



PARECER JURÍDICO Nº 041/2022

Referência: Projeto de Lei Complementar nº 001/2022

Interessado: Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final

EMENTA: PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N. 01/2022. CRIA A OUVIDORIA GERAL NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO DO MUNICÍPIO DE NOVA VENÉCIA, DISPÕE SOBRE A ATUAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS POR AÇÕES DE OUVIDORIA E A PARTICIPAÇÃO, PROTEÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS DO USUÁRIO DE SERVIÇOS PÚBLICOS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. ANÁLISE. AUSÊNCIA DA DECLARAÇÃO DO ORDENADOR DE DESPESAS. DOCUMENTO INDISPENSÁVEL. IMPOSSIBILIDADE DE CONTINUIDADE DE TRAMITAÇÃO. RECOMENDAÇÕES

**RELATÓRIO**

A Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, por meio do Relator, Vereador Roan Rogér Gomes Marques requereu a manifestação desta Procuradoria a respeito do Projeto de Lei Complementar nº 001/2022, de autoria do Poder Executivo que *“CRIA A OUVIDORIA GERAL NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO DO MUNICÍPIO DE NOVA VENÉCIA, DISPÕE SOBRE A ATUAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS POR AÇÕES DE OUVIDORIA E A PARTICIPAÇÃO, PROTEÇÃO*



# Câmara Municipal de Nova Venécia

## Estado do Espírito Santo



*E DEFESA DOS DIREITOS DO USUÁRIO DE SERVIÇOS PÚBLICOS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”.*

Constam dos autos: Ofício nº 424/2022/GPNV, lavrado pelo Exmo. S.r., Prefeito André Willer Silva Fagundes, encaminhando o Projeto de Lei Complementar nº 01/2022 ao Poder Legislativo Municipal (fls.01); Comprovante de Despacho do Setor de Protocolo (fls. 02); Projeto de LC n. 01/2022 (fls. 03/19); justificativa (fls.20/22); Estimativa do Impacto Financeiro, de lavra da Ilma. Secretária Municipal de Finanças Sra. Tainara Cezana Righette e do Prefeito (fls.23/24); comprovante de despacho do protocolo (fls.25); termo de despacho exarado pela Presidência com a determinação de inclusão da proposição legislativa no Expediente da próxima Sessão Ordinária (fls.26); termo de despacho exarado pela Presidência com a fase de tramitação de apresentação do PL ao Plenário e distribuição para as Comissões (fls.27); termo de despacho exarado pelo Presidente da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final – CLJRF, com a designação do relator (fls.28); termo de despacho de tramitação exarado pelo relator do PL na Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final (fls.29); termo de despacho com o encaminhamento da CLJRF para a Procuradoria Jurídica (fls.30), processo legislativo recebido pelo d. Procurador Geral em 06 de maio de 2022 e, distribuído a essa parecerista em 10 de maio de 2022.

Analisados os termos da consulta, insta frisar que se resumem em atividade intelectual de interpretação, com base no questionamento formulado, não vinculando a decisão administrativa a ser tomada pela autoridade competente, ou seja, o presente parecer possui caráter meramente opinativo.

É o relatório. Passo a opinar.

### FUNDAMENTAÇÃO

Trata-se, em apartada síntese, de Projeto de Lei, visando a promulgação da Lei Complementar Municipal nº 001/2022, que cria a Ouvidoria Geral do Município de Nova Venécia, no âmbito do Poder Executivo Municipal.



# Câmara Municipal de Nova Venécia

## Estado do Espírito Santo



A Constituição Federal em seu art. 18<sup>1</sup>, *caput* determina que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, todos autônomos entre si.

O Constituinte originário ao optar pela forma federativa de Estado reconheceu a estrutura política abrangendo as seguintes características: a) descentralização do exercício do poder político; b) identificação dos entes federados dotados de autonomia, não havendo subordinação entre eles; c) auto-organização, refere-se a possibilidade de elaborarem sua legislação fundamental, para os Estados suas respectivas Constituições Estaduais, já para os Municípios e o Distrito Federal a elaboração de Lei Orgânica, bem como na capacidade de editarem o restante de suas normas (autolegislação); d) autogoverno, capacidade de eleger seus próprios representantes; e) autoadministração, cada ente possui competência de exercer suas atividades legislativas, administrativas e tributárias, devendo ser respeitados os ditames constitucionais no tocante à repartição de competências. (MASSON, 2012, p.183)<sup>2</sup>

Ao ser atribuído aos Municípios a qualidade de entes federados, os mesmos passam a integrar a organização político-administrativa, como entes da federação, sendo garantida a plena autonomia (MASSON, 2012, p. 190)<sup>3</sup>.

Segundo Meirelles (2007, p.90-91)<sup>4</sup> autonomia, não é um poder originário, mas sim, uma prerrogativa política outorgada pela Constituição para compor o seu governo e prover a sua Administração. “É a administração própria daquilo que lhe é próprio (MEIRELLES, 2007, p.91) ”.

<sup>1</sup> Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

<sup>2</sup> MASSON, Nathalia. **Direito Constitucional**. Niterói. Editora Impetus.2012

<sup>3</sup> Ibid., 2012, p.190.

<sup>4</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Municipal**. 2007.



# Câmara Municipal de Nova Venécia

## Estado do Espírito Santo



A autonomia municipal não pode ser confundida com soberania, esta é pertencente ao Estado (Nação), trata-se aquela de um direito público subjetivo de organizar e prover sua administração (MEIRELLES, 2007).<sup>5</sup>

No mesmo sentido, Paulo e Alexandrino<sup>6</sup> (2011, p.310) ao abordar sobre a autonomia municipal afirmam que está baseada na capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração (exercício de suas competências administrativas, tributárias e legislativas).

A estrutura dos entes federativos é composta pelos seus Poderes, independentes e harmônicos entre si. No âmbito da União, pelo Poder Executivo, Legislativo e Judiciário (art. 2º da Constituição). Pela Lei Orgânica de Nova Venécia - LOM (art. 8º), o “governo municipal é constituído pelos Poderes Legislativo e Executivo, independentes e harmônicos entre si”.

Nesta medida, o Município de Nova Venécia, na qualidade de ente federativo autônomo possui competência de auto-organização, autolegislação, autogoverno e autoadministração.

Atualmente, segundo a doutrina mais moderna (PAULO; ALEXANDRINO, 2011, p.338)<sup>7</sup> existem dois tipos de modelos de repartição de competências: (i) modelo horizontal, não se verifica concorrência entre os entes federativos, cada qual exerce a sua atribuição nos limites fixados pela Constituição e sem relação de subordinação, nem mesmo hierárquica; (ii) modelo vertical, por sua vez, a mesma matéria é partilhada entre os diferentes entes federativos, havendo, contudo, uma certa relação de subordinação no que tange à atuação deles.

<sup>5</sup> Ibid., 2003.p.91.

<sup>6</sup> PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. 7 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011, p.310.

<sup>7</sup> PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. 7 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011, p.338.



## Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



A União tem poderes enumerados pela Constituição (no art. 21 da CF, competências administrativas e art. 22 da CF, competências legislativas privativas). A União possui competência comum administrativa com os Estados, do Distrito Federal e Municípios (artigo 23).

Quanto à competência legislativa concorrente a União a possui tão somente com os Estados e o Distrito Federal. Trata-se de repartição vertical da competência legislativa, na qual esses entes poderão, legitimamente, legislar sobre os assuntos arrolados no dispositivo em comento, desde que obedecidas as diretrizes constantes em seus parágrafos (PAULO; ALEXANDRINO, 2011, p.352)<sup>8</sup>.

Em relação aos Estados Membros, a CF, não enumera e nem indica os poderes que estes possuem, os poderes destes são chamados de poderes residuais/remanescentes/reservados (art. 25, §1º, CF). O Distrito Federal não tem poderes específicos, ele detém as competências atribuídas aos Municípios e Estados (art. 32, §1º, CF).

Quanto aos Municípios, foi reservada a competência legislativa para legislar sobre assuntos de interesse local (competência exclusiva), consoante disposto no art. 30, inciso I, da Constituição Federal, bem como suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, com arrimo no art. 30, inciso II da Carta Magna, sendo vedado ir de encontro a legislação federal ou estadual existente, bem como extrapolar a sua competência (PAULO; ALEXANDRINO, 2011, p.359)<sup>9</sup>

As competências administrativas dos Municípios os permitem atuarem sobre assuntos de interesse local, a partir do princípio da predominância do interesse, especialmente sobre as matérias arroladas nos incisos III a IX do art. 30 da CF/1988.

<sup>8</sup> Ibid., 2011, p.352

<sup>9</sup> Ibid., 2011, p.359



# Câmara Municipal de Nova Venécia

## Estado do Espírito Santo



A Constituição da República Federativa do Brasil, traz no caput do art. 61 o rol dos agentes que possuem competência para proposições de leis complementares e ordinárias. Já o §1º do mesmo dispositivo, elenca as matérias privativas do Chefe do Poder Executivo, senão vejamos:

**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; (grifo nosso)

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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

A Lei Orgânica Municipal – LOM, em seu art. 44, em simetria com a Constituição Federal, igualmente reserva as matérias de competência para iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo Municipal:

**Art. 44.** A iniciativa das leis cabe a qualquer vereador ou comissão, ao prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

**§ 1º São de iniciativa privativa do prefeito as leis que:**

I - fixem ou modifiquem o efetivo da guarda municipal;

II - disponham sobre:



# Câmara Municipal de Nova Venécia

## Estado do Espírito Santo



- a) o orçamento anual, as diretrizes orçamentárias e o plano plurianual do Município;
- b) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração;
- c) servidores públicos municipais, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; a *[sic]*. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 34/2017)
- d) **criação, estruturação e atribuições das secretarias municipais e órgãos do Poder Executivo**

Analisando conjuntamente a Constituição Federal (art. 61, §1º, inciso II, alínea “e”) com a Lei Orgânica Municipal (art. 44, §1º, inciso II, alínea “d”), percebe-se que o Chefe desse Poder Executivo Municipal possui competência privativa na proposição do Projeto de Lei Complementar nº 01/2022, haja vista que possui como objeto central a criação da Ouvidoria Geral do Município, no âmbito do Poder Executivo Municipal, bem como responsabilidades e atribuições do Ouvidor Geral e de sua equipe auxiliar.

Quanto ao tipo legislativo, proposição de Lei Complementar, é o adequado para o objeto em apreço, na forma do art. 84-A, § 3º da Lei Orgânica Municipal de Nova Venécia:

Art. 84-A.<sup>[56]</sup> O Poder Executivo e o Poder Legislativo instituirão, cada um, sua Ouvidoria Geral, órgão auxiliar, independente, permanente, responsável por examinar e encaminhar denúncias, reclamações, elogios, sugestões e pedidos de informação referentes a procedimentos e ações de agentes, órgãos e entidades de cada poder, e com autonomia administrativa e funcional que tem por objetivo apurar as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos da administração pública municipal direta e indireta, bem como das entidades privadas de qualquer natureza que operem com recursos públicos, na prestação de serviços à população, conforme o inciso I, do § 3º, do art. 37 da Constituição Federal. (Dispositivo acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 35/2018)

(..)

§ 3º Cabe à lei complementar estruturar a Ouvidoria Geral de cada poder, bem como as hipóteses de perda da função antes do término do mandato e demais questões pertinentes. (NR) (Dispositivo acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 35/2018)



## Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



Analisando as documentações carreadas aos autos, verifica-se que não consta a declaração do ordenador de despesas de que o aumento das despesas possui adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual - LOA, e compatibilidade com a Lei do Plano Plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme art. 16, inciso II da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)- LC n. 101/2000.

Ressalta-se que o não atendimento aos artigos 16 e 17 da LRF, implica na caracterização de que as despesas criadas foram não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, conforme art. 15 da mesma Lei. Neste sentido:

**Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.**

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: (Vide ADI 6357)

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

**II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.**

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição



## Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



Desta forma, recomenda-se que a Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, bem como a Comissão de Finanças e Orçamentos solicite a declaração do ordenador de despesas, conforme disposição legal supracitada. Caso a documentação não seja apresentada, entende-se que a tramitação do feito encontra-se prejudicada, pela ausência de implementação dos requisitos legais.

Com a apresentação da declaração do ordenador despesas, manifestando-se pela possibilidade da assunção das despesas, devido a adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com o PPA e LDO, a Comissão de Finanças e Orçamento, na qualidade de órgão técnico (art. 47 c/c art. 80, inciso V do Regimento Interno da CMNV), deverá observar quando da emissão de seu parecer se o Impacto Financeiro e a Declaração do Ordenador de Despesas (a qual deverá necessariamente ser apresentada) está de acordo, especialmente, mas não somente, com os artigos, 15 a 23 e 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Insta frisar, que tais documentos possui conteúdo técnico, sendo que essa parecerista não possui expertise para analisá-los.

Passando-se ao mérito da proposição em apreço, algumas recomendações e sugestões de alterações se fazem necessárias.

Inicialmente, é importante alertar que no tratamento de dados pessoais dos usuários da Ouvidoria, deverão ser observadas às normas atinentes a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) - Lei n. 13/709/2018.

Nesta medida, sugere-se a propositura de uma emenda modificativa no art. 5º, inciso XIX constando que além da do agente público proteger as informações pessoais dos usuários, nos termos da Lei Federal n. 12.527/2011, deverá fazê-lo com base também na LGPD.



## Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



No artigo 24, parágrafo único, do Projeto de Lei referente a Assessoria Setorial da Ouvidoria Geral, consta que será efetuada por servidores municipais, mediante remanejamento interno e/ou por livre nomeação ou exoneração. Não foi visualizado na justificativa do autor da proposição se há possibilidade de aumento de cargos nos quadros da Administração Municipal do Município de Nova Venécia. Assim, recomenda-se que a Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final solicite estas informações, pois caso a resposta seja afirmativa, será necessária a retificação do impacto financeiro, bem como da consideração de tais quesitos na declaração do ordenador de despesas que ainda deverá ser apresentada.

### CONCLUSÃO

Diante da fundamentação supra, essa Procuradoria Jurídica **OPINA** pela **NECESSIDADE** de apresentação da **DECLARAÇÃO DO ORDENADOR DE DESPESAS**, sob pena de **REJEIÇÃO**.

**Somente se a declaração do ordenador de despesas for apresentada e desde que sejam observadas todas as recomendações e sugestões** discorridas na fundamentação, opina-se pela **CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE** do Projeto de Lei Complementar nº 001/202, cabendo aos nobres edis deliberarem sobre a sua aprovação em Plenário.

É o parecer, s.m.j.

Nova Venécia, 27 de maio de 2022.

**DANIELA BRAGA ARAÚJO ZAMPROGNO**

Procuradora Jurídica