

PARECER JURÍDICO Nº 0976/2026	
AUTÓGRAFO DE PROJETO DE LEI	
AUTÓGRAFO Nº	96/2026
PROJETO DE LEI Nº	PL Nº 90/2026
SÚMULA DO PROJETO DE LEI	Dispõe sobre a obrigatoriedade de divulgação, nos sítios eletrônicos oficiais do Município de Apucarana, de Termos de Ajustamento de Conduta, Termos de Ajustamento de Gestão, Recomendações Administrativas e instrumentos congêneres.

EMENTA: Projeto de lei de iniciativa parlamentar. Transparência ativa. Divulgação de termos de ajustamento, recomendações administrativas e instrumentos congêneres. Competência municipal. **Conceituação excessivamente ampla. Inconstitucionalidade formal e inadequação material. Veto total.**

1. QUESTÃO POSTA

O Chefe do Poder Executivo encaminha a esta Procuradoria-Geral, para análise de constitucionalidade e legalidade, o Autógrafo nº 96/2026, correspondente ao Projeto de Lei nº 90/2026, de autoria do Vereador Danylo Fernando Acioli Machado, aprovado pela Câmara Municipal de Apucarana. A proposição estabelece a obrigatoriedade de divulgação, nos sítios eletrônicos oficiais do Município, de Termos de Ajustamento de Conduta, Termos de Ajustamento de Gestão, Recomendações Administrativas e instrumentos congêneres, alcançando a Administração direta e indireta e também o Poder Legislativo Municipal.

O texto aprovado prevê, além da obrigação geral de divulgação, a criação de campo próprio nos portais oficiais, a publicação preferencialmente integral dos instrumentos, a disponibilização de quadro-resumo com conteúdo mínimo obrigatório, a atualização das informações, a classificação da situação de cumprimento, a imposição de prazos para divulgação de instrumentos novos e pretéritos e a disciplina de supressão e anonimização de dados protegidos. Soma-se a isso o fato de que o núcleo objetivo da lei não se limita a TACs e TAGs, mas alcança também Recomendações Administrativas e um amplo conjunto de instrumentos congêneres, cuja natureza jurídica e cujos efeitos práticos não se equiparam entre si.

O objetivo deste parecer é subsidiar a decisão de Vossa Excelência quanto à sanção ou ao veto do projeto de lei, à luz da Constituição Federal e da nova Lei Orgânica do Município de Apucarana, considerando tanto os vícios formais relativos à iniciativa e à reserva de administração quanto os problemas materiais e administrativos decorrentes da excessiva amplitude do objeto normativo aprovado.



2. ANÁLISE JURÍDICA

O presente parecer examina os aspectos estritamente jurídicos do autógrafo, especialmente constitucionalidade formal, constitucionalidade material, compatibilidade com a Lei Orgânica Municipal e técnica legislativa, sem ingressar em juízo de conveniência político-administrativa em sentido estrito. A análise parte de uma premissa importante: a transparência administrativa, em tese, constitui valor constitucionalmente prestigiado, mas não autoriza, por si só, que o Poder Legislativo, por iniciativa parlamentar, defina a arquitetura concreta dos meios de execução administrativa nem amplie de forma imprecisa o universo documental sujeito à publicação compulsória.

2.1. Competência municipal e limites orgânicos

A nova Lei Orgânica do Município de Apucarana estabelece, em seu art. 12, incisos I e II, competir privativamente ao Município legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber. O art. 22, por sua vez, dispõe que cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre matérias de competência do Município, ao passo que o art. 23, incisos VIII e XII, lhe confere atribuições de fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo e de solicitação de informações.

Esses dispositivos, contudo, não autorizam a substituição do Executivo pelo Legislativo na definição de fluxos, rotinas, critérios de gerenciamento documental, arquitetura de portais oficiais ou desenho de procedimentos internos de cumprimento. Assim, embora exista competência municipal em abstrato para editar normas sobre publicidade administrativa, essa competência deve ser exercida dentro dos limites traçados pela separação dos Poderes, pela reserva da administração e pela iniciativa privativa do Chefe do Executivo.

2.2. Separação dos Poderes e reserva da administração

O art. 6º da nova Lei Orgânica dispõe que os Poderes do Município são independentes e harmônicos entre si, sendo vedada a delegação recíproca de atribuições, salvo nas hipóteses previstas no próprio texto orgânico. De outro lado, o art. 49 estabelece que o Poder Executivo é exercido pelo Prefeito Municipal, com o auxílio dos Secretários Municipais e Diretores Presidentes dos entes da administração indireta, enquanto o art. 57, incisos III e X, atribui privativamente ao Prefeito a direção superior da Administração Municipal e a competência para dispor sobre sua organização e funcionamento.

No caso concreto, o autógrafo não apenas enuncia um dever geral de transparência, mas passa a prescrever o modo pelo qual a Administração deverá estruturar a publicação dos documentos, inclusive mediante campo próprio em sítios oficiais, seções nominadas, quadro-resumo obrigatório, classificação de cumprimento, atualização, levantamento retrospectivo e



procedimentos internos ligados ao tratamento da informação. Esse detalhamento caracteriza ingerência legislativa sobre a esfera de organização administrativa, em desacordo com os parâmetros já identificados na versão anterior do parecer e com os fundamentos orgânicos locais que reservam ao Prefeito a direção superior da máquina administrativa.

2.3. Iniciativa privativa e vício formal

Nos termos do art. 31 da Lei Orgânica, a iniciativa legislativa é, em regra, compartilhada, mas o §1º reserva privativamente ao Prefeito os projetos que disponham, entre outras matérias, sobre criação, estruturação, atribuições e extinção das Secretarias e órgãos da administração pública municipal. Quando a lei, por iniciativa parlamentar, não apenas fixa uma diretriz geral, mas impõe tarefas, modelos, classificações, levantamento documental e providências administrativas específicas, aproxima-se da disciplina de atribuições e da estruturação funcional dos órgãos administrativos.

Sob esse prisma, os arts. 3º a 8º do autógrafo já revelam, por si, relevante vício de inconstitucionalidade formal, porque estruturam procedimento administrativo específico e transferem ao plano legal escolhas que pertencem à esfera de gestão do Executivo e, quanto ao Legislativo, à sua administração interna. O problema, porém, não se esgota nesses dispositivos, pois também o núcleo material definido nos arts. 1º e 2º contribui decisivamente para tornar inviável a preservação parcial do projeto na forma aprovada.

2.4. Recomendações Administrativas e Instrumentos Congêneres

O art. 1º do autógrafo impõe, sem qualquer ressalva delimitadora em seu núcleo principal, a publicação de TACs, TAGs, Recomendações Administrativas e instrumentos congêneres. Ocorre que as Recomendações Administrativas, tal como definidas pelo próprio art. 2º, III, consistem em manifestações formais por meio das quais se recomenda à Administração a adoção de providências, correção de irregularidades, adequação de condutas ou cumprimento de obrigações, “sem caráter coercitivo imediato”.

Essa característica é juridicamente relevante, pois a simples expedição de Recomendação Administrativa não impõe, de modo automático, o seu acolhimento e cumprimento pela Administração. Muitas dessas recomendações podem ser questionadas, discutidas, interpretadas de forma divergente ou mesmo rejeitadas administrativamente ou judicialmente, a depender do contexto normativo, da legalidade da providência sugerida e da compreensão jurídica adotada pelo ente público destinatário.

A imposição legal de publicidade obrigatória e indistinta dessas recomendações, sem diferenciação entre atos acolhidos, contestados, superados, em análise ou sem efeito vinculante, pode gerar distorções administrativas e informacionais, transmitindo à população a percepção



indevida de obrigatoriedade imediata de cumprimento onde, juridicamente, ainda existe espaço legítimo para interpretação, contraditório institucional e tomada de decisão administrativa. Nesse ponto, a redação do art. 1º mostra-se materialmente inadequada e administrativamente problemática, porque equipara instrumentos de densidade normativa e efeitos jurídicos diversos.

O mesmo problema se agrava no art. 2º, IV, que define “instrumentos congêneres” de forma excessivamente ampla, incluindo determinações, recomendações de auditoria ou fiscalização, alertas, comunicações, orientações técnicas, notas técnicas, pareceres, ofícios, atas de reunião com comprometimento formal de cumprimento de obrigações, relatórios de auditoria ou fiscalização com recomendações ou planos de providências e “demais documentos de natureza análoga”. Trata-se de conceito aberto que amplia demasiadamente o universo de documentos potencialmente sujeitos à publicação obrigatória, alcançando atos heterogêneos, de distintas naturezas, estágios procedimentais e efeitos jurídicos.

Essa amplitude excessiva pode acarretar problemas relevantes de triagem, classificação, controle de versões, delimitação do que efetivamente se enquadra no conceito legal e aferição da necessidade de publicação de documentos preparatórios, opinativos, técnicos ou ainda pendentes de deliberação administrativa final. Em vez de estabelecer parâmetro claro de transparência, a redação aprovada tende a gerar insegurança administrativa, potencial aumento de litígios interpretativos e sobrecarga operacional na Administração.

2.5. Distinção entre TACs, TAGs e os demais atos

Esta Administração não se opõe, em tese, à publicidade de TACs e TAGs, cuja natureza jurídica é mais definida e cuja lógica de cumprimento se relaciona a obrigações formalmente assumidas perante órgãos competentes, com potencial produção de efeitos jurídicos em caso de descumprimento. Esses instrumentos, por sua maior densidade obrigacional, não se confundem com Recomendações Administrativas desprovidas de coercitividade imediata nem com o amplo conjunto de instrumentos congêneres tal como descrito no art. 2º, IV.

Entretanto, a técnica de controle político-legislativo disponível ao Prefeito encontra limite expresso no art. 34, §2º, da Lei Orgânica, segundo o qual o veto parcial somente poderá abranger texto integral de artigo, parágrafo, inciso, alínea ou item. Como o art. 1º reúne, no mesmo núcleo normativo, TACs, TAGs, Recomendações Administrativas e instrumentos congêneres, sem permitir o destaque interno apenas das categorias consideradas inadequadas, e como o art. 2º também contém a definição integrada dessas categorias, impõe-se reconhecer que a retirada apenas das Recomendações Administrativas e dos instrumentos congêneres não é tecnicamente viável sem veto do texto integral pertinente.

Nessas circunstâncias, o veto ao art. 1º e ao art. 2º torna-se juridicamente necessário para afastar o núcleo material problemático da proposição. E, uma vez afastados esses artigos, a lei perde o



seu objeto central, sua coerência interna e sua funcionalidade normativa, porque os dispositivos remanescentes passam a disciplinar forma, conteúdo, prazo e proteção de dados de um regime jurídico cujo núcleo conceitual e obrigacional deixou de existir.

2.6. Inviabilidade de preservação útil do restante do projeto

Além dos problemas relativos aos arts. 1º e 2º, permanecem os vícios formais identificados nos arts. 3º a 8º, que impõem organização concreta dos portais, quadro-resumo obrigatório, classificação da situação de cumprimento, prazos, levantamento retrospectivo e procedimentos operacionais internos. Tais dispositivos avançam sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal, em descompasso com os arts. 6º, 31, §1º, III, e 57, III, IV, V, VI e X, da Lei Orgânica.

O art. 34, §1º, da Lei Orgânica autoriza o veto total ou parcial quando o projeto for considerado inconstitucional ou contrário ao interesse público, ao passo que o §2º delimita a técnica do veto parcial e o §11 disciplina a promulgação dos dispositivos não vetados. No presente caso, porém, a conjugação entre vícios formais relevantes e inadequação material do núcleo dos arts. 1º e 2º conduz à conclusão de que a sanção residual dos demais artigos não preservaria utilidade normativa suficiente nem permitiria alcançar, de modo juridicamente estável, o objetivo declarado do projeto.

Desse modo, o veto total mostra-se mais adequado do que o veto parcial, não apenas por razões de constitucionalidade formal e de interesse público administrativo, mas também por coerência legislativa e integridade normativa do autógrafo.

2.7. Possibilidade de nova iniciativa do Executivo

A conclusão pelo veto total não significa oposição institucional à transparência administrativa em si. Ao contrário, a distinção aqui feita evidencia que o problema está na excessiva amplitude do objeto eleito pelo legislador, na equiparação entre categorias documentais de efeitos jurídicos distintos e na invasão, pela lei parlamentar, do espaço de organização administrativa reservado ao Executivo.

Por essa razão, mostra-se juridicamente recomendável consignar que esta Administração avaliará a conveniência e a oportunidade de encaminhar nova proposição legislativa sobre a matéria, com delimitação mais precisa do objeto, especialmente quanto aos instrumentos efetivamente dotados de maior densidade obrigacional, e com modelagem normativa compatível com a Lei Orgânica e com a autonomia administrativa dos órgãos envolvidos.



3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Procuradoria-Geral conclui que o Projeto de Lei nº 90/2026, embora inspirado em propósito legítimo de reforço à transparência administrativa, apresenta vícios e inadequações que impedem sua sanção. De um lado, os arts. 3º a 8º invadem a reserva da administração e a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo ao disciplinar, em nível excessivamente minucioso, a estrutura operacional de cumprimento da lei, em afronta aos arts. 6º, 31, §1º, III, 34 e 57 da nova Lei Orgânica do Município de Apucarana.

De outro lado, os arts. 1º e 2º contêm problema material relevante, pois incluem, no núcleo obrigatório de publicação, Recomendações Administrativas e instrumentos congêneres sem delimitação suficiente, apesar de tais atos não produzirem, necessariamente, efeitos jurídicos equivalentes aos TACs e TAGs e poderem ser questionados, discutidos ou não acolhidos pela Administração. A definição aberta de “instrumentos congêneres” no art. 2º, IV, amplia demasiadamente o universo documental sujeito à divulgação compulsória e potencializa insegurança interpretativa, sobrecarga administrativa e distorções na comunicação institucional com a sociedade.

Embora esta Administração não se oponha, em tese, à publicidade de TACs e TAGs, a Lei Orgânica do Município não permite veto de trechos destacados dentro do caput do art. 1º nem seleção interna redacional que preserve apenas algumas categorias ali mencionadas, pois o art. 34, §2º, admite veto parcial somente sobre texto integral de artigo, parágrafo, inciso, alínea ou item. Assim, a necessidade de veto integral dos arts. 1º e 2º, somada aos vícios que alcançam os demais dispositivos do projeto, conduz à perda do objeto útil da proposição e impõe a recomendação de **veto total** do Projeto de Lei nº 90/2026.

Apucarana, 25 de agosto de 2026.

**RUBENS HENRIQUE
DE FRANCA**
Assinado de forma digital por
RUBENS HENRIQUE DE FRANCA
Dados: 2026.08.25 16:00:34 -03'00'
RUBENS HENRIQUE DE FRANÇA
Procurador-Geral do Município
OAB/PR nº 31.740



VT 006/2026

AUTORIA: Poder Executivo Municipal

