

## **P A R E C E R**

Nº 0908/2024<sup>1</sup>

- PG – Processo Legislativo. Projeto de Lei. Iniciativa parlamentar. Institui a Lei Geral da Transparência e cria a obrigatoriedade de disponibilização de dados abertos de forma organizada e estruturada para os órgãos da Administração Pública municipal. Análise da validade. Considerações.

### **CONSULTA:**

A Consulente, Câmara, encaminha, para análise da validade, Projeto de Lei, de iniciativa parlamentar, que institui a Lei Geral da Transparência e cria a obrigatoriedade de disponibilização de dados abertos de forma organizada e estruturada para os órgãos da Administração Pública municipal.

### **RESPOSTA:**

Apesar da intenção da medida proposta, que objetiva manter a população informada, cumpre, entretanto, esclarecer que, do ponto de vista formal, o projeto de lei configura clara infringência ao princípio da separação e harmonia entre os poderes insculpido no art. 2º da CRFB/1988.

Isso porque, o Prefeito é o administrador do Município, a quem compete e direção e a organização superior da Administração Pública. Ao Prefeito é reservada a incumbência da gestão administrativa da Cidade, e nesse sentido há que se ressaltar a distinção cristalina entre as funções da Câmara e do Prefeito, marcada por Hely Lopes Meirelles (in Direito

<sup>1</sup>PARECER SOLICITADO POR TASSIANE DE FATIMA MORAES, PROCURADORA LEGISLATIVO - CÂMARA MUNICIPAL (LARANJAL PAULISTA-SP)

Municipal. 12ª ed. São Paulo. Malheiros, p. 575-576):

"A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos, autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito. Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração".

A matéria se insere no rol do que se convencionou chamar de "Reserva da Administração". Sobre o princípio constitucional da reserva de administração é pertinente a citação de trecho do seguinte Acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal:

"O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais". (STF - Tribunal Pleno. ADI-MC nº 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Como se sabe, é incompatível com o ordenamento constitucional, e principalmente com o princípio da separação dos poderes, qualquer ato legislativo que tenha por escopo disciplinar matéria de iniciativa exclusiva do Executivo. No mesmo sentido tem se manifestado reiteradamente o Egrégio STF, a conferir:

"REXT. CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. JULGADO RECORRIDO EM HARMONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO". (STF - Recurso extraordinário: RE 627255RJ, Julgamento: 02/08/2010, Relatora: Min. Cármen Lúcia)

Nesse mister, não cabe à Câmara estabelecer, por vias legais, regras a serem cumpridas por órgão componente do Poder Executivo, definindo quais informações devem estar "em formato aberto, que permita tratamento, reuso e acesso simplificado" (art.2º e 5º, PL), pois apenas o Executivo Municipal possui legitimidade para dar efeito à pretendida proposta legislativa, sem que para tanto **sequer necessite da edição de lei para implementação da medida**, que poderia ser ultimada mediante simples decreto do Prefeito. No mais, é de se dizer que a **Lei de Acesso à Informação - Lei nº 12.527/11 em seu art. 8º já estipula o dever dos órgãos e entidades públicas promoverem, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas**. Sob esse aspecto, a medida viola o princípio constitucional da necessidade.

Portanto, cabe ao Poder Legislativo exercitar o controle sobre os atos específicos da Administração, dentro dos limites previamente estabelecidos no ordenamento jurídico pátrio, merecendo se registrar que a função fiscalizatória deste Poder pode, inclusive, assumir vertente político-administrativa, ao passo que dispõe dos mecanismos jurídicos cabíveis para promover a responsabilização dos agentes políticos que se

omitirem de seu misteres constitucionais. Ou seja, melhor agiria o Legislador se exigisse do Executivo o cumprimento da Lei de Acesso à Informação através da sua função fiscalizadora.

Em suma: o projeto de lei resta eivado de insanável vício de **inconstitucionalidade** formal razão pela qual não reúne condições para validamente prosperar.

É o parecer, s.m.j.

Fabienne Oberlaender Gonini Novais  
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Priscila Oquioni Souto  
Consultora Jurídica

Rio de Janeiro, 01 de abril de 2024.