



Câmara Municipal de Arapongas

Estado do Paraná

ASSUNTO: Exame de Constitucionalidade e Legalidade

PROJETO DE EMENDA A LEI ORGÂNICA Nº. 01/2025

PARECER JURÍDICO nº. 008/2025

A presente análise jurídica versa sobre o Projeto de Emenda à lei Orgânica nº 01/2025, que busca acrescentar e disciplinar direitos e garantias de vereadores no exercício do mandato. Tal proposição legislativa, em seu mérito, pretende assegurar o livre acesso de vereadores a todas as repartições públicas municipais para fins de fiscalização, além de assegurar divulgação institucional de atividades parlamentares e acesso prioritário a documentos públicos.

I – DO EXAME PRELIMINAR

O presente parecer jurídico tem por escopo precípuo analisar a constitucionalidade do aludido projeto de emenda à lei orgânica, à luz dos princípios e normas constitucionais que regem a Administração Pública, com o fito de fornecer subsídios técnicos para a tomada de decisão por parte desta Egrégia Casa Legislativa.

É sabido que a Lei Orgânica Municipal representa a norma fundamental do Município, disciplinando sua organização político-administrativa. Desse modo, as emendas à Lei Orgânica devem observar o processo legislativo específico previsto na própria Lei Orgânica, em conformidade com o art. 29 da Constituição Federal, que estabelece a autonomia dos municípios para se auto-organizarem.

Em sede de análise preliminar, verificou-se que o Projeto de Emenda à Lei Orgânica nº 01/2025 foi devidamente protocolado e registrado nesta Câmara Municipal, em conformidade com o Regimento Interno



Câmara Municipal de Arapongas

Estado do Paraná

desta Casa. A autoria do projeto é atribuída aos Vereadores Décio Roberto Rosaneli, Aroldo César pagam Arnaldo Aparecido Pereira, Marilsa Straub Vendrametto e Paulo Grassano Barros de Carvalho, legitimados a apresentar propostas de emenda à Lei Orgânica Municipal, conforme disposto no inciso I, de seu art. 41.

II – DO EXAME DE CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) estabelece, em seu art. 31, que a fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal. Este poder fiscalizador decorre do sistema de freios e contrapesos, fundamental ao Estado Democrático de Direito. Como visto, a proposição visa instrumentalizar este poder fiscalizador ao permitir que os vereadores tenham acesso às repartições públicas municipais.

A questão central reside em determinar se o livre acesso individual de vereadores a repartições públicas e empresas contratadas – ainda que com restrições pontuais – configura um exercício legítimo do poder fiscalizador ou se ultrapassa os limites constitucionais.

Nesse contexto, muito embora a Lei Orgânica seja a norma jurídica mais importante de um Município, inclusive considerada equivalente a uma "Constituição Municipal", sua validade e alcance estão subordinados aos limites determinados pela Constituição Federal (CF/88), que é o ápice do ordenamento jurídico brasileiro. Por conseguinte, esta análise parte da premissa de que a Lei Orgânica Municipal não pode inovar além da CF/88, já que seu papel é organizar o município dentro dos limites constitucionais.

Dito isso, é necessário avaliar se as prerrogativas propostas estão em conformidade com os princípios constitucionais que regem a separação e a harmonia entre os poderes, bem como se respeitam os limites das competências atribuídas ao Poder Legislativo.

Sobre o tema, a Constituição Federal (art. 29, X) atribui ao Poder Legislativo Municipal, e não a cada vereador isoladamente, a





Câmara Municipal de Arapongas

Estado do Paraná

competência fiscalizatória. Isso significa que a fiscalização deve ser exercida de forma institucional, seja por meio de comissões parlamentares de inquérito (CPIs), requisição de documentos ou convocação de agentes públicos para prestar esclarecimentos.

A jurisprudência do STF e do STJ reforça que o poder de fiscalização não é um direito subjetivo do parlamentar, mas uma função típica do Legislativo como um todo. Portanto, uma norma que concede livre ingresso individual a qualquer repartição pública, mesmo com ressalvas, pode desvirtuar a natureza institucional da fiscalização, convertendo um instrumento de controle em uma ferramenta de pressão política pessoal.

Embora o projeto estabeleça alguns limites (ex.: exclusão de ambientes como consultórios médicos e salas de aula), o livre acesso a órgãos administrativos, obras públicas e empresas que prestam serviços à Administração pode violar a separação entre os poderes, pois o Legislativo não pode interferir diretamente na gestão cotidiana do Executivo, além de causar insegurança jurídica, já que servidores e contratados ficariam sujeitos a fiscalizações não padronizadas e potencialmente arbitrárias.

Ressalte-se que a fiscalização parlamentar deve obedecer ao princípio da proporcionalidade, sendo motivada (vinculada a um propósito legítimo, como apurar denúncias ou acompanhar políticas públicas) e organizada (não pode paralisar serviços ou constranger agentes públicos sem justificativa), preferencialmente por meio de comissões ou requisições formais (ex.: CPIs, audiências públicas). Ao não exigir motivação prévia ou vinculação a um propósito fiscalizatório institucional, a emenda pode ser considerada desproporcional e favorecer abusos.

Ainda nessa linha de raciocínio, cumpre registrar que a jurisprudência pátria tem entendimento cristalizado no sentido de que o acesso irrestrito e sem autorização prévia a repartições públicas e seus documentos, configura interferência indevida do Poder Legislativo na gestão administrativa do Executivo, que viola o princípio da separação entre os Poderes:





Câmara Municipal de Arapongas

Estado do Paraná

Lei municipal que "dispõe sobre o livre acesso dos vereadores aos órgãos e repartições públicas". Previsão de acesso irrestrito de vereadores a locais e documentos do Poder Público. Afronta à separação dos poderes. Previsão ampla, genérica e ilimitada. Ausência de fixação de quaisquer critérios, como justificativa da diligência ou pertinência temática com o trabalho parlamentar. Excesso verificado. Fiscalização pelo Poder Legislativo. Função constitucional típica. Controle externo do Executivo pelo Legislativo deve ser dar em consonância com as demais regras e princípios constitucionais. Previsão na Constituição Estadual de ferramentas para exercício do controle externo pelo Legislativo. Ação julgada procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2120320-50.2020.8.26.0000; Relator: Márcio Bartoli; Órgão Especial; Data do Julgamento: 03/02/2021)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Emenda nº 13 à Lei Orgânica do Município de Sete Barras, que dá nova redação ao artigo 27, § 1º, do mesmo estatuto, assegurando a Vereadores o livre acesso a órgãos e repartições públicas municipais para se informarem sobre qualquer assunto de natureza administrativa, autorizando-os ainda a examinar documentos e requerer cópias. Afronta ao princípio da separação dos poderes. Poder de fiscalização do Legislativo que deve respeitar os limites impostos na Constituição estadual. Violação aos artigos 5º, 144 e 150 da Constituição do Estado de São Paulo. Precedentes. Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2007628-45.2019.8.26.0000; Relator: Geraldo Wohlers; Órgão Especial; Data do Julgamento: 15/05/2019).

Ademais, no que se refere à garantia de acesso prioritário a informações e bancos de dados públicos exclusivamente para vereadores, o projeto apresenta riscos significativos quanto à sua constitucionalidade. Ao conceder privilégios a um grupo específico, a proposição fere o princípio da isonomia previsto no art. 5º da CF/88, bem como o direito de igual acesso à informação garantido pela Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011). A lei não distingue entre cidadãos e agentes públicos, de modo que criar um canal preferencial para vereadores implica tratamento diferenciado e injustificado.

Além disso, a concessão de acesso privilegiado viola o princípio da impessoalidade – essencial para a Administração Pública – ao





Câmara Municipal de Arapongas

Estado do Paraná

favorecer interesses políticos, afastando-se dos critérios objetivos e neutros que devem orientar a atuação estatal. Essa distorção pode resultar em práticas que afetem a eficiência dos serviços públicos e comprometam a transparência, uma vez que outros cidadãos teriam de observar prazos e procedimentos mais burocráticos, em contraste com a rapidez concedida aos parlamentares. A dispensa da justificativa formal para o acesso também fere os preceitos da gestão pública responsável e da impessoalidade.

Outro aspecto crítico refere-se à invasão de competência, já que a Lei 12.527/2011 regula de maneira uniforme o acesso à informação em todo o território nacional, não podendo o município estabelecer normas que contrariem as disposições federais. Ademais, o projeto pode suscitar violações à proteção de dados pessoais, conforme as diretrizes da LGPD (Lei 13.709/2018), ao possibilitar o acesso a informações sensíveis sem a devida justificativa legal. Tais desvios podem configurar, inclusive, abuso de poder e improbidade administrativa, dadas as possíveis consequências na esfera política e na interferência indevida na gestão executiva.

Adicionalmente, é importante lembrar que, em temas de competência constitucional concorrente, como o acesso à informação, a legislação nacional prevalece sobre a Lei Orgânica municipal. Conforme o art. 24, §1º, da Constituição Federal, quando a União legisla sobre determinado assunto em âmbito nacional, suas disposições se sobrepõem às normas locais, conferindo uniforme proteção e aplicação dos direitos previstos, como os garantidos pela Lei 12.527/2011. Dessa forma, cabe ao Município suplementar os direitos estabelecidos em âmbito federal sem comprometer a uniformidade e a eficácia das políticas públicas de transparência e acesso à informação em todo o território nacional.

Finalmente, a pretensão de normatizar o uso de meios de comunicação institucionais para divulgação de atividades parlamentares e o acesso prioritário a informações públicas por vereadores deve ser analisada à luz dos princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade e publicidade (art. 37, CF/88).



Câmara Municipal de Arapongas

Estado do Paraná

A nosso ver, tal dispositivo não vulnera a Constituição Federal, desde que não configurem vantagens pessoais ou eleitorais para os parlamentares, mas sim reforcem o compromisso com a transparência, a prestação de contas e a eficiência administrativa, mantendo o mesmo tratamento para todos os parlamentares.

III – DA CONCLUSÃO

Ao analisarmos minuciosamente as disposições do projeto, constatamos que diversos dispositivos extrapolam os limites do que é constitucionalmente admissível, abrindo margem para a necessidade de uma revisão profunda e reestruturação das normas.

Embora a regulamentação da divulgação de atividades em meios de comunicação institucionais se mantenha como uma prática alinhada aos princípios da transparência e do controle público, é imperativo que os dispositivos do projeto sejam criteriosamente reavaliados para evitar conflitos com os preceitos constitucionalmente estabelecidos, tais como o da legalidade, impessoalidade e moralidade, além de outros aspectos de proteção ao erário público. Não se olvide que a abrangência e os limites de uma Lei Orgânica Municipal impõem restrições quanto à forma de regulamentação de matérias que já são objeto de normatização em âmbito federal.

Na esfera do acesso à informação, por exemplo, a legislação nacional, consubstanciada pela Lei 12.527/2011 e complementada pelas diretrizes estabelecidas pela LGPD, prevalece sobre iniciativas locais que tentem ampliar benefícios de maneira que possam ser interpretados como extrapolação das competências administrativas do ente municipal.

Nessa toada, a atuação individual dos Vereadores, em comparação às possibilidades reservadas à atuação coletiva da Câmara Municipal, é bastante limitada. Contudo, o parlamentar, na condição de cidadão, pode exercer plenamente seu direito fundamental de acesso à informação, de interesse pessoal ou coletivo, nos termos do artigo 5º (inciso XXXIII) da Constituição Federal, e das normas de regência desse direito (ex. Lei de Acesso à Informação e Lei da





Câmara Municipal de Arapongas

Estado do Paraná

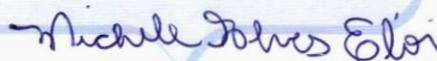
Transparência), sendo permitido que: a) apresentem requerimentos e pedidos de informação ao Prefeito e aos Secretários Municipais; b) apresentem denúncias e representações ao Ministério Público ou ao Tribunal de Contas sobre irregularidades que tenham conhecimento; c) realizem visitas a órgãos e entidades públicos, desde que não interfiram na gestão administrativa ou prejudiquem o funcionamento dos serviços públicos.

Ainda que a norma objetive aprimorar a difusão das atividades parlamentares e melhorar a governança interna, é imperativo que se mantenha o equilíbrio entre a autonomia da Câmara e o respeito aos preceitos constitucionais e legais que regem o acesso à informação, de forma a prevenir qualquer desvirtuamento de sua finalidade pública.

Diante do exposto, conclui-se que o Projeto de Emenda à Lei Orgânica nº 001/2025 padece de vício de constitucionalidade material – exceto quanto ao disposto no inciso II, do art. 25-A. A nosso ver, para ser considerado constitucional, seria imprescindível que o acesso diferenciado a repartições públicas, empresas que prestam serviços à Administração e documentos administrativos fosse condicionado à deliberação em Plenário, vinculado a uma finalidade de fiscalização legítima, com mecanismos rigorosos de controle e respeito aos prazos e sigilos previstos na legislação.

É o parecer.

Arapongas, 16 de abril de 2025.



MICHELE ALVES ELÓI

Procuradora Jurídica

OAB/PR nº 46.332