



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER JURÍDICO

PL 83/2024

Requerente: Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba

1) Relatório

Trata-se de projeto de lei ordinária que “*Torna pública a agenda de compromissos públicos de agente público do Executivo devendo ser divulgada e publicada no portal da Prefeitura de Sorocaba*”, de autoria da nobre **Edil Iara Bernardi**.

A presente proposição foi encaminhada à **Secretaria Jurídica e Legislativa** para emissão de parecer quanto a sua constitucionalidade e legalidade, nos termos do disposto no art. 96, caput, c/c art. 42, parágrafo único, da Resolução nº 322, de 18 de setembro de 2007 (Regimento Interno).

2) Da Competência Municipal e Iniciativa Concorrente

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,

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.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

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

3) Da Constitucionalidade Material

Registre-se que a **transparência na administração pública** tem relação direta com o **princípio republicano**, que não admite a presença do segredo no Estado, e encontra seu fundamento constitucional no art. 37, caput, da Constituição Federal, quando firma o **princípio da legalidade** como estruturante da Administração Pública. Isso é assim porque o exercício das liberdades públicas e o controle da legalidade na administração pública somente é possível a partir de uma **gestão transparente do Estado permitindo o acesso à informação verídica pela sociedade**.

Dentro desse contexto, verificamos que a proposição em análise 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.

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.

⁴ Art. 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.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

É oportuno mencionar que a Constituição Federal em seu artigo 5º, XXXIII ainda estabelece que "*todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.*"

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

*"Consagra-se nisto (o **princípio da publicidade**) o dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos. 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

Por sua vez, merece destaque a análise apurada de **Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco** sobre o princípio da publicidade⁸:

"O princípio da publicidade está ligado ao direito de informação dos cidadãos e ao dever de transparência do Estado, em conexão direta com o princípio democrático, e pode ser considerado, inicialmente, como apreensível em duas vertentes: (1) na perspectiva do direito à informação (e de acesso à informação), como garantia de participação e controle social dos cidadãos (a partir das disposições relacionadas no art. 5º, CF/88), bem como (2) na perspectiva da atuação da Administração Pública em sentido amplo (a partir dos princípios determinados no art. 37, caput, e artigos seguintes da CF/88)"

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 diretrizes que devem ser observadas por todos os entes da federação:

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

⁸ Curso de Direito Constitucional". 11. ed. rev. e atual. São Paulo : Saraiva, 2016, Cap.8, II, 2.6.





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".*

Diante dessas orientações normativas, é inegável que as agendas das autoridades da administração pública, que reúnem compromissos dos gestores públicos relacionados à tomada de decisões que impactam diretamente na execução e na definição das políticas públicas, são de interesse público e, portanto, devem ser publicadas independentemente de requerimentos.

Aliás, corroborando com esse entendimento, o art. 8º da já citada **Lei de Acesso à Informação** estabelece que *"é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas"*.

Desse modo, tendo em vista que essa norma geral se aplica a todos os entes da federação, é forçoso concluir que a presente proposição está em perfeita sintonia com a legislação pátria, haja vista que suas disposições facilitam o acesso da comunidade local a informações de interesse da coletividade e permite melhor controle das ações do Poder Público.

4) Das Disposições Inconstitucionais

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 os arts. 5º e 7º da proposição padecem de inconstitucionalidade**, uma vez que ao dispor de modo pormenorizado sobre a forma (*modus operandi*) pela qual deve se dar a publicidade das informações sobre os compromissos públicos, **invade a seara de competência privativa do Sr. Prefeito**, haja vista que não cabe ao Poder Legislativo



Autenticar documento em <https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 350032003400330039003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

determinar, de modo concreto, as ações a serem adotadas pelo Poder Executivo, matéria essa, inequivocamente, peculiar à esfera de atividade executiva, que, não respeitada, afronta a **Separação de Poderes**, bem como à **Reserva da Administração**.

Aliás, é justamente nesse sentido que, em relação as 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. Exemplificando, destacamos os seguintes julgados:

“... 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 Nº 14.727, de 12 DE AGOSTO DE 2022, DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO – NORMA QUE INSTITUI POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA NA COBRANÇA DO IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA – IPTU – PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA DE INFORMAÇÕES DE INTERESSE PÚBLICO - INEXISTÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA – INICIATIVA LEGISLATIVA COMUM OU CONCORRENTE – **DISPOSITIVOS LEGAIS QUE DISCIPLINAM A FORMA E O CONTEÚDO DAS INFORMAÇÕES – INADMISSIBILIDADE.** 1. Lei nº 14.727, de 12 de agosto de 2022, do Município de Ribeirão Preto, que institui política de transparência na cobrança do IPTU. Divulgação de informações de interesse público que prestigia o princípio da publicidade e transparência na Administração. Inexistência de vício de iniciativa por se tratar de matéria de iniciativa legislativa comum ou concorrente. 2. **Artigos 2º, I, II e III, e 3º, caput, e parágrafo único, da referida lei. Dispositivos que determinam a forma e o conteúdo pormenorizado das informações a serem divulgadas. Inadmissibilidade. Cabe ao Poder Executivo a gestão do Município. Ofensa à separação de Poderes e à reserva da Administração (artigos 5º, 47, XIV, e 144, da Constituição Estadual).** Ação julgada procedente, em parte. (ADIN 2231766-87.2022.8.26.0000; Relator: Décio Notarangeli; Julgamento: 03/05/2023)





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 3.087, de 20 de agosto de 2019, do Município de Martinópolis, que dispõe sobre a obrigatoriedade da divulgação no site oficial da Prefeitura Municipal de Martinópolis de informações sobre as obras públicas municipais paralisadas, contendo exposição dos motivos e tempo de interrupção e dá outras providências. 1) Vício de iniciativa. Inocorrência. Norma que tem como objetivo principal dar publicidade sobre as obras públicas municipais paralisadas, com a divulgação em site oficial da Prefeitura Municipal, de informações relativas aos motivos da paralisação de referidas obras (art. 1º). Nítido respeito aos princípios da publicidade e transparência. (...) 2) **Excesso de poder exercido pela Câmara Municipal de Martinópolis, nas disposições do artigo 2º e artigo 3º da norma impugnada. 2.1) A previsão de divulgação da descrição pormenorizada de obras paralisadas, determinada pelo artigo 2º e parágrafo único caracteriza interferência do Poder Legislativo no âmbito administrativo, com violação ao Princípio da Separação dos Poderes.** Precedente deste C. Órgão Especial (ADIN nº 2.141.951-55.2017.8.26.0000, Rel. Des. ALEX ZILENOVSKI, j. 14.03.18; 2.2) Disposições do artigo 3º e parágrafo único (obrigação de apresentação ao Tribunal de Contas Estadual e ao Poder Legislativo de relatório) que extrapolam o poder de fiscalização do Poder Legislativo sobre as funções administrativas disciplinado constitucionalmente (Arts. 33 e 150 da CE). Violação ao Princípio da Separação dos Poderes. Inconstitucionalidade declarada com relação ao artigo 2º e seu parágrafo único e ao artigo 3º e seu parágrafo único da Lei nº 3.087, de 20 de agosto de 2019, do Município de Martinópolis. Ação direta julgada parcialmente procedente, com efeito ex tunc.

(ADIN 2004216-72.2020.8.26.0000; Relatora: Cristina Zucchi; Data do Julgamento: 29/07/2020; Data de Registro: 31/07/2020)

Acrescente-se, ainda, que a alegação de que o **art. 7º** da proposição se trata de **mera autorização**, da qual não resta nenhuma imposição para o administrador público, também não elimina o vício de iniciativa, uma vez que **não está na alçada do Legislativo autorizar medidas fora das hipóteses constitucionalmente previstas, e que por si só já são da esfera de atribuição privativa do Executivo**, sob pena de violação ao **Princípio da Separação dos Poderes**.

De fato, o **Supremo Tribunal Federal**, a partir do julgamento da Representação nº 686-GB, que acolheu o voto do Relator Ministro Evandro Lins e Silva, tem reiterado sistematicamente o entendimento de que: **“O fato de lei impugnada ser meramente autorizativa não lhe retira a característica de inconstitucionalidade, que a desqualifica pela raiz”**.

Márcio Silva Fernandes, em estudo publicado pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados⁹, bem sintetiza essa questão:

⁹Disponível em http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notastecnicas/areas-da-conle/tema6/2007_16678.pdf





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

“O projeto autorizativo nada acrescenta ao ordenamento jurídico, pois não possui caráter obrigatório para aquele a quem é dirigido. Apenas autoriza o Poder Executivo a fazer aquilo que já lhe compete fazer, mas não atribui dever ao Poder Executivo de usar a autorização, nem atribui direito ao Poder Legislativo de cobrar tal uso”.

É importante observar, ainda, que **a matéria prevista no art. 7º não se insere entre aquelas reservadas à lei**, de maneira que o Prefeito Municipal, acaso tal deseje, poderá implementá-la por intermédio **de medida administrativa**, com fulcro no art. 61, incisos II e IV da Lei Orgânica Municipal, *in verbis*:

“Art. 61. Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

II - exercer a direção superior da Administração Pública Municipal;

(...)

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis aprovadas pela Câmara e expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;” (g.n.)

Meirelles¹⁰:

A corroborar tal entendimento, trazemos a lição de **Hely Lopes**

“Em princípio, o prefeito pode praticar os atos de administração ordinária independentemente de autorização especial da Câmara. Por atos de administração ordinária entendem-se todos aqueles que visem à conservação, ampliação ou aperfeiçoamento dos bens, rendas ou serviços públicos. (...)”

Advirta-se, ainda, que, para atividades própria e privativas da função executiva, como realizar obras e serviços municipais, para prover cargos e movimentar o funcionalismo da Prefeitura e demais atribuições inerentes à chefia do governo local, não pode a Câmara condicioná-las à sua aprovação, nem estabelecer normas aniquiladoras dessa faculdade administrativa, sob pena de incidir em inconstitucionalidade, por ofensa a prerrogativas do prefeito.”(g.n)

5) Informações Complementares

Apenas à título de informação, destacamos algumas leis municipais em vigor que também prestigiam o princípio da transparência administrativa:

- 1) **Lei nº 12.218, de 21 de agosto de 2020**, que **“Institui no Município de Sorocaba o “PROGRAMA LINHA DIRETA” que obriga a divulgação na internet dos números de telefones para acesso aos**

¹⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*, 9 ed., São Paulo, Malheiros, 2003, p.519
Autenticar documento em <https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 350032003400330039003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Secretários Municipais, Diretor Geral do SAAE, Presidente da URBES, Conselheiros Municipais e Vereadores”.

- 2) **Lei nº 10.039, de 18 de abril de 2012**, que “*Dispõe sobre obrigatoriedade da publicação de estatísticas das ocorrências da Guarda Civil Municipal, na Imprensa Oficial e no Site Oficial na internet, deste Município e dá outras providências*”.
- 3) **Lei nº 12.894, de 05 de outubro de 2023**, que “*Dispõe sobre a divulgação dos custos e base para a formulação da tarifa do transporte público urbano municipal, intermunicipal e metropolitano, e dá outras providências*”

Acrescente-se, ainda, que no **âmbito federal**, o presente tema está disposto na **Lei Federal nº 12.813, de 2013**, que “*Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego*”; posteriormente, regulamentada pelo **Decreto nº 10.889, de 9 de dezembro de 2021**, que “*Regulamenta o inciso VI do caput do art. 5º e o art. 11 da Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, dispõe sobre a divulgação da agenda de compromissos públicos e a participação de agentes públicos, no âmbito do Poder Executivo federal, em audiências e sobre a concessão de hospitalidades por agente privado, e institui o Sistema Eletrônico de Agendas do Poder Executivo federal - e- Agendas*”.

6) Da Conclusão

*Ex positis, à exceção dos arts. 5º e 7º, **nada a opor sob o aspecto legal*** da proposição, ressaltando-se que a sua aprovação dependerá do voto favorável da **maioria simples** dos membros da Câmara (art. 162 do RIC)¹¹.

É o parecer.

Sorocaba, 1º de abril de 2024.

ROBERTA DOS SANTOS VEIGA
Procuradora Legislativa

¹¹ Art. 162. Todas as deliberações da Câmara, salvo disposição expressa em contrário, serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta dos seus membros.



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 350032003400330039003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **ROBERTA DOS SANTOS VEIGA** em **01/04/2024 14:31**

Checksum: **5F787A9E08FE8DD94DE818B66E3AFC48A754D36846C9FF87C04EBA910F59B7E0**

