



CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

DEPARTAMENTO JURÍDICO

PALÁCIO VOTURA

Rua Humaitá n.º 1167 Centro – Fone/Fax: (19)3885-7700

CEP: 13.339-140 - Indaiatuba - SP

PARECER JURÍDICO 01/2020

PROTOCOLO nº 2760/2019

PROJETO DE LEI nº 246/2019

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. INICIATIVA PARLAMENTAR. PROJETO DE LEI QUE OBRIGA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA A DAR INFORMAÇÃO EM SEUS MATERIAIS GRÁFICOS. EXORBITA A MATÉRIA DE TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INTERFERE NA GESTÃO ADMINISTRATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. NÃO RECEBIMENTO.

Exmo. Sr. Presidente:

O Projeto de Lei visa regulamentar os materiais publicitários de divulgação institucional da Administração Pública Municipal veiculados por meio de placas, outdoors, cinema, televisão e rádio. Para tanto, impõe uma série de obrigações a serem cumpridas, inclusive em relação à forma como as informações públicas devem ser dispostas em cada divulgação.

O presente caso trata da competência do Município de legislar sobre assunto local (art.30, inciso I da CF/88) e complementar a legislação federal e estadual no que couber (art.30, inciso II CF/88).

Em que pese a competência da União em editar norma gerais de licitação e contratos administrativos (art.22, inciso XXVII CF/88), o Projeto de Lei não traz nenhum regramento geral em relação a essas matérias, determinando somente a publicação dos seus dados básicos em cada anúncio.

Nos termos da Constituição Federal de 1988 (art. 37 *caput*), da Constituição do Estado de São Paulo e da Lei Orgânica do Município de Indaiatuba (art.113 *caput c/c* com o art. 58) a Administração Pública obedecerá o princípio da publicidade e da transparência dos atos do Poder Público.

A função precípua da Câmara Municipal é a legislativa, de modo que estabelecer normas de administração de forma genérica e abstrata é atividade genuína do Poder Legislativo Municipal, sendo legítimo o exercício do controle externo que lhe foi outorgado expressamente através da implementação de medidas que aprimorem a fiscalização.

fl. 03
Pois

ANC



CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

DEPARTAMENTO JURÍDICO

PALÁCIO VOTURA

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

PARECER JURÍDICO 01/2020
PROTOCOLO nº 2760/2019
PROJETO DE LEI nº 246/2019

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 4.091, DE 13 DE MAIO DE 2015, DO MUNICÍPIO DE DOIS CÓRREGOS, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE "DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE DIVULGAÇÃO DOS VALORES GASTOS A TÍTULO DE PROPAGANDA E OU DE PUBLICIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL DIRETA E INDIRETA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS" – AUSÊNCIA 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 – OBRIGAÇÃO DE PUBLICIDADE DE DADOS DE SERVIÇO, EM VIRTUDE DA TRANSPARÊNCIA DOS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO – MATÉRIA DE INTERESSE GERAL DA POPULAÇÃO. IMPOSIÇÃO DE SANÇÕES ÀS EMPRESAS CONTRATADAS E RESPONSÁVEIS PELA CRIAÇÃO, PLANEJAMENTO, EXECUÇÃO OU DIVULGAÇÃO DA PROPAGANDA E/OU PUBLICIDADE PARA A HIPÓTESE DE DESCUMPRIMENTO DAS DETERMINAÇÕES PREVISTAS NO ART. 1º DA LEI IMPUGNADA – PENALIDADES QUE AFRONTAM OS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE – EXCESSO E INADEQUAÇÃO DAS MEDIDAS PUNITIVAS – INCONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 2º, DA LEI Nº 4.091, DE 13 DE MAIO DE 2015, DO MUNICÍPIO DE DOIS CÓRREGOS – RECONHECIMENTO – PROCEDÊNCIA DA AÇÃO EM RELAÇÃO A ESTE ARTIGO DA LEI IMPUGNADA, COM EFEITO EX TUNC. AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2103492-52.2015.8.26.0000; Relator (a): Neves Amorim; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/11/2015; Data de Registro: 13/11/2015)

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 Executivo, por si só, não implica que**



CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

DEPARTAMENTO JURÍDICO

PALÁCIO VOTURA

Rua Humaitá n.º 1167 Centro – Fone/Fax: (19)3885-7700

CEP: 13.339-140 - Indaiatuba - SP

PARECER JURÍDICO 01/2020

PROTOCOLO n.º 2760/2019

PROJETO DE LEI n.º 246/2019

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 n.º 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 n.º 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.

Ademais, o Supremo Tribunal Federal¹ decidiu que a simples obrigatoriedade imposta à Administração Pública da divulgação das informações de seus contratos

¹ 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

09A
CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

DEPARTAMENTO JURÍDICO



PALÁCIO VOTURA

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

PARECER JURÍDICO 01/2020
PROTOCOLO nº 2760/2019
PROJETO DE LEI nº 246/2019

firmados não usurpa a competência privativa do Poder Executivo, tendo em vista que não trata da estrutura ou da atribuição dos seus órgãos, nem do regime jurídico dos seus servidores públicos².

As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em '*numerus clausus*', no artigo 61 da Constituição do Brasil e por simetria no artigo 24§2º da Constituição do Estado de São Paulo, sendo relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo.

Assim, não há inconstitucionalidade na lei de iniciativa do Vereador que trata sobre a gestão da transparência na Administração Pública, tendo em vista efetiva o princípio da publicidade previsto no artigo 37, *caput* da Constituição Federal de 1988.

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

² Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. 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.** 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016). **Grifos nossos.**



CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

DEPARTAMENTO JURÍDICO

PALÁCIO VOTURA

Rua Humaitá n.º 1167 Centro – Fone/Fax: (19)3885-7700

CEP: 13.339-140 - Indaiatuba - SP

PARECER JURÍDICO 01/2020

PROTOCOLO nº 2760/2019

PROJETO DE LEI nº 246/2019

Ocorre que no presente caso o Projeto de Lei exorbita a matéria de transparência e avança para o campo da gestão administrativa ao dispor como será feita a transparência pela Administração Pública.

O artigo 47, inciso II, alínea “d” da Lei Orgânica do Município prevê que compete privativamente ao Prefeito dispor sobre a organização administrativa.

Dessa forma, em razão do princípio da separação dos poderes cabe primordialmente ao Chefe do Executivo as funções de planejamento, organização e direção das atividades inerentes ao Poder Público, **o que inclui a forma que será feita a publicidade.**

O padrão proposto de como se dará a publicidade é ato de gestão municipal que ao ser proposto pelo Poder Legislativo desrespeita o princípio da separação dos poderes.

A publicidade deve ocorrer observando os critérios de conveniência e oportunidade ditados pela Administração Pública através do Chefe do Executivo.

Nesse sentido, a norma avança sobre a área de planejamento, organização e gestão administrativa conforme decidiu o Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo recentemente em um caso em que o Poder Legislativo editou uma lei com os parâmetros de como deveria ser feita a publicidade nas placas colocadas nas obras públicas, *in verbis*:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 5.965/15, do Município de Jacareí, que dispõe sobre a colocação de placas indicativas de obras públicas I. Legislação que não interfere na gestão administrativa do Município Poder de complementar 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.**

fl. 104
Moacir



CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

DEPARTAMENTO JURÍDICO

PALÁCIO VOTURA

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

PARECER JURÍDICO 01/2020
PROTOCOLO nº 2760/2019
PROJETO DE LEI nº 246/2019

Inconstitucionalidade parcial configurada Ação julgada parcialmente procedente” (ADI nº 2240871-35.2015.8.26.0000, Rel. Des. Moacir Peres, j. em 27.04.2016).

Nesta ocasião, o julgamento foi unânime para a tese que na oportunidade se reproduz:

(...) inconstitucionalidade, (...), 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.

O Respeitável Relator, Des. Moacir Peres, fundamentou da seguinte forma:

O legislador municipal extrapolou o seu poder de suplementar a legislação federal, invadindo a esfera destinada à gestão municipal, em ofensa ao princípio da separação dos poderes, ao estabelecer as medidas a serem utilizadas nas placas indicativas das obras públicas. Na realidade, ainda que o gestor público esteja vinculado a dar publicidade aos atos administrativos, cabe a ele decidir a respeito dos critérios da conveniência e da oportunidade para a implementação dessa publicidade, conformando o cumprimento do referido dever, inclusive, ao princípio da eficiência.

Como bem salientou a douta Procuradoria-Geral de Justiça, “o artigo 2º, ao estabelecer que as placas indicativas ‘não poderão ultrapassar os limites de 3,5 metros de largura por 2,5 metros de altura’, acabou por invadir atribuição do Prefeito Municipal, estabelecida no artigo 473, XIV, da Constituição do Estado, consistente em praticar ‘atos de administração’. Houve violação, nesse aspecto, do princípio da separação dos Poderes (artigo 5º da Constituição do Estado), na medida em que, conforme já mencionado, cabe ao Executivo regulamentar a execução da lei, no exercício de seu ‘poder-dever’. **De fato, é atribuição do administrador estabelecer as dimensões das placas, definindo se elas seguirão padrão em todas as obras ou se serão proporcionais ao tamanho e tipo de obra que está sendo realizada. Cabe ao Prefeito, assim, escolher o critério mais adequado ao orçamento, à realidade local e à proteção do meio-ambiente urbano**”. Destarte, é manifesta a incompatibilidade da expressão “não poderão ultrapassar os limites de 3,5 metros de largura por 2,5 metros de

Moacir



CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

DEPARTAMENTO JURÍDICO

PALÁCIO VOTURA

Rua Humaitá n.º 1167 Centro – Fone/Fax: (19)3885-7700

CEP: 13.339-140 - Indaiatuba - SP

PARECER JURÍDICO 01/2020

PROTOCOLO nº 2760/2019

PROJETO DE LEI nº 246/2019

altura”, constante do artigo 2º da Lei n. 5.965/15 do Município de Jacareí, com os já mencionados artigos 5º e 47, incisos II e XIV, da Constituição. Grifos nossos.

Por fim, cumpre ressaltar que a matéria do presente Projeto já foi analisada em outras oportunidades pela Procuradoria da Câmara, Projetos de Lei 246/2019, 258/2018 e 163/2019, ocasião em que o entendimento foi também de vício formal de iniciativa por interferência na independência e harmonia dos poderes.

Dessa forma, tendo em vista que o Projeto de Lei exorbita a matéria de transparência da Administração Pública, adentrando na gestão administrativa, a Procuradoria da Câmara Municipal entende que o Projeto de Lei **não merece ser recebido**.

Indaiatuba, 07 de janeiro de 2020.


Arthur Saraiva

Procurador da Câmara Municipal de Indaiatuba