



# Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

## PARECER COMISSÃO JUSTIÇA, REDAÇÃO, FINANÇAS E ORÇAMENTOS.

PARECER N.º 28/21

**REFERENTE AO PROJETO DE LEI Nº 32/2021** – Dispõe sobre a obrigatoriedade da divulgação de lista de espera por vagas nas creches das unidades escolares de Educação Infantil da rede municipal de ensino do Município de São Pedro.

Apesar da intenção da medida proposta, que objetiva manter a população informada acerca da lista de espera para vaga nas instituições de educação infantil, cumpre, entretanto, esclarecer que, no ponto de vista formal, o projeto de lei configura clara infringência ao princípio da separação e harmonia entre os poderes insculpido no art. 2º da Constituição Federal.

O prefeito é o administrador do Município, a quem compete a direção e organização superior da Administração Pública. Ao prefeito é reservada a incumbência da gestão administrativa da cidade, e nesse sentido a que se ressaltar a distinção cristalina entre as funções da Câmara e do Prefeito, marcada por Hely Lopes Meirelles ( in Direito Municipal. 12ª ed. São Paulo. Malheiros, p. 575 – 576 ):

“ A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão – somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos, autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito. Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos na norma legislativa em atos específicos e concretos da administração”.

Portanto, cabe ao Poder legislativo exercitar o controle sobre os atos específicos da Administração, dentro dos limites previamente estabelecidos no ordenamento jurídico pátrio, merecendo se registrar que a função fiscalizatória deste Poder pode, inclusive, assumir, vertente político-administrativa, ao passo que dispõe dos mecanismos jurídicos cabíveis para



# Câmara Municipal de São Pedro

## Estado de São Paulo

### PARECER JURÍDICO

**PROJETO DE LEI Nº 032/2021** – Dispõe sobre a obrigatoriedade da divulgação de lista de espera por vagas nas creches das unidades escolares de Educação Infantil da rede municipal de ensino do Município de São Pedro.

O Presidente da Câmara Municipal de São Pedro solicitou parecer jurídico prévio sobre a constitucionalidade e legalidade do projeto de lei em epígrafe, de autoria do Sr. Vereador *Luiz Fernando Gomes Altos – Luiz Melado*.

Trata-se de propositura que, nas palavras de seu autor, garantem a transparência, que é dever dos governantes e direito dos cidadãos. Ademais, norteia o requerente quanto à vaga pleiteada, facilitando o respectivo acompanhamento através do sítio oficial do órgão, e também nas Unidades de Ensino.

É a síntese do necessário.

### **ANÁLISE JURÍDICA**

Inicialmente, é de se destacar que a problemática da iniciativa no processo legislativo é tema complexo, em especial porque a Constituição Federal de 1988, no art. 61, § 1º, traz conceitos jurídicos indeterminados para explicar o que se encontra sob a reserva de administração. No entanto, tendo em vista a atual jurisprudência do STF (ADI 3.394; ADI 2.672; ARE 878.911 RG), é necessário interpretar os dispositivos de modo restritivo, sem estender ou ampliar o campo de limitações, já que uma compreensão significativamente limitante desvirtua e engessa uma das mais importantes funções do Poder Legislativo, que é a prerrogativa de legislar.

Observam-se hoje leis municipais que, até então, vinham sendo julgadas inconstitucionais por vício de origem, e que passaram a ser consideradas como de possível deflagração por membros do Poder Legislativo, especialmente quando possuem conteúdo de intenso teor constitucional. A exemplo, já foram tidas como constitucionais leis municipais, de iniciativa parlamentar, que determinaram ao Poder Executivo a publicação, em seu site institucional, de contratos e atos administrativos, bem como de listas de espera para atendimento clínico no SUS.



# Câmara Municipal de São Pedro

## Estado de São Paulo

No presente caso, embora aparentemente a medida legislativa possa interferir reflexamente na atividade administrativa, é notório que sua matéria traz conteúdos caros ao Ordenamento Jurídico pátrio, em especial quanto à aplicação dos princípios da publicidade e da transparência da gestão pública. Nesse sentido, **entende-se pela ausência de vício de iniciativa.**

O artigo 18 da Constituição Federal de 1988, inaugurando o tema da organização do Estado, prevê que “*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.*”. O termo “autonomia política”, sob o ponto de vista jurídico, congrega um conjunto de capacidades conferidas aos entes federados para instituir a sua organização, legislação, administração e governo próprios.

A autoadministração e a autolegislação, configurando um conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os Municípios, são tratadas no artigo 30 da Lei Maior, nos seguintes termos:

*Art. 30. Compete aos Municípios:*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;*

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

A medida pretendida por meio da propositura nº 032/2021 em análise se insere, indubitavelmente, no interesse local pois, além de veicular matéria não atrelada às competências legislativas privativas da União (artigo 22, CF/88), estabelece um novo instrumento de garantia dos direitos à publicidade e à transparência da gestão pública, diretrizes que possuem amparo constitucional nos princípios da administração pública (artigo 37, *caput*, CF/88).

Quanto à matéria de fundo, não há qualquer violação ao conteúdo material da CF/88, sendo que o seu artigo 37, prevê:

*“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...”*

Mais especificamente, o § 3º, II, do art. 37 da CF/88 estabelece um comando para que lei infraconstitucional discipline “*as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII*”.



# Câmara Municipal de São Pedro

## Estado de São Paulo

É relevante recordar o artigo 5º, inciso XXXIII, da CF/88, que prevê o direito fundamental ao acesso à informação, nos seguintes termos:

*“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”.*

Percebe-se, assim, que a propositura em análise está em consonância com o regramento constitucional sobre transparência da gestão pública. Além disso, a determinação que se pretende instituir também encontra amparo na legislação infraconstitucional.

A Lei Federal nº 12.527/2011, que regula o direito ao acesso a informações previsto no artigo 5º, inciso XXXIII, da CF/88, disciplina os procedimentos a serem observados pela União, Estados, DF e Municípios para a garantia dessa prerrogativa pública. Destaca-se seu art. 3º, que institui as diretrizes da publicidade das informações de interesse coletivo ou geral:

*Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:*

*I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;*

*II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;*

*III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;*

*IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;*

*V - desenvolvimento do controle social da administração pública.*

Diante do exposto, sob os aspectos da *competência* e da *constitucionalidade material* da proposta com a Constituição Federal de 1988, não se vê a ocorrência de óbices à tramitação.

Passa-se a enfrentar, especificamente, a questão da iniciativa para a propositura do projeto de lei nº 032/2021. É cediço, na seara jurídica, que a iniciativa para a deflagração do processo legislativo, em regra, é comum. A iniciativa privativa, por ser uma norma de natureza restritiva, é exceção, sendo válida a lição segundo a qual as exceções devem ser interpretadas de forma restritiva.



# Câmara Municipal de São Pedro

## Estado de São Paulo

Diante de tal argumento, entende-se que as hipóteses de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo são apenas e tão somente aquelas previstas no texto constitucional nos arts. 93, caput; 96, I e II; 127, § 2º; 51, IV; 52, XIII; 73, caput c/c 96; 61, § 1º; 165, I a III.

O rol de iniciativas privativas do Chefe do Poder Executivo, portanto, é estrito e não admite interpretação ampliativa; não poderá o intérprete da Constituição chegar a uma conclusão que altere a repartição de funções constitucionalmente estabelecidas pelo constituinte originário, como é o caso da separação de poderes.

O artigo 61, § 1º, da CF/88 não prevê restrição expressa à deflagração de projeto de lei, por parlamentar, estabelecendo a obrigação de o Poder Público assegurar publicidade às listas de espera para as vagas em creches e escolas da educação infantil e do ensino fundamental.

A propósito, essa específica matéria já foi levada a julgamento em ações diretas de inconstitucionalidade, cujo questionamento versou, exatamente, sobre a existência de vício formal de origem (reserva de iniciativa da proposta ao Chefe do Executivo) na instituição do dever de dar publicidade às listagens de vagas na rede pública de ensino.

Exemplificando, na ADI 2017779-07.2018.8.26.0000/SP, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo analisou a constitucionalidade da Lei Municipal nº 5.328/2017, do Município de Taubaté, de iniciativa parlamentar, e que dispunha sobre a obrigatoriedade de divulgação da lista de espera das creches municipais. Entendeu o colegiado que:

*“Da leitura do texto da lei vergastada não se depreende, como pretende o autor, invasão de competência do Executivo, pois, matéria de competência privativa do Alcaide são (...) os projetos de lei que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. (...) Ora, o ato impugnado, ao estabelecer a divulgação por meio de sítio eletrônico, se insere naquelas de iniciativa comum, vale dizer, tanto de competência do Poder Executivo, quanto do Poder Legislativo”.*



# Câmara Municipal de São Pedro

## Estado de São Paulo

Depreende-se, do exposto, que o simples fato de a norma estar *direcionada* ao Poder Executivo não implica, por si só, que ela deva ser de iniciativa do chefe do Executivo Municipal, sob pena de engessamento do Poder Legislativo, em franco desprestígio à sua elevada função institucional no Estado de Direito.

Se toda a iniciativa de norma capaz de gerar algum tipo de despesa à Administração fosse reservada ao chefe do Executivo, até mesmo a disciplina relativa ao nome de logradouros públicos seria suprimida do Poder Legislativo, tendo em vista a necessidade de confecção de novas placas, sua colocação nos locais próprios, etc. o que evidencia a insubsistência da premissa invocada.

Tampouco o diminuto custo a ser arcado pelo Município decorrente da implementação da lei poderia implicar algum tipo de empecilho à sua validade, pois a Administração pode se desonerar da obrigação de divulgação de forma bastante econômica e racional, já dispondo previamente de todo o aparato administrativo para a fiel execução do comando legal.

### CONCLUSÃO

Diante do exposto, considerando-se ser a propositura dotada de constitucionalidade formal e material, OPINO pela viabilidade de sua tramitação em Plenário.

Caberá à *Comissão de Justiça, Redação, Finanças e Orçamento* emitir parecer final em relação ao projeto de lei ora em epígrafe.

No que tange ao mérito, ficará a cargo de deliberação do colegiado desta Casa que, no uso de sua função legislativa, verificará a viabilidade da presente proposição, respeitando as formalidades legais e regimentais.

É o entendimento.

São Pedro, 08 de março de 2021.

**THELMA BELO ANACLETO DOS SANTOS**  
PROCURADORA JURÍDICA