



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

010
g

PARECER N.º 132/2021 – LOPP.

REF.: PROJETO DE LEI Nº 78/2021

AUTORIA: Ver. Eliel Miranda.

ASSUNTO: Prevê a divulgação pela Administração Pública dos gastos com publicidade, na forma que específica.

PARECER JURÍDICO

Senhor Presidente da Câmara Municipal:

1. Trata-se de requerimento formulado pela Comissão de Justiça e Redação, por meio do qual solicita a elaboração de parecer jurídico por esta Procuradoria Legislativa sobre a propositura em epígrafe.
2. Cópia do aludido projeto e exposição de motivos às fls. 01/04.
3. **É o breve relatório. Opino.**
4. Preliminarmente, importante salientar que a partir do encaminhamento do projeto de lei para parecer jurídico, ocorreu a suspensão de qualquer prazo, em atenção ao previsto no artigo 90, § 4º, do RICMSBO: "§ 4º - Havendo requerimento de consultas a órgãos especializados, ou pareceres técnicos, o trâmite será suspenso até que se culminem os procedimentos necessários."
5. Com a suspensão não há o que se falar em escoamento de todos os prazos sem emissão de parecer, conforme prevê o "caput", do artigo 44, do RICMSBO, não sendo, portanto, causa para nomeação de Relator Especial.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

6. Leciona Alexandre de Moraes que,

"A ideia de controle de constitucionalidade está ligada à Supremacia da Constituição sobre todo o ordenamento jurídico e, também, à de rigidez constitucional e proteção dos direitos fundamentais. Em primeiro lugar, a existência de escalonamento normativo é pressuposto necessário para a supremacia constitucional, pois, ocupando a constituição a hierarquia do sistema normativo é nela que o legislador encontrará a forma de elaboração legislativa e o seu conteúdo. Além disso, nas constituições rígidas se verifica a superioridade da norma magna em relação àquelas produzidas pelo Poder Legislativo, no exercício da função legiferante ordinária. Dessa forma, nelas o fundamento do controle é o de que nenhum ato normativo, que lógica e necessariamente dela decorre, pode modificá-la ou suprimi-la"¹.

7. Dessa forma, o exercício do controle de constitucionalidade consiste em verificar a compatibilidade de uma lei ou de um ato normativo com a Carta Magna, verificando o atendimento de seus requisitos formais e materiais.

8. No direito brasileiro, em apertada síntese, a regra é o controle de constitucionalidade ser exercido de forma repressiva pelo Poder Judiciário após a elaboração da lei ou ato normativo, tanto de maneira abstrata quanto de maneira concreta.

9. A primeira é realizada pelo Supremo Tribunal Federal e Tribunais de Justiça dos Estados (via de ação), sem a existência de conflito de interesses, questionando-se abstratamente a validade da lei ou ato normativo, com efeito, em regra, *erga omnes* e *ex tunc*. A segunda de maneira difusa exercida por qualquer membro da magistratura no bojo de determinado processo judicial (lide), com efeito *inter partes* e *ex nunc* (via de exceção).

10. O Supremo Tribunal Federal exerce o controle de constitucionalidade concentrado de leis e atos normativos federais e estaduais tendo como parâmetro a Constituição da República. Por sua vez, os Tribunais de Justiça do Estados exercem o controle de constitucionalidade das leis e atos normativos estaduais e muni-

¹ Moraes, Alexandre de. Direito Constitucional. - 34. ed. - São Paulo: Atlas, 2018. p. 972.



012
g

CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

cipais, observado como diretriz a Constituição do Estado, não havendo que falar em controle de constitucionalidade de leis e atos normativos municipais em face das Leis Orgânicas Municipais.

11. Consoante dito acima, em regra o controle de constitucionalidade no Brasil é repressivo, todavia é admitido o controle preventivo por meio do veto aposto pelo Chefe do Poder Executivo em proposições legislativas e também por meio de atuação das Comissões de Justiça e Redação do Poder Legislativo, a fim de evitar o ingresso no sistema jurídico de leis inconstitucionais, sem olvidar que a rejeição de proposições inconstitucionais pelos plenários do parlamentos também é uma forma de controle preventivo de constitucionalidade.

12. Nesse sentido, segundo dispõe o Regimento Interno da Câmara Municipal de Santa Bárbara d'Oeste, compete à Comissão de Justiça e Redação **"opinar sobre o aspecto constitucional, legal e regimental das proposições, as quais não poderão tramitar na Câmara sem o seu parecer, salvo nos casos expressamente previstos neste Regimento"** (R.I, artigo 21, § 1º), exercendo, portanto, importante controle de constitucionalidade preventivo de proposições apresentadas, não me parecendo como boa prática, respeitosamente, a análise dos projetos de lei com base em critérios exclusivamente de conveniência e oportunidade política.

13. Sobre a proposição em análise, nota-se que se trata de lei de iniciativa parlamentar que pretende determinar que a Administração Pública direta e indireta do município de Santa Bárbara d'Oeste divulguem o valor gastos com a publicidade em cada peça publicitária impressa, televisiva, radiofônica e digital.

14. Vislumbra-se, assim, que a proposição é constitucional na linha do que vem decidido o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, na medida em que se pretende tão somente reforçar o dever de publicidade e transparência do poder público sem interferir na gestão municipal, tratando-se, portanto, de iniciativa concorrente.

15. A propósito, confira-se os precedentes judiciais:



013
g

CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Municipal nº 14.180, de 18-5-2018, de origem parlamentar, que 'dispõe sobre a publicação de extratos, no diário oficial, conforme especifica e dá outras providências' – Alegada usurpação de competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação pública - Inocorrência. Preliminar. Análise de ofensa a dispositivos da Lei nº 8.666/93 e do Decreto Federal nº 93.872/86 – Inadmissibilidade – Ausência de parametricidade. Mérito. Lei que impõe à Administração Pública publicar no diário oficial extrato contendo dados referentes a celebração de contratos, convênios, aditivos e prorrogação de prazo contratual está amparada no princípio constitucional da publicidade dos atos estatais, previsto no art. 111, caput, da CE/89, reprodução do art. 37, caput, da CF/88. A indisponibilidade do interesse público obriga a transparência na atividade administrativa, já que interessa a toda à coletividade informações sobre o controle dos gastos públicos. É modo de concretizar o princípio da transparência administrativa revelar na imprensa oficial dados de interesse geral. Ação improcedente, cassada a liminar." (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2190686-85.2018.8.26.0000; Relator (a): Carlos Bueno; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 13/02/2019; Data de Registro: 15/02/2019)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 11.880, de 26 de fevereiro de 2016, de iniciativa parlamentar, que "dispõe sobre a obrigatoriedade da divulgação dos gastos relativos às publicidades impressas ou digitais da administração pública municipal, direta ou indireta". 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 e ao princípio da publicidade e transparência dos atos do Poder Público, nos termos do art. 5º, inciso XXXIII, e art. 37, caput, 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). Entendimento, portanto, que se justifica porque a matéria não versa sobre criação, extinção ou modificação de órgãos administrativos, nem implica na criação de novas atribuições para o Poder Executivo, senão na simples reafirmação e concretização de direitos reconhecidos pela Constituição Federal e que, inclusive, já foram objeto de regulamentação pela União em termos gerais, como consta da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, com expressa ressalva da competência dos demais entes federativos



014
g

CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

para definir regras específicas sobre o tema (art. 45). Competência legislativa concorrente. Alegação de inconstitucionalidade afastada sob esse aspecto. ALEGAÇÃO DE FALTA DE INDICAÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS PARA ATENDER AOS NOVOS ENCARGOS (art. 25 da Constituição Estadual). Rejeição. As despesas (extraordinárias) para proporcionar aquela pequena informação (cabível em uma simples linha do texto publicitário), se existentes, seriam de valor insignificante para o município e poderiam ser absorvidas pelo próprio orçamento da publicidade, sem custos adicionais ou com custos mínimos, de forma que a falta de previsão orçamentária, por si só não justifica o reconhecimento de inconstitucionalidade da norma. Interpretação que decorre não apenas do princípio da razoabilidade, mas também de ponderação orientada pela regra contida no art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000, que reputa desnecessária a demonstração de adequação orçamentária e financeira de despesa considerada irrelevante. Posicionamento que foi prestigiado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 2444/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 06/11/2014 e cuja orientação também é adotada no presente caso como razão de decidir. Ação julgada improcedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2234052-48.2016.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 31/05/2017; Data de Registro: 07/06/2017).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 11.335, DE 02 DE JUNHO DE 2016, DO MUNICÍPIO DE SOROCABA - ATO NORMATIVO DE AUTORIA PARLAMENTAR QUE 'DISPÕE SOBRE A DIVULGAÇÃO COMPULSÓRIA, POR PARTE DA PREFEITURA DE SOROCABA, DOS CASOS DE DENGUE REGISTRADOS NO MUNICÍPIO, DESTACADOS POR REGIÃO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS' - DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES DE INTERESSE LOCAL RELACIONADAS À SAÚDE PÚBLICA - TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA, CONSISTENTE NA PUBLICIDADE DOS GASTOS PÚBLICOS - VÍCIO DE INICIATIVA - NÃO RECONHECIMENTO - COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE - ARTIGOS 24, § 2º, E 47, AMBOS DA CARTA BANDEIRANTE QUE NÃO ADMITEM INTERPRETAÇÃO EXTENSIVA - OFENSA, ADEMAIS, AO ARTIGO 25 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL NÃO CARACTERIZADA - AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE". "Por se tratar de limitações ao poder de instauração do processo legislativo, as hipóteses previstas no texto constitucional devem ser interpretadas restritivamente". "As proposições legislativas concernentes à divulgação de dados de interesse local na página oficial da Prefeitura na internet, para conhecimento da comunidade, não se submetem à cláusula de reserva prevista na Constituição Bandeirante e tampouco constituem inge-



015
9

CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

rência nas prerrogativas do Poder Executivo, tratando-se, na verdade, de norma relacionada ao direito de acesso à informação, previsto no artigo 5º, inciso XXXIII, da Lei Maior, além de conferir efetividade ao princípio da publicidade consagrado no artigo 111 da Constituição Paulista". "A ausência de especificação de fonte de custeio apenas conduz à inexecutabilidade da norma no ano em que foi aprovada, não traduzindo infringência ao disposto no artigo 25 da Constituição Estadual". (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2157585-28.2016.8.26.0000; Relator (a): Renato Sartorelli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 30/11/2016; Data de Registro: 01/12/2016).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 11.103, DE 18 DE MAIO DE 2015, DO MUNICÍPIO DE SOROCABA, QUE 'DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL EM DIVULGAR O VALOR GASTO EM CADA PROPAGANDA OFICIAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS' - ALEGAÇÃO DE OFENSA AO PACTO FEDERATIVO - NORMA QUE NÃO DISCIPLINA MATÉRIA RELACIONADA A TELECOMUNICAÇÕES, RADIOFUSÃO OU PROPAGANDA COMERCIAL - PRESTÍGIO AO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE, CONSTITUCIONALMENTE ESTABELECIDO, MATERIALIZANDO MAIOR E EFETIVA TRANSPARÊNCIA DOS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - AUSÊNCIA DE SUBMISSÃO ENTRE PODERES DA REPÚBLICA E INEXISTÊNCIA DE INVASÃO À ESFERA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO - PEDIDO INICIAL JULGADO IMPROCEDENTE. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2155328-64.2015.8.26.0000; Relator (a): Francisco Casconi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 03/02/2016; Data de Registro: 11/02/2016)

16. Além disso, a questão atinente aos limites da competência legislativa municipal encontrou em recente decisão do Colendo Supremo Tribunal Federal, tratamento que, claramente, prestigiou as competências dos vereadores no tocante à sua capacidade de propositura. Consoante decidido, a Corte Suprema trouxe parâmetros sobre a definição de limites da competência legislativa entre o Prefeito Municipal e os vereadores.

17. A questão está sedimentada, em julgado havido com repercussão geral, tornado "Tema" com propositura clara e abrangente. Trata-se do TEMA 917 Repercussão geral (Paradigma ARE 878911) que recebeu a seguinte redação:



016
g

CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

"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)".

18. Daí ser possível extrair da tese constante do Tema 917 Repercussão Geral -, que expõe o entendimento atual imperante na Corte Suprema acerca da questão atinente aos limites da competência legislativa dos membros do Legislativo Municipal, que tais limitações não de ser compreendidas dentro da certa lógica pela qual a iniciativa dos vereadores é ampla, encontrando-se limites naqueles assuntos afetos diretamente ao Chefe do Poder Executivo, portanto, a ele privativos, quais sejam, a estruturação da Administração Pública; a atribuição de seus órgãos e o regime jurídico de servidores públicos, ainda que as proposições legislativas impliquem em criação de despesas.

19. Assim, está clara na propositura que a pretensão é reforçar o dever de publicidade e transparência dos atos do poder público (art. 37, caput da CR/88), conforme emana do direito fundamental de acesso à informação previsto no inciso 5º, inciso XXXIII da Constituição da República, pela qual não se vislumbra nenhuma mácula de inconstitucionalidade seja formal ou material.

20. Gilmar Mendes² nos ensina que o princípio da publicidade, está relacionado ao direito de informação e ao dever de transparência dos atos estatais, sob enfoque da ampliação do controle social da atuação do estado. Vejamos:

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 Adminis-

² Curso de direito constitucional. Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017, pg. 767.



017
8

CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

tração Pública em sentido amplo (a partir dos princípios determinados no art. 37, caput, e artigos seguintes da CF/88).

(...)

Nesse sentido, a Constituição abriu novas perspectivas para o exercício ampliado do controle social da atuação do Estado, com destacada contribuição da imprensa livre, de organizações não governamentais e da atuação individualizada de cada cidadão. Ao mesmo tempo, os novos processos tecnológicos oportunizaram um aumento gradativo e impressionante da informatização e compartilhamento de informações dos órgãos estatais, que passaram, em grande medida, a ser divulgados na Internet, não só como meio de concretização das determinações constitucionais de publicidade, informação e transparência, mas também como propulsão de maior eficiência administrativa no atendimento aos cidadãos e de diminuição dos custos na prestação de serviços.

(...)

A despeito desse avanço positivo, não se olvida que o tratamento dos dados e informações públicos e a sua divulgação devem ter como meta a transmissão de uma informação de interesse público ao cidadão (individual ou coletivamente), desde que inexista vedação constitucional ou legal.

(...)

Assim, diante do dinamismo da atuação administrativa para reagir à alteração das situações fáticas e reorientar a persecução do interesse público, segundo novos insumos e manifestações dos servidores, do controle social e do controle oficial, por exemplo, deve o poder público perseguir diuturnamente o aperfeiçoamento do modo de divulgação dos dados e informações, bem como a sua exatidão e seu maior esclarecimento possível.

(...)

Nesse mesmo sentido, em 2011 entrou em vigor a denominada Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011), que dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos entes federativos com a finalidade de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Trata-se de importante marco para a observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção, por meio de medidas que devem ser executadas de acordo com os princípios básicos da



018
g

CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

Administração Pública e por diretrizes que zelam e incentivam a ampla transparência.

21. Diante do exposto, o parecer que, respeitosamente, submeto à elevada apreciação de Vossa Excelência é no sentido de opinar constitucionalidade do Projeto de Lei nº 78/2021.

À consideração superior.

Santa Bárbara d'Oeste, 1º de julho de 2021.

LUIZ OTÁVIO PEREIRA PAULA
Procurador da Câmara
OAB/SP 342.507



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

Autos de trâmite: Projeto de Lei 78/2021

Autoria: vereador Eliel Miranda

Assunto: prevê divulgação dos gastos da Administração com publicidade

Senhor Presidente da Câmara:

Em atenção ao despacho de Vossa Excelência (fl. 08), a Procuradoria emitiu parecer jurídico (fls. 10/18) pela constitucionalidade, o qual se orienta seja encaminhado à ciência da Comissão de Justiça e Redação.

Procuradoria, 07 de julho de 2021

Raul Miguel Freitas de Oliveira
procurador chefe

19
8



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PRESIDÊNCIA

PROCESSO Nº 2816/2021– Irmg

DESPACHO DA PRESIDÊNCIA

CIENTE. Considerando Parecer Jurídico nº 132/2021 - LOPP, constante às fls. 10-18, à Diretoria Legislativa para que encaminhe à Comissão Permanente de Justiça e Redação.

Santa Bárbara d'Oeste, 7 de julho de 2021.


JOEL CARDOSO

Presidente da Câmara Municipal