



PARECER JURÍDICO n° 011/2023

Processo Legislativo – Projeto de Lei Ordinária n° 03/2023-E

Assunto: Projeto de Lei que altera dispositivos de lei que dispõe sobre a criação da Imprensa Oficial do Município da Estância Turística de São Roque.

Ementa: PROCESSO LEGISLATIVO. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ALTERAÇÃO NA LEGISLAÇÃO QUE INSTITUIU A IMPRENSA OFICIAL DO MUNICÍPIO. INCLUSÃO DO PODER LEGISLATIVO E DE ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA DE FORMA EXPRESSA.

1. Constitucionalidade formal. Matéria de interesse local, autoria legítima por se tratar de matéria relacionada a atribuição de órgãos do Poder Executivo Municipal (Imprensa Oficial) e ausência de reserva de lei complementar.
2. Constitucionalidade material. Propositura que homenageia o princípio da publicidade ampliando a publicização dos atos oficiais do Poder Legislativo e da administração indireta, permitindo maior controle social das políticas governamentais. Inexistência de lesão ao Princípio da Separação de Poderes, pois a propositura não altera as funções dos Poderes do Município, nem concentra quaisquer poderes, não realizando qualquer alteração no Sistema de Freios e Contrapesos. A alteração tão somente permite a cooperação institucional para viabilizar a publicidade no Diário Oficial do Município.
3. Compatibilidade com a legislação federal. A propositura se amolda às diretrizes e disposições da legislação federal, em especial das Leis federais n° 14.129/21, 12.527/2011, 10.520/02 e 14.133/21.
3. Parecer favorável.

RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei Ordinária, de autoria do Chefe do Poder Executivo, que tem por finalidade de alterar a Lei Municipal n° 5.062, de 09 de dezembro de 2019, propondo incluir na Imprensa Oficial do Município os atos do Poder Legislativo e, ainda, esclarecendo que a publicidade dos atos do Poder Executivo também compreende os atos das entidades componentes da Administração Indireta do Município.

Houve pedido de tramitação sob regime de urgência na Mensagem n° 03/2023.

O projeto foi protocolado no Sistema *Siscam* no dia 25/01/2023, estando pautado para a 1ª Sessão Extraordinária de 2023, programada para acontecer no dia 27/01/2023, conforme Resumo de Expediente.

É o relatório.

Passo a opinar.



I - DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA PROPOSITURA

a) Da constitucionalidade formal orgânica

A repartição de competências na Constituição Federal é regida pelo princípio da predominância do interesse, vetor da distribuição de competências dos entes federados no ordenamento jurídico brasileiro, sendo de competência da União os assuntos interesse nacional, de competência dos Estados os assuntos de interesse regional e de competência dos Municípios os assuntos de interesse local.

O Min. Alexandre de Moraes, redator do Acórdão no Recurso Extraordinário com Agravo 649.379-RJ (Tema 491 do STF), expôs de forma precisa o lugar especial que o Município ocupa na constelação de competências prevista na Carta Magna brasileira:

“O legislador constituinte de 1988, atento a essa evolução, bem como sabedor da tradição centralizadora brasileira, tanto obviamente nas diversas ditaduras que sofremos, quanto nos momentos de normalidade democrática, instituiu novas regras descentralizadoras na distribuição formal de competências legislativas, com base no princípio da predominância do interesse, e ampliou as hipóteses de competências concorrentes, além de fortalecer o Município como polo gerador de normas de interesse local” (Trecho do voto do Min. Alexandre de Moraes no ARE 649.379-RJ, p. 10¹).

Sobre o princípio da predominância do interesse também se manifestou o Supremo Tribunal Federal, conforme trecho da ementa do julgado no Recurso Extraordinário 1.151.237 (Tema 1070), no sentido de que “as competências legislativas do município caracterizam-se pelo princípio da predominância do interesse local, que, apesar de difícil conceituação, refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às suas necessidades imediatas”.

Neste sentido, dispõe a Constituição Federal que compete aos Municípios, dentre outras competências: “legislar sobre assuntos de interesse local” (art. 30, inciso I) e “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber” (art. 30, inciso II).

¹ Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754831281>. Acesso em: 25 ago. 2022.



No caso, a propositura trata de demanda da administração local, qual seja, a expansão da abrangência das publicações pela imprensa oficial do Município, que passará a englobar publicações do Poder Legislativo.

Deste modo, quanto à constitucionalidade formal orgânica não há o que opor ao projeto, uma vez que amparado pelo art. 30, inciso I, da Constituição Federal.

b) Da constitucionalidade formal subjetiva

O projeto de lei afeta matéria relacionada à organização fazendária do Município, sendo, portanto, de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do que preveem o art. 61, §1º, inciso II, alíneas *a* e *b*, da Constituição Federal, o art. 24, §2º, incisos 1 e 2, da Constituição Estadual e art. 60, §3º, incisos I e II da Lei Orgânica do Município:

“Art. 61. [...]

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

[...]

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;”

“Artigo 24 [...]

§2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX;”

“Art. 60.

§ 3º São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que:

I - criem cargos, funções ou empregos públicos, fixem ou aumentem vencimentos ou vantagens dos servidores da Administração direta, autárquica ou fundacional;

[...]

III - criem, alterem, estruturam as atribuições dos órgãos da Administração direta, autárquica ou fundacional”.

Ademais, ainda que não fosse projeto de lei de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, este possui iniciativa geral para a propositura de leis, conforme se extrai do



art. 61 da Constituição Federal, art. 24 da Constituição Estadual e art. 60 da Lei Orgânica do Município.

Deste modo, não há qualquer inconstitucionalidade formal subjetiva.

c) Da constitucionalidade formal objetiva

A propositura não se encontra em qualquer das hipóteses que exigem lei complementar na Constituição Federal, bem como na Lei Orgânica do Município².

Deste modo, a espécie normativa adequada é a Lei Ordinária, estando, portanto, neste aspecto, totalmente de acordo com a ordem constitucional vigente.

II – DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DA PROPOSITURA E COMPATIBILIDADE COM A LEGISLAÇÃO FEDERAL

a) Da Conformidade com o Princípio da Publicidade (art. 37, *caput* e §1º).

O Princípio da Publicidade, no art. 37, *caput*, da Constituição Federal foi alçado ao *status* de Princípio Constitucional Explícito da Administração Pública³. O art. 37, §1º, da Constituição Federal é ainda mais explícito ao enfatizar a importância da publicidade dos atos administrativos, destacando seu caráter informativo: “A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos”.

Além da natureza informativa, a publicidade em imprensa oficial permite um maior controle social pela população, expandindo a participação cidadã no

² Parágrafo único. São leis complementares, além de outras indicadas nesta Lei, as que disponham sobre:
I - uso e ocupação do solo;
II - obras públicas e particulares;
III - matéria e tributos municipais;
IV - política de desenvolvimento urbano.

³ “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:”

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | **Site:** www.camarasaoroque.sp.gov.br | **Site:** www.camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

acompanhamento da legalidade e legitimidade das políticas governamentais. Neste sentido, leciona Rafael Carvalho Rezende Oliveira:

“O princípio da publicidade impõe a divulgação e exteriorização dos atos do Poder Público (art. 37 da CRFB e art. 2º da Lei 9.784/1999). A visibilidade (transparência) dos atos administrativos guarda estreita relação com o princípio democrático (art. 1º da CRFB), possibilitando o exercício do controle social sobre os atos públicos. A atuação administrativa obscura e sigilosa é típica dos Estados autoritários”⁴.

Na mesma esteira é lição de Hely Lopes Meirelles: “O princípio da publicidade dos atos e contratos administrativos, além de assegurar seus efeitos externos, visa a propiciar seu conhecimento e controle pelos interessados diretos e pelo povo em geral [...]”⁵.

Importante, ainda, reforçar que, no Século XXI, não se tem apenas exigido a mera publicidade por veículos impressos, mas tem se incentivado que as publicações oficiais sejam realizadas também por meio eletrônico.

Seguindo esta tendência, no dia 29 de março de 2021, foi publicada a Lei federal nº 14.129/21, dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública. Dentre os princípios e diretrizes trazidos pela mencionada lei, destacam-se: “a desburocratização, a modernização, o fortalecimento e a simplificação da relação do poder público com a sociedade, mediante serviços digitais, acessíveis inclusive por dispositivos móveis”; “a possibilidade aos cidadãos, às pessoas jurídicas e aos outros entes públicos de demandar e de acessar serviços públicos por meio digital, sem necessidade de solicitação presencial”; “a transparência na execução dos serviços públicos e o monitoramento da qualidade desses serviços; e o incentivo à participação social no controle e na fiscalização da administração pública”.

A inclusão da possibilidade de publicação dos atos oficiais do Poder Legislativo em Diário Oficial eletrônico do Município vai ao encontro das diretrizes mencionadas, haja vista que concentra e simplifica o acesso a informações (art. 3º, inciso I, da Lei federal nº 14.129/21), promove maior transparência dos serviços

⁴ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 34.

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 96.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | www.camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

públicos (art. 3º, inciso IV) e incentiva a participação social no controle e na fiscalização da administração pública (art. 3º, inciso V).

A propositura, além de promover o princípio da publicidade e seguir diretrizes da Lei federal 14.129/21, também promove o direito ao acesso à informação (art. 5º, inciso XXXIII da Constituição Federal. Sobre este assunto, a Lei de Acesso à Informação (Lei federal nº 12.527/2011) preceitua que como princípio básico a “divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações”, “utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação” e o “desenvolvimento do controle social da administração pública”, estando, desta forma, a propositura ora analisada compatível com estas diretrizes.

Finalmente, importante trazer à cotejo que a legislação que trata das contratações públicas exige a publicidade em diário oficial, confira as disposições da Lei federal 10.520/02 e da Lei federal nº 14.133/21:

“Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

I - a convocação dos interessados será efetuada por meio de publicação de aviso em diário oficial do respectivo ente federado ou, não existindo, em jornal de circulação local, e facultativamente, por meios eletrônicos e conforme o vulto da licitação, em jornal de grande circulação, nos termos do regulamento de que trata o art. 2º;” (Lei 10.520/02)

“Art. 54. A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

[...]

§ 1º Sem prejuízo do disposto no caput, é obrigatória a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, bem como em jornal diário de grande circulação” (Lei federal nº 14.133/21).

Deste modo, a inclusão do Poder Legislativo como usuário da Imprensa Oficial permite a fiel observância da Lei e permite a maior publicidade dos editais de licitação e avisos de dispensa.

Assim, sob o aspecto da publicização dos atos oficiais, a propositura se encontra compatível com o que dispõe a Constituição Federal, bem como a legislação federal que rege a matéria.



b) Da inexistência de afronta ao Princípio da Separação de Poderes (art. 2º da Constituição Federal)

O Princípio da Separação de Poderes remonta aos escritos de Montesquieu e dos Federalistas e visavam a construção de uma estrutura estatal em que não haja concentração de poderes em um único órgão a fim de assim evitar comportamentos tirânicos. Neste sentido, o constitucionalismo americano criou o sistema *Checks and Balances* (“Freios e contrapesos”), onde não há apenas a separação de poderes entre os departamentos constitucionais, mas também o mútuo controle entre eles.

Seguindo esta herança, estabelece o art. 2º da Constituição Federal que: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

Todavia, tal princípio não pode ser interpretado de modo a excluir o fato de que os Poderes são órgãos e tal como órgãos, fazem parte do mesmo corpo. Aliás, o próprio Constituinte pareceu ter esta consciência ao dizer que os Poderes da República não só são independentes como são harmônicos entre si. O que o Constitucionalismo pretende é evitar a concentração de poderes, o que não significa que os Poderes não possam cooperar.

A partir dos elementos acima expostos, infere-se que a propositura, ao incluir a possibilidade do Poder Legislativo de publicar seus atos oficiais na Imprensa Oficial, não visa agredir a Separação dos Poderes, mas permitir a cooperação institucional entre os Poderes, permitindo que o Poder Legislativo utilize a estrutura e *expertise* do Poder Executivo para ampliar sua publicidade oficial.

Além disso, os dispositivos do projeto em apreço não dizem que a publicidade é compulsória, mas apenas estabelecem que a Imprensa Oficial do Município também possui a finalidade de publicar atos do Poder Legislativo, criando, portanto, permissivo legal para que o Poder Legislativo encaminhe seus atos para publicação na Imprensa Oficial.



III – ASPECTOS DE DIREITO FINANCEIRO

A Mensagem do Projeto de Lei não esclarece se as alterações gerarão despesas efetivas ao erário público municipal ou, se caso existam, se estas são “irrelevantes”.

O art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece os documentos necessários à instrução da criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental, exigindo a “estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes” e “declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias”.

Todavia, o §3º do art. 16 da lei complementar mencionada ressalva destas obrigações “a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias”.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias 2023 (Lei Municipal nº 5.494, de 29 de julho de 2022), em seu art. 15, estabelece que se considera despesa irrelevante aquela que não ultrapassa o montante dos art. 24, incisos I e II, da Lei Federal nº 8.666/93. O montante previsto no art. 24, inciso I, da Lei federal nº 8.666/93, atualizado pelo Decreto federal nº 9.412, de 18 de junho de 2018, é de R\$ 17.600,00 (dezessete mil e seiscentos reais).

Os contratos da Câmara Municipal para publicação de atos oficiais em jornal local não ultrapassam o montante de R\$ 17.600,00 (dezessete mil e seiscentos) reais, tendo em vista que o Contrato nº 01/2022⁶ possuía valor estimado de R\$ 17.250,00 (dezessete mil e duzentos e cinquenta) reais e o Contrato nº 01/2023⁷ possui valor estimado de R\$ 17.200,00 (dezessete mil e duzentos). Desta maneira, no que toca à extensão da publicidade oficial à Câmara Municipal, à primeira vista, caso haja efetiva geração de despesas, parece tratar-se de despesa irrelevante por não ultrapassar o montante de R\$ 17.600,00 (dezessete mil e seiscentos) reais anuais.

⁶ Disponível em: <http://www.camarasaoroque.sp.gov.br/wp-content/uploads/2022/01/Contrato-nr-01-2022-Publicacao-de-Atos-Oficiais.pdf>. Acesso em: 27/01/2023.

⁷ Disponível em: <http://www.camarasaoroque.sp.gov.br/wp-content/uploads/2023/01/Contrato-N01-de-02-01-2023-Publicacao-de-Jornal.pdf>. Acesso em: 27/01/2023.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Em relação à extensão das publicações às entidades da administração indireta, não há que se cogitar, ao menos no âmbito da análise abstrata da lei, em criação de despesas, haja vista que a alteração é meramente de caráter redacional, uma vez que o conceito de Poder Executivo já abrange implicitamente as entidades da Administração Pública indireta.

Assim, não vislumbro elementos suficientes para exigir as formalidades do art. 16 da LRF em razão da ressalva prevista em seu §3º.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, opino pela regularidade jurídica do Projeto de Lei Ordinária nº 03/2023-E por estar de acordo com as disposições constitucionais e legais vigentes.

Em termos de prosseguimento, estão dispensadas as formalidades regimentais, inclusive a de pareceres das Comissões Permanentes em função do período de recesso (art. 181, § 5º, RI).

Este parecer possui caráter meramente opinativo, estando sujeito à livre apreciação dos nobres Edis.

É o parecer, salvo melhor juízo.

São Roque/SP, 27 de janeiro de 2023.

Jônatas Henriques Barreira
Procurador Jurídico