



Câmara Municipal de Assis

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER JURÍDICO

PROJETO DE LEI Nº. 18/2017
PARECER Nº. 23/2017

O Projeto de Lei de autoria do Poder Executivo, que **“Dispõe sobre a criação da Imprensa Oficial do Município na forma eletrônica”**.

O presente projeto de lei tem como objetivo criar o Diário Oficial Eletrônico, que substituirá o Diário Oficial Impresso, sendo uma ferramenta mais célere para as publicações de atos oficiais.

Ferramenta esta, que já vindo sendo utilizada em vários Municípios, sendo assim um meio mais rápido de acesso, não tendo que esperar dias a publicações em jornais, dando assim mais eficiência nos serviços que demanda a espera da publicação.

E mais, nos moldes dos princípios da Publicidade e Eficiência dos atos da Administração Pública, vai alcançar um número de pessoas que hoje sequer sabe que existem as publicações da Prefeitura local.

Isto, aliado à doutrina e jurisprudência (como se verá adiante, ainda que em fase de construção), que caminham sendo desenvolvidas no sentido da aceitabilidade, permite, com igual possibilidade de acerto, entender-se que, desde **que adotadas as cautelas técnicas e legais indispensáveis à garantia de respeito aos princípios constitucionais, administrativos e à legislação vigentes, a apreciação jurisdicional de**



Câmara Municipal de Assis

ESTADO DE SÃO PAULO

questões que lhe possam ser submetidas quanto à legalidade da adoção de adequados mecanismos eletrônicos (via "internet"), deverão resultar no sentido de sua possibilidade.

A garantia da autonomia municipal está expressa em diversos dispositivos constitucionais:

"Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

(...)

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

(...)

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:



Câmara Municipal de Assis

ESTADO DE SÃO PAULO

(...)

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

(...)

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

(...)

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

(...)

c) autonomia municipal;". (negritamos)

Ao focar o tema, Hely Lopes Meirelles, em sua obra de caráter pioneiro e já clássica sobre o Município brasileiro [06], ensina que:

"2. Soberania e autonomia



Câmara Municipal de Assis

ESTADO DE SÃO PAULO

Nas federações, como a nossa, a Soberania Nacional é da União, que a exerce interna e externamente. Os Estados-membros e os Municípios auferem parcelas da Soberania interna da União, mas não são soberanos, pois que recebem apenas, por outorga da Constituição, determinados poderes políticos e administrativos, necessários à composição de seu governo e à gestão de seus negócios internos.

Autonomia é prerrogativa política outorgada pela Constituição a entidades estatais internas (Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) para compor seu governo e prover sua Administração segundo o ordenamento jurídico vigente (CF, art. 18). **É a administração própria daquilo que lhe é próprio. Daí por que a Constituição assegura a autonomia do Município pela composição de seu governo e pela administração própria no que concerne ao seu interesse local (art. 30, I).**

(...)

3. Autonomia municipal

A atual Constituição da República, além de inscrever a autonomia como prerrogativa intangível do Município, capaz de autorizar até a intervenção federal, para mantê-la ou restaurá-la, quando postergada pelo Estado-membro (art. 34, VII, c), enumera, dentre outros, os seguintes princípios asseguradores dessa mesma autonomia:



Câmara Municipal de Assis

ESTADO DE SÃO PAULO

- a) poder de auto-organização (elaboração de lei orgânica própria);
- b) poder de autogoverno, pela eletividade do prefeito, vice-prefeito e dos vereadores;
- c) poder normativo próprio, ou de autolegislação, mediante a elaboração de leis municipais na área de sua competência exclusiva e suplementar;
- d) poder de auto-administração: administração própria para criar, manter e prestar os serviços de interesse local, bem como legislar sobre seus tributos e aplicar suas rendas.

Essa enumeração não é taxativa, nem exaure as atribuições municipais, mas constitui o mínimo de autonomia que os Estados-membros e a própria União devem reconhecer em favor do Município, nada impedindo, todavia, que concedam outras franquias à Administração local.

(...)

3.1.2.6 Legislação local - A autonomia política do Município compreende também o poder de legislar sobre sua auto-organização; 'sobre assuntos de interesse local'; 'suplementar a legislação federal e estadual no que couber'; 'instituir e arrecadas os



Câmara Municipal de Assis

ESTADO DE SÃO PAULO

tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei'; 'criar, organizar e suprimir Distritos, observada a legislação estadual'; 'promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano'; 'promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual' (CF, arts. 29 e 30, I, II, III, IV, VIII e IX).

(...)

Concluindo, podemos dizer que tudo aquilo quanto repercutir direta e imediatamente na vida municipal é de interesse peculiar do Município, embora possa interessar também indireta e mediamente ao Estado-membro e à União. O provimento de tais negócios cabe exclusivamente ao Município interessado, não sendo lícita a ingerência de poderes estranhos sem ofensa à autonomia local. Pode e deve o Município repelir tais interferências, partam elas de outro Município, do Estado-membro ou da União, através de qualquer de seus órgãos ou poderes. E não sendo possível ao Município ofendido em sua autonomia convencer administrativamente o poder estranho a cessar sua intromissão, poderá recorrer ao Judiciário para anular o ato concreto de interferência inconstitucional." (negritamos)



Câmara Municipal de Assis

ESTADO DE SÃO PAULO

Também Marçal Justen Filho, em outro ponto de sua já citada obra, especialmente dedicada à análise da legislação licitatória federal, fulcro central da questão aqui focada, traz a objetiva defesa do princípio federativo, destacando a inviolabilidade da autonomia municipal para legislar aquela matéria:

"Um dos princípios constitucionais mais relevantes é o da Federação, e adotar estrutura federativa acarreta decorrência inafastável. Assegura-se a cada ente federal uma margem de autonomia mínima. Não haverá federação real e efetiva quando um ente for dotado de competência para interferir sobre os serviços e os interesses pertinentes a outro ente. Bem por isso, ser o Brasil uma Federação significa que a União não pode dispor acerca da estrutura organizacional interna e dos assuntos de peculiar interesse de Estados, Distrito Federal e Municípios.

Seria inconcebível que a Constituição tivesse consagrado inúmeras regras e princípios acerca da Federação e, simultaneamente, outorgasse à União competência para estruturar o funcionamento dos outros entes federais. [...]

Portanto, o conceito de norma geral não é sobreponível ao de Federação. As competências locais derivadas da organização federal não podem ser limitadas através de lei da União, destinada a veicular normas gerais. Em termos ainda mais



Câmara Municipal de Assis

ESTADO DE SÃO PAULO

diretos: norma geral não é instrumento de restrição da autonomia federativa.

Daí se extrai que todas as regras acerca de organização, funcionamento e competências dos organismos administrativos não se incluem no âmbito de normas federais. A lei federal disciplina o procedimento administrativo e as competências, mas não institui órgãos nem interfere sobre os assuntos de peculiar interesse local. É inadmissível considerar-se como norma geral uma regra acerca da gestão de bens públicos de entes federativos. Por exemplo, a natureza federativa do Estado brasileiro exclui o cabimento de que a União estabeleça regras acerca de doação de bens estaduais ou municipais." [07] (negritamos)

Em relação ao princípio da publicidade, impõe-se apontarmos, inicialmente, o disposto na Constituição Federal, especialmente no:

"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:**" (negritamos)



Câmara Municipal de Assis

ESTADO DE SÃO PAULO

A exigibilidade da ampla divulgação dos atos da Administração Pública emerge claramente das lições do mestre constitucionalista José Afonso da Silva [08]:

"5. Princípio da publicidade

A publicidade sempre foi tida como um princípio administrativo, porque se entende que o Poder Público, por ser público, deve agir com a maior transparência possível, a fim de que os administrados tenham, a toda hora, conhecimento do que os administradores estão fazendo. Especialmente exige-se que se publiquem atos que devam surtir efeitos externos, fora dos órgãos da Administração.

A publicidade, contudo, não é um requisito de forma do ato administrativo, 'não é elemento formativo do ato; é requisito de eficácia e moralidade. Por isso mesmo os atos irregulares não se convalidam com a publicação, nem os regulares a dispensam para sua exequibilidade, quando a lei ou o regulamento a exige'.

Agora é a Constituição que a exige. Em princípio, por conseguinte, não se admitem ações sigilosas da Administração Pública, por isso mesmo é pública, maneja coisa pública, do povo (publicum > populum > populum; público = do povo). Mas a própria Constituição admite informações 'sigilosas



Câmara Municipal de Assis

ESTADO DE SÃO PAULO

imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado' (art. 5º, XXXIII), o que, porém, há de ser excepcional, sob pena de infringir o princípio que é o da publicidade.

A publicidade se faz pela inserção do ato no jornal oficial ou por edital afixado no lugar de divulgação dos atos públicos, para conhecimento do público em geral e início de produção de seus efeitos. A publicação oficial é exigência da executoriedade do ato que tenha que produzir efeitos externos. Em alguns casos, a forma de publicidade exigida é a notificação pessoal ao interessado no ato ou a quem o ato beneficia ou prejudica." (negritamos)

Hely Lopes Meirelles, na anteriormente referida obra, traça claros e precisos parâmetros em relação à aplicação prática do princípio:

"Incumbe ao prefeito dar publicidade não só às leis municipais, mas a todos os atos oficiais da Prefeitura de interesse dos munícipes, e tais são os decretos, as portarias, as resoluções, os despachos que contenham disposições de caráter externo, bem como o orçamento, as tabelas de tributos, os lançamentos de cada exercício e, mensalmente, o balancete da receita e da despesa e a relação dos pagamentos efetuados.



Câmara Municipal de Assis

ESTADO DE SÃO PAULO

(...)

A publicação, em regra, faz-se no órgão oficial da imprensa local. Mas, não o havendo no Município, consideram-se publicados os atos municipais pela afixação de edital em lugar acessível ao público no edifício da Prefeitura.

(...)

A publicidade, como princípio de administração pública (CF, art. 37, caput), abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como também de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes. Essa publicidade atinge, assim, os atos concluídos e em formação, os processos em andamento, os pareceres dos órgãos técnicos e jurídicos, os despachos intermediários e finais, as atas de julgamentos das licitações e os contratos com quaisquer interessados, bem como os comprovantes de despesas e as prestações de contas submetidas aos órgãos competentes." (negritamos)

Complementarmente, relacionada e mesmo coerentemente com ambos os princípios constitucionais acima tratados, a já transcrita Lei federal 8.666/93 prevê, expressamente, em especial quanto à competência do Município para disciplinar a questão, em já transcrito dispositivo, mas que, dada



Câmara Municipal de Assis

ESTADO DE SÃO PAULO

sua relevância no caso, pede-se vênha para novamente pontuar:

"Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

(...)

XIII - Imprensa Oficial - veículo oficial de divulgação da Administração Pública, sendo para a União o Diário Oficial da União, e, para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, o que for definido nas respectivas leis;". (negritamos)

O projeto em nada fere a iniciativa de sua propositura, que cabe ao Poder Executivo legislar sobre matérias de ordem local e sobre o sistema de sua organização.

Ante o exposto, a proposta se afigura revestida das condições de legalidade e constitucionalidade.

No mais, está elaborado conforme os ditames legais. Assim, poderá ser apreciado, discutido e votado pelo Plenário, sendo o quórum necessário para a sua aprovação é de **maioria simples**.

É o parecer.

Assis, 22 de fevereiro de 2017.

DURVALINO BINATO NETO
ASSESSOR JURÍDICO LEGISLATIVO