



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 445/2020 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0353/20.

Trata-se de projeto de lei, de autoria da Nobre Vereadora Janaína Lima, que "dispõe sobre a publicidade dos procedimentos para retomada das atividades suspensas em virtude do coronavírus".

De acordo com o projeto, o procedimento para apresentação das propostas das entidades representantes dos estabelecimentos comerciais de bens e serviços, estabelecido no Decreto nº 59.473, de 29 de maio de 2020, deve ser público e transparente desde o momento de sua apresentação à secretaria ou ao órgão municipal competente para o seu recebimento, com o número do processo no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) e o status e deverá obedecer formato a ser regulado pelo Poder Público de forma a facilitar sua análise e homologação.

O projeto estabelece, ainda, que a Administração Pública deverá regulamentar os critérios para análise objetiva dos protocolos, bem como estabelecer seu prazo final de análise, facultado ao requerente o pedido de revisão da decisão, tornando-se obrigatória a publicação dos protocolos em diário oficial, bem como que a Controladoria Geral do Município e o Tribunal de Contas do Município darão publicidade nos respectivos portais de transparência, ou em portal específico, em seção própria e listagem única, aos procedimentos para autorização da retomada das atividades suspensas desde o dia 23 de março de 2020, conforme Decreto n. 50.298 de mesma data.

Sob o aspecto jurídico, a propositura pode prosseguir em tramitação na forma do Substitutivo ao final apresentado, já que esta Casa possui competência legislativa para o regramento da matéria, consoante será demonstrado.

Inicialmente, deve ser registrado que a publicidade e a transparência são princípios que devem reger 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).

Importante observar também que 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.

Neste contexto, a Constituição Federal cuidou de estabelecer no capítulo destinado à disciplina da Administração Pública em seu art. 37, § 1º que: "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 imagem que caracterizem promoção pessoal de autoridade ou servidores públicos." Em termos praticamente iguais, dispôs a Constituição Estadual, em seu art. 115, § 1º.

Verifica-se, então, que é 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.

Ainda a respaldar a propositura, tem-se o art. 5º, XXXIII da Carta Magna, verbis:

"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;"

Vale destacar, a propósito do dispositivo constitucional acima mencionado, que foi o mesmo regulamentado pela Lei Federal nº 12.527/11, conhecida como "Lei de Acesso à Informação", devendo ser citados o art. 2º, II e III, da referida lei pela pertinência que guardam com o pretendido pela propositura em análise ao estabelecer, respectivamente, que os procedimentos para assegurar o direito de acesso à informação devem se pautar, dentre outras, pelas diretrizes de divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações e da utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação.

Ainda a respeito da transparência na administração pública, deve ser destacado o disposto no art. 2º, inciso III, da Lei Orgânica do Município:

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

...

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

Neste ponto, é 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.

Não pode haver abuso na atividade informativa oficial, pois isso atentaria contra a probidade da Administração. Para evitar abusos é que existem o controle político, exercido diretamente pelo Poder Legislativo, o controle econômico-financeiro exercido pelo Legislativo com auxílio do Tribunal de Contas, e o controle jurisdicional, exercitado pelo Poder Judiciário [...]." (grifamos)

Nesta linha, também é o posicionamento do Tribunal de Justiça de São Paulo, conforme ilustram os julgados abaixo transcritos:

"Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 9.800, de 15 de março de 2016, do Município de Santo André. Diploma de origem parlamentar que manda divulgar no Portal da Transparência da Prefeitura informação sobre os programas sociais. Ofensa à reserva de iniciativa do Prefeito não caracterizada. Artigos 24 § 2º e 47 da Constituição estadual que não admitem interpretação extensiva. Inocorrência, ademais, de imposição de despesa nova ou de alteração no funcionamento da administração, eis que os dados já estão na posse do gestor, assim como a página da internet. Município que detém a prerrogativa de suplementar legislação atinente à publicidade dos atos oficiais, segundo o interesse local e desde que não contrarie a disciplina geral. [...] Ação parcialmente procedente." (ADI nº 2075689-60.2016.8.26.0000, j. 21/09/2016, grifamos).

"A norma que determina a exposição de informações, no site oficial da prefeitura, concernentes à arrecadação e destinação de valores relativos à multa de trânsito no âmbito municipal, não é matéria de envergadura reservada à administração. Prestígio da publicidade e

transparência dos atos administrativos corolário dos princípios constitucionais da administração pública." (ADI nº 2245388-49.2016.26.0000, j. 22/03/17).

"Lei Municipal nº 5.655, de 22 de maio de 2015, de iniciativa do legislativo local, que dispõe sobre o envio pela Prefeitura de relatório trimestral à Câmara de Catanduva com informações sobre as multas aplicadas por infrações de trânsito de competência do município ... Criação de modalidade diversa de controle externo. Inadmissibilidade. Desrespeito ao princípio da separação, independência e harmonia entre os poderes"; TJSP ADI 0.062.530-89.2013.8.26.0000, julg. 12/11/14: "Lei nº 2.866, de 24 de setembro de 2012, do Município de Andradina, que dispõe sobre a regulamentação de informações a respeito de recebimento e destinação de verbas públicas estaduais e federais naquele município ... Ao determinar a divulgação de dados da Administração no "site" oficial do Município, a lei impugnada não interfere na forma de prestação do serviço público, e nem institui, sob esse aspecto, alguma espécie de fiscalização, tratando-se, na verdade, de simples norma relacionada ao direito de acesso à informação, que está expressamente previsto no art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal, com seu exercício regulamentado pela Lei nº 12.527/2011."; TJSP, ADI 2245388-49.2016.26.0000, julg. 22/03/17: "À luz dos precedente mencionados, pode-se concluir que a ampliação indevida do controle externo do Poder Legislativo e a consequente violação ao princípio da separação dos poderes se verifica quando norma local cria atribuições de fiscalização à Câmara Municipal não previstas no art. 20 da Constituição Estadual (v.g. obrigar o Executivo a encaminhar ao Legislativo 'boletim de caixa diário' ADIn nº 9.030.864-53.2009.8.26.0000 v.u. j. de 10.02.10 Rel Des. EROS PICELI; obrigar o Executivo a enviar, mensalmente, 'relação de todas as receitas e despesas' ao Legislativo ADIn nº 0029074-22.2011.8.26.0000 v.u. j. de 26.10.11 Rel. Des. ARTUR MARQUES; obrigar o prefeito a encaminhar cópia dos valores captados e dos projetos contemplados à Comissão Permanente de Finanças, Orçamento e Economia da Câmara Municipal ADIn nº 2.078.516-44.2016.8.26.0000 v.u. j. de 27.07.16 Rel. Des. SÉRGIO RUI), não sendo esse o caso, porém, nas hipóteses em que a lei apenas determina ao Executivo divulgar informações relativas à Administração no site oficial da Prefeitura." (ADI nº 2.240.556-07.2015.8.26.0000, j. 17/02/16).

Oportuno registrar, ainda, que o projeto está em sintonia com a Lei Municipal nº 17.316/20, que institui a Política Municipal de Linguagem Simples nos órgãos da administração direta e indireta, e tem como objetivos listados em seu art. 4º, dentre outros: i) possibilitar que as pessoas e as empresas consigam com facilidade localizar, entender e utilizar as informações da Prefeitura; ii) reduzir a necessidade de intermediários entre o governo e a população; iii) promover a transparência e o acesso à informação pública de forma clara; e, iv) facilitar a participação e o controle da gestão pública pela população.

Não obstante, é necessária a apresentação de Substitutivo a fim de adequar o presente projeto de lei à técnica legislativa prevista na Lei Complementar nº 95/98, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e consolidação das leis, bem como ajustar a redação do texto a fim de que não incida em inconstitucionalidade, ao especificar sistemas ou atribuição para órgãos públicos, na medida em que tal previsão invade seara privativa do Executivo (v.g. TJSP, ADI nº 2186151-79.2019.8.26.0000).

Para ser aprovada a proposta em análise dependerá de voto favorável da maioria absoluta dos membros desta Casa, nos termos do art. 40, § 3º, XII, da Lei Orgânica do Município.

Ante o exposto, na forma do Substitutivo que segue, somos PELA LEGALIDADE.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0353/20.

Dispõe sobre a publicidade dos procedimentos para retomada das atividades suspensas em virtude do coronavírus.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º O procedimento para apresentação das propostas das entidades representantes dos estabelecimentos comerciais de bens e serviços, estabelecido no Decreto nº 59.473, de 29 de maio de 2020, deve ser público e transparente desde o momento de sua apresentação à secretaria ou ao órgão municipal competente para o seu recebimento, com a divulgação do

sistema que poderá ser acessado para o seu acompanhamento bem como de seu status atualizado e deverá obedecer formato a ser regulado pelo Poder Público de forma a facilitar sua análise e homologação.

§1º. A apresentação deve permitir a qualquer cidadão o acesso à informação e a fácil compreensão e visualização do status do processo e do prazo corrente.

§2º. A Administração Pública deverá regulamentar os critérios para análise objetiva dos protocolos, bem como estabelecer seu prazo final de análise, facultado ao requerente o pedido de revisão da decisão, tornando-se obrigatória a publicação dos protocolos em diário oficial.

Art. 2º A Administração Pública dará publicidade em portais oficiais na internet aos procedimentos para autorização da retomada das atividades suspensas desde o dia 23 de março de 2020, conforme Decreto nº 50.298 de mesma data.

Art. 3º As informações de que trata esta Lei deverão permanecer de fácil acesso para consulta por um período de, no mínimo, 5 (cinco) anos após o término da calamidade pública decretada em virtude do novo coronavírus.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 01/07/2020.

João Jorge (PSDB) - Presidente

Caio Miranda Carneiro (DEM)

Celso Jatene (PL) - Relator

Cláudio Fonseca (CIDADANIA)

George Hato (MDB)

Reis (PT)

Rinaldi Digilio (PSL)

Rute Costa (PSDB)

Sandra Tadeu (DEM)

Este texto não substitui os publicados no Diário Oficial da Cidade em 02/07/2020, p. 73 e 76.

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