



PARECER JURÍDICO: 004/2024

AUTORIDADE CONSULENTE: Presidente da CMI

REFERÊNCIA: Projeto de Lei Ordinária n.º 5567/2023

Ementa: “*PROJETO DE LEI. POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA ATIVA E DADOS ABERTOS DAS ESCOLAS E CENTROS DE EDUCAÇÃO INFANTIL DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE IMBITUBA. VIABILIDADE. CONSTITUCIONALIDADE.*”

I – RELATÓRIO

Versam os presentes autos sobre consulta formulada pelo Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Imbituba, Vereador Deivid Rafael Aquino, através da Comissão de Constituição e Justiça, solicitando a esta Assessoria Jurídica parecer acerca da constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei Ordinária n.º 5567/2023, que “*Institui a Política de Transparência Ativa e Dados Abertos das Escolas e Centros de Educação Infantil da Rede Pública Municipal de Imbituba, e dá outras providências.*”

O Projeto de Lei em comento foi protocolado na Câmara Municipal de Imbituba em 10 de novembro de 2023, sendo lido em Plenário para a devida publicidade no dia 16/11/2023, posteriormente (17/11/2023), foi encaminhado para Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final, que, por seu turno, solicitou parecer a esta assessoria.

É o Relatório. Segue o Parecer.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, no que diz respeito aos requisitos formais e a verificação do aspecto legal da competência para propor a matéria, percebe-se a legalidade em perfeita ordem, vez que a iniciativa da propositura segue todas as formalidades legais.



Nos moldes do que prevê o art. 70¹ da Lei Orgânica do Município de Imbituba, o Senhor Vereador é competente para propor o Projeto de Lei.

Ademais, o Projeto de Lei em análise não se refere à matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal previstas no art. 72², da Lei Orgânica do Município.

Com efeito, os termos do Projeto de Lei em questão não têm o condão de extinguir ou modificar órgão administrativo, tampouco conferem nova atribuição a órgão da administração pública e também não geram novas despesas ou encargos à administração.

Em vista disto, a proposta está dentro da alçada constitucional do legislativo municipal, cuja competência para iniciativa parlamentar é legítima, encontrando-se regular e em ordem a tramitação deste Projeto de Lei.

Em análise a tais disposições, o projeto não encontra óbice na Constituição Federal, Constituição Estadual e Lei Orgânica Municipal, pois o Poder Legislativo tem competência para iniciativa na proposição do Projeto da Lei em questão, visto não se tratar de matéria de competência privativa de outro Poder (art. 61, *caput*, Constituição Federal, art. 50, *caput*, da Constituição do Estado de Santa Catarina e art. 70 da Lei Orgânica do Município de Imbituba).

No caso, o projeto de lei em análise objetiva à instituição de política de transparência ativa e dados abertos das escolas e centros de educação infantil da rede pública municipal de Imbituba.

¹ Art. 70 - A iniciativa das Leis Complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador, Comissão Permanente da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, representados, no mínimo, por 5% (cinco por cento) do total do número de eleitores do Município.

² Art. 72 - São de iniciativa exclusiva do Prefeito as Leis que disponham sobre:

- I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- II - servidores públicos do Poder Executivo, da administração indireta e autarquias, seu Regime Jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- III - criação, estruturação e atribuições das Secretárias, Departamentos ou Diretório equivalentes e órgãos de administração pública;
- IV - matéria orçamentária e que autorize a abertura de crédito ou conceda auxílio e subvenções.

Parágrafo Único - Não será admitido aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, ressalvado o disposto nos § 3º e § 4º do Artigo 166 da Constituição Federal.



A medida pretendida, conforme exposição de motivos anexa, busca dar publicidade aos dados que a Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esporte - SEDUCE, já possui/utiliza, disponibilizando esses dados para os munícipes de forma ampla e clara, por meio do *site* oficial do município, como forma de atender a legislação de acesso à informação, viabilizando a efetiva participação e fiscalização pelos cidadãos no âmbito das escolas e centros de educação infantil municipais.

O artigo 30³, incisos I e II, da Constituição Federal atribui aos municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local e de complementar a legislação federal e estadual no que couber, sendo a instituição de uma política de transparência e abertura de dados das escolas e centros de educação infantil da rede pública municipal de Imbituba um tema que, por sua natureza, apresenta contornos locais e específicos, justificando a iniciativa do Legislativo Municipal em sua regulamentação.

Registre-se que o princípio da publicidade, previsto no Art. 37⁴ da Constituição Federal de 1988, configura-se como um dos pilares da Administração Pública brasileira, assegurando o direito à informação e o controle social. Através da publicidade, os atos administrativos são tornados públicos, permitindo que a sociedade acompanhe e avalie as ações do Estado.

Ademais, a proposição em tela está em consonância com a Lei Federal nº 12.527/2011, que regula o acesso a informações dispondo sobre os procedimentos a serem observados também em âmbito municipal.

Dispõe o artigo 3º da lei supracitada:

*“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;***

³ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

⁴ 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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Rua Ernani Cotrin, n.º 555 – Centro – Imbituba/SC – CEP 88780-000

Fone: (48) 3255-1178 / (48) 3255-1625 / (48) 3255-1733 – site: www.imbituba.sc.leg.br



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.” (sem destaque no original)

Também o artigo 6º da referida Lei de acesso à informação prevê:

“Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:

I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;

II - proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e

III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.” (sem destaque no original)

Vale ressaltar que o Plano Municipal de Educação de Imbituba (Lei n.º 4.571/2015), nas diversas estratégias estipuladas para atingir as metas fixadas prevê a implantação e criação de instrumentos ou portais eletrônicos de transparência, nesse sentido, leia-se:

*7.13) Acompanhar o apoio técnico e financeiro concedido pelo MEC à gestão escolar, mediante transferência direta de recursos financeiros à escola, até o final da vigência do PME, garantindo a participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação destes recursos, visando à ampliação da **transparência** e ao efetivo desenvolvimento da gestão democrática;*

17.10) Fortalecer os mecanismos e os instrumentos que assegurem a transparência e o controle social na utilização dos recursos públicos aplicados em educação, especialmente a realização de audiências públicas e a criação de portais eletrônicos de transparência;

*17.13) Aprimorar os mecanismos de acompanhamento, fiscalização e avaliação dos gastos com educação pela sociedade, pelos Conselhos Escolares e Associação de Pais e Professores, viabilizando ou promovendo ampla divulgação do orçamento público, **efetiva transparência** nas rubricas orçamentárias e o estabelecimento de ações de controle e articulação entre os órgãos responsáveis, assegurando aos o gerenciamento e fiscalização dos recursos públicos destinados às escolares;*

*18.5) Fortalecer os mecanismos e os instrumentos que assegurem, nos termos do Parágrafo Único, do Art. 48, da Lei Complementar nº 101/2000, com a redação dada pela Lei Complementar nº 131/2009, a transparência e o controle social na utilização dos recursos públicos aplicados em educação, especialmente a realização de audiências públicas, **a criação de portais eletrônicos de transparência** e a capacitação dos membros de conselhos de acompanhamento e controle social do FUNDEB, com a colaboração entre as Secretarias de Educação do Estado e dos Municípios, os Tribunais de Contas do Estado, órgão de controle interno, Câmara Municipal de Vereadores e o Ministério Público; (sem destaque no original)*



Nesta senda, a compilação de informações das escolas e centros de educação infantil da municipalidade em um único local possibilita o acompanhamento permanente e desimpedido de pais, professores e comunidade, viabilizando a efetiva participação e fiscalização do cidadão dentro do ambiente escolar municipal.

Entretantes, é pertinente pontuar que o Poder Judiciário tem adotado uma postura mais maleável em relação à iniciativa do Legislativo para a elaboração de leis relacionadas a programas e serviços públicos, desde que não ocorra uma intrusão na esfera administrativa, a qual está reservada, em nossa legislação, ao Poder Executivo. Essa intrusão poderia ocorrer, por exemplo, através da determinação de criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos já existentes, ou ainda, da criação de cargos públicos, não sendo essa, aparentemente, a intenção dos nobres vereadores com a presente propositura.

Assim, quando o projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917⁵ de Repercussão Geral, j. 29.09.2016).

Cabe observar, ainda, que esse entendimento de que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente foi proferido pelo STF ao julgar, em sede de repercussão geral, o Recurso Especial nº 878.911/RJ, tendo firmado a seguinte tese:

"Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal)." Somente nessas hipóteses, "ou seja, nos projetos de lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa."

⁵ "Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)."



Mutatis mutandis, de forma a não deixar dúvidas quanto à constitucionalidade e viabilidade do exercício de iniciativa parlamentar, ao apreciar situações semelhantes, o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina entendeu que:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 2.233/2021, DE PERITIBA. OBRIGATORIEDADE DE TRANSMISSÃO POR ÁUDIO E VÍDEO DOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO DO MUNICÍPIO, ISTO POR MEIO DA REDE MUNDIAL DE COMPUTADORES. ALEGAÇÃO DE VÍCIO FORMAL. INOCORRÊNCIA. DISPOSIÇÕES DA NORMA COMBATIDA VOLTADAS À TRANSPARÊNCIA DOS ATOS DO PODER PÚBLICO E ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS. ATENDIMENTO AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA PUBLICIDADE (ART. 37 DA CRFB). LEGISLAÇÃO, ADEMAIS, QUE NÃO CRIA, NÃO EXTINGUE E NEM MODIFICA SECRETARIA OU ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO, TAMPOUCO CONFERE A ELES DIFERENTES ATRIBUIÇÕES, O QUE AFASTA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO A INICIATIVA PRIVATIVA. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AOS ARTS. 32, 50, § 2º, VI E 70, IV, "A", TODOS DA CESC. PRETENSÃO IMPROCEDENTE.” (TJSC, Direta de Inconstitucionalidade (Órgão Especial) n. 5046515-33.2021.8.24.0000, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Odson Cardoso Filho, Órgão Especial, julgado em 07-06-2023). (sem destaque no original)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 2.044/2020, DO MUNICÍPIO DE CAPIVARI DE BAIXO, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE MANDA DIVULGAR, NO SITE OFICIAL DO MUNICÍPIO, "INFORMAÇÕES REFERENTES À APLICAÇÃO DE RECURSOS DERIVADOS DE MULTAS DE TRÂNSITO APLICADAS NO MUNICÍPIO". PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE E DA TRANSPARÊNCIA DOS ATOS DO PODER PÚBLICO. MATÉRIA QUE NÃO É DE INICIATIVA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, MAS CONCORRENTE. VÍCIO DE INICIATIVA INEXISTENTE. ALEGADO AUMENTO DE DESPESA. INOCORRÊNCIA. INCONSTITUCIONALIDADE AFASTADA. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

"A lei questionada enquadra-se no contexto de aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas, reafirmando e cumprindo o princípio constitucional da publicidade da administração pública (art. 37, caput, CF/88), não se tratando de matéria de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, mas de iniciativa concorrente" (STF - RE n. 613.481 AgR/RJ, Rel. Ministro Dias Toffoli), motivo pelo qual a "lei de iniciativa parlamentar pode dispor sobre a publicidade de atos administrativos do Poder Executivo" (STF - RE n. 770.329/SP, Rel. Ministro Roberto Barroso). Assim, não é inconstitucional por vício de iniciativa a lei municipal que manda divulgar, no site oficial da Prefeitura, "informações referentes à aplicação de recursos derivados de multas de trânsito aplicadas no município". Ainda mais que a norma municipal questionada não gerou aumento de despesa, e, ainda que houvesse algum aumento, "o custo gerado para o cumprimento da norma seria irrisório, sendo todo o aparato administrativo necessário ao cumprimento da determinação legal preexistente" (STF - ADI n. 2.444/RS, Rel. Ministro Dias Toffoli)." (TJSC, Direta de Inconstitucionalidade (Órgão Especial) n. 5037015-74.2020.8.24.0000, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Jaime Ramos, Órgão Especial, julgado em 03-02-2021). (grifei)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR N. 860/2012, DE BLUMENAU/SC. [...] 2. CAUSA MADURA PARA JULGAMENTO. ARTIGO 12, PARTE FINAL, DE REFERIDA LEI ESTADUAL. MÉRITO.



ENFRENTAMENTO IMEDIATO. VIABILIDADE. LEGISLAÇÃO IMPUGNADA. VÍCIO DE INICIATIVA. CONTEÚDO DE DITA LEGISLAÇÃO. SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE - SUS. LISTA DE ESPERA PARA ATENDIMENTO. CRIAÇÃO, ATUALIZAÇÃO, ORGANIZAÇÃO E DIVULGAÇÃO. AUMENTO DE DESPESAS. EXISTÊNCIA. PECULIARIDADES. ESTRUTURA E ATRIBUIÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES. DISPOSIÇÃO SOBRE TAIS MATÉRIAS. AUSÊNCIA. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. JURISPRUDÊNCIA. VÍCIO DE INICIATIVA. NÃO OCORRÊNCIA. "Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido" (Supremo Tribunal Federal, ARE n. 878911 RG, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 29 de setembro de 2016). 3. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. LEI FEDERAL N. 8.080/1990. NORMAS GERAIS DO SUS. SISTEMA HIERARQUIZADO. GERENCIAMENTO PELO MUNICÍPIO. VIABILIDADE. ARTIGOS 198 E 200, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ATUAÇÃO COMPLEMENTAR. INTERESSE LOCAL. REGULAMENTAÇÃO. POSSIBILIDADE. DIREITO À INFORMAÇÃO. ACESSO À SAÚDE. GARANTIA CONSTITUCIONAL. PARTICULARIDADES DO CASO. PEDIDO IMPROCEDENTE. "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 3.724/2014, DO MUNICÍPIO DE BRUSQUE, QUE DETERMINA QUE POSTOS E CENTROS DE SAÚDE DO SUS DISPONIBILIZEM AO PÚBLICO AS ESPECIALIDADES E HORÁRIOS DE ATENDIMENTO DOS PROFISSIONAIS. "VICIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL INEXISTENTE. DIREITO DE INFORMAÇÃO DO CIDADÃO, TRANSPARÊNCIA E PUBLICIDADE ADMINISTRATIVA RECONHECIDOS. INCONSTITUCIONALIDADE NÃO VERIFICADA. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO" (TJSC, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2014.049307-1, Rel. Des. Lédio Rosa de Andrade, Órgão Especial, j. 16 de setembro de 2015)." (TJSC, Direta de Inconstitucionalidade n. 9214169-89.2012.8.24.0000, de Blumenau, rel. Jorge Schaefer Martins, Órgão Especial, julgado em 19-04-2017). (Sem destaque no original)

Da mesma forma, na situação em análise, verifica-se, de pronto, que a rigor não há a criação de cargo ou função e/ou nova atribuição aos servidores, senão a previsão ao Executivo de disponibilizar aos cidadãos, com acesso pelo sítio oficial da Prefeitura Municipal de Imbituba, em seção específica e de fácil e didático acesso, as informações elencadas no projeto sobre as escolas públicas municipais e centros de educação infantil, informações essas que já estão em poder do Executivo, em especial, à Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esporte - SEDUCE, tratando-se, portanto, de compilação de dados em um único lugar por meio da tecnologia, o que, salvo melhor juízo, não teria o condão de gerar despesas extraordinárias ou relevantes, tendo em vista que a Prefeitura Municipal de Imbituba já mantém página na internet (<https://imbituba.sc.gov.br/>), ou seja, todo aparato necessário para execução da norma legal já existe.



Ressalte-se, por fim, que as Comissões de mérito são competentes para verificar o projeto no que tange ao seu conteúdo, analisando a efetiva adequação da medida ao interesse público.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, ressalvada a natureza opinativa do parecer jurídico, que, por si só, não baliza o pronunciamento das comissões permanentes e a convicção dos membros desta Câmara, e assegurada a soberania do plenário, **OPINO** pela constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei Complementar nº 5567/2023.

Ademais, frisa-se que se trata de um parecer com caráter meramente opinativo⁶. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito:

“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 que se submete à apreciação da digna Comissão de Constituição, Justiça e Redação desta Casa Legislativa.

Imbituba (SC), 28 de fevereiro de 2024.

Assessor jurídico da presidência

OAB/SC 55.969

⁶ 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)