

PARECER Nº 328/2021

Processo: 694/2021

Ementa: DISPÕE SOBRE A TRANSPARÊNCIA NA EXECUÇÃO DE EMENDAS IMPOSITIVAS PARLAMENTARES, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE CUIABÁ.

Autoria: Tenente Coronel Paccola (Câmara Digital)

I – RELATÓRIO

O excelentíssimo Vereador ingressa em plenário com o projeto de lei acima epigrafado para devida análise por esta Comissão.

O presente projeto tem por propósito dar maior transparência e acesso à informação aos munícipes acerca do **recebimento/execução das Emendas Impositivas Parlamentares que foram integradas ao Erário Público Municipal (com recursos advindos de qualquer origem: Federal; Estadual; e Municipal).**

Adotando uma medida simples e eficaz: fazendo com que sejam publicadas (as Emendas Parlamentares Impositivas) no Portal Transparência mantido pelo Poder Executivo Municipal.

Na justificativa do autor (fls. 05/06):

“O presente projeto visa permitir que o munícipe, as instituições e este Parlamento possam fiscalizar e acompanhar a destinação das Emendas Parlamentares, de origem Municipal, Estadual ou Federal, que tenham sido indicadas por Deputados e Senadores, bem como, as que tenham sido indicadas pelos Vereadores desta Casa, dando transparência e maior efetividade nos gastos públicos, o que não é uma questão de escolha e sim uma condição sine qua non para o exercício da plena cidadania.

O Parlamento Municipal tem o direito e o dever em fiscalizar e acompanhar a destinação das emendas parlamentares indicadas pelos agentes políticos ao nosso município, bem como, a sociedade e as instituições que possam vir a ser beneficiadas com essas emendas devem ter acesso a informações de que trata esta lei, através da publicação da relação de cada emenda, dando publicidade da situação de execução de cada uma das Emendas Parlamentares conferidas ao Município, ou por ele indicadas.”

É a síntese do necessário.

II - EXAME DA MATÉRIA



1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

Com a vigência da Carta Constitucional o legislador determinou que a organização político-administrativa da República, compreende a União, Estados, Distrito Federal e os Municípios, garantindo a todos os entes autonomia. Uma dessas autonomias é representada pela faculdade que esses entes possuem para estabelecer regras de seu interesse, por meio de suas próprias leis.

Prevê a Lei Orgânica do Município de Cuiabá:

*Art. 23. O **processo legislativo municipal** compreende a elaboração de:*

(...)

III – leis ordinárias;

(...)

*Art. 25. A iniciativa das leis cabe a qualquer **Vereador**, ao Prefeito e ao eleitorado que a exercerá sob a forma de moção articulada, subscrita, por um mínimo de 5% (cinco por cento) do total do número de eleitores do Município.*

(...)

O **Supremo Tribunal Federal – STF** – já se manifestou acerca da autonomia legislativa e/ou política do parlamentar. E, fixou a seguinte tese, vejamos:

As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes.

ADI 3394

Órgão julgador: **Tribunal Pleno**

Relator(a): **Min. EROS GRAU**

Julgamento: **02/04/2007**



Publicação: 15/08/2008

A Constituição brasileira de 1988, na esteira do aperfeiçoamento de nossa organização política, estabeleceu um complexo sistema de repartição de competências. A competência legislativa, em nossa Constituição, aparece de três formas distintas, a saber: a) *competência privativa*; b) *competência concorrente*; c) *competência suplementar*.

Acerca da competência legislativa do Município, a Constituição Federal assim aduz:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

(...)

Pode-se destacar que o princípio básico do Município é a gestão dos interesses locais, nos termos do artigo acima citado, ainda o Município passou a ter atribuições políticas para cuidar de todos os seus interesses, ou seja, possui competência exclusiva para todos os assuntos de interesse local.

O assunto de interesse local não é aquele que interessa exclusivamente ao Município, mas aquele que predominantemente afeta à população do lugar. Entende-se que a competência municipal estipulada nos incisos do artigo 30 da CR/88 não é taxativa, pois toda e qualquer situação que o interesse local esteja de forma preponderante e especificamente envolvido, deve ela ser disciplinada pelas autoridades municipais.

Segundo **Hely Lopes Meirelles** “o conceito de interesse local é amplo, existindo matérias que se sujeitam à competência legislativa das três entidades federais”. (MEIRELLES, H. L. **Direito Municipal Brasileiro**, São Paulo: Malheiros, p.122).

O interesse local não se verifica em determinadas matérias, mas em determinadas situações.

Ainda segundo **Hely Lopes Meirelles**, *in verbis*:

"(...) o assunto de interesse local se caracteriza pela predominância (e não pela exclusividade) do interesse para o Município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância." (MEIRELLES, H. L. **Direito**



Municipal Brasileiro, São Paulo: Malheiros).

Ademais, **a pretensa legislação não ofende a iniciativa legislativa do Executivo** nem sua competência administrativa, **vejamos a jurisprudência da maior corte estadual da federação – Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) – em questões semelhantes.**

Uma verdadeira aula magna:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Pretensão em desfavor da Lei nº 1.410/2020, promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal da Estância Balneária do Município de Ilhabela, que dispõe sobre transparência na contratação de serviços e aquisição de produtos na modalidade carta convite e contratos com dispensa ou inexigibilidade de licitação, nos seguintes termos: "Fica o Poder Executivo obrigado, nos casos de contratação através da modalidade de Carta Convite, ou ainda contratação com dispensa ou inexigibilidade de licitação, **a dispor no Portal de Transparência da Prefeitura, em local próprio**, todos os instrumentos convocatórios ou editais, e respectivos contratos, com antecedência mínima de 15 (quinze) dias antes da data da apresentação das propostas".

Essa lei trata da transparência na contratação de serviços e aquisição de produtos na modalidade carta convite e contratos com dispensa ou inexigibilidade de licitação em site oficial do Executivo. Reserva de iniciativa por parte do Executivo. Inocorrência. Iniciativa do Poder Legislativo. Possibilidade. Alegação de obrigação irrazoável à administração. Insubsistência. Dever de transparência inerente à administração pública. Ausência de afronta aos artigos 1º, 5º e 144 da Constituição Estadual, à independência e à harmonia dos Poderes. **Ação julgada improcedente.**

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2031277-05.2020.8.26.0000; Relator (a): James Siano; **Órgão Julgador: Órgão Especial**; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; **Data do Julgamento: 04/08/2021**; Data de Registro: 06/08/2021)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 8.588, de 23 de fevereiro de 2016, do Município de Jundiá, que "prevê publicidade de informações sobre servidores, unidades e postos de serviços



municipais no **Portal da Transparência da Prefeitura** –

Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos Poderes – Alegação de vício de iniciativa – Inexistência – Rol de iniciativas legislativas reservadas ao chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual – A iniciativa parlamentar não ofende o disposto nos artigos 5º, 24, §2º e 47, incisos II, XIV e XIX, da Constituição Estadual, por não veicular matéria inserida na reserva da Administração nem na reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo –

Norma local relacionada ao direito de acesso à informação, previsto no artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal - A Lei de iniciativa parlamentar não cria serviço oneroso por já existir no sítio eletrônico da Prefeitura o "Portal da Transparência" – Descabida, portanto, a alegação de ofensa aos artigos 25 e 176, incisos I e II, da Constituição do Estado. **Pedido improcedente.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2166897-28.2016.8.26.0000; Relator (a): Ricardo Anafe; **Órgão Julgador: Órgão Especial**; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 15/02/2017; Data de Registro: 16/02/2017)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Municipal nº 3.503, de 19 de março de 2012, de iniciativa parlamentar, que estabelece a disponibilização, pelo Poder Executivo, na página do Município na internet, do "Portal da Transparência Pública de Ubatuba" - Vício de iniciativa não identificado - Lei em comento que apenas versou tema de interesse geral da população, concernente a informações relativas à atuação da Administração Pública Municipal, sem qualquer relação com matéria estritamente administrativa, que seria afeta apenas ao Poder Executivo —

Acesso da população a registros administrativos e a informações sobre atos de governo que, ademais, se insere dentre os direitos e garantias fundamentais previstos na CF (art. 5º, XXXIII), tendo seu exercício regulado na Lei Federal nº 12.527/2011 –

Município de Ubatuba que, outrossim, já possui página própria na rede mundial de computadores, a qual requer permanente atualização e manutenção, serviços para os quais certamente funcionários já foram designados - Determinação de inserção de novos dados, na forma definida na legislação ora impugnada, que,



destarte, não representa qualquer incremento na despesa do ente público local e nem tampouco intromissão nas atribuições funcionais dos servidores envolvidos, uma vez que atinentes às mesmas obrigações que já lhes haviam sido destinadas –

Inocorrência, nessa linha, de violação ao princípio da separação dos poderes - Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 0270082-58.2012.8.26.0000; Relator (a): Paulo Dimas Mascaretti; **Órgão Julgador: Órgão Especial**; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 26/06/2013; Data de Registro: 04/07/2013)

Nesta esteira, temos o cumprimento da Lei Fundamental de 1988, que sempre apregoa pela transparência e publicidade da res pública:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

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

(...)

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:

(...)

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:
(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)



(...)

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

Outrossim, a pretensa legislação municipal está apenas dando aplicabilidade e/ou efetividade aos mandamentos insculpidos na Lei Federal nº 12.527/2011, que aponta expressamente para validade de suas disposições aos Municípios.

Portanto, há um duplo grau de compatibilidade, tanto com a Constituição Federal quanto com a Lei Federal nº 12.527/2011.

Vejamos:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei:

I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;

II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Por outro lado, a execução orçamentária sobre os recursos das emendas dos parlamentares é assunto de interesse público e deve ser acompanhado para que haja o controle social do orçamento.

Por fim, ressaltamos que o projeto de lei em comento cumpre todos os requisitos formais: iniciativa; competência para dispor da matéria, etc. estando em consonância com a Constituição Federal e a Lei Orgânica do Município.

Lembrando que não cabe a esta Comissão qualquer análise de mérito quanto ao conteúdo do projeto de lei.



2. REGIMENTALIDADE.

O projeto cumpre as exigências regimentais.

3. REDAÇÃO.

Por estar totalmente de acordo com a Lei Complementar 095/1998, a presente proposta merece prosperar.

4. CONCLUSÃO.

Opinamos pela aprovação, salvo diferente juízo.

5. VOTO.

VOTO DO RELATOR PELA APROVAÇÃO.

Cuiabá-MT, 8 de setembro de 2021



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <http://177.39.233.4/camaracuiaba/autenticidade> utilizando o identificador 34003100350036003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Lilo Pinheiro (Câmara Digital)** em 08/09/2021 12:08

Checksum: **2254B877FBBD432F796372C992558BAD2E5F4E4AE201454695C638AE26EF8A7B**



Autenticar documento em <http://177.39.233.4/camaracuiaba/autenticidade> com o identificador 34003100350036003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

