

PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

PALÁCIO VOTURA

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

PARECER Nº 186 / 2020

Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal de Indaiatuba.

Ref.: Projeto de Lei nº 047/2020.

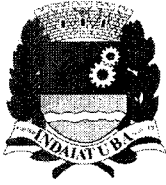
EMENTA: Direito Constitucional. Processo Legislativo. Projeto de Lei. Iniciativa parlamentar. Transparência na Gestão Pública. Competência local. Ausência de vício de iniciativa. Precedentes do STF e do TJ-SP. Parecer pelo recebimento do projeto.

RELATÓRIO

1. Trata-se de Projeto de Lei, fruto de iniciativa parlamentar, que visa dispor sobre a transparência do cronograma de obras e serviços a serem executados em vias públicas, praças e parques do Município.
2. O projeto dispõe que o Poder Público Municipal deverá divulgar, por meio de tabela, o cronograma mensal de obras e serviços a serem executados em vias públicas, praças e parques, indicando um breve descritivo das obras e serviços; as datas em que serão executadas as obras e serviços, preferencialmente, com a indicação dos horários; a localização exata com as numerações prediais ou pontos de referência; as datas em que foram executadas as obras e serviços.
3. Prevê ainda que referida tabela deverá ser disponibilizada em área específica e exclusiva do Portal da Transparência constante do sítio eletrônico oficial da Prefeitura Municipal de Indaiatuba.
4. O art. 2º, por sua vez, elenca as obras e serviços passíveis de divulgação; e o art. 3º, dispõe que qualquer alteração no cronograma de obras e serviços públicos, seja por antecipação, atraso ou inclusão de ordem de execução, deverá ser noticiada no sítio eletrônico oficial da Prefeitura no prazo dois úteis após a modificação do cronograma.
5. Eis o escopo da proposição.

FUNDAMENTAÇÃO

6. A fim de verificar a compatibilidade formal e material do projeto em



PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

PALÁCIO VOTURA

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

PARECER Nº 186 / 2020

exame com as normas da Constituição da República e da Constituição Bandeirante, cabe analisá-lo sob a perspectiva (a) da competência legislativa, (b) da iniciativa e (c) da espécie normativa utilizada. Pois bem.

7. No que tange à **competência legislativa**, o art. 18 da Constituição Federal inaugurando o tema da organização do Estado, prevê que a *organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.*

8. O termo *autonomia política*, sob o ponto de vista jurídico, congrega um conjunto de capacidades conferidas aos entes da federação para instituir a sua organização, legislação, administração e governo próprios.

9. A autoadministração e a autolegislação contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas para os Municípios é tratada no art. 30 da Lei Maior, que dispõe que aos Municípios compete legislar sobre assuntos de interesse local, bem como suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

10. O presente projeto de lei, que pretende fomentar critérios de transparência na gestão pública municipal se insere, efetivamente, na definição de interesse local. Isso porque, veicula matéria de competência material do Município, cuja competência legislativa é concorrente entre os diversos entes da federação.

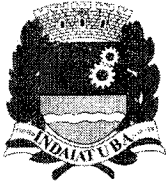
11. Desse modo, mostra-se patente a competência constitucional do Município de Indaiatuba para legislar sobre o tema da proposição em tela.

12. No que tange à **iniciativa**, tem-se que se consolidou-se na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no art. 61, da CRFB¹, as quais são de absorção compulsória para os demais entes da federação².

13. No entanto, para fins de direito municipal, mais relevante é a observância das normas previstas na Constituição Estadual no que diz respeito à iniciativa para o processo legislativo, uma vez que, em caso de eventual controle de

¹ ADI 3.394, rel. min. Eros Grau, j. 2-4-2007, P, DJE de 15-8-2008.

² ADI 637, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 25-8-2004, P, DJ de 1º-10-2004.



PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

PALÁCIO VOTURA

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

PARECER Nº 186 / 2020

constitucionalidade, o parâmetro para a análise da conformidade vertical se dará em relação ao disposto na Constituição Paulista, conforme prevê o artigo 125, § 2º, da Constituição Federal.

14. Nesse caso, refere o art. 24, § 2º, da Constituição Estadual que:

Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das 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;

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;

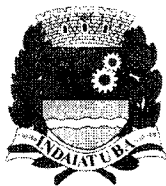
5 - fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;

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

15. Daí se vê que o projeto não contém vício de iniciativa, pois a matéria disciplinada não se encontra elencada no art. 24, § 2º, da Constituição Estadual.

16. Tampouco se verifica correlação do assunto aqui tratado com aqueles enumerados no art. 47, da Lei Orgânica Municipal, de modo que se pode inferir que a proposição não se imiscuiu em matéria que seria de competência privativa do Prefeito.

17. Aplicável, portanto, o entendimento sedimentado pelo STF no sentido de que a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem



PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

PALÁCIO VOTURA

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

PARECER Nº 186 / 2020

comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca³.

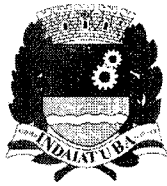
18. Assim, na ausência de norma constitucional expressa que estabeleça competência reservada, detém o parlamentar competência para deflagração do processo legislativo, eis que, em regra, a *iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador ou Comissão, ao Prefeito e aos cidadãos (...)*, conforme estabelece o art. 43 da Lei Orgânica do Município.

19. Além do mais, sedimentou-se na jurisprudência de nossos Colendos Tribunais que se insere na competência parlamentar a deflagração de projetos de lei que visem impor ao Poder Executivo obrigações de cunho legal que tutelem a transparência na gestão administrativa, por se tratar de corolário do princípio da publicidade, vetor de atuação estatal previsto no art. 37, *caput*, da CRFB.

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

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2240871-35.2015.8.26.0000. AUTOR: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE JACAREÍ. RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ. 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 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

³ ADI 724 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 7-5-1992, P, DJ de 27-4-2001.



PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

PALÁCIO VOTURA

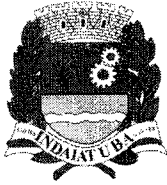
Rua Humaitá n.º 1167 Centro – Fone/Fax: (19)3885-7700
CEP: 13.339-140 - Indaiatuba – SP

PARECER Nº 186 / 2020

parcialmente procedente.

Direta de Inconstitucionalidade - Nº 2212372-02.2019.8.26.0000
VOTO Nº 32694 2 Autor: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ITAPECERICA DA SERRA Réu: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPECERICA DA SERRA EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 2.715, de 12 de junho de 2019, do Município de Itapecerica da Serra, que dispõe sobre a obrigatoriedade da publicação do cronograma de limpeza e manutenção das áreas externas das escolas da rede municipal de ensino infantil e fundamental de Itapecerica da Serra. 1) Violação ao princípio da Separação de Poderes. Inocorrência. Norma que se restringe a cuidar de matéria referente ao direito de acesso à informação à população local. Nítido respeito aos princípios da publicidade e transparência. Inexistência de conflito entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo. Matéria que não se encontra no rol de iniciativa reservada do Poder Executivo elencado no parágrafo 2º do artigo 24 da Constituição Estadual, bem como não impõe atribuições a órgãos públicos ou interferência na Administração do Município, e, portanto não viola o princípio da Reserva da Administração previsto no (art. 47, incisos II, XIV, XIX). 2) Irrelevante a arguição de criação de despesas. Eventual ausência de receitas acarreta, no máximo, a inexecutabilidade da norma no mesmo exercício em que foi promulgada. De rigor a declaração de constitucionalidade da Lei nº 2.715, de 12 de junho de 2019, do Município de Itapecerica da Serra. Ação direta julgada improcedente.

Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2191042-80.2018.8.26.0000
REQUERENTE- PREFEITO MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO
REQUERIDO - PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO V O T O nº 29.838 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 14.169, de 12 de abril de 2018, do Município de Ribeirão Preto, que “dispõe sobre a divulgação prévia, por meio da internet, do cronograma de obras e serviços de pavimentação, tapa-buracos, poda de árvores, roçagem de mato em áreas verdes, troca de lâmpadas e conservação de praças e parques e dá outras providências” Impugnação do parágrafo único do art. 1º e art. 3º da lei 14.169/2018, que estabelecem: “nos casos em que o logradouro no qual o serviço será prestado não possuir nome oficial, será divulgada foto do local a fim de facilitar sua identificação” (§ único do art. 1º), bem como que “alterações no cronograma deverão ser disponibilizadas no site do Município com antecedência de no mínimo de 24 horas, informando ao



PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

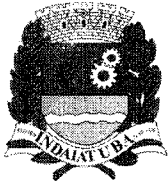
PALÁCIO VOTURA

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

PARECER Nº 186 / 2020

munícipe o novo planejamento, nos termos do art. 1º e seus incisos” (art. 3º) Dispositivos que não extrapolam o direito de acesso à informação, não ofendem os princípios da razoabilidade, finalidade, proporcionalidade e não violam a reserva da administração na prestação de serviços públicos e na organização e funcionamento dos órgãos públicos do Poder Executivo Dispositivos impugnados que visam tutelar o acesso à informação e a moralidade da Administração Inexistência de invasão no âmbito da iniciativa legislativa do Prefeito Municipal e, em consequência, não há se falar em violação ao princípio da separação de poderes Jurisprudência deste C. Órgão Especial Ausência de inconstitucionalidade. 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 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



PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

PALÁCIO VOTURA

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

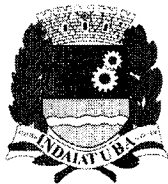
PARECER Nº 186 / 2020

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.

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.

21. Além disso, o Plenário do STF, no bojo da ADI 2.444, teve a oportunidade de analisar caso semelhante, e na oportunidade assentou 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, desde que respeitadas as demais balizas da Carta Constitucional.* Eis a



PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

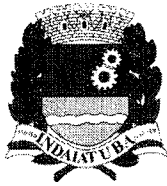
PALÁCIO VOTURA

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

PARECER Nº 186 / 2020

ementa do Acórdão, *verbis*:

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



PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

PALÁCIO VOTURA

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

PARECER Nº 186 / 2020

22. Concluiu-se, portanto, que inexistente vício de iniciativa, pois a proposição em tela apenas objetiva compelir a Administração Pública local a fomentar critérios de transparência na gestão pública, sem se imiscuir em matérias que seriam afetas à reserva de administração.

23. Noutro giro, no que tange à **espécie normativa**, tem-se que o processo legislativo municipal compreende a elaboração de emendas à Lei Orgânica do Município, leis complementares, leis ordinárias, decretos legislativos e resoluções.

24. Por sua vez, o art. 44, parágrafo único, da LOM estabelece que são leis complementares as concernentes ao Código Tributário do Município; Código de Obras ou de Edificações; Código Sanitário do Município; Parcelamento e Uso do Solo Urbano e respectivas alterações; Posturas Municipais; Regime Jurídico e Plano de Carreira dos Servidores Públicos Municipais e respectivas alterações; e Estatuto e Planos de Carreiras para os integrantes do Magistério Público Municipal.

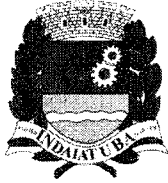
25. Sendo assim, por não se tratar de matéria reservada ao domínio da lei orgânica ou de lei complementar, tem-se que a lei ordinária é espécie legislativa adequada.

26. Por fim, verifica-se que as disposições normativas se encontram redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, tendo sido utilizado o artigo, enquanto unidade básica de articulação. Respeitou-se, portanto, as prescrições da Lei Complementar nº 95/1998, enquanto norma geral que rege a elaboração e a redação das leis.

CONCLUSÃO

1. Diante do exposto, entende-se que inexistente óbice jurídico ao recebimento do projeto, vez que não se constata quaisquer das hipóteses elencadas nos incisos do art. 127, do Regimento Interno desta Câmara Municipal.

2. Assim, uma vez recebido o projeto, cabe à Presidência determinar sua **inclusão para leitura** no expediente (art. 107, do RI) e, na sequência, encaminhá-lo à **Comissão de Justiça e Redação** para emissão de Parecer (art. 58, do RI). Estando apto a ser incluído na **Ordem do Dia**, o projeto deverá ser deliberado em **dois turnos**



PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

PALÁCIO VOTURA

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

PARECER Nº 186 / 2020

de discussão (art. 177, § 4º, do RI) e sua **aprovação** demanda o **voto favorável da maioria simples** dos membros da Câmara Municipal, presentes a maioria absoluta dos vereadores (art. 189, § 1º, do RI).

Eis o parecer, s.m.j.

Indaiatuba – SP, aos 12 de agosto de 2020.

DIMITRI SOUZA

CARDOSO:07996940452

Assinado de forma digital por DIMITRI
SOUZA CARDOSO:07996940452
Dados: 2020.08.13 00:00:10 -03'00'

DIMITRI SOUZA CARDOSO

Procurador