



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

EXMO. SR. PRESIDENTE

PL 33/2023

Trata-se de projeto de lei ordinária que “*Institui a Política de Transparência nas Escolas Públicas do Município, e dá outras providências*”, de autoria do nobre Edil Ítalo Gabriel Moreira.

Tal matéria está em consonância com nosso direito positivo, especialmente no tocante a competência do Município para legislar sobre assuntos de interesse local, nos termos do art. 30, inciso I da Constituição Federal¹, bem como ***não há que se falar em vício de iniciativa legislativa***, uma vez que a matéria não está elencada ***no rol taxativo das hipóteses de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo***, disposto no art. 61, §1º, inciso II da Constituição Federal², dispositivo que, em âmbito municipal, corresponde ao art. 38 da Lei Orgânica do Município de Sorocaba³.

É oportuno mencionar que tal entendimento está em consonância com a tese firmada pelo STF quando do julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) nº 878911, que inclusive deu origem ao Tema nº 917 de Repercussão Geral: “Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus

¹ “Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;”

² Art. 61. (...)

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

³ Art. 38. Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre:

I - regime jurídico dos servidores;

II - criação de cargos, empregos e funções na Administração direta e autárquica do Município, ou aumento de sua remuneração;

III - orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual;

IV - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração direta do Município.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, da Constituição Federal)”.

Ocorre que a presente proposição, na verdade, assegura o **direito de acesso à informação**, tido como fundamental, nos termos do disposto no art. 5º, inciso XIV da Constituição Federal⁴, bem como enobrece e confere concretude à almejada transparência na atuação administrativa, como corolário do **princípio da publicidade**, insculpido entre os primados da Administração Pública (art. 37, caput, da Constituição Federal⁵ e art. 111 da Constituição Estadual⁶), essencial para o exercício da cidadania e para uma gestão republicana.

Ao discorrer sobre os princípios constitucionais do Direito Administrativo, **Celso Antônio Bandeira de Mello** elucida a conexão umbilical entre o princípio da publicidade e o direito à informação sobre assuntos de interesse público:

“não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida. Tal princípio está previsto expressamente no art. 37, caput, da Lei Magna, ademais de contemplado em manifestações específicas do direito à informação sobre os assuntos públicos, quer pelo cidadão, pelo só fato de sê-lo, quer por alguém que seja pessoalmente interessado. É o que se lê no art. 5º, XXXIII (direito à informação) (...)”⁷

É preciso considerar também que, ante a preocupação cada vez maior das autoridades públicas, em todas as esferas, de implementar medidas que deem efetividade aos direitos à informação e à publicidade, foi editada a **Lei Nacional nº 12.527, de /2011**, conhecida como “Lei de Acesso à Informação”, a qual em seu art. 3º estabelece as seguintes diretrizes:

⁴Art. 5º (...)

XIV – é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional.

⁵ Art. 37. 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, também, ao seguinte:

⁶ Art. 111 - A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência.

⁷ Curso de Direito Administrativo, 29ª edição, Malheiros Editores, São Paulo, 2012, p. 117.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

“Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;*
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;*
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;*
- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;*
- V - desenvolvimento do controle social da administração pública”.*

Sendo assim, tendo em vista que essa norma geral se aplica a todos os entes da federação, vale observar que a presente proposição facilita o acesso da comunidade local a informações de interesse da coletividade e permite melhor controle das ações do Poder Público em perfeita sintonia com a legislação pátria.

Todavia, cabe frisar que embora a fixação de determinados objetivos possa ter iniciativa legislativa no âmbito da Câmara Municipal, é certo que **a forma de atingir os fins colimados deve ser determinada pelo Poder Executivo**, no exercício de suas atribuições privativas. Em virtude disso, não há como deixar de constatar **que o parágrafo único do art. 2º da proposição**, ao determinar que as informações deverão ser atualizadas mensalmente, **invade a seara de competência privativa do Sr. Prefeito**, uma vez que não cabe ao Poder Legislativo determinar, de modo concreto, as ações a serem adotadas pelo Poder Executivo.

Dentro desse contexto, **à exceção do previsto no parágrafo único do art. 2º do PL, não há que se falar em vício de iniciativa**, haja vista que a **proposição não dispõe de modo pormenorizado sobre a forma (*modus operandi*)** pela qual deve se dar a publicidade das informações elencadas, matéria essa, como acima mencionado, inequivocamente, peculiar à esfera de atividade executiva, que, não respeitada, afrontaria a Separação de Poderes, bem como à Reserva da Administração.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Aliás, é justamente nesse sentido que, em relação a normas de conteúdo semelhante, o **C. Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo** tem reputado inconstitucional apenas os dispositivos que tratam do “*modus operandi*”, por interferência do Poder Legislativo no âmbito administrativo, resguardando, todavia, a constitucionalidade da simples determinação da divulgação de informações:

“... no que tange à suposta afronta ao princípio da separação de poderes à reserva administrativa, conforme trazido pelo art. 5º da Constituição Estadual, **este C. Órgão Especial tem reiteradamente decidido que não cabe ao Poder Legislativo determinar, de modo concreto, as ações a serem adotadas pelo Poder Executivo, de modo pormenorizado.**”

(...)

“Na hipótese em tela, os arts. 1º, §2º, 4º e 5º da Lei Municipal nº 6.954/21 **descrevem minuciosamente o formato** da listagem dos pacientes atendidos e que esperam atendimentos específicos pelo sistema público de saúde, (...), **o modo como tais informações devem estar organizadas e a periodicidade mínima de atualização do sistema, adentrando indevidamente a seara da gestão, função típica do Poder Executivo.**”

“Deste modo, **embora não se entenda pela inconstitucionalidade da determinação de divulgação da lista de espera**, tem-se clara ofensa ao princípio da reserva administrativa nos mencionados arts. 1º, §2º, 2º, 4º e 5º da Lei Municipal.” (ADIn nº 2.174.601-19.2021.8.26.0000; Rel.: Fábio Gouvêa; Julgamento 23/03/22 - g.n.).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Complementar nº 2.277/2018, que “dispõe sobre a divulgação na internet na página oficial do site da Prefeitura Municipal de Cravinhos-SP, e nas unidades básicas de saúde do Município, relação dos medicamentos dos mesmos, e dá outras providências”. Ação improcedente. **Não ocorrência de vício formal de inconstitucionalidade, por desvio do Poder Legislativo. Sem ofensa ao princípio da separação de poderes. Princípio da publicidade e da eficiência.** Inocorrência de 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. **Inconstitucionalidade não configurada. Ação improcedente.** (ADI nº 2161893-39.2018.8.26.0000, Rel. PÉRICLES PIZA, j. 13.03.2019 – g.n.).

Importante salientar que assim já decidiu, também, o **Supremo**

Tribunal Federal:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 11.521/2000 do Estado do Rio Grande do Sul. **Obrigações 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



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

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”**

Ante o exposto, **à exceção do parágrafo único do art. 2º**, nada a **opor sob o aspecto legal** da proposição.

É o parecer.

Sorocaba, 7 de março de 2023.

ROBERTA DOS SANTOS VEIGA
Procuradora Legislativa