



PARECER JURÍDICO: 041/2021

AUTORIDADE CONSULENTE: Presidente da CMI

REFERÊNCIA: Projeto de Lei n. 5.347/2021

EMENTA: “Dispõe sobre a divulgação da lista dos credores do Poder Legislativo Municipal e dá outras providências.”.

I – RELATÓRIO:

Versam os presentes autos sobre consulta formulado pelo Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Imbituba, Vereador Humberto Carlos dos Santos, através da Comissão de Fin. Orc. Trib. Transp. Obr. Urb. Agric. Pesca e Fiscaliz., solicitando a esta Assessoria Jurídica parecer acerca da constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei n. 5.347/2021, que dispõe sobre a divulgação da lista dos credores do Poder Legislativo Municipal e dá outras providências, **especialmente se a matéria tratada está em consonância com a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD); se não há vício de iniciativa face a informação técnica que o projeto ensejará em despesas.**

Em 24 de junho de 2021, foi emitido Parecer Jurídico à Comissão de Legislação, Constituição, Justiça e Redação Final favorável à tramitação do Projeto de Lei. No dia 06 de agosto, retornou solicitação de parecer pela Comissão de Fin. Orc. Trib. Transp. Obr. Urb. Agric. Pesca e Fiscaliz. para versar sobre a adequação da proposição com a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.

É o Relatório. Segue o Parecer.

II – DOS FUNDAMENTOS:

Ab initio, relativamente aos requisitos formais e a verificação do aspecto legal e constitucional da matéria contida na proposição, o Parecer Jurídico 029/2021 outrora exarado à Comissão de Legislação, Constituição, Justiça e Redação Final, assim concluiu:

Nesse sentido, entendo pela constitucionalidade do Projeto de Lei no que toca a iniciativa, não havendo vício. Ademais, no que diz respeito ao mérito, também nenhum óbice há no projeto de lei aqui examinado, vez que adequado e bem inserido no ordenamento jurídico brasileiro. Quanto a legalidade, não há nada que possa macular o Projeto de Lei n. 5.347/2021.

Portanto, passemos a análise dos questionamentos trazidos a novo exame.



Inicialmente, oportuno tecer alguns comentários acerca da natureza dos pareceres no âmbito do Processo Legislativo. Como é sabido, o parecer caracteriza-se como um ato opinativo. O parecer, em regra, não vincula o Vereador e/ou Comissões, possuindo estes, a liberdade de seguir a opinião disposta ou não, devendo se manifestar acerca da conveniência, oportunidade, interesse público, de forma soberana e independente.

Aportou nessa Assessoria Jurídica Comunicação Interna requerendo parecer do Projeto de Lei, a fim de que seja avaliada se a matéria prenunciada está compatível com a novel Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) e sobre a constitucionalidade e legalidade da proposição, uma vez que a sua execução demanda custos ao ente.

Isto porque em razão da reunião inerente à Comissão ocorrida em 05 de agosto, seus membros indagaram sobre a legalidade do art. 2º, inciso I, do Projeto de Lei, no que toca a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Como se não bastasse isso, com a presença dos Chefes de Departamento Financeiro, Administrativo e Técnico de Informática desta Casa, a Assessoria Jurídica tomou conhecimento de informações até então desconhecidas, especialmente que para a inserção dos dados previstos no Projeto de Lei, se faz necessária adequação do sistema/software, o que acarreta custos tanto para o Poder Legislativo quanto para o Executivo.

In casu, o projeto em epígrafe pretende estabelecer a obrigatoriedade de divulgação da ordem cronológica de pagamento aos credores nos sítios eletrônicos e nas redes sociais oficiais do Poder Legislativo. De acordo com a justificativa apresentada pelo autor propositor, caso haja inobservância dessa ordem, a autoridade ordenadora da despesa deverá ser responsabilizada, segundo o artigo 337-H, do Código Penal.

Destarte, entendemos que a proposição em apreço necessita de ajustes pontuais.

A previsão, nos moldes acima descritos, de critério cronológico para pagamento devido aos credores é tema que não escapa à iniciativa legislativa outorgada ao parlamentar, fazendo aparentar, em análise superficial, que se trataria de matéria de iniciativa privativa dos chefes dos respectivos poderes, contudo, não traz alteração quanto ao direito subjetivo dos credores ao recebimento da respectiva, mas tão somente introduz aprimoramento aos respectivos órgãos e poderes de seguir determinado critério na observância desse direito.

Se o Legislativo/Executivo 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, nota-se que os artigos do projeto não avançam na área daquilo que se conhece como “reserva da administração”.



A medida pretendida vem ao encontro de todo o arcabouço jurídico relacionado ao acesso à informação, direito fundamental que deve ser assegurado a todos os cidadãos com o fim de possibilitar o controle de legitimidade dos atos administrativos. Noutro giro, compulsa-se que o Projeto de Lei aperfeiçoa ato governamental que gera despesa, devendo estar acompanhado do impacto orçamentário e financeiro.

Colhe-se que a presente proposição cria despesas e deve cumprir com a determinação constante no artigo 113, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que assim prevê: *Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.*

Outrossim, cumpre destacar que a ausência de indicação da fonte de recursos para custeio das despesas inexoráveis ao projeto que pretende instituir afronta o exigido pelos artigos 15, 16 e 17 da Lei Complementar Federal 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal.

Desta forma, evidente que a matéria em apreço cria despesas ao Poder Público, a teor do que dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101, de 4 de maio de 2000), *in verbis*:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - **estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;**

II - **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.**

(...) (grifo nosso).

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. (Vide ADI 6357)

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)



§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º **Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.** (Grifo nosso).

Neste norte, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina decide pela necessidade de realização de estudo de impacto financeiro e orçamentário no curso do processo legislativo para a sua aprovação. Vejamos:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR DO MUNICÍPIO DE MORRO DA FUMAÇA/SC. PREVISÃO DE ISENÇÃO FISCAL PARA PORTADORES DE DETERMINADAS DOENÇAS. ALEGADO VÍCIO DE INICIATIVA. INSUBSISTÊNCIA. INICIATIVA CONCORRENTE DO PODER LEGISLATIVO E EXECUTIVO PARA PROPOR NORMAS DE DIREITO TRIBUTÁRIO. EXEGESE DA TESE DE REPERCUSSÃO GERAL N. 682/STF. APONTADA TRANSGRESSÃO A PRECEITO DE RESPONSABILIDADE FISCAL. SUBSISTÊNCIA. DESRESPEITO AO DISPOSTO NO ARTIGO 113, DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS. **NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE ESTUDO DE IMPACTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. NORMA CONSTITUCIONAL FEDERAL DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA.** APLICABILIDADE A TODOS OS NÍVEIS FEDERATIVOS. PRECEDENTE DO STF (ADI N. 5.816). INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CONFIGURADA. ACÇÃO JULGADA PROCEDENTE. "A **Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio** da atividade financeira do Estado, dirigi-se a todos os níveis federativos." (STF, ADI 5816, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 05/11/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-257 DIVULG 25-11-2019 PUBLIC 26-11-2019) (TJSC, Direta de Inconstitucionalidade (Órgão Especial) n. 5009213-38.2019.8.24.0000, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Denise Volpato, Órgão Especial, j. **19-08-2020**). (g.n).

Importante ressaltar que, com base em recentes estudos e jurisprudências nos Tribunais Pátrios, esta Assessoria Jurídica assentou o entendimento, a fim de evitar qualquer insegurança jurídica, de que as proposições que disciplinem sobre criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete despesa deverão ser acompanhadas de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos subsequentes.

Não obstante, nos termos narrados, o parecer em referência tem por base questionamentos sobre a maneira de divulgação dos dados pertencentes das pessoas com as quais o Poder Legislativo detém relacionamentos de ordem jurídico-administrativa, no sentido de dar concretude ao princípio da transparência que dita sua atuação.



Do escopo da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, o Brasil passou a contar com legislação específica tendente à proteção de dados pessoais e privacidade das pessoas naturais em plataforma física, digital ou qualquer outro meio.

Da simples leitura do artigo 1º da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018) depreende-se que o foco de proteção da norma jurídica é a pessoa natural contra o tratamento ilegal de seus dados pessoais que possam acarretar prejuízo aos direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade, realizados por qualquer pessoa, seja ela outra pessoa natural ou pessoa jurídica de direito público ou privado.

De mais a mais, determina a Lei que o tratamento de informações deva ser realizado para propósitos específicos, explícitos e informados ao titular. Em linhas gerais, a edição da norma decorre, sobretudo, da proteção de direitos pessoais que já encontravam, ao menos desde a Constituição da República de 1988, previsão expressa no ordenamento jurídico brasileiro, no caso o direito fundamental à privacidade e à propriedade sobre dados pessoais.

O tratamento de dados pessoais recebeu atenção especial na Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à informação – LAI). Essa lei regulamenta outra garantia fundamental, prevista no artigo 5º, inciso XXXIII (CF/88): o direito à informação. A LAI delimita princípios de proteção aos dados nos incisos II e III do artigo 6º. Ainda, segundo esses dispositivos, deve haver cuidado específico para preservar a privacidade dos indivíduos conforme dispõe o artigo 31 da referida norma.

Assim sendo, na LAI, esse é o principal fator para relativizar a proteção da informação pessoal. Nesse modelo, a publicidade de inúmeros dados pessoais, embora tenha o condão de invadir a privacidade, é admitida em nome da transparência pública. Um exemplo é a publicação nominal da remuneração dos servidores. Embora tal informação possa ser considerada privada, nomes e vencimentos dos agentes públicos são publicados devido à relevância de tais informações, visto que concentram grande parcela dos gastos públicos. O servidor público tem sua esfera de informações pessoais reduzida em nome do controle, em conformidade com o que decidiu o Supremo Tribunal Federal.

Observa-se que a LGPD se apresenta como instrumento regulador da LAI. Portanto, nenhuma disposição de transparência e acesso à informação foi derogada, mas alguns requisitos deverão ser observados a fim de garantir que o trato com os dados pessoais seja feito para atingir o cumprimento de disposições legais expressas.

Conclui-se, portanto, que o estabelecimento correto e obrigatório de uma ordem cronológica voltada a regular, conforme a impessoalidade e isonomia, a realização de despesas públicas ligadas a contratações administrativas é essencial à segurança jurídica dos credores,



possibilitando maior confiança na postura da Administração. A regra, segundo a Lei de Acesso à Informação, é a transparência, mas será necessário conciliá-la com a proteção de dados pessoais.

Dessa forma, sugere-se emenda ao Projeto de Lei com as seguintes alterações: a) a divulgação do nome completo com a descaracterização do número do CPF ou CNPJ do credor da despesa pública e ocultação do endereço residencial, a fim de evitar seu uso indevido por terceiros; b) a ocultação dos dados adicionais referentes aos representantes legais do órgão, entidade, ou contratado, quando o endereço institucional ou comercial não decorram da relação da pessoa com o órgão/poder.

Com a emenda sugerida alhures, dá-se concretude aos ditames vindouros da LGPD e, ainda, prevalece o dever de transparência sedimentado na Lei de Acesso à Informação.

Nesse sentido, entendo pela constitucionalidade do Projeto de Lei no que toca a iniciativa, não havendo vício. Ademais, no que diz respeito ao mérito, também nenhum óbice há no projeto de lei aqui examinado, vez que adequado e bem inserido no ordenamento jurídico brasileiro. Quanto a legalidade, precisa ser aperfeiçoado na redação, com a emenda sugerida, para conteúdo à LGPD, bem como instruído de documento exigido pela LC 101/100, com a apresentação de relatório de impacto e declaração do ordenador, de tal sorte que não venha a macular o Projeto de Lei n. 5.347/2021.

III - CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a convicção dos membros desta Câmara, e assegurada a soberania do Plenário, **opino pela legalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei n. 5.347/2021, com a emenda sugerida e desde que haja a apresentação de relatório de impacto e declaração do ordenador de despesa.**

Ademais, frisa-se que se trata de um parecer com caráter meramente opinativo¹. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito:

¹ CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. (...) II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (STF, MS 24631 / DF - DISTRITO FEDERAL, Tribunal Pleno, Min. JOAQUIM BARBOSA, Dje 09/08/2007)



“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

É o Parecer.

À consideração superior.

Imbituba/SC, 10 de setembro de 2021.

Assessora Jurídica da Presidência
OAB/SC 46.707