



# Câmara Municipal de Assis

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

Parecer n. G070/2023

Assunto: Projeto de Lei n.º 171/2023

Interessado: Comissão de Constituição e Justiça

Ementa: Projeto de Lei n.º 171/2023. Iniciativa parlamentar. Separação dos Poderes. Transparência e publicidade versus Separação dos Poderes. Inconstitucionalidade da propositura.

1. Trata-se de parecer solicitado pelo Vereador Rogério Nascimento, na qualidade de membro da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara Municipal de Assis, a respeito do Projeto de Lei n.º 171/2023 que: “*Dispõe sobre normas de publicidade e transparência nas inaugurações públicas promovidas pelos agentes políticos nos cargos que define.*”

2. Este é o relatório. Passo a opinar.

3. Com efeito, assim dispõe o texto do Projeto de Lei n.º 171/2023, “*ipsis litteris*”:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas sobre a transparência e a publicidade do calendário de inaugurações promovidas pelo Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais no âmbito do Município de Assis.

Art. 2º Deverá constar no calendário de inaugurações públicas:

I – nome e cargo das autoridades que estão promovendo o evento;

II – nome e cargo das autoridades que foram convidadas para o evento;

III – local;

IV – data e hora;

Parágrafo único. O calendário de inaugurações deverá ser publicado com antecedência mínima de 48 (quarenta e oito) horas, preferencialmente, no endereço eletrônico oficial do município ou no portal da transparência.



# *Câmara Municipal de Assis*

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

Art. 3º O descumprimento do estabelecido nesta Lei incorrerá na responsabilização da autoridade promovente do evento de inauguração, nos termos da legislação pertinente.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

4. Em que pese a boa intenção estampada na propositura legislativa, é verticalmente incompatível com a ordem constitucional, em virtude de instituir uma nova hipótese de responsabilidade em face do Senhor Prefeito Municipal e demais agentes políticos abrangidos pelo referido Projeto de Lei (art. 3º) e, ainda, por determinar a forma como a Prefeitura Municipal de Assis deverá atuar a fim de conferir transparência e publicidade às inaugurações realizadas no Município (arts. 1º e 2º).

5. Para além de determinar a forma como esta transparência e publicidade deverão ocorrer, a propositura obriga que a Administração Pública do Município de Assis estabeleça um calendário para as inaugurações a serem promovidas o que interfere na própria gestão administrativa. Consequentemente, obriga que a Administração Pública relacione de antemão, através de um cronograma, o planejamento das inaugurações a serem realizadas sendo certo que a execução dos trabalhos anteriores às inaugurações são típicos atos de gestão administrativa.

6. Com relação à instituição de nova hipótese de responsabilização do Senhor Prefeito Municipal, cabe destacar o teor da Constituição Federal:

Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

I - a existência da União;

II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;

III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;

IV - a segurança interna do País;

V - a probidade na administração;



# Câmara Municipal de Assis

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

VI - a lei orçamentária;

VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

7. Com efeito, relativamente ao dispositivo supra, o e. Supremo Tribunal Federal se posicionou no sentido de que: **“A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são de competência legislativa privativa da União”** – sendo este o teor da súmula vinculante n.º 46.

8. Noutro giro, com relação aos demais dispositivos da propositura, dispõe a Constituição Estadual:

“Art. 5.º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

(...)

Art. 47 – Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

(...)

II – exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

(...)

XIV – praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

(...)”

9. No ponto, cabe recordar uma distinção apontada pela doutrina quanto à inconstitucionalidade formal e material. Colhe-se do escólio do Professor Pedro Lenza:



# Câmara Municipal de Assis

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

“(…) Como o próprio nome induz, a inconstitucionalidade formal, também conhecida como nomodinâmica, se verifica quando a lei ou o ato normativo infraconstitucional contiver algum vício em sua ‘forma’, ou seja, em seu processo de formação, vale dizer, no processo legislativo de sua elaboração ou, ainda, em razão de sua elaboração por autoridade incompetente. (…)

Podemos, então, falar em inconstitucionalidade formal orgânica, em inconstitucionalidade formal propriamente dita e em inconstitucionalidade formal por violação a pressupostos objetivos do ato. (…)

Por seu turno, o vício material (de conteúdo, substancial ou doutrinário) diz respeito à “matéria”, ao conteúdo do ato normativo. Assim, aquele ato normativo que afrontar qualquer preceito ou princípio da Lei Maior deverá ser declarado inconstitucional, por possuir um vício material. (…)”<sup>1</sup>

10. Infere-se da propositura em questão, que ela não versa sobre matérias reservadas à iniciativa do Chefe do Poder Executivo haja vista que não disciplina (a) servidores públicos; (b) estrutura administrativa; (c) leis orçamentárias; geração de despesas; e, (d) leis tributárias benéficas (GIOVANI DA SILVA CORRALO "O Poder Legislativo Municipal" Ed. Malheiros 2008 p. 82/87)<sup>2</sup>.

11. Ademais, não contraria a orientação do e. Supremo Tribunal Federal consolidada no Tema n.º 917, resultante do Recurso Extraordinário 878.911:

"Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido." " Decisão: O Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. No

<sup>1</sup> LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 11ª Edição. Editora Método, p. 156 – 160.

<sup>2</sup> Conforme: TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2051614-15.2020.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 12/08/2020; Data de Registro: 13/08/2020



# Câmara Municipal de Assis

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

mérito, por maioria, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria, vencido o Ministro Marco Aurélio. Não se manifestaram os Ministros Celso de Mello e Rosa Weber." (RE nº 878.911, Tema nº 917 v.u. j. de 30.09.16 DJ-e de 11.10.16 - Relator Ministro GILMAR MENDES)

12. Todavia, a presente propositura acaba por determinar o modo de atuação da Administração Pública municipal quanto à maneira pela qual deverá ser realizada a publicidade e transparência de que trata o Projeto de Lei. Assim, como salientado, interfere diretamente na gestão administrativa violando a regra da separação dos Poderes.

13. Nesta esteira, preleciona Hely Lopes Meirelles que: *“a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante”*. Defende ainda que *“todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário”* (Direito municipal brasileiro, 15ª ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708 e 712)<sup>3</sup>.

14. Em virtude disso, o c. Tribunal de Justiça de São Paulo reconheceu a inconstitucionalidade de norma semelhante à presente do Município de Marília que dispunha sobre normas de transparência e publicidade. Na oportunidade, a referida e.

---

<sup>3</sup> Neste sentido colhe-se da manifestação Subprocurador-Geral de Justiça Jurídico nos autos da ADI n.º 0026430-38.2013.8.26.0000. Conforme:

[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Assessoria\\_Juridica/Controle\\_Constitucionalidade/ADIns\\_3\\_Pareceres/TJ%20-%200026430-38.2013.8.26.0000%20-%20GUARULHOS](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Assessoria_Juridica/Controle_Constitucionalidade/ADIns_3_Pareceres/TJ%20-%200026430-38.2013.8.26.0000%20-%20GUARULHOS)



# *Câmara Municipal de Assis*

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

Corte de Justiça declarou a inconstitucionalidade da lei municipal de incitativa parlamentar em virtude de contrariar a regra de separação dos poderes. Vejamos:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 8.677, de 12 de maio de 2021, de iniciativa parlamentar, obrigando a divulgação de informações nos portais de transparência na forma de dados abertos e dando outras providências. Organização administrativa. Vício configurado. A pretexto de prestigiar a publicidade e transparência, a lei impugnada invadiu esfera privativa do Executivo. A divulgação como pretendida interfere diretamente na gestão de órgãos da Administração. Além disso, norma tratou da forma como deverá ser feita a divulgação dos dados. Inadmissibilidade. Cabe ao Executivo a gestão administrativa. Desrespeito ao princípio constitucional da 'reserva de administração' e separação dos poderes. afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 47, inciso XIV e 144 da Constituição Estadual). Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2084925-26.2022.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 27/07/2022; Data de Registro: 28/07/2022)

15. Em sentido semelhante, destaca-se:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Questionamento de validade do artigo 1º, parágrafo único, inciso XII, da Lei 7.117, de 07 de maio de 2010 (referente ao Portal da Transparência), com a redação dada pela Lei n. 8.780, de 20 de dezembro de 2021, do Município de Marília. Dispositivo que obriga o Poder Executivo a divulgar, mensalmente, as vias públicas que serão objeto de pavimentação e calçamento, em ordem de prioridade, com discriminação: a) do nome da via pública; b) da extensão da via a ser contemplada com a pavimentação; e c) do número de moradores que serão atendidos com o melhoramento".

1 - Alegação de falta de indicação da fonte de custeio. Rejeição. Não há falar em inconstitucionalidade da norma impugnada por violação do artigo 25 da Constituição Estadual, pois o alegado vício significa apenas que a lei é inexecutável no exercício de sua aprovação, e não que sua validade esteja comprometida. De fato, conforme jurisprudência consolidada pelo Supremo Tribunal Federal, a "ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro" (ADI 3.599/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes).

2 – Alegação de vício de iniciativa. Rejeição. Conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, "não padece de inconstitucionalidade formal a



# *Câmara Municipal de Assis*

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre publicidade dos atos e contratos realizados pelo Poder Executivo". Leis dessa natureza que, em verdade, estão enquadradas "no contexto de aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas", ou seja, não envolve "matéria de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, mas de iniciativa concorrente".

3. Alegação de ofensa ao princípio da separação dos poderes. Reconhecimento. **Poder Legislativo que, a pretexto de atender o postulado da transparência, não pode interferir em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo, exigindo, como ocorre no presente caso, publicação de informações específicas sobre obras ainda em fase de planejamento.**

3.1 - Sob esse aspecto, é preciso distinguir entre (a) dados concretos e objetivos, assim entendidos aqueles já consolidados, e disponíveis para divulgação; e (b) dados abstratos (alteráveis) referentes à previsão de futuros serviços de pavimentação e calçamento.

3.2 - É que somente os primeiros (item "a"), podem se sujeitar, em regra, à obrigatoriedade de publicação (por imposição do legislativo), sem que tal implique interferência em atos de gestão.

3.3 - Já os dados do item "b", relativos à previsão de obras futuras, estão relacionados a aspectos de mero planejamento, sobre os quais o Legislativo não pode interferir. É importante considerar, nesse tópico, que embora esteja apoiada no princípio da transparência (artigo 37 da Constituição Federal), o objetivo da norma, aqui, não é (a) possibilitar o controle de legalidade dos atos administrativo, ou (b) proteger o particular na sua relação com a administração pública, e sim "inaugurar um mecanismo" para obrigar o Prefeito a divulgar antecipadamente relação de futuras obras para que os cidadãos tenham "pleno conhecimento da real perspectiva sobre a pavimentação das ruas do município". É o que consta expressamente da justificativa apresentada pelo autor do projeto de lei (fl. 62). **Tipo de publicidade que, nesse caso, não se enquadra na disposição do artigo 37 da Constituição Federal. Não se trata, evidentemente, de conferir sigilo ao comportamento estatal, mas de evitar que o Prefeito seja obrigado a antecipar, desnecessariamente, por imposição do legislativo, a divulgação de serviços que ainda não foram definidos, contratados ou consolidados pela Administração.**

3.4 - De qualquer forma, caso seja adotada a interpretação de que a norma impugnada, em verdade, não se relaciona às obras em fase de planejamento, e sim àquelas com execuções já programadas, deve ser destacado que a obrigatoriedade de publicidade, nesse caso, já é



# *Câmara Municipal de Assis*

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

contemplada pelo inciso I do artigo 1º da Lei n. 7.117, de 07 de maio de 2020, que exige divulgação dos contratos e convênios, com indicação do objeto, valores e prazos, o que atende o postulado da transparência, em termos gerais, sem necessidade da exigência antecipada de informações específicas, que nem sempre estão à disposição do Prefeito. Além disso, também já existe obrigação de afixação de placas informativas nos locais de obras públicas, conforme disposição do artigo 1º da Lei n. 6.343, de 04 de outubro de 2005.

**3.5 - Dispositivo impugnado, portanto, que não envolve simples divulgação de dados, mas, em plano bem mais abrangente, implica clara interferência em atos de gestão, diante da exigência de divulgação antecipada de obras não programadas, ou já programadas e com informações gerais já divulgadas com base no inciso I do artigo 1º da Lei 7.117/2010, ou em fase de divulgação, com base no artigo 1º da Lei n. 6.343, de 04 de outubro de 2005. Inconstitucionalidade manifesta.**

**4 - Posicionamento que deve prevalecer, mesmo diante da regra do artigo 33 da Constituição Estadual, pois tal dispositivo, ao dispor sobre a fiscalização do Legislativo sobre a Administração Pública, indica as hipóteses (específicas e exaustivas) do exercício desse controle externo, dentre as quais não se inclui a forma prevista na lei impugnada.**

**4.1 – O que se nota, então, é que, a pretexto de atender o princípio da transparência e publicidade dos atos públicos, a lei impugnada, na verdade, institui um modelo de controle externo, que cria para a Administração obrigações inexistentes no paradigma constitucional federal ou estadual, daí o reconhecimento de sua inconstitucionalidade, por ofensa ao princípio da harmonia e separação dos poderes, não apenas sob esse enfoque (inexistência de paradigma), mas também porque a norma estabelece (indevidamente) uma relação de hierarquia e subordinação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo.**

4.2 - Nesse sentido também já decidiu o Supremo Tribunal Federal, reconhecendo que "os mecanismos de controle recíproco entre os Poderes, os 'freios e contrapesos' admissíveis na estruturação das unidades federadas, sobre constituírem matéria constitucional local, só se legitimam na medida em que guardem estreita similaridade com os previstos na Constituição da República" (ADI nº 1.905-MS, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 19/11/1998, DJ de 05/11/2004). 5. Ação julgada procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2183257-28.2022.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 07/12/2022; Data de Registro: 19/12/2022) - Destaquei





# Câmara Municipal de Assis

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 2.097, de 02 de junho de 2021, do Município de São Luiz do Paraitinga, de iniciativa parlamentar, que **"dispõe sobre a divulgação, através dos meios oficiais, o cronograma de serviços públicos nos bairros do Município de São Luiz do Paraitinga"** – Alegação de afronta ao princípio da separação de Poderes – Inexistência – Ausente violação da reserva da Administração ou de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo – Regras para comunicação institucional e transparência que vai de encontro ao que estabelece o artigo 273 da Constituição Bandeirante – **Imposição, contudo, de prazo em caso de alteração no cronograma de serviços públicos a ser divulgada no site do Município prevista pelo artigo 3º da lei impugnada caracteriza ingerência na gestão administrativa, invadindo competência reservada ao Chefe do Executivo Municipal – Inconstitucionalidade também com relação ao artigo 4º, por atribuir nova função aos servidores públicos do Poder Executivo e, conseqüentemente, modificando o seu regime jurídico** – Vício de iniciativa e violação da reserva da Administração nesta parte - AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2009073-59.2023.8.26.0000; Relator (a): Elcio Trujillo; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 26/07/2023; Data de Registro: 27/07/2023) - Destaquei

16. Ante o exposto, opina-se pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei n.º 171/2023, em virtude de contrariar os arts. 5º e 47, II e XIV, da Constituição Estadual, bem como usurpar competência legislativa da União no que toca à instituição de nova hipótese de responsabilidade em desfavor do Senhor Prefeito Municipal e demais agentes políticos abrangidos pela norma.

17. Este é o parecer, salvo melhor juízo.

Assis – SP, 13/09/2023.

---

**Guilherme Francisco Alves Ribeiro Dias**

OAB/SP 300.090

Procurador Jurídico