



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER CONJUNTO Nº 1785/2021 DAS COMISSÕES REUNIDAS DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA; DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA; E DE FINANÇAS E ORÇAMENTO SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0856/21.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa da nobre Vereadora Silvia da Bancada Feminista, que dispõe sobre a implementação de um Dossiê das Terceirizações para transparência e monitoramento a respeito dos contratos de terceirização que têm como parte órgãos da Administração direta e indireta do Município.

Sob o aspecto jurídico nada obsta o prosseguimento da presente propositura, consoante será demonstrado.

Sob o ponto de vista formal, cumpre observar que a regra é a de que a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos, por força do art. 37, caput, da LOM.

Segundo o doutrinador Hely Lopes Meirelles (Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed. Atualizada por Adilson Abreu Dallari, São Paulo, Malheiros, 2014), as Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito os projetos de leis que disponham sobre 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; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental (p. 633).

De se ressaltar ainda que o rol das matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Poder Executivo deve ser interpretado restritiva ou estritamente (ADI 2103255-42.2020.8.26.0000, TJSP Órgão Especial, Rel. João Carlos Saletti, j. 27/01/21).

Nesse aspecto cabe observar que o Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, desde que não haja invasão da esfera administrativa esta reservada em nosso ordenamento ao Poder Executivo o que se daria, 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.

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 917 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, onde se debatia a obrigatoriedade de instalação de câmeras de vigilância nas escolas, 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.

Esse entendimento foi mantido pelo Órgão Especial do TJSP, ao julgar pela constitucionalidade da Lei 12.953, de 09 de maio de 2018, de iniciativa parlamentar, que também dispõe sobre a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas creches e escolas públicas municipais, inclusive dentro da sala de aula, tendo se pronunciado sob o aspecto formal pela ausência de vícios pela não especificação da dotação orçamentária ou da fonte de custeio e de iniciativa. (ADI 2113734-65.2018.8.26.0000, Relator Salles Rossi, j. 19.09.2018)

Em seu aspecto de fundo a proposta se coaduna com os princípios da publicidade e da transparência que devem nortear a atuação da Administração Pública como um todo, consoante determinam a Constituição Federal (art. 37, caput), a Constituição Estadual (art. 111) e a Lei Orgânica do Município (art. 81).

Devido à conformação jurídica do Estado brasileiro, qual seja a de um Estado Democrático de Direito que adota a forma republicana, o pleno acesso dos cidadãos às informações relativas à coisa pública, bem como o direito destes de fiscalizar os negócios públicos, revestem-se da qualidade de direito fundamental.

A propositura encontra fundamento no direito constitucional à informação consagrado nos termos do artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal que reza:

Art. 5º

...

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;

Acrescente-se, ainda, que o art. 37, da Carta Magna prevê a publicidade como princípio a ser seguido por qualquer dos Poderes das três esferas de governo, da seguinte forma:

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...

...

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

...

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

A nossa Lei Orgânica também, em seus artigos 2º, inciso III e 81, em atendimento ao princípio da publicidade e do direito à informação, traz a transparência como preceito a ser observado, nos seguintes termos:

Art. 2º A organização do Município observará os seguintes princípios e diretrizes:

...

III a transparência e o controle popular na ação do governo;

Art. 81. A administração pública direta e indireta obedecerá aos princípios e diretrizes da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, unidade, indivisibilidade

e indisponibilidade do interesse público, descentralização, democratização, participação popular, transparência e valorização dos servidores públicos.

Parágrafo único. Cabe ao Município promover a modernização da administração pública, buscando assimilar as inovações tecnológicas, com adequado recrutamento e desenvolvimento dos recursos humanos necessários. (grifamos)

Verifica-se, então, que a legislação já prevê, de forma imperiosa, a divulgação pela Administração das informações de interesse público em cumprimento ao princípio da publicidade, o qual não pode ser compreendido apenas no aspecto formal de mera publicação na imprensa oficial dos atos, contratos, leis, etc.

Neste ponto, convém chamar a atenção para o estudo intitulado Governo Aberto SP: Disponibilização de Bases de Dados e Informações em Formato Aberto, de autoria de Roberto Meize Agune, Álvaro Santos Gregório Filho e Sergio Pinto Bolliger, apresentado no III Congresso de Gestão Pública e extraído de página na Internet, nos seguintes termos:

O conceito denominado governo aberto é o da disponibilização, através da Internet, de informações e dados governamentais de domínio público para a livre utilização pela sociedade. É parte integrante do conceito que, à sociedade, seja garantido acesso aos dados primários, de forma que o interessado possa combiná-los, cruzá-los e, enfim, produzir novas informações e aplicações, colaborando com o governo na geração de conhecimento social a partir das bases governamentais.

Do exposto, constatamos que o sistema do formato aberto encontra fundamento no princípio da publicidade e na regra de acesso irrestrito a documentos, dados e informações no âmbito da administração pública, salvo nas hipóteses de sigilo previstas na Constituição Federal e na legislação em vigor.

Oportuno registrar o posicionamento da doutrina acerca do princípio da publicidade e da participação dos cidadãos na gestão da coisa pública. O Prof. Adilson Abreu Dallari em parecer publicado na revista RDP nº 98, intitulado A divulgação das atividades da Administração Pública com muita propriedade aborda o tema:

Ora, titular do interesse público é o povo, o corpo social, a sociedade civil, em seu conjunto ou segmentada em entidades intermediárias (associações, sindicatos, etc.) e até mesmo representada por um único indivíduo, como no caso da Ação Popular. Por isso mesmo a coletividade tem o direito elementar de saber o que se passa na Administração Pública, e esta tem o correspondente dever de ser permeável, transparente, acessível.

Outro princípio de raiz constitucional desenvolvido pela doutrina é o princípio participativo. ...

Ora, para poder participar realmente dos atos de governo, o cidadão precisa ficar sabendo o que o governo está fazendo ou pretende fazer. ...

Portanto, a pluralidade de fontes de informação sobre a atuação pública é fundamental, para que possa haver críticas, possibilidade de defesa e, também, oportunidade de evidenciar os êxitos e as conquistas da sociedade e dos governos democráticos.

Ante o exposto somos, PELA LEGALIDADE.

Quanto ao mérito, a Comissão pertinente entende ser inegável o interesse público da proposta, razão pela qual se manifesta FAVORAVELMENTE

Quanto aos aspectos financeiros, a Comissão de Finanças e Orçamento nada tem a opor, FAVORÁVEL, portanto, o parecer.

Sala das Comissões Reunidas, em 16/12/2021.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA

Ver. Alessandro Guedes (PT)

Ver. Gilberto Nascimento (PSC) - contrário

Ver. Rubinho Nunes (PSL)

Ver.^a Sandra Tadeu (DEM)

Ver. Sansão Pereira (REPUBLICANOS)
Ver. Thammy Miranda (PL)
Ver. Professor Toninho Vespoli (PSOL)
COMISSÃO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
Ver. Arselino Tatto (PT)
Ver. Daniel Annenberg (PSDB)
Ver.^a Edir Sales (PSD)
Ver. Gilson Barreto (PSDB)
COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO
Ver. Delegado Palumbo (MDB)
Ver. Dr. Sidney Cruz (SOLIDARIEDADE)
Ver.^a Elaine do Quilombo Periférico (PSOL)
Ver. Isac Felix (PL)
Ver. Jair Tatto (PT)
Ver.^a Janaína Lima (NOVO)
Ver. Marcelo Messias (MDB)

Este texto não substitui os publicados no Diário Oficial da Cidade em 29/01/2022, p. 147, e em 05/03/2022, p. 140

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.saopaulo.sp.leg.br.