paineldeobras.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/:public:Obras:painel_obras.wcdf/generatedContent?userid=anony&password=zero