



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

PARECER AJL/CMT Nº 28/2017

Teresina (PI), 16 de fevereiro de 2018.

Assunto: Projeto de Lei nº 18/2018

Autor: Ver. Dr. Lázaro

Ementa: “Dispõe sobre a publicação eletrônica da lista de espera para vagas nas creches e escolas da educação infantil no âmbito do Município de Teresina”

I – RELATÓRIO/HISTÓRICO:

O Vereador Lázaro apresentou projeto de lei cuja ementa é a seguinte: “*Dispõe sobre a publicação eletrônica da lista de espera para vagas nas creches e escolas da educação infantil no âmbito do Município de Teresina*”.

Em suma, o nobre vereador aduz, consoante justificativa anexada, que a proposta legislativa em epígrafe objetiva permitir o acesso à informação, criando a divulgação em sites oficiais da fila de espera na Educação infantil.

É, em síntese, o relatório.

Seguindo sistemática do processo legislativo e por orientação e provocação do Departamento Legislativo, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA:

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:

Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo. (grifo nosso)

(...)



**ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa**

§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado pelas comissões. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016) (grifo nosso)

§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá. (grifo nosso)

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento Municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica não substitui a manifestação das Comissões especializadas e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

III – ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Observa-se, ainda, que o autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

A distribuição do texto merece reparo quanto à técnica legislativa, notadamente os artigos 5º e 7º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1988.

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Destarte, nenhum óbice de ordem técnico-formal existe, daí porque merecer a matéria toda consideração da edibilidade no tocante a tais aspectos.

IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL:

No caso em apreço, a presente proposição legislativa visa determinar a publicação eletrônica da lista de espera para vagas nas creches e escolas da educação infantil no município de Teresina.

A CF assegura o direito à educação, elencando como competência material e concorrente dos municípios para tratar do assunto:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

LX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação

3

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

(...)

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental

Superado esse ponto a respeito da competência legislativa do município, cumpre verificar, avançando na análise jurídica, se a proposição não incorre em inconstitucionalidade formal subjetiva.

No que tange à iniciativa para o processo legislativo, destaque-se que o caso doas autos não se enquadra naquelas hipóteses de iniciativa reservada do Poder Executivo. A propósito, confira o art. 50, da LOM e o art. 105, do RICMT, abaixo transcritos:



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Art. 50. A iniciativa das leis cabe ao Vereador, às Comissões permanentes da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos.

Art. 105. A iniciativa dos projetos de lei cabe a qualquer Vereador, às Comissões Permanentes, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma da legislação em vigor.

É certo que determinadas leis são de iniciativa privativa de certas pessoas, só podendo o processo legislativo ser deflagrado por elas, sob pena de se configurar vício formal de iniciativa, e, por conseguinte, inconstitucionalidade do referido ato normativo. Exemplificando, temos o art. 61, §1º, CRFB/88, estabelecendo o seguinte:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Tais hipóteses de iniciativa reservada do Presidente da República, pelos princípios da simetria e da separação de Poderes, devem ser observadas em âmbito estadual, distrital e municipal, ou seja, referidas matérias terão de ser iniciadas pelos Chefes do Executivo (Governadores dos Estados e do DF e Prefeitos), sob pena de se incorrer em inconstitucionalidade formal subjetiva.

No projeto em tela, verifica-se que não houve vício de iniciativa, vez que a lei não cria ou extingue cargos, funções ou empregos públicos e não fixa remuneração; não cria ou extingue Secretarias e órgãos da Administração Pública; e, finalmente, não dispõe sobre servidores públicos, tampouco sobre o seu regime jurídico.

Verifica-se, assim, que a lei não cuida de matéria prevista no rol de temas reservados à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo; rol esse que, reitera-se, segundo posição firmada pelo Supremo Tribunal Federal, é taxativo.

Com efeito, esse entendimento está em sintonia com a jurisprudência do Pretório Excelso, consoante se observa dos precedentes a seguir (grifos acrescentados):

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 11.521/2000 do Estado do Rio Grande do Sul. Obrigação do Governo de divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas. Ausência de vício formal e material. Princípio da publicidade e da transparência. Fiscalização. Constitucionalidade. 1. O art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal atribuiu à União a competência para editar normas gerais de licitações e contratos. A legislação questionada não traz regramento geral de contratos administrativos, mas simplesmente determina a publicação de dados básicos dos contratos de obras públicas realizadas em rodovias, portos e aeroportos. Sua incidência é pontual e restrita a contratos específicos da administração pública estadual, carecendo, nesse ponto, de teor de generalidade suficiente para caracterizá-la como “norma geral”. 2. Lei que obriga o Poder Executivo a divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas não depende de iniciativa do chefe do Poder Executivo. A lei em questão não cria, extingue ou modifica órgão administrativo, tampouco confere nova atribuição a órgão da administração pública. O fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Governador do Estado. Não incide, no caso, a vedação constitucional (CF, art. 61, § 1º, II, e). 3. A legislação estadual inspira-se no princípio da publicidade, na sua vertente mais específica, a da transparência dos atos do Poder Público. Enquadra-se, portanto, nesse 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). 4. É legítimo



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

que o Poder Legislativo, no exercício do controle externo da administração pública, o qual lhe foi outorgado expressamente pelo poder constituinte, implemente medidas de aprimoramento da sua fiscalização, desde que respeitadas as demais balizas da Carta Constitucional, fato que ora se verifica. 5. Não ocorrência de violação aos ditames do art. 167, I e II, da Carta Magna, pois o custo gerado para o cumprimento da norma seria irrisório, sendo todo o aparato administrativo necessário ao cumprimento da determinação legal preexistente. 6. Ação julgada improcedente. (ADI 2444, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 02.02.2015)

(...) Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em 'numerus clausus', no artigo 61 da Constituição do Brasil — matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores órgãos do Poder Executivo. Precedentes". (ADI 3394/AM Rel. Min Eros Grau, j. 02 de abril de 2007).

Ressalte-se o teor de outro precedente, também do Supremo Tribunal Federal (ADI nº 2.472/RS-MC), conquanto tenha deferido parcialmente a medida cautelar para suspender, por outros fundamentos, dispositivos de lei do Rio Grande do Sul que versavam sobre publicidade dos atos e das obras realizadas pelo Poder Executivo, destacou que não incidia na matéria a vedação constitucional constante do art. 61, § 1º, II, “e”, da Constituição Federal, conforme se verifica na ementa a seguir:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. LEI 11.601, DE 11 DE ABRIL DE 2001, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. PUBLICIDADE DOS ATOS E OBRAS REALIZADOS PELO PODER EXECUTIVO. INICIATIVA PARLAMENTAR. CAUTELAR DEFERIDA EM PARTE. 1. Lei disciplinadora de atos de publicidade do Estado, que independem de reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual, visto que não versam sobre criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública. Não-incidência de vedação constitucional (CF, artigo 61, § 1º, II, e). (...)” (Relator Min. Maurício Corrêa, DJ de 3/5/02).

Quanto à temática versada nos autos, impende anotar que a Constituição Federal garantiu a todos o direito de 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



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, nos termos do art. 5º, XXXIII.

Nessa ambiência, vale mencionar que, em 18 de novembro de 2011, foi promulgada a Lei Federal nº. 12.527, a chamada Lei de Acesso à Informação (LAI), a qual, não obstante tenha sido editada pela União, aplica-se a toda Administração brasileira. Ou seja, além da União, estão sujeitos à LAI os estados, os municípios e o Distrito Federal (DF), alcançando também a administração indireta.

A transparência é um requisito essencial para o Estado Democrático de Direito. Quanto ao conteúdo das informações, estas podem ser de caráter estatal e de caráter privado; informações sobre um contrato de concessão de linhas de transporte público, por exemplo, são informações de caráter estatal; ao passo que dados sobre movimentação bancária de um indivíduo são de caráter privado.

A LAI veio conferir transparência ao Estado brasileiro, conforme preconizado pela Constituição Federal. Para tanto, a Lei 12.527/2011 criou o que se convencionou chamar de transparência ativa e transparência passiva.

A primeira consiste na divulgação de informações, por iniciativa da própria Administração, em meios de fácil acesso ao cidadão; a segunda, nos procedimentos para ⁷ atender a demandas específicas dos cidadãos.

A propósito, o art. 8º da LAI definiu como um dever dos órgãos e entidades públicos publicar na internet informações públicas de interesse coletivo ou geral. De acordo com o Decreto nº 7.724/2012, os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal deverão publicar o seguinte rol mínimo de informações nos seus sítios eletrônicos:

- a) estrutura organizacional e competências dos órgãos, além dos endereços e telefones de suas unidades e horários de atendimento ao público;*
- b) programas, projetos, ações, obras e atividades, indicando a unidade responsável, principais metas e resultados e indicadores (se existirem);*
- c) repasses ou transferências de recursos financeiros;*
- d) execução orçamentária e financeira detalhada;*
- e) procedimentos licitatórios, com os contratos celebrados e notas de empenho emitidas;*



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

f) remuneração recebida por servidores e empregados públicos de maneira individualizada;

g) respostas a perguntas mais frequentes da sociedade;

h) contato da autoridade de monitoramento da LAI na instituição e informações sobre o Serviço de Informações ao Cidadão;

i) informações classificadas e desclassificadas, nos termos do art. 45, I e II do Decreto 7.724/2012.

Vale comentar que o sigilo das informações de caráter privado é a regra, mesmo que elas estejam em poder do Estado, enquanto que, para as informações de caráter estatal, o sigilo é a exceção. Refletindo essa posição, confira o entendimento esposado pelo STF no julgamento abaixo:

Ato que indefere acesso a documentos relativos ao pagamento de verbas públicas. (...) A regra geral num Estado Republicano é a da total transparência no acesso a documentos públicos, sendo o sigilo a exceção. (...) As verbas indenizatórias para exercício da atividade parlamentar têm natureza pública, não havendo razões de segurança ou de intimidade que justifiquem genericamente seu caráter sigiloso. [MS 28.178, rel. min. Roberto Barroso, j. 4-3-2015, P, DJE de 8-5-2015.]

8

Nessa linha, também já decidiu o Superior Tribunal de Justiça, confira:

MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÕES. ART. 5o., XXXIII DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEI 12.527/2011 (LEI DE ACESSO ÀS INFORMAÇÕES). DADOS RELATIVOS A GASTOS COM CARTÃO CORPORATIVO DO GOVERNO FEDERAL. INTERESSE PÚBLICO E SOCIAL. PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA. PARECER MINISTERIAL PELA CONCESSÃO DA ORDEM. ORDEM CONCEDIDA.

1. O não fornecimento dos documentos e informações a respeito dos gastos efetuados com cartão corporativo do Governo Federal, com os detalhamentos solicitados, constitui ilegal violação ao direito líquido e certo do impetrante, de acesso à informação de interesse coletivo, assegurando pelo art. 5o., inciso XXXIII da Constituição Federal e regulamentado pela Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

2. Inexiste justificativa para manter em sigilo as informações solicitadas, pois não se evidencia que a publicidade de tais questões atente contra à segurança do Presidente e Vice-Presidente da República ou de suas famílias e nem isso restou evidenciado nas informações da digna Autoridade.

3. A transparência das ações e das condutas governamentais não deve ser apenas um flatus vocis, mas sim um comportamento constante e uniforme;



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

de outro lado, a divulgação dessas informações seguramente contribui para evitar episódios lesivos e prejudicantes; também nessa matéria tem aplicação a parêmia consagrada pela secular sabedoria do povo, segundo a qual é melhor prevenir, do que remediar.

4. Ordem concedida para determinar a prestação das informações, relativas aos gastos efetuados com o cartão corporativo do Governo Federal, utilizado por Rosemary Nóvoa de Noronha, com as discriminações de tipo, data, valor das transações e CNPJ/Razão social dos fornecedores. (MS 20.895/DF, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 12/11/2014, DJe 25/11/2014)

Diante da explanação acima, conclui-se que a proposição legislativa vai ao encontro do ordenamento jurídico, haja vista que disciplina, com fulcro em bases constitucionalmente legítimas, assunto de interesse evidentemente municipal, contribuindo para dar concretude ao princípio constitucional da publicidade da administração, com a necessária transparência das atividades administrativas.

Ademais, tal necessidade de publicidade vem a coadunar-se com CF, uma vez que esta prescreve como Princípio a igualdade de condições e para acesso e permanência na escola. Em outro giro, também é hirta o direito à educação infantil em creches e pré-escolas. 9

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;

V- CONCLUSÃO:

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa opina pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária. É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.

CARLOS RENÊ MAGALHÃES MASCARENHAS
ASSESSOR JURÍDICO LEGISLATIVO
MATRÍCULA 07971-5 CMT