



Parecer jurídico número 132/2025

Ementa: **1)Relatório:** Projeto de Lei – Informações – Programação Semanal de Obras **2)Fundamentação:** Processo Legislativo; 2.1)Iniciativa. Reserva. Ausência.2.1.1)Exceção quanto a expressão “Departamento de Obras”. Tema 917 da Repercussão Geral . 2.2)Rito das Leis Ordinárias 2.3)Competência do Município para legislar sobre o tema. **3) MÉRITO:** Projeto de Lei que densifica o Princípio da Publicidade - Doutrina. Dever de Informação - Ausência de menção a informações sigilosas ou de dados pessoais - Constitucionalidade da proposição. Conclusão pela constitucionalidade da proposta.

I.RELATÓRIO

Trata-se de projeto de Lei 52/25, de lavra do íncrito e digníssimo vereador Rafael Tanzi de Araújo, que conta com a seguinte redação:

Art. 1º Fica o Poder Executivo Municipal, por meio do Departamento de Obras, obrigado a divulgar semanalmente, em meio digital oficial da Prefeitura e em mural público da sede administrativa, a programação completa das obras e serviços públicos a serem executados no município.

Art. 2º A programação a que se refere o caput do artigo 1º desta Lei deverá conter, no mínimo:

- I – local da execução (bairro, rua, loteamento ou estrada);
- II – a descrição do serviço a ser realizado (como tapa-buraco, limpeza, pavimentação, tubulação, drenagem, roçada, entre outros);
- III – número do ofício, protocolo ou requerimento que originou a demanda;
- IV – data prevista de início e término;
- V – nome da equipe técnica responsável ou empresa contratada;
- VI – situação atual (pendente, em andamento ou concluída).

Art. 3º As obras e serviços públicos deverão ser priorizados com base em critérios técnicos, observando-se, dentre outros:

- I – o risco à segurança da população (como alagamentos, deslizamentos, buracos em vias principais);
- II – o tempo de espera desde a solicitação formal;
- III – o impacto coletivo, considerando-se áreas como escolas, unidades de saúde, vias de transporte público e rotas rurais de escoamento agrícola;
- IV – a ordem cronológica de entrada dos pedidos, quando não houver risco iminente.

Art. 4º É vedado o abandono parcial ou entrega incompleta de obras públicas, salvo em caso de impedimento técnico devidamente justificado por laudo da engenharia municipal e publicado junto à programação.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Parágrafo único. O descumprimento injustificado implicará apuração de responsabilidade administrativa, civil e, se for o caso, penal.

Art. 5º A programação deverá ser publicada toda segunda-feira até às 18h, com atualização imediata em caso de alterações ou urgências.

Art. 6º Fica autorizado o Poder Executivo a instituir, no sítio eletrônico oficial da Prefeitura, um Painel de Obras Públicas com filtros por tipo de obra, bairro e status de execução, para consulta pública permanente.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, devendo ser regulamentada em até 30 (trinta) dias.

Vieram os autos para análise acerca de sua constitucionalidade e legalidade.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1 – DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA

Inicialmente, deve-se rememorar que dever haver regras legais específicas acerca da distribuição e tramitação entre os setores dessa Casa de Leis em relação a todas as espécies proposituras legislativas, sendo certo que tais regras de distribuição densificam os Princípios da Impessoalidade e da Imparcialidade. Dito isso, nota-se que, enquanto forma de **distribuição do poder político** entre as distintas unidades SUBNACIONAIS dotadas de **competência** política e administrativa, o Federalismo tem como suas marcas características a existência de um maior grau de autonomia entre os diversos entes que o compõe.

E no tocante à **Competência do Município** para sobre o tema, tem-se que a própria Constituição Federal inclui dentre as competências legislativas do Município a prerrogativa de se auto-organizar no tocante ao funcionamento de seus serviços públicos além, também, de criar condições para a densificação do direito ao acesso à informação.

Com efeito, a matéria aqui analisada versa sobre o **direito ao acesso à informação**.

Cuida-se, em verdade, de projeto de lei que promove a densificação do Princípio da Publicidade e que opera tanto (1) na perspectiva do ***direito à informação (e de acesso à informação)***, como garantia de participação e controle social dos cidadãos (a partir das disposições relacionadas no art. 5º, CF/88) quanto (2) na perspectiva da ***atuação da Administração Pública*** em sentido amplo (a partir dos princípios determinados no art. 37, caput, e artigos seguintes da CF/88).

Dessa feita, e porque o **Direito à Informação** (e sua concretização) constitui matéria legislativa que traduz o exercício da competência legislativa concorrente **complementar**

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

deferida pela C.F.R.B. à União, aos Estados e ao Distrito Federal e aos Municípios, tem-se que existe um direito PRÓPRIO do Município para legislar sobre o tema,.

Por isso, não se enxerga do projeto de lei apresentado qualquer afronta a Competência da União ou do Estado de São Paulo para regular a matéria.

II. 2 – DA INICIATIVA

Quanto a iniciativa, tem-se que inexistente vício em 1º(primeiro) lugar porque longe de produzir uma indevida intromissão do Legislativo na Reserva de Administração¹ garantida pela CF ao Executivo a escolha sobre a implantação de **política pública** relacionada à divulgação de **INFORMAÇÕES RELEVANTES para a população**.

Com efeito, o aspecto fundamental das regras sobre a reserva de iniciativa está em *resguardar a seu titular* a decisão de propor *direito novo* em matéria confiada a sua *especial atenção*, ou a seu interesse preponderante.

Entretanto, o que se observa no presente projeto é a proteção de direitos e interesses **não exclusivos** (ou privativos) do Executivo, porque o conteúdo da minuta aqui aferida em nada modifica posições jurídicas próprias (ou típicas) desse poder, que não está protegido por eventual direito de NÃO prestar informações públicas relevantes e, assim, de interesse de todo e qualquer cidadão.

Não se enxerga, então, do projeto apresentado, qualquer posição jurídica que manifeste tipicamente *mínus* - e assim prerrogativa própria - do Poder Executivo.

E por amor ao debate, deve-se apontar que pode haver o questionamento jurídico no sentido de que o trecho do artigo 1º do projeto de Lei que se refere ao "Departamento de Obras" estaria criando competências (e atribuições) específicas em relação a um dos Departamentos do Poder Executivo, notadamente, o Departamento de Obras e que isso violaria a iniciativa do Executivo para a matéria.

Nessa caminhada, o entendimento majoritaríssimo do STF sobre o tema dá conta de que tal competência seria, realmente, do Poder Executivo, consoante diversos julgados sobre o tema, *litteris*:

4. A iniciativa das leis que estabeleçam as atribuições dos órgãos pertencentes à estrutura administrativa da respectiva unidade federativa compete aos Governadores dos Estados-membros, à luz dos artigos 61, § 1º, II, e; e 84, VI, a,

¹ A Reserva de Administração é tratada como Princípio Constitucional e sua formulação acadêmica consta da seguinte obra: **BINENBOJM; CYRINO, A. R.** . Legalidade e reserva de Administração: um estudo de caso no direito urbanístico. Revista de Direito Administrativo Contemporâneo , v. 4, p. 13-26, 2014.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

da Constituição Federal, que constitui norma de observância obrigatória pelos demais entes federados, em respeito ao princípio da simetria. Precedentes: ADI 3.254, Rel. Min. Ellen Gracie, Plenário, DJ de 2/12/2005; e ADI 2.808, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJ de 17/11/2006 (STF – Plenário - ADI 4704, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 21/03/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-067 DIVULG 03-04-2019 PUBLIC 04-04-2019)

Além disso, essa posição é reforçada pela leitura e inteligência do tema 917 da Repercussão Geral, *verbis*:

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.

(ARE 878911 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016)

Note-se, então, que enxerga-se vício de iniciativa no ponto da proposta legislativa que afirma ser do Departamento de Obras a competência para realizar a divulgação das informações versadas no artigo 1º do projeto de lei, exatamente porque a partir da vigência dessa futura lei o Legislativo estará DIZENDO para o Executivo QUAL o Departamento Municipal será o responsável pela divulgação das informações relativas ao cronograma da programação semanal das obras.

Todavia, QUEM deve saber QUAL o Departamento deve fazer essa divulgação é o próprio Poder Executivo porque ele é que detém competência legislativa para ORGANIZAR seus órgãos administrativos internos, fixando competências, poderes e deveres para tanto.

Portanto, a leitura do citado dispositivo contido no projeto de lei aliada à jurisprudência consolidada do STF sobre o tema permite, seguramente, a C.C.J entender que esse TRECHO da proposta legislativa é INCONSTITUCIONAL.

II.3 DO PROCESSO LEGISLATIVO

Início esse tópico lembrando que o devido processo legislativo é uma derivação, um corolário e assim uma verdadeira faceta, da Cláusula Constitucional do devido processo legal.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

E quando ausente expressa menção constitucional nesse sentido, não cabe ao legislador submeter outras matérias a votação por meio desse instituto jurídico, exatamente porque ampliação da reserva de lei complementar *restringe indevidamente* o *arranjo democrático-representativo* desenhado pela Constituição Federal.

Dito isso, tem-se que a matéria em análise encontra-se sujeita a *reserva de lei ordinária* porque ela NÃO se refere a qualquer hipótese em que o Constituinte fixe em desfavor do Legislativo a obrigação e se adotar o rito das Leis Complementares.

Desse modo, conclui-se essa parte da análise agora formulada, entendendo-se que a matéria em questão deve ser analisada e votada sob o rito procedimental das *ORDINÁRIAS*, nos termos do art.163 inciso I da CF, sendo que nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Roque (Resolução nº 13/1991) em seu art. 54 §1 inciso XI, a aprovação deve se dar em turno **ÚNICO de votação** com o quórum para aprovação de **maioria simples**.

III. DO MÉRITO

A análise e compreensão do presente projeto de lei perpassa a prévia abordagem do papel do Parlamento - e de sua atuação - no seio da complexa estrutura inerente a Teoria da Separação dos Poderes.

Nessa perspectiva, responder acerca da constitucionalidade ou não do projeto de lei aqui estudado engloba, ainda, o estudo sobre os **Princípios Constitucionais**, que funcionam como *núcleo básico* legitimador de todas as disposições constitucionais e legislativas por nós conhecidas.

E dentre os Princípios Constitucionais no bojo da CF está o Princípio da Publicidade e que, como consabido, é dotado de duplo aspecto consoante construção placitada pela doutrina de Ingo Sarlet².

A 1ª(primeira) face desse Princípio engloba a perspectiva do *direito à informação (e de acesso à informação)*, e assim como garantia de participação e controle social dos cidadãos (a partir das disposições relacionadas no art. 5º, CF/88).

Já a 2ª(segunda) perspectiva desse Princípio situa-se na *atuação da Administração Pública* em sentido amplo (a partir dos princípios determinados no art. 37, caput, e artigos seguintes da CF/88).

² SARLET, Ingo Wolfgang. MOLINARO, Carlos Alberto. "O Direito à Informação na ordem constitucional brasileira: breves apontamentos", in: SARLET, Ingo Wolfgang; MONTILLA MARTOS, José Antonio; RUARO, Regina Linden (Coord.), Acesso à Informação como Direito Fundamental e Dever Estatal, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Não se perca de vista, também, que obtenção de informações armazenadas por órgãos e entidades do poder público é um *direito humano*, protegido pelo artigo 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica).

Igualmente deve-se sublinhar que *democracia e informação* são conceitos complementares entre si, pois só é possível a formação da consciência coletiva – fonte primacial do poder na comunidade política – no âmbito de um sistema dotado do pluralismo de opiniões, ideias e distintas visões.

Assim, o projeto de lei em estudo não cria obrigações positivas concretas, ou tarefas que já não deviam ser cumpridas pelo Executivo, posto que a própria Constituição da República e as leis em vigor já impõe ao Alcaide os deveres de Publicidade e Transparência.

Tal projeto, em verdade, expõe uma política pública de acesso à Informação que se coloca NÃO só a disposição da Câmara Municipal - e de seus vereadores – porque aquilo que nele consta poderá ser (e certamente será) instrumento de todo e qualquer cidadão.

Dito de outro modo: Ao fixar a obrigação genérica do Município de dar publicidade quanto a programação relacionada a EXECUÇÃO de obras públicas e que, tão somente, facilita a compreensão desses fatos públicos por parte de todos os cidadãos.

Todavia, diversamente de fatos que somente afetem direitos ou zonas de interesse de particulares, tais informações podem - e devem – ser conhecidos, analisados e aquilatados por qualquer cidadão (e pelo Parlamento) porque sua ocorrência diz respeito a diversos aspectos socialmente relevantes, a exemplo dos **i) locais** envolvidos em que a programação das obras será executada.

Sublinhe-se que tais informações também atraem o papel fiscalizatório do Legislativo as razões porque por meio dessas informações o Parlamento poderá escrutinar e exercer o controle político sobre a forma pela qual o Executivo está gerenciando, e assim cuidando, do patrimônio público.

Acrescente-se, ainda, que as informações tratadas no projeto de Lei – e que devem ser prestadas pelo Executivo – não estão classificadas pela Lei de Acesso a Informação como sigilosas, ou que revelem segredos de Estado, bastando para tanto a consulta ao artigo 4 inciso III da Lei Federal 12.527/11 para se chegar a tal conclusão.

Igualmente, o acesso as informações versadas no projeto de lei agora em estudo também não é limitado pela previsão contida nos artigo 4 §1º da LGPD.

É que o Legislativo não terá acesso a dados pessoais, sensíveis e tampouco a quaisquer informações protegidas por **sigilo constitucional** ou que, por qualquer modo, possam violar o direito fundamental a proteção dos dados pessoais.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Abro aqui um parênteses para fazer constar que o direito fundamental a proteção dos dados pessoais já fora reconhecido pela Corte Constitucional Alemã no julgamento da Lei do Censo de 1983³ tendo sido, entre nós, entronizado pela Emenda Constitucional 115/2022, valendo lembrar que no bojo da ADI 6387 o STF já havia reconhecido o acolhimento e a proteção a esse direito por parte da CF .

Por fim, deve-se pontuar que esse entendimento encontra ressonância na jurisprudência do TJ/SP, do que são exemplos os precedentes contidos nos acórdãos das ADINs 2300702-38.2020.8.26.000 e 2004216-72.2020.8.26.0000.

Gize-se, por último, que a divulgação dessas informações não cria despesa sem previsão legal já que a única consequência da aprovação do projeto de lei aqui estudado será a necessidade de disponibilização de informações (e documentos) já constantes dos órgãos administrativos.

IV. DAS CONCLUSÕES

Do exposto, e em homenagem a cláusula constitucional do devido processo legal (da qual o processo legislativo constitui mera derivação), opino para que o presente projeto de lei siga a tramitação inerente ao rito próprio das *Leis Ordinárias*, porque a matéria em estudo NÃO se encontra sujeita às hipóteses constitucionais ou legais que imponham a obrigatoriedade de se adotar o rito processual próprio das leis complementares.

Friso que, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Roque (Resolução nº 13/1991), a aprovação deve se dar em 01(um) turno de votação com o quórum para aprovação de *simples* exatamente porque a proposta legislativa encontra-se residualmente situada nas hipóteses que autorizam a adoção desse rito legislativo.

Quanto a Competência do Município para legislar sobre o tema, tem-se que é constitucional a proposta já que a Constituição Federal atribui Competência Legislativa Concorrente Complementar para todos os entes subnacionais legislarem concomitantemente, e nos aspectos relacionados as suas nuances e especificidades, em conjunto com a União e os Estados sobre a proteção da *Direito de Acesso à Informação*.

Portanto, e com base nessas considerações, tem-se que a edilidade tem prerrogativa para legislar sobre o tema.

Quanto a INICIATIVA legislativa, tem-se que é inconstitucional a expressão "Departamento de Obras" contido no artigo 1º da referida proposta de lei porque ela viola a

³ A história constitucional comparada do direito fundamental a proteção aos dados pessoais consta da seguinte obra: **MENDES**, Laura Schertel. *Privacidade, proteção de dados e defesa do consumidor: Linhas gerais de um novo direito fundamental*, p. 176. São Paulo: Saraiva, 2014.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

iniciativa do Executivo para a matéria na medida em que está criando competências (e atribuições) específicas em relação a um dos Departamentos do Poder Executivo, notadamente, o **Departamento de Obras**, conforme tranquila jurisprudência do STF sobre o tema (ADI 3.254, Rel. Min. Ellen Gracie, Plenário, DJ de 2/12/2005; e ADI 2.808, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJ de 17/11/2006 (STF – Plenário - ADI 4704, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 21/03/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-067 DIVULG 03-04-2019 PUBLIC 04-04-2019) reforçada pela eficácia e aplicabilidade do **Tema 917 da Repercussão Geral**.

Por fim, e porque o presente Parecer Jurídico é mera **peça de INFORMAÇÃO** (cujo objetivo central e principal é o fornecimento de SUBSÍDIOS jurídicos para a tomada de decisão da C.C.J. acerca da Constitucionalidade/Inconstitucionalidade da proposta legislativa) tem-se que compete a própria CCJ deliberar sobre QUAL será a posição jurídica a ser por ela encampada.

Quanto ao **conteúdo material** da proposta legislativa em questão, opino **FAVORALMENTE à tramitação** da presente proposta, posto que por sua adequação aos ditames da Constituição da República e a legislação supranacional e nacional em vigor (**Convenção Interamericana de Direitos Humanos, Princípio da Publicidade dos Atos Administrativos**, artigo 4 inciso III da Lei Federal 12.527/11) no âmbito desta edilidade.

Deve, por fim, o presente expediente ser encaminhado para a *Comissão de Constituição, Justiça e Redação* com posterior remessa a **Comissão de Obras e Serviços Públicos**, o que faço a partir da leitura do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Roque (Resolução nº 13/1991) já que o debate a ser firmado no presente projeto de lei liga-se a mais de uma área de competência das Comissões Internas desta casa.

Consigno, por último, que todo o acima exposto é o resumo daquilo que me parece ser sobre o tema, s.m.j.

São Roque, 29/05/2025.

Gabriel Nascimento Lins de Oliveira

Procurador Legislativo da Câmara Municipal de São Roque

Matrícula 392

OAB/SP 333.261