Parecer nº 046/2017

Projeto de Lei nº 160/2017, "Dispõe sobre a divulgação da relação de obras civis contratadas pelo Município de Sant'Ana do Livramento". Constitucionalidade. ADI 2444/RS.

Trata-se de solicitação de parecer, formulado pelo Vereador Maurício Del Fabro, datado de 27/09/2017, acerca do Projeto de Lei nº 160/2017, de sua autoria, que "Dispõe sobre a divulgação da relação de obras civis contratadas pelo Município de Sant'Ana do Livramento". Recebida a solicitação de parecer em 03/10/2017. Devidamente autuado e rubricado até fls. 04.

Em linhas gerais, o PL objetiva que sejam divulgadas, amplamente, informações acerca das obras civis contratadas pela municipalidade, como, por exemplo, valor pago, situação da obra e data prevista para conclusão.

Inicialmente é de se referir a existência de requerimento anterior do autor da proposição acerca de parecer em "relação à proposta de um futuro projeto" sobre o mesmo tema, que, obviamente, fica prejudicado em face do parecer ora exarado.

Legislação similar à posta já foi objeto de julgamento pelo Supremo Tribunal Federal - STF.

Tratou-se da apreciação, via ADIN, da Lei 11.521/2000 do Estado Rio Grande do Sul, que obriga o Poder Executivo do referido Estado-membro a divulgar na imprensa oficial e na internet a relação completa de obras atinentes a rodovias, portos e aeroportos.

A lei suprarreferida teve iniciativa parlamentar. Por ocasião da fundamentação para o ajuizamento da ADIN foram levantados os seguintes argumentos:

> *"a) em temas de licitação e de contratos administrativos, estaria o legislador estadual jungido à observância das normas gerais editadas pela União (Lei nº 8.666/93), devendo obediência incondicional ao modelo de publicidade contido na legislação federal;*
> *b) a "inclusão, por projeto de lei da iniciativa de Deputado Estadual, de mais de uma forma de divulgação dos contratos de obras celebrados pela Administração Pública estadual, além da já imposta pela Lei Geral de Licitações e Contratos, é inconstitucional, por ferir o art. 61, § 1º, II, 'e', da Constituição Federal e suplantar a competência de direção superior da*

> *Administração pelo Governador do Estado (art. 84, II, da Constituição Federal)" (fl. 8);*
> *c) a norma, ao criar nova forma de divulgação de contratos administrativos, aumentou despesas do Poder Público e subverteu o sistema federativo, "pelo qual é vedado aos entes federados legislar sobre normas de competência privativa da União, à sua revelia" (fl. 11)."*

Todavia, a ADIN restou improcedente, assim ementada (anexo inteiro teor do acórdão):

> *ADI: divulgação de obras públicas e princípio da publicidade. O Plenário julgou improcedente pedido formulado em ação direta ajuizada em face da Lei 11.521/2000 do Estado Rio Grande do Sul, a qual obriga o Poder Executivo do referido Estado-membro a divulgar na imprensa oficial e na internet a relação completa de obras atinentes a rodovias, portos e aeroportos. A Corte apontou não se verificar a existência de vício formal ou material na edição da norma em comento, visto que editada em atenção aos princípios da publicidade e da transparência, a viabilizar a fiscalização das contas públicas. ADI 2444/RS, rel. Min. Dias Toffoli, 6.11.2014. (ADI-2444)*

A fim de que se evitem tautologias desnecessárias utiliza-se, neste parecer, a fundamentação posta no corpo acórdão:

> *"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 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."*

Pelo conteúdo do PL apresentado não se vislumbra qualquer espécie de inconstitucionalidade, pelo contrário, há embasamento do próprio STF para a manutenção da lei no sistema legislativo, ao qual merece destaque o dever parlamentar de fiscalização, a fim de fazer valer o princípio constitucional da publicidade[1], através de uma efetiva transparência o andamento das obras contratadas pelo Município no exercício anterior, o que, sem dúvida, leva a uma correta "prestação de contas" à população da aplicação do dinheiro público, o que só vem em prol do controle.

O princípio da transparência, embora não explicito entre os princípios do artigo 37 da Constituição Federal, é uma norma de normas jurídicas, pois assim são os princípios, norma de normas, e que por seu turno tem caráter vinculante, constituindo um dever de quem esteja à frente da Administração Pública e, concomitantemente, um direito subjetivo público do indivíduo e da comunidade.

Oportuno deixar registrada sugestão. O art. 1° refere que relação das obras será realizada junto à *home page* oficial do Município e no Diário Oficial Eletrônico. Pois bem, considerando que ainda não foi implantando este último, que a publicação se dê na imprensa oficial.

Assim, s.m.j., o parecer, de caráter consultivo[2], é pela constitucionalidade do PL n° 160/2017.

Sant'Ana do Livramento, 5 de outubro de 2017.

Christiano Fagundes da Silva

Procurador Jurídico

---

[1] Constituição Federal. Art. 37. **A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de** legalidade, impessoalidade, moralidade, **publicidade** e eficiência... [grifo nosso]

[2] STF. MS 24073.

06/11/2014 PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.444 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR	: MIN. DIAS TOFFOLI
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

EMENTA

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

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 7552338.

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 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.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, sob a presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos e nos termos do voto do Relator, em julgar improcedente a ação direta.

Brasília, 6 de novembro de 2014.

MINISTRO DIAS TOFFOLI
Relator

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 7552338.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.444 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR	: MIN. DIAS TOFFOLI
REQTE.	: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
ADVDOS.	: PGE-RS - MARIA TEREZA OLTRAMARI VELASQUES E OUTRO
REQDA.	: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, ajuizada pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul, em 16 de abril de 2001, tendo por objeto a Lei nº 11.521/2000, na íntegra, a qual obriga o Poder Executivo local a divulgar na imprensa oficial e na internet a relação completa de obras atinentes a rodovias, portos e aeroportos. A norma está assim redigida:

> "Art. 1º - O Poder Executivo deverá divulgar, até o dia 30 de janeiro de cada exercício, no Diário Oficial do Estado, e disponibilizar para consultas na Internet, a relação completa das obras relativas a rodovias, inclusive as suas obras de arte, bem como das relativas a portos e aeroportos, contratadas no exercício anterior.
>
> Parágrafo único - A relação de que trata o 'caput' deverá conter, em relação a cada obra, no mínimo:
>
> I - o tipo e a sua descrição;
>
> II - a data da contratação e a data do início da execução;
>
> III - a sua localização;
>
> IV - a extensão da obra;
>
> V - o valor total e o valor efetivamente pago até o dia 31 de dezembro do ano a que se refere a relação;
>
> VI - a situação da obra; se em andamento ou paralisada, indicando o percentual que já foi executado;
>
> VII - a data prevista para a sua conclusão;
>
> VIII - a empresa ou pessoa física responsável pela

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 1150253.

execução, relacionadas por cada parcela da obra, quando esta for licitada por partes;

IX - a fonte dos recursos.

Art. 2º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º - Revogam-se as disposições em contrário."

Em suas alegações, o autor afirmou que:

a) em temas de licitação e de contratos administrativos, estaria o legislador estadual jungido à observância das normas gerais editadas pela União (Lei nº 8.666/93), devendo obediência incondicional ao modelo de publicidade contido na legislação federal;

b) a *"inclusão, por projeto de lei da iniciativa de Deputado Estadual, de mais de uma forma de divulgação dos contratos de obras celebrados pela Administração Pública estadual, além da já imposta pela Lei Geral de Licitações e Contratos, é inconstitucional, por ferir o art. 61, § 1º, II, 'e', da Constituição Federal e suplantar a competência de direção superior da Administração pelo Governador do Estado (art. 84, II, da Constituição Federal)"* (fl. 8);

c) a norma, ao criar nova forma de divulgação de contratos administrativos, aumentou despesas do Poder Público e subverteu o sistema federativo, *"pelo qual é vedado aos entes federados legislar sobre normas de competência privativa da União, à sua revelia"* (fl. 11).

A Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, em suas informações (fls. 75/87 e 97/108), ressaltou que (i) não se trata de matéria de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, porquanto a lei não modifica a estrutura administrativa, tampouco altera disposições gerais sobre licitações e contratos administrativos; (ii) a norma tão somente amplia o grau de publicidade dos contratos administrativos, sem implicar aumento de despesa pública.

O Advogado-Geral da União, em petição juntada às fls. 110/122, manifestou-se pela insubsistência dos argumentos levantados pelo autor, haja vista que a lei questionada não ofende reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, pois simplesmente aprimora os mecanismos de fiscalização do Poder Legislativo, sem resultar em criação de despesa pública de valor relevante. Ademais, salientou a intenção subjacente à

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 1150253.

norma de ampliar o grau de publicidade dos contratos administrativos, não invadindo, por isso, esfera legislativa reservada da União.

Por seu turno, opinou o Procurador-Geral da República (fls. 124/129) pela procedência do pedido, em parecer assim ementado:

> "Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 11.521/2000, do Estado do Rio Grande do Sul que 'Dispõe sobre a relação das obras civis contratadas pelo Governo do Estado'. Norma que, ao conferir ao Poder Executivo estadual o dever de divulgar a relação das obras por ele contratadas, nos moldes em que prevê, criou nova atribuição a cargo de órgão pertencente à estrutura administrativa deste. Violação aos arts. 61, § 1º, II. 'e' e 84, VI, da Constituição da República, que determinam ser privativa do Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis acerca do tema. Parecer pela procedência do pedido" (fl. 124).

Por fim, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul (fl. 142/143) anotou que a norma impugnada não foi revogada nem sofreu qualquer alteração.

É o relatório.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 1150253.

06/11/2014 PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.444 RIO GRANDE DO SUL

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Conforme relatado, trata-se de ação direta de inconstitucionalidade na qual se impugna norma do Estado do Rio Grande do Sul por meio da qual se obrigou o Poder Executivo a divulgar, na imprensa oficial e na rede mundial de computadores, dados relativos a contratos administrativos de obras realizadas em rodovias, portos e aeroportos.

No meu entender, as pretensas inconstitucionalidades apontadas pelo autor carecem de fundamento.

É bem verdade que o art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal atribuiu à União a competência para editar normas gerais de licitações e contratos. Não é, contudo, toda e qualquer norma sobre contratos administrativos que se amolda a essa previsão.

Sobre a extensão do termo "normas gerais", vale reprisar passagem do voto do Ministro **Carlos Velloso** proferido na ADI nº 927/RS-MC, cuja apreciação teve por objeto exatamente a Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos):

> "Registre-se, entretanto, que a competência da União é restrita a normas gerais de licitação e contratação. Isto quer dizer que os Estados e os Municípios também têm competência para legislar a respeito do tema: a União expedirá as normas gerais e os Estados e Municípios expedirão as normas específicas. Leciona, a propósito, Marçal Justen Filho: 'como dito, apenas as normas 'gerais' são de obrigatória observância para as demais esferas de governo, que ficam liberadas para regular diversamente o restante' ('Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos', Ed. AIDE, Rio, 1993, pág. 13).
>
> A formulação do conceito de 'normas gerais' é tarefa tormentosa, registra Marçal Justen Filho, a dizer que 'o conceito

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 7552336.

de 'normas gerais' tem sido objeto das maiores disputas. (...) Inexistindo um conceito normativo preciso para a expressão, ela se presta às mais diversas interpretações' (ob. e loc. Cits.). (...) Penso que essas 'normas gerais' devem apresentar generalidade maior do que apresenta, de regra, as leis. Penso que 'norma geral', tal como posta na Constituição, tem o sentido de diretriz, de princípio geral. A norma geral federal, melhor será dizer nacional, seria a moldura do quadro a ser pintado pelos Estados e Municípios no âmbito de suas competências. Com propriedade, registra a professora Alice Gonzalez Borges que as 'normas gerais', leis nacionais, 'são necessariamente de caráter mais genérico e abstrato do que as normas locais. Constituem normas de leis, direito sobre direito, determinam parâmetros, com maior nível de generalidade e abstração, estabelecidos para que sejam desenvolvidos pela ação normativa subseqüente das ordens federadas', pelo que 'não são normas gerais as que se ocupem de detalhamentos, pormenores, minúcias, de modo que nada deixam à criação própria do legislador a quem se destinam, exaurindo o assunto de que tratam'. Depois de considerações outras, no sentido da caracterização de 'norma geral', conclui: 'são normas gerais as que se contenham no mínimo indispensável ao cumprimento dos preceitos fundamentais, abrindo espaço para que o legislador possa abordar aspectos diferentes, diversificados, sem desrespeito a seus comandos genéricos, básicos' (Alice Gonzales Borges, Normas Gerais nas Licitações e Contratos Administrativos', RDP 96/81).

Cuidando especificamente do tema, em trabalho que escreveu a respeito do DL 2.300/86, Celso Antônio Bandeira de Mello esclareceu que 'normas que estabelecem particularizadas definições, que minudenciam condições específicas para licitar ou para contratar, que definem valores, prazos e requisitos de publicidade, que arrolam exaustivamente modalidades licitatórias e casos de dispensa, que regulam registros cadastrais, que assinalam com minúcia o iter e o regime procedimental, os recursos cabíveis, os prazos de interposição,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 7552336.

> que arrolam documentos exigíveis de licitantes, que preestabeleceram cláusulas obrigatórias de contratos, que dispõem até sobre encargos administrativos da administração contratante no acompanhamento da execução da avença, que regulam penalidades administrativas, inclusive quanto aos tipos e casos em que cabem, evidentissimamente sobre não serem de Direito Financeiro, menos ainda serão normas gerais, salvo no sentido de que toda norma - por sê-lo - é geral'. E acrescenta o ilustre administrativista: 'Se isto fosse norma geral, estaria apagada a distinção constitucional entre norma, simplesmente, e norma geral (...)'" (DJ de 11/11/94).

Embora os lindes da competência da União não estejam definitivamente traçados, **a legislação estadual questionada, indubitavelmente, em nada trata de regramento geral de contratos administrativos**. Ao contrário, simplesmente determina a publicação de dados básicos dos contratos de obras nas áreas que menciona, como forma de **conferir publicidade e transparência aos contratos da administração pública** e de **facilitar o exercício da atividade fiscalizadora nata do Poder Legislativo, albergada no art. 70 da Constituição Federal**.

Sua incidência, portanto, é pontual e restrita a contratos específicos da administração pública, carecendo de generalidade suficiente para caracterizá-la como "norma geral".

Ademais, justamente a partir dessa perspectiva, também não se verifica a ocorrência de vício formal de inconstitucionalidade do diploma legislativo por ter emanado de proposição de origem parlamentar.

Isso porque nenhuma das matérias sujeitas à iniciativa legislativa reservada do chefe do Poder Executivo, contidas no art. 61, § 1º, da Constituição, foi objeto de positivação na norma; em especial, aquela albergada na alínea e, tida por afrontada pelo autor, que versa sobre a organização da estrutura administrativa daquele Poder.

Com efeito, em momento algum, foi **criado, extinto ou modificado órgão administrativo**, ou sequer conferida **nova atribuição a órgão da**

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 7552336.

administração pública, a exigir iniciativa legislativa do chefe do Poder Executivo. A norma questionada não interfere no desempenho da direção superior da administração pública, e 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.

Ressalte-se que, nesse sentido, há precedente desta Corte. É o caso da ADI nº 2.472/RS-MC, na qual este Supremo Tribunal Federal, 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).

Naquela assentada, asseverou o Ministro **Maurício Corrêa**:

> "Primeiramente, afirme-se não comprometer o ato impugnado, sob o ângulo do vício formal, a existência de reserva de iniciativa, tendo em vista que não se está diante de **criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública do Estado, mas sim de disciplinamento da publicidade de atos oficiais, o que se**

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 7552336.

> **insere na competência legislativa plena do Estado-membro. Assim entendendo, tenho que nenhuma violação ocorre ao artigo 61, § 1º, II, alínea e, da Carta Federal.**"

Nesse ponto, ressalte-se que a Lei nº 8.666/93 (Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos) - a qual, inegavelmente, cria inúmeras obrigações para a administração pública e, inclusive, exige a publicação de resumo dos contratos firmados pelo Poder Público posteriormente a sua assinatura (art. 61, parágrafo único) - originou-se de proposição legislativa do então Deputado Luís Roberto Ponte, sem que isso influísse em sua regularidade formal em face da Constituição Federal.

Em última análise, **a legislação estadual inspira-se no princípio da publicidade, na sua vertente mais específica, a da transparência dos atos do Poder Público, dando a ele concretude.**

A publicidade é princípio informador da República democrática constitucionalizado pela Carta de 1988, e a ela se submetem todos os comportamentos estatais. Isso porque o caráter republicano do governo (**res publica**) e a cláusula segundo a qual "todo o poder emana do povo" (art. 1º, parágrafo único, CF/88) pressupõem que haja transparência nos atos estatais, a qual, por sua vez, se obtém mediante a mais ampla publicidade desses atos, possibilitando-se, assim, a **todos os cidadãos que deles tomem conhecimento e, desse modo, os legitimem.**

Com efeito, Jacques Chevallier, ao tratar do princípio democrático sob a óptica da lógica representativa, assevera que

> "(...) a lógica democrática pesa ainda sobre o exercício do poder: se os governantes dispõem de uma margem de independência relativamente aos eleitores (margem garantida pela ausência de mandato imperativo e de revogabilidade), eles **não deixam de ser submetidos ao controle permanente dos cidadãos**; esses têm o direito de formar livremente sua opinião e de a expressar sob modalidades diversas (manifestações, petições), fora dos momentos eleitorais. **Os governantes são obrigados a submeter permanentemente as suas condutas e gestos relativamente à 'opinião pública' e suas decisões são**

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 7552336.

> **necessariamente submetidas ao teste do debate**" (O Estado Pós-Moderno. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 185).

Assim sendo, mostram-se elementares a exigência de transparência por parte do Estado e a possibilidade de controle dos atos estatais, não devendo os governos se furtarem à vigília do povo e da opinião pública, nem dos órgãos fiscalizadores.

Nas exatas palavras de Norberto Bobbio, **a democracia como "regime do poder visível" é o "modelo ideal do governo público em público"**. Confira-se a lição do autor:

> "Um dos lugares-comuns de todos os velhos e novos discursos sobre a democracia consiste em afirmar que ela é o governo do 'poder visível'. Que pertença à 'natureza da democracia' o fato de que 'nada pode permanecer confinado no espaço do mistério' é uma frase que nos ocorre ler, com poucas variantes, todos os dias. Com um aparente jogo de palavras pode-se definir o governo da democracia como o governo do poder público em público (...).
>
> (...)
>
> Que todas as decisões e mais em geral os atos dos governantes devam ser conhecidos pelo povo soberano sempre foi considerado um dos eixos do regime democrático, definido como o governo direto do povo ou controlado pelo povo (e como poderia ser controlado se estivesse escondido?). Mesmo quando o ideal da democracia direta foi abandonado como anacrônico, (...) e foi substituído pelo ideal da democracia representativa (...) o caráter público do poder, entendido como não-secreto, como aberto ao 'público', permaneceu como um dos critérios fundamentais para distinguir o Estado constitucional do Estado absoluto se, assim, para assinalar o nascimento ou o renascimento do poder público em público." (**O Futuro da Democracia.** 11. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2009. p. 98/101).

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 7552336.

Ademais, o texto constitucional, preocupado com a publicidade da atuação administrativa, consignou-a, expressamente, em seu art. 37, **caput**, como princípio da administração pública, consagrando constitucionalmente "o dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos" (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 114.)

Com efeito, esta Suprema Corte reconhece o **status** maior do princípio da publicidade como decorrência direta do Estado Democrático de Direito. **Vide** a ementa do julgamento da medida cautelar da ADPF 130/DF:

> "Princípio constitucional de maior densidade axiológica e mais elevada estatura sistêmica, a Democracia avulta como síntese dos fundamentos da República Federativa brasileira. Democracia que, segundo a Constituição Federal, se apóia em dois dos mais vistosos pilares: a) o **da informação em plenitude e de máxima qualidade**; b) o **da transparência ou visibilidade do Poder**, seja ele político, seja econômico, seja religioso (art. 220 da CF/88). (...)" (ADPF 130/DF-MC, Rel. Min. **Ayres Britto**, DJ de 7/11/08, grifos nossos).

É o que, também, já consignou a Ministra **Cármen Lúcia**, no âmbito acadêmico, e, igualmente, no âmbito desta Suprema Corte:

> "(...) **o princípio que informa o sistema constitucional vigente – democrático e republicano – é o da publicidade dos atos do Poder Público e dos comportamentos daqueles que compõem os seus órgãos.** Como afirmei em escrito sobre aquele princípio, 'não basta, pois, que o interesse buscado pelo Estado seja público para se ter por cumprido o princípio em foco. Por ele se exige a não obscuridade dos comportamentos, causas e efeitos dos atos da Administração Pública, a não clandestinidade do Estado, a se esconder do povo em sua atuação. [...]. A publicidade resulta, no Estado Contemporâneo,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 7552336.

> do princípio democrático. O poder é do povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição Brasileira), nele reside, logo, não se cogita de o titular do poder desconhecer-lhe a dinâmica. O princípio da publicidade reforça-se mais ainda em casos como o brasileiro. Tendo sido a República a opção da sociedade brasileira sobre a sua forma de governo, a publicidade passa a fundamentar a institucionalização do Poder segundo aquele modelo. Por isso a publicidade nomeia o Estado brasileiro, que é uma 'República Federativa'. [...]. Considerando-se que a Democracia que se põe à prática contemporânea conta com a participação direta dos cidadãos, especialmente para efeito de fiscalização e controle da juridicidade e da moralidade administrativa, há que se concluir que o princípio da publicidade adquire, então, valor superior ao quanto antes constatado na história, pois não se pode cuidar de exercerem os direitos políticos sem o conhecimento do que se passa no Estado. Não se exige que se fiscalize, se impugne o que não se conhece' (Princípios Constitucionais da Administração Pública. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 1993, p. 240)" (MS nº 26.920/DF, DJ de 2/10/07).

Nesse sentido, a publicidade é exigível para viabilizar o controle dos atos administrativos, tanto para proteger direitos de particulares em suas relações com a administração pública, quanto para fiscalizar objetivamente a atuação estatal. Como assevera Diogo de Figueiredo Moreira Neto, "será pela transparência dos seus atos, ou, como mais adequadamente ainda pode se expressar – por sua visibilidade – que se tornará possível constatar a sua conformidade ou desconformidade com a ordem jurídica, daí sua aplicação sobre as várias modalidades de controle nela previstas" (**Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 90).

A lei questionada enquadra-se, portanto, nesse contexto de aprimoramento da **necessária transparência das atividades administrativas**, reafirmando-se e cumprindo-se o princípio constitucional da publicidade da administração pública (art. 37, **caput**,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 7552336.

CF/88).

Além disso, é legítimo 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.

Essa atribuição fiscalizadora e controladora da ação administrativa pelo Parlamento caracteriza um **verdadeiro princípio essencial e inerente ao Poder Legislativo**, constituindo um dos mecanismos de contrapesos à separação e à independência dos Poderes.

Sabe-se que, conforme já decidido por esta Corte, é a Constituição da República a grande legitimadora dessas interferências, sendo vedado aos estados-membros criar novas ingerências de um Poder na órbita de outro que **não derivem explícita ou implicitamente de regra ou princípio da Lei Fundamental** (ADI nº 3046/SP, Rel. Min. **Sepúlveda Pertence**, DJ de 28/5/04).

Contudo, no caso ora em análise, a obrigação de o Poder Executivo local divulgar relação das obras públicas em andamento é exigência que **decorre diretamente dos princípios republicano e democrático e dos postulados da publicidade e da transparência dos atos estatais, estando, desse modo, em perfeita harmonia com preceitos fundamentais da Carta Federal**.

Em verdade, o Legislativo do Estado do Rio Grande do Sul acolheu uma posição de vanguarda, consentânea com os anseios da sociedade e com os princípios decorrentes do Estado Democrático.

Por fim, não subsiste a alegação do autor de avultamento dos gastos públicos em virtude da implementação, sem previsão na lei orçamentária, da Lei estadual nº 11.521/2000, o qual, segundo o requerente, ensejaria ofensa ao art. 167, I, II e VI, da Carta Federal.

A Assembleia Legislativa estimou que o custo gerado ao Estado do Rio Grande do Sul para o cumprimento da norma seria **irrisório**, uma vez que haveriam de ser empregadas apenas cerca de trinta páginas do Diário Oficial por ano para a publicação dos dados, além de já possuir o ente

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 7552336.

federado, ao tempo da promulgação do texto, sítio eletrônico na rede mundial de computadores (fl. 102).

Como bem lembrado pela douta Advocacia-Geral da União, o § 3º do art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000 estabelece que é desnecessário demonstrar-se a adequação orçamentária e financeira de despesa considerada irrelevante. Confira-se:

> "Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:
>
> I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;
>
> (...)
>
> § 3º **Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.**"

Nesse passo, não se verifica violação dos ditames do art. 167, I e II, da Carta Magna, uma vez que todo o aparato administrativo necessário ao cumprimento da determinação legal era preexistente.

Com essas considerações, não vislumbro como a obrigatoriedade de o Poder Executivo local divulgar na imprensa oficial e na internet a relação completa de obras atinentes à rodovias, portos e aeroportos possa ser tida como afrontosa à Carta da República. Em verdade, no meu sentir, trata-se de exigência que guarda compatibilidade com os postulados fundamentais da Lei Maior.

Ante o exposto, julgo improcedente a ação direta de inconstitucionalidade.

É como voto.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/ sob o número 7552336.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.444
PROCED. : RIO GRANDE DO SUL
RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI
REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, julgou improcedente a ação direta. Ausente, justificadamente, o Ministro Marco Aurélio, que participa, a convite da Academia Paulista de Magistrados e da Universidade de Paris 1 - Sorbonne, do 7° Colóquio Internacional sobre o Direito e a Governança da Sociedade de Informação - "O Impacto da Revolução Digital sobre o Direito", na Universidade de Paris 1 - Sorbonne, na França. Ausente, neste julgamento, o Ministro Gilmar Mendes. Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 06.11.2014.

Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki e Roberto Barroso.

Vice-Procuradora-Geral da República, Dra. Ela Wiecko Volkmer de Castilho.

p/ Fabiane Pereira de Oliveira Duarte
Assessora-Chefe do Plenário

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o número 7335929