



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -
PROCURADORIA JURÍDICA

Z

INTERESSADA: Câmara Municipal de Ilha Comprida (CMIC).

ASSUNTO: Projeto de Lei Municipal n. 049/2021 de Ilha Comprida. Análise jurídico-formal.

CMIC/CCJR

Excelentíssimo Vereador Presidente:

RELATÓRIO

Trata-se de pedido de análise jurídico-formal do Projeto de Lei Municipal n. 049/2021 (institui a Política de Transparência nas Obras Públicas do Município – proposto pela Excelentíssima Vereadora Andressa Marques Moreira Ceroni) por esta Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal (CMIC/PRJ), proveniente da Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CMIC/CCJR).

Extrai-se, da justificativa do projeto de ato normativo primário, o seguinte:

A publicidade e a transparência são princípios que devem reger a atuação da Administração, conforme determinam a Constituição Federal, a Constituição Estadual e a Legislação Federal.

Nesse sentido, pelo cuidado que devemos ter no uso do escasso dinheiro público, torna-se necessário que os administradores disponibilizem aos cidadãos as ferramentas necessárias para que tenham acesso à informação e possam fiscalizar o andamento da gestão dos recursos públicos municipais.

Quando a Administração Pública toma a decisão de realizar uma obra, movida pelo benefício que resultará para a população, é necessário que a obra seja executada da forma mais adequada e transparente possível.

Diante do exposto, o presente Projeto de Lei busca dar efetividade à Lei da transparência e do acesso à informação, como também, ao princípio da publicidade, um dos princípios que regem a administração pública.

Assim, conto com o apoio de Vossas Excelências para a devida aprovação do presente Projeto de Lei (disponível em: <https://sapl.ilhacomprida.sp.leg.br/materia/documentoacessorio/1860> - acesso em: 02/07/2021)



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -
PROCURADORIA JURÍDICA

2

Por sua vez, o texto original do proposto pela parlamentar supracitada é:

Art. 1º Fica instituída a Política de Transparência nas Obras Públicas do Município de Ilha Comprida, a qual possui os seguintes objetivos: I – instituir uma relação de cunho cooperativo entre a administração pública e o cidadão; II – disponibilizar ao cidadão informações a respeito das obras públicas no Município de Ilha Comprida; III – permitir o conhecimento público acerca do estado das obras promovidas pelo Executivo Municipal; IV – garantir ao cidadão as informações necessárias para que possa exercer seu direito de fiscalização dos gastos públicos.

Art. 2º Para os fins desta Lei, o Poder Executivo Municipal deverá disponibilizar aos cidadãos, no site da Prefeitura Municipal de Ilha Comprida, de forma visual e didática, informações objetivas e concisas sobre as obras públicas promovidas pela Administração Direta e Indireta, bem como a respeito daquelas realizadas em parcerias público-privadas ou mediante concessão. Parágrafo único. Para atender ao disposto no caput deste artigo, as informações disponibilizadas no site da Prefeitura Municipal de Ilha Comprida deverão contemplar: I – os dados do órgão público ou da concessionária responsável pela obra. II – o valor orçado para cada obra; III – o valor já despendido em cada uma das obras; IV – a previsão de entrega da obra; V – o estágio em que a obra se encontra, em números absolutos e em percentuais.

Art. 3º Nos casos em que as obras referidas no art. 2º desta Lei estiverem interrompidas por mais de 30 (trinta) dias, o Poder Executivo Municipal deverá disponibilizar as seguintes informações: I – o tempo de interrupção; II – os motivos que determinaram a interrupção e as medidas que estão sendo tomadas para a retomada da obra; III – o percentual executado do cronograma da obra interrompida, tanto das etapas quanto para a sua conclusão; IV – a data prevista para o reinício e para a conclusão da obra. Parágrafo único. Uma vez ultrapassado o período de interrupção referido no caput deste artigo, o responsável pela obra deverá informar à Prefeitura Municipal de Ilha Comprida, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, o motivo da interrupção da obra.

Art. 4º As informações referentes à Política instituída por esta Lei deverão ser atualizadas bimestralmente.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor em 90 (noventa) dias após a sua publicação. (disponível em: <https://sapl.ilhacomprida.sp.leg.br/materia/3337> – acesso em: 02/07/2021)

FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

CONSIDERAÇÃO PRELIMINAR

A Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Ilha Comprida (CMIC/PRJ) tem competência para analisar aspectos jurídico-formais dos projetos de atos normativos municipais. Como cediço, as manifestações exaradas pela PRJ são afastadas de qualquer cunho ideológico, sendo a manifestação sobre o mérito das propostas



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -
PROCURADORIA JURÍDICA

2

legislativas privativa dos Excelentíssimos Vereadores, em debate a ser travado na arena da política.

CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

Com base nos princípios da supremacia da Constituição e da rigidez constitucional, cabe o controle de constitucionalidade dos atos normativos. Em outras palavras, a lei que afrontar norma constitucional será nula, e não poderá produzir efeitos em regra. Essa ideia pode ser reproduzida no tocante à Lei Orgânica do Município de Ilha Comprida (LOMIC), que, embora não seja, conforme a doutrina majoritária, manifestação do Poder Constituinte Derivado Decorrente, é dotada de ascendência hierárquica sobre as demais leis ilha-compridenses.

A inconstitucionalidade pode ser determinada por incompatibilidade material (nomoestática) ou formal (nomodinâmica). A inconstitucionalidade formal é caracterizada pelo descumprimento de regras atinentes ao processo legislativo. Apresenta, conforme posicionamento doutrinário sólido, três subespécies: por vício de iniciativa, objetiva e orgânica. Por outro lado, a inconstitucionalidade material é revelada quando a disposição legal viola o conteúdo de previsão da Lei Maior (ou, no caso desta Municipalidade, da LOMIC também), tendo verdadeiro caráter subsidiário (possibilidade de lei formalmente válida e materialmente nula).

COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DOS MUNICÍPIOS

A Constituição Federal de 1988 foi a primeira a conceder autonomia para os municípios no Brasil. Consequentemente, previu competência legislativa para os entes políticos municipais, que, conforme o seu artigo 30, podem legislar sobre assuntos de interesse local (inciso I) e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (inciso II).

ANÁLISE DO PROJETO DE LEI EM EPÍGRAFE

Em diversas passagens, a Constituição Federal exige que as informações referentes à administração pública, especialmente, para nossa finalidade nesta análise, as obras públicas, sejam amplamente publicizadas, senão vejamos:

Art. 5º, inciso XXXIII, da CF/88: (...) 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,



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA - PROCURADORIA JURÍDICA

2

ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

Art. 37, caput e § 3º, inciso II, da CF/88: 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, imparcialidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...) § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (...) II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

Art. 216, *caput*, inciso IV e §2º, da CF/88: Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: (...) IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; (...) § 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

Em atenção aos dispositivos constitucionais colacionados acima, editou-se lei federal de abrangência nacional (Lei Federal n. 12.527/11), conhecida como Lei de Acesso à Informação, cujo artigo 8º, §1º, inciso V, relembra a aplicabilidade às obras públicas. Veja-se:

Art. 8º, *caput* e §1º, inciso V, da Lei de Acesso à Informação: 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. § 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo: (...) V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; (...)

Em seguida, o §§ 2º e 3º do mesmo artigo 8º da Lei de Acesso à Informação dão maiores detalhes sobre a forma de publicidade imposta, inclusive por meio da *Web*, *in verbis*:

Art. 8º, §§ 2º e 3º, da Lei de Acesso à Informação: § 2º Para cumprimento do disposto no *caput*, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet). § 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos: I – conter ferramenta de pesquisa de conteúdo



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -
PROCURADORIA JURÍDICA

2

que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão; II – possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações; III – possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina; IV – divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação; V – garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso; VI – manter atualizadas as informações disponíveis para acesso; VII – indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e VIII – adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008.

Não se tem notícia de norma estadual ou ilha-compridense que trate da mesma matéria. As disposições da lei federal acima destacada, de todo modo, não poderiam ser apenas repetidas por ato normativo primário emanado desta CMIC, por força do artigo 7º, inciso IV, da Lei Complementar Federal nº 95/98, assim redigido:

Art. 7º, inciso IV, da LC Federal n. 95/98: O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios: (...) IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.

Contudo, com a vénia dos eventuais entendimentos em sentido contrário, a proposta legislativa ora analisada vai além da repetição das disposições federais, impondo, com maior número de detalhes, as informações e a forma de disponibilização que deverão ser publicizadas, se aprovado for o projeto de lei em voga.

Além disso, o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) tem entendido que as normas sobre divulgação de informações sobre obras públicas não são de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, isto é, tratar-se de hipótese de iniciativa concorrente (incluindo, assim, parlamentar). Como exemplo, destaque-se:

Lei do Município de Mauá que dispõe sobre a obrigatoriedade da divulgação de informações sobre obras públicas paralisadas, com os motivos, tempo de interrupção e nova data prevista para término. Vício de iniciativa inexistente.



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA - PROCURADORIA JURÍDICA

Z

Princípio da publicidade prevalecente. Prestígio à transparência governamental, de iniciativa concorrente. Precedente deste colegiado. Ação improcedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2300702-38.2020.8.26.0000; Relator (a): Soares Levada; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 23/06/2021; Data de Registro: 29/06/2021)

No mesmo sentido, o Tribunal de Cúpula brasileiro (STF) tem precedente constantemente lembrado, que foi assim ementado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. LEI 11.601, DE 11 DE ABRIL DE 2001, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. PUBLICIDADE DOS ATOS E OBRAS REALIZADOS PELO PODER EXECUTIVO. INICIATIVA PARLAMENTAR. CAUTELAR DEFERIDA EM PARTE. 1. Lei disciplinadora de atos de publicidade do Estado, que independem de reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual, visto que não versam sobre criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública. Não-incidência de vedação constitucional (CF, artigo 61, § 1º, II, e). (...) (ADI 2472 MC, Relator(a): MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 13/03/2002, DJ 03-05-2002 PP-00016 EMENT VOL-02067-01 PP-00081)

Em outras, palavras não se observa, nesta primeira análise, indubitável inconstitucionalidade formal de qualquer espécie (por vício de iniciativa, objetiva ou orgânica), principalmente, porque o projeto de lei em tela visa, *prima facie*, como faculta o mandamento constitucional, suplementar legislação federal e legislar sobre interesse local.

No que atine à constitucionalidade material, outrossim, a princípio, nada se opõe à aprovação da proposta legislativa, vez que não vai de encontro (pelo contrário, vai ao encontro do texto da Constituição Cidadã), obedecida, na fixação dos prazos, a guarda dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

Cabe, todavia, ressaltar que o mesmo Tribunal Bandeirante (TJSP) tem precedente no sentido de que o excesso de detalhes em norma análoga à pretendida viola a reserva de administração, portanto, evidenciando hipótese de inconstitucionalidade material. Nesse sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 3.087, de 20 de agosto de 2019, do Município de Martinópolis, que dispõe sobre a



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -
PROCURADORIA JURÍDICA

Z

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. 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 artigo 24 da Constituição Estadual. Competência legislativa concorrente. Precedentes do C. STF e deste C. Órgão Especial; 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; (...). (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2004216-72.2020.8.26.0000; Relator (a): Cristina Zucchi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 29/07/2020; Data de Registro: 31/07/2020)

Cumpre observar, de todo modo, que, no caso acima, havia exigência de maiores detalhes (por exemplo: as eventuais garantias contratuais que podem ser açãoadas, identificando o tipo e o valor, que assegurem a retomada da obra – artigo 2, inciso VIII –, telefone do departamento municipal responsável e o nome do servidor público responsável que acompanha a obra – artigo 2º, parágrafo único – etc.) do que se pretende no ato normativo *sub examine*.

Em tese, por isso, há uma distinção neste caso. Aqui, as informações pretendidas buscam apenas identificar a obra pública e permitir o conhecimento do mínimo exigível pelo interessado que acessar os dados disponibilizados. Como tal apreciação se aproxima do mérito da proposição, cabe a análise dos parlamentares municipais sobre a conveniência e oportunidades de tais detalhamentos.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, a Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Ilha Comprida (CMIC/PRJ) **OPINA** pela constitucionalidade/legalidade do Projeto de Lei Municipal n. n. 049/2021 (institui a Política de Transparência nas Obras Públicas do Município – proposto pela Excelentíssima Vereadora Andressa Marques Moreira Ceroni), e **DEVOLVE** a apreciação da referida proposta legislativa para a Colenda Comissão de Constituição, Justiça e Redação deste mesmo órgão do Poder Legislativo



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -
PROCURADORIA JURÍDICA

Z

(CMIC/CCJR), ficando à disposição para esclarecimentos necessários e renovando os votos de estima e consideração.

Ilha Comprida, 05 de julho de 2021.

Zilbo Simei Filho

Procurador jurídico

OABSP n. 418.359