



Câmara Municipal de Blumenau
Estado de Santa Catarina
Procuradoria-Geral

PARECER

1. Identificação

De: André de Sousa Roepke - Procurador

Para: Dênio Alexandre Scottini - Procurador-Geral

Objeto: Projeto de Lei Ordinária n.º 8.112

Órgão Consulente: Comissão de Constituição, Legislação e Justiça

EMENTA: 1. Projeto de lei municipal. Autoria parlamentar. Tentativa de obrigar os Poderes Executivo e Legislativo do Município de Blumenau a informar, mensalmente, os custos de todo o processo de produção, divulgação e veiculação da publicidade institucional realizada por meio de jornal, televisão e internet, entre outros. Ausência de vícios formais.

2. Matéria que se caracteriza como de interesse da coletividade local. Capacidade legiferante exercida com base no art.30, I, da CF/88.

3. Projeto que não implica a reestruturação de órgão público vinculado ao Poder Executivo nem dispõe sobre regime jurídico dos servidores públicos.

4. Observância da nova jurisprudência do STF que flexibilizou o tradicional entendimento sobre vício de iniciativa em sede de projetos de lei. Ausência de afronta à reserva de iniciativa consagrada no art. 35 da Lei Orgânica do Município.



2. Síntese dos Fatos

Trata-se de projeto de lei ordinária, de iniciativa do Poder Legislativo, que pretende obrigar os Poderes Executivo e Legislativo do Município de Blumenau a informar, mensalmente, os custos de todo o processo de produção, divulgação e veiculação da publicidade institucional realizada por meio de jornal, televisão e internet, entre outros.

É a síntese do necessário.

3. Do Direito

3.1. Da constitucionalidade formal do Município

Por constitucionalidade *formal* deve-se entender a compatibilidade do projeto com as regras básicas do processo legislativo, insculpidos na Magna Carta, e que são de observância obrigatória por todos os entes federados. É chamada de formal, na medida em que demanda um exame da *forma* de procedimento adotado para a elaboração de uma determinada norma (ou, em outras palavras, exige o exame do processo de *formação* da norma).

A incompatibilidade do procedimento adotado para a elaboração de uma norma, com alguma regra do processo legislativo insculpida na Constituição (e reproduzida na Lei Orgânica do Município por necessidade de simetria com o modelo federal), gera um *vício de inconstitucionalidade formal*.

A inconstitucionalidade formal pode ser de duas espécies. Quando a inconstitucionalidade é relacionada com a



Câmara Municipal de Blumenau
Estado de Santa Catarina
Procuradoria-Geral

tramitação é denominada *inconstitucionalidade formal objetiva*. Já quando a inconstitucionalidade é relacionada com a competência para a iniciativa do processo legislativo, denomina-se de *inconstitucionalidade formal subjetiva*.

Feitas tais observações preliminares, passa-se para o exame da regularidade formal da presente proposição.

Do ponto de vista da **espécie de proposição legislativa** adotada (projeto de lei ordinária), não se fazem reparos. É que não dispõe o projeto sobre nenhuma das matérias arroladas no art. 38 da Lei Orgânica do Município. Elenca o referido artigo as matérias que devem ser necessariamente objeto de lei complementar.

Também não dispõe o projeto sobre matéria que mereça ser tratada em sede de decreto legislativo ou resolução. Por conseguinte, a escolha da proposição legislativa em tela, feita de forma residual (por meio de exclusão de outras espécies legislativas destinadas à regulamentação de matérias constitucionalmente predeterminadas), mostra-se adequada.

Também se insere o projeto dentro da **competência legislativa municipal** constitucionalmente prevista no art. 30, I, da Constituição da República. Com efeito, pode-se considerar como competência do Município dispor sobre a forma como deverá ser promovida a divulgação institucional dos seus atos e programas (desde que respeitadas as balizas constitucionais existentes a respeito do tema publicidade oficial dos entes públicos, naturalmente).

Quanto à **iniciativa legislativa**, não se vislumbra vício de ordem formal no projeto. Embora desencadeado o presente projeto



Câmara Municipal de Blumenau
Estado de Santa Catarina
Procuradoria-Geral

por parlamentar, tem-se que não versa a proposição sobre nenhuma das matérias elencadas no art. 35 da Lei Orgânica do Município.

Dispõe o referido art. 35 da Lei Orgânica do Município sobre as matérias que só podem ser tratadas em sede de projeto de lei que tenha sido necessariamente apresentado pelo Prefeito Municipal.

No caso *sub examine*, tem-se que a matéria versada no projeto não se refere a nenhuma das matérias referidas no mencionado dispositivo da Lei Orgânica, senão vejamos:

- Não dispõe sobre o regime jurídico dos servidores (inciso I do art. 35 da Lei Orgânica do Município);
- Não dispõe sobre a criação de cargos, empregos e funções na Administração Municipal (inciso II do referido art. 35);
- Também não dispõe sobre nenhuma matéria de ordem orçamentária (inciso III do referido art. 35);
- E por fim, não dispõe sobre estruturação ou atribuições de órgãos públicos municipais (inciso IV do referido art. 35).

Até se poderia argumentar que o projeto estaria pretendendo dispor sobre a forma como determinado ato de gestão administrativa típico do Poder Executivo é praticado (e que seria a forma de divulgação dos gastos com publicidade institucional) deveria ser desenvolvido.



Câmara Municipal de Blumenau
Estado de Santa Catarina
Procuradoria-Geral

Ocorre, contudo, que o projeto não está criando uma nova atribuição, dificultando ou transformando o desempenho de uma nova atribuição já existente.

Por fim, a operacionalização do projeto não aparenta demandar a mobilização de agentes públicos para o desempenho de uma tarefa complexa nem inviabiliza em risco o desempenho de nenhuma atribuição já existente.

Repita-se que se pretende apenas dispor sobre a forma de divulgação de gastos com divulgação institucional. Mas a divulgação institucional em si continuará sendo feita pelos competentes órgãos segundo absolutamente critérios próprios de oportunidade e conveniência. Sobre tais critérios, não realiza o projeto ingerência de espécie alguma.

Por força de tudo isso, então, não se consegue vislumbrar afronta ao inciso IV do art. 35 da Lei Orgânica do Município.

Bom que se diga que o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), quando da análise de projeto de lei assemelhado ao ora em exame, manifestou-se sobre a ausência de vício de iniciativa na lei de autoria parlamentar que apenas busque dizer quais as informações de relevante interesse público que deveriam ser divulgadas pela Administração Pública. Nesse ponto, a lei de autoria parlamentar, segundo o IBAM, nada mais estaria fazendo que explicitando o direito à informação, consagrado na Lei federal n.º 12.527/2011. É o que se verifica na segunda lauda do Parecer IBAM n.º 3.160/2018, cuja cópia integral



Câmara Municipal de Blumenau
Estado de Santa Catarina
Procuradoria-Geral

acompanha o presente memorial, para maiores esclarecimentos dos edis.¹

Também oportuno registrar que o entendimento do IBAM vem lastreado em decisões atuais dos tribunais pátrios. Nesse sentido, citam-se as seguintes decisões, do egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, as quais, ao seu turno, inspiram-se na jurisprudência mais recente do próprio STF:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 1º E ARTIGO 3º, DA LEI 14.115/2017, DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO QUE DISCIPLINA A PUBLICIDADE DOS ATOS LICITATÓRIOS E DE COMPRAS DO PODER EXECUTIVO E DOS ÓRGÃOS MUNICIPAIS QUE APONTA. ALEGADA INVASÃO DA ESFERA RESERVADA AO CHEFE DO EXECUTIVO. INOCORRÊNCIA. MATÉRIA QUE NÃO SE INSERE NO ELENCO DO ARTIGO 24, § 2º DA CARTA ESTADUAL. AUSÊNCIA DE AFRONTA, POR OUTRO LADO, DO ARTIGO 47, II E XIV DA CARTA BANDEIRANTE, NA MEDIDA EM QUE NÃO SE TRATA DE ATO DE ORGANIZAÇÃO, DIREÇÃO E FUNCIONAMENTO DO EXECUTIVO. LEI EM QUESTÃO, EDITADA CONSOANTE O PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS QUE NÃO CRIA, EXTINGUE OU MODIFICA ÓRGÃO ADMINISTRATIVO, TAMPOUCO CONFERE NOVA ATRIBUIÇÃO A ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. REGRA QUE POR ESTAR DIRIGIDA AO PODER EXECUTIVO, POR SI SÓ, NÃO IMPLICA QUE DEVA SER DE INICIATIVA PRIVATIVA DO ALCAIDE. AUSÊNCIA DE ESPECIFICAÇÃO DE FONTE DE CUSTEIO QUE NÃO É ÓBICE À EDIÇÃO DA NORMA, TORNANDO-A TÃO SOMENTE INEXEQUÍVEL NO ANO EM QUE EM EDITADA. PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO QUE POSSUI

¹ Referido parecer apontou vício de iniciativa no projeto que examinou, pelo de que este estabeleceu *prazo* para publicação no site das informações que determinava. Em tal falha não ocorre o PLO 7898. Este elenca quais os serviços que devem ser objeto de divulgação prévia no site. Todavia, corretamente não fixa prazo para que a Prefeitura execute tal lei. Esta entre em vigor na data da sua publicação, é certo. Mas sua efetiva operacionalização demandará do Executivo a realização dos necessários estudos, inclusive de índole orçamentária, Isso para o



SÍTIO ELETRÔNICO COM ABA PRÓPRIA DENOMINADA 'PORTAL DA TRANSPARÊNCIA', NÃO SE HAVENDO FALAR EM DESPESAS PARA A CONSECUÇÃO DA NORMA. ARTIGO 1º E SEU PARÁGRAFO ÚNICO QUE, ENTRETANTO, COMETEM EXCESSO AO DISPOR SOBRE PEÇAS DO PROCESSO LICITATÓRIO DESNECESSÁRIAS À INFORMAÇÃO DO CIDADÃO. UTILIZAÇÃO DA TÉCNICA DA INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO COM REDUÇÃO PARCIAL DE TEXTO, PARA QUE APENAS AS PEÇAS ESSENCIAIS DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS E DE COMPRAS SEJAM DISPONIBILIZADAS AOS MUNICÍPIES. AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2120980-15.2018.8.26.0000; Relator (a): Xavier de Aquino; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 05/12/2018).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 4.687, DE 10 DE AGOSTO DE 2018, DO MUNICÍPIO DE DRACENA/SP, QUE 'DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE DRACENA, DA DIVULGAÇÃO NO SITE DA PREFEITURA MUNICIPAL DE DRACENA, INFORMAÇÕES SOBRE AS OBRAS PÚBLICAS MUNICIPAIS PARALISADAS, CONTENDO EXPOSIÇÃO DOS MOTIVOS E TEMPO DE INTERRUPÇÃO' – LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR – CONFORMIDADE AOS ARTIGOS 5º, 24, §2º, 47, INCISOS II, XI E XIV, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO – **VÍCIO DE INICIATIVA NÃO CARACTERIZADO, POIS A NORMA IMPUGNADA NÃO VERSA SOBRE A ESTRUTURA OU ORGANIZAÇÃO DE ÓRGÃOS DO EXECUTIVO OU REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS – TESE FIXADA EM REPERCUSSÃO GERAL NO ÂMBITO DO C. STF – TEMA NO 917 – ARE. 878.911/RJ – AUSÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA QUE, POR SI SÓ, NÃO TEM O CONDÃO DE ATRIBUIR INCONSTITUCIONALIDADE À LEI – PRECEDENTES DO C. STF – DISPOSIÇÕES DO ARTIGO 3º E PARÁGRAFO ÚNICO, PORÉM, QUE ENVOLVEM FISCALIZAÇÃO DO LEGISLATIVO SOBRE O EXECUTIVO LOCAL – INOBSERVÂNCIA DO MODELO CONSTITUCIONAL ESTABELECIDO PARA**



Câmara Municipal de Blumenau
Estado de Santa Catarina
Procuradoria-Geral

CONTROLE EXTERNO POR OUTRO PODER – CONSTATAÇÃO DE MÁCULA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES, COM VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 5º, 144 E 150, CE – PRETENSÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE. (TJSP; Ação Direta de Inconstitucionalidade 2179291-96.2018.8.26.0000; Relator (a): Francisco Casconi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 28/11/2018).

Vê-se que a nova orientação jurisprudencial sobre iniciativa legislativa em leis municipais decorre do novo entendimento do Supremo Tribunal Federal. É que este, interpretando a iniciativa legislativa reservada de Prefeitos e Governadores, entendeu que esta deve ser compreendida nos mesmos termos da iniciativa legislativa reservada garantida ao Presidente da República pelo § 1º do art. 61 da CF/88.

Se o referido dispositivo constitucional não garantiu ao Chefe do Executivo federal a prerrogativa de desencadear todo e qualquer projeto de lei que disponha sobre tarefas que deveriam ser desempenhadas pela Administração Pública, não poderão, por uma questão de simetria constitucional, as Leis Orgânicas de Município e Constituições estaduais dispor de forma diferente.

Por fim: não havendo usurpação da competência de iniciativa reservada prevista no art. 35 da Lei Orgânica do Município para o Prefeito Municipal, também não há que se falar em hipotética usurpação de competência privativa da Mesa Diretora para dispor sobre projetos de decreto legislativo que disponham sobre organização da Câmara Municipal (competência esta prevista no art. 32, II, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Blumenau).



Câmara Municipal de Blumenau
Estado de Santa Catarina
Procuradoria-Geral

Por todo o exposto não padece o presente projeto de lei de vício de ilegalidade orgânica formal.

3.2. Da constitucionalidade material do projeto

Por constitucionalidade material, deve se entender a compatibilidade vertical entre o conteúdo do Projeto de Lei e os princípios e normas constitucionais. Difere-se da constitucionalidade formal, pois neste último caso analisam-se aspectos atinentes à iniciativa e formalidades do processo legislativo, já verificados no item anterior.

Também do ponto de vista material não se vislumbram falhas no âmbito do presente projeto. Com efeito, o fato de dever o Poder Executivo informar na internet a forma como está encaminhando determinadas ações não afronta nenhuma regra ou princípio da Constituição da República. Ao contrário, prestigia ainda mais o Princípio da Publicidade consagrado no caput do art. 37 da Constituição da República.

A injunção que se pretende instituir não cria qualquer espécie de ônus para os munícipes. Deste modo, difícil de se vislumbrar afronta ao Princípio da Proporcionalidade. Por este princípio, aplicado ao processo legislativo, a extensão e a intensidade da injunção normativa que se pretende instituir por meio de uma lei deve ser apenas a estritamente necessária para a satisfação do interesse público.

A regra que se pretende instituir também se mostra razoável, na medida em que tenta fazer valer, dentro de sua esfera restrita de incidência, é verdade, interesse público legítimo. Deste modo, também respeitado o Princípio da Razoabilidade. Veda o



**Câmara Municipal de Blumenau
Estado de Santa Catarina
Procuradoria-Geral**

referido princípio, no âmbito do processo legislativo, a tentativa de instituição de providências que, à luz do senso comum, poderiam ser consideradas insensatas

São essas as considerações de ordem jurídica que, no entender desse parecerista poderiam ser feitas a respeito do presente projeto de lei. Escusa-se de tecer comentários sobre a oportunidade ou conveniência do projeto, pelo fato que tais questões, por se remeterem a juízo de ordem política, só podem ser apreciadas pelos edis que fazem parte dessa Casa Legislativa.

4. Conclusão

Por todo o exposto, não padece o Projeto de Lei Ordinária n.º 8.112 de vício de inconstitucionalidade ou ilegalidade orgânica.

O Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), quando da análise de projeto de lei assemelhado ao ora em exame, manifestou-se sobre a ausência de vício de iniciativa na lei de autoria parlamentar que apenas busque dizer quais as informações de relevante interesse público que deveriam ser divulgadas pela Administração Pública. Nesse ponto, a lei de autoria parlamentar, segundo o IBAM, nada mais estaria fazendo que explicitando o direito à informação, consagrado na Lei federal n.º 12.527/2011. É o que se verifica na segunda lauda do Parecer IBAM n.º 3.160/2018, cuja cópia integral acompanha o presente memorial, para maiores esclarecimentos dos edis.

Blumenau, 26 de agosto de 2020.

André de Sousa Roepke
Procurador



Câmara Municipal de Blumenau
Estado de Santa Catarina
Procuradoria-Geral

Em despacho:

Aprovo o Parecer exarado no Projeto de Lei Ordinária n.º 8.112, pelo Procurador André de Sousa Roepke, por seus jurídicos fundamentos.

À Comissão consultante, para exame e apreciação.

Blumenau, 26 de agosto de 2020.

Dênio Alexandre Scottini
Procurador-Geral