



**PARECER N°**

**42**

**/2021**

Substitutivo n° 2 ao Projeto de Lei n° 30/2021

Processo n° 39/2021

Iniciativa: RAFAEL DE ANGELI

Assunto: Dispõe sobre a obrigatoriedade de divulgação, no Município de Araraquara, de informações relativas às pessoas vacinadas contra a Covid-19, e dá outras providências.

A elaboração da propositura atendeu as normas regimentais vigentes.

*Ab initio*, cumpre salientar que ao Município fora conferida – por meio da Constituição Federal de 1988 (CF) e sobre o apanágio do princípio da predominância de interesses – a competência para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como para suplementar a legislação federal e estadual no que for possível, *ex vi* art. 30, I e II da Bíblia Política.

Trata-se de interesse – hialianemente público – atinente ao efetivo acesso a informações relativas às pessoas vacinadas contra a Covid-19 no Município de Araraquara, revelando-se não apenas a estrita gança deste acerca da temática como também a complementariedade legiferante de norma federal (Lei n° 12.527, de 18 de novembro de 2011 – Lei de Acesso à Informação).

Lei esta – inclusive – regulamentada de acordo com as peculiaridades desta comuna por meio da novel Lei n° 9.862, de 29 de janeiro de 2020.

À vista do exposto, não há que se falar em vício formal – orgânico – de inconstitucionalidade, razão pela qual passa-se à análise subjetiva (iniciativa) de constitucionalidade.

Ora, nesta seara, outrossim, indubitavelmente a propositura em apreço não encerra ofensa a dispositivos da CF, tampouco da Constituição do Estado de São Paulo e Lei Orgânica do Município de Araraquara.

Com efeito, sobredito projeto propende dar concretude ao princípio da publicidade, *in casu*, como sinônimo de transparência administrativa, isto é, ao acesso à informação.

Transparência esta, por sinal, tida como princípio republicano não prescindível ao controle administrativo, sujeitando os agentes públicos que o viola às sanções por ato de improbidade administrativa.



# CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

## Comissão de Justiça, Legislação e Redação

Neste prumo, corolário deste princípio é o direito fundamental de acesso a informações, o qual vem previsto nos arts. 5º, XXXIII, e 37, §3º, da CF, garantindo que todos têm direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral.

Em síntese, o princípio da publicidade está ligado ao direito de informação dos cidadãos e ao dever de transparência do Estado, em conexão direta com o princípio democrático, e pode ser considerado, inicialmente, como apreensível em duas vertentes: (i) 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 da CF), bem como (ii) na perspectiva da atuação da Administração Pública em sentido amplo (a partir dos princípios determinados no art. 37, *caput*, e artigos seguintes da CF).

*Ipsa facto*, prossegue-se de modo a ventilar que – segundo a tradicional doutrina – são de iniciativa exclusiva do alcaide, como chefe do Executivo local, as proposições 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.

Entrementes, a questão atinente aos limites da competência legislativa municipal dos membros do Poder Legislativo encontrou, em recente decisão do Colendo Supremo Tribunal Federal (STF), tratamento que prestigia as competências dos senhores vereadores no tocante à sua capacidade de iniciar leis.

Com o decidido, a Colenda Corte Suprema forneceu paradigma na arbitragem dos limites da competência legislativa entre o Chefe do Poder Executivo Municipal e os Membros do Poder Legislativo desta esfera federativa.

A questão está posta em julgado que deu vida ao TEMA 917 de Repercussão geral (Paradigma ARE 878911) que recebeu a seguinte redação:

“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, 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).”



# CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

## Comissão de Justiça, Legislação e Redação

Vislumbra-se que na visão do C. STF estampada no Tema 917 (tocante à expressão “não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata ... da atribuição de seus órgãos ...”) é de ser vedada ao Legislativo Municipal apenas a preordenação normativa de funções atribuídas aos órgãos da Administração, imiscuindo-se na constituição e funcionamento orgânicos destes.

Assim, não há – claramente – vício formal subjetivo de constitucionalidade. A matéria aqui tratada é de competência concorrente entre o Prefeito e a edilidade.

Noutro rumo, importante frisar que o Colendo Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) tem entendimento pacífico que a falta de previsão de dotação orçamentária específica, se for o caso, não poderá se constituir em inafastável vício de constitucionalidade, vez que possíveis tanto o remanejamento orçamentário, quanto sua complementação com verbas adicionais para a acomodação das novas despesas.

Possível, ademais, em última análise, a postergação do planejamento dos novos gastos para o exercício orçamentário subsequente, para que a Administração preserve a integridade de suas finanças (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2154977-23.2017.8.26.0000 Relator Des. Márcio Bartoli).

Derradeiramente, *ipsis verbis*, precedentes do tribunal adrede que dão guarida à obrigatoriedade em assunto:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 11.332, de 16 de maio de 2016, do Município de Sorocaba. Obrigatoriedade de divulgação do cardápio da merenda escolar. Inconstitucionalidade formal. Não configurada violação às hipóteses de iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Executivo. Hipóteses taxativas, segundo a jurisprudência deste Órgão Especial e do Supremo Tribunal Federal. Transparência e publicidade. Matéria de iniciativa concorrente. Inconstitucionalidade material. Organização administrativa. Inconstitucionalidade parcial. Competência do Chefe do Executivo para dispor sobre a organização da administração pública, nos termos do artigo 47, inciso XIX, alínea 'a' da Constituição do Estado. No que remanesce, todavia, trata-se de norma de caráter geral e abstrato, editada com vistas à publicidade e transparência da administração no tocante à alimentação e nutrição fornecida aos alunos matriculados no ensino público municipal. Direito à informação de interesse da coletividade. Estímulo ao exercício da cidadania e fiscalização das ações da Administração. Inocorrência, além do apontado, de usurpação de outras competências administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, previstas no artigo 47 da Constituição do Estado de São Paulo. Inexistência de ofensa à regra da separação dos poderes. Criação de gastos sem indicação de fonte de custeio. Inconstitucionalidade.



# CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

## Comissão de Justiça, Legislação e Redação

Inocorrência. Possibilidade de realocação e suplementação orçamentária. Fundamento, ademais, que ensejaria, no máximo, a inexecutabilidade da norma no exercício orçamentário em que aprovada. Procedência parcial da ação. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2115705-56.2016.8.26.0000; Relator (a): Márcio Bartoli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 21/09/2016; Data de Registro: 22/09/2016). (grifos nossos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 14.020, DE 04 DE JULHO DE 2017, DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO – LEGISLAÇÃO DE INICIATIVA parlamentar QUE DISPÕE SOBRE A DIVULGAÇÃO DE VISTORIAS REALIZADAS EM EQUIPAMENTOS URBANOS COMO PONTES, PASSARELAS E VIADUTOS NO SÍTIO OFICIAL DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO – DIPLOMA QUE NÃO PADECE DE VÍCIO DE INICIATIVA - Matéria não reservada ao Chefe do Poder Executivo - Interpretação do art. 24, § 2º, da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios, por força do disposto no art. 144 da mesma Constituição – Transparência administrativa, consistente na PUBLICIDADE DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS. Ação direta julgada improcedente. (TJSP – ADI: 2210588-58.2017.8.26.0000, Relator: João Negrini Filho, Data de julgamento: 25/04/2018, Órgão Especial, Data de publicação: 27/04/2018). (grifos nossos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei n. 14.142, de 7 de março de 2018, do Município de Ribeirão Preto – Legislação que estabelece a obrigatoriedade de se informar sobre os motivos de eventual interrupção ou paralisação de obras públicas no Município – Poder de complementar a legislação federal e estadual, dando cumprimento ao princípio da publicidade e ao dever de transparência na Administração Pública – Inexistência de vício de iniciativa – Tema 917 de Repercussão Geral – Ação julgada improcedente. (TJ-SP - ADI: 21210806720188260000 SP 2121080-67.2018.8.26.0000, Relator: Moacir Peres, Data de Julgamento: 10/10/2018, Órgão Especial, Data de Publicação: 15/10/2018). (grifos nossos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 14.169, de 12 de abril de 2018, do Município de Ribeirão Preto, que "dispõe sobre a divulgação prévia, por meio da internet, do cronograma de obras e serviços de pavimentação, tapa-buracos, poda de árvores, roçagem de mato em áreas verdes, troca de lâmpadas e conservação de praças e parques e dá outras providências" – Impugnação do parágrafo único do art. 1º e art. 3º da lei 14.169/2018, que estabelecem: "nos casos em que o logradouro no qual o serviço será prestado não possuir nome oficial, será divulgada foto do local a fim de facilitar sua identificação" (§ único do art. 1º), bem como que "alterações no cronograma deverão ser disponibilizadas no site



# CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

## Comissão de Justiça, Legislação e Redação

do Município com antecedência de no mínimo de 24 horas, informando ao munícipe o novo planejamento, nos termos do art. 1º e seus incisos" (art. 3º) – Dispositivos que não extrapolam o direito de acesso à informação, não ofendem os princípios da razoabilidade, finalidade, proporcionalidade e não violam a reserva da administração na prestação de serviços públicos e na organização e funcionamento dos órgãos públicos do Poder Executivo – Dispositivos impugnados que visam tutelar o acesso à informação e a moralidade da Administração – Inexistência de invasão no âmbito da iniciativa legislativa do Prefeito Municipal e, em consequência, não há se falar em violação ao princípio da separação de poderes – Jurisprudência deste C. Órgão Especial – Ausência de inconstitucionalidade. Ação julgada improcedente. (TJ-SP - ADI: 21910428020188260000 SP 2191042-80.2018.8.26.0000, Relator: João Carlos Saletti, Data de Julgamento: 20/02/2019, Órgão Especial, Data de Publicação: 21/02/2019). (grifos nossos)

De mais a mais, o STF, há muito tempo, trata assim de leis que versam sobre publicidade:

“Lei disciplinadora de atos de publicidade do Estado, que independem de reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estatal, visto que não versam sobre criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública. Não incidência de vedação constitucional (CF, artigo 61, § 19, /f, e)” (STF, ADI-MC 2.472- RS, Tribunal Pleno, Rei. Min. Mauricio Correo, 12-03-2002, v.u., DJ 03- 05-2002, p. 13}. (grifos nossos)

Derradeiramente, sendo também o projeto substancialmente constitucional, dilucida-se o art. 2º do projeto em análise. Tal dispositivo se fundamenta na tese fixada no bojo das ADIs nº 6586/DF e 6587/DF, a qual diz o seguinte:

“(A) A vacinação compulsória não significa vacinação forçada, por exigir sempre o consentimento do usuário, podendo, contudo, ser implementada por meio de medidas indiretas, as quais compreendem, dentre outras, a restrição ao exercício de certas atividades ou à frequência de determinados lugares, desde que previstas em lei, ou dela decorrentes, e (i) tenham como base evidências científicas e análises estratégicas pertinentes, (ii) venham acompanhadas de ampla informação sobre a eficácia, segurança e contraindicações dos imunizantes, (iii) respeitem a dignidade humana e os direitos fundamentais das pessoas; (iv) atendam aos critérios de razoabilidade e proporcionalidade, e (v) sejam as vacinas distribuídas universal e gratuitamente; e (B) tais medidas, com as limitações acima expostas, podem ser implementadas tanto pela União como pelos Estados,



# CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

**Distrito Federal e Municípios, respeitadas as respectivas esferas de competência**”.

Ora, se o munícipe pode ser submetido a medidas coercitivas indiretas para ser vacinado, nada impede que também seja – ao contrário – penalizado por ser vacinado em desrespeito a ordem de pessoas que, prioritariamente, deveriam ser vacinadas primeiro, o que – infelizmente – tem ocorrido constantemente em todo o país.

Assim, a aplicação de multa (medida indireta) em detrimento de uma infração tão grave, como a encampada por tal artigo, coaduna-se com todo o ordenamento jurídico, inclusive no tocante ao princípio da proporcionalidade, sem prejuízo de outras medidas e responsabilização e sempre respeitando os direitos e garantias fundamentais, a exemplo do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, da publicidade e motivação.

*Ex positis*, o Substitutivo nº 2 ao Projeto de Lei nº 30/2021 é constitucional e legal, devendo prosperar pelas razões aqui ventiladas, por isto.

Quanto ao mérito, o Plenário – soberano – decidirá.

À Comissão de Tributação, Finanças e Orçamento para manifestação.

Pela legalidade.

É o parecer.

Sala de reuniões das comissões, 15 de fevereiro de 2021.

---

**Hugo Adorno**  
**Presidente da CJLR**

---

**Guilherme Bianco**

---

**Thainara Faria**