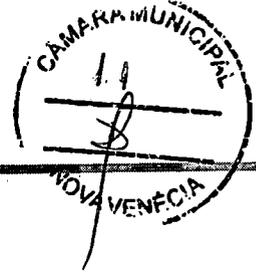




Câmara Municipal de Nova Venécia
Estado do Espírito Santo



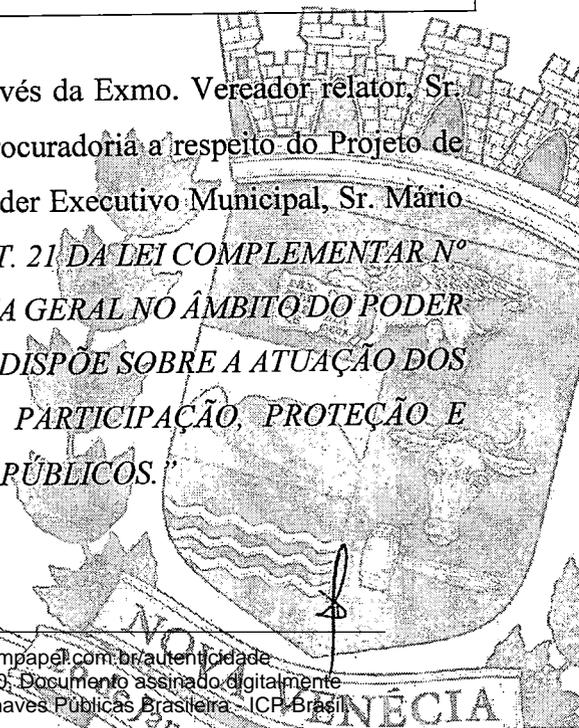
PARECER JURÍDICO Nº 108/2025

Referência: Projeto Lei Complementar n. 01/2025
Interessado: Comissão de Justiça e Redação Final

EMENTA: ACRESCENTA O INCISO IV AO ART. 21 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 19, DE 26 DE JULHO DE 2022, QUE CRIA A OUVIDORIA GERAL NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO DO MUNICÍPIO DE NOVA VENÉCIA-ES, DISPÕE SOBRE A ATUAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS POR AÇÕES DE OUVIDORIA E A PARTICIPAÇÃO, PROTEÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS DO USUÁRIO DE SERVIÇOS PÚBLICOS. ANÁLISE. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E ANTIJURIDICIDADE.

RELATÓRIO

A Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, através da Exmo. Vereador relator, Sr. Luciano Márcio Nunes, requereu a manifestação desta Procuradoria a respeito do Projeto de Lei Complementar nº 01/2025, de autoria do Chefe do Poder Executivo Municipal, Sr. Mário Sérgio Lubiana que *“ACRESCENTA O INCISO IV AO ART. 21 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 19, DE 26 DE JULHO DE 2022, QUE CRIA A OUVIDORIA GERAL NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO DO MUNICÍPIO DE NOVA VENÉCIA-ES, DISPÕE SOBRE A ATUAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS POR AÇÕES DE OUVIDORIA E A PARTICIPAÇÃO, PROTEÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS DO USUÁRIO DE SERVIÇOS PÚBLICOS.”*





Os autos foram distribuídos pelo Procurador Geral a essa parecerista em 12 de agosto de 2025.

É o relatório. Passo a opinar.

2 - FUNDAMENTAÇÃO:

Analisados os termos da consulta, insta frisar que esta manifestação jurídica se resume em atividade intelectual de interpretação, com base no questionamento formulado, não lhe competindo adentrar à conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito deste Poder Legislativo Municipal, nem analisar aspectos econômicos ou de natureza eminentemente técnico-administrativa **não vinculando a decisão administrativa** a ser tomada pela autoridade competente, ou seja, **O PRESENTE PARECER POSSUI CARÁTER MERAMENTE OPINATIVO.**

2.1 – CONSTITUCIONALIDADE FORMAL

Trata-se, em síntese, de Projeto de Lei Complementar, objetiva acrescentar o inciso IV ao art. 21 da Lei Complementar nº 19/2022, para possibilitar que Ouvidor-Geral possa ser exonerado de forma discricionária pelo Prefeito Municipal (fls.03).

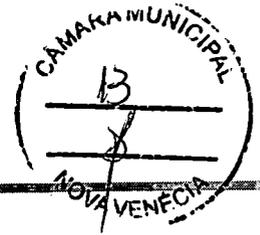
Segundo a justificativa dos proponentes às fls. 05:

“A presente proposta tem por objetivo corrigir uma incongruência normativa introduzida pela Lei Complementar nº 19/2022, que, ao estabelecer hipóteses taxativas para a perda da função de Ouvidor-Geral, retirou a prerrogativa do Prefeito de exonerar livremente o ocupante do cargo, ainda que este seja de natureza comissionada.

Nos termos do artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, os cargos em comissão destinam-se exclusivamente a funções de direção, chefia



Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



e assessoramento, sendo de livre nomeação e exoneração pelo Chefe do Poder Executivo. Ao limitar a exoneração do Ouvidor-Geral a hipóteses específicas, a legislação municipal impôs uma restrição indevida ao poder discricionário do Prefeito e, por conseguinte, ao princípio da vontade popular.

Dessa forma, a presente proposta visa restaurar a coerência da legislação municipal com a Constituição Federal, assegurando ao Prefeito a plena autoridade para exonerar o Ouvidor-Geral sempre que entender necessário, sem comprometer a eficiência e o funcionamento adequado da administração pública.

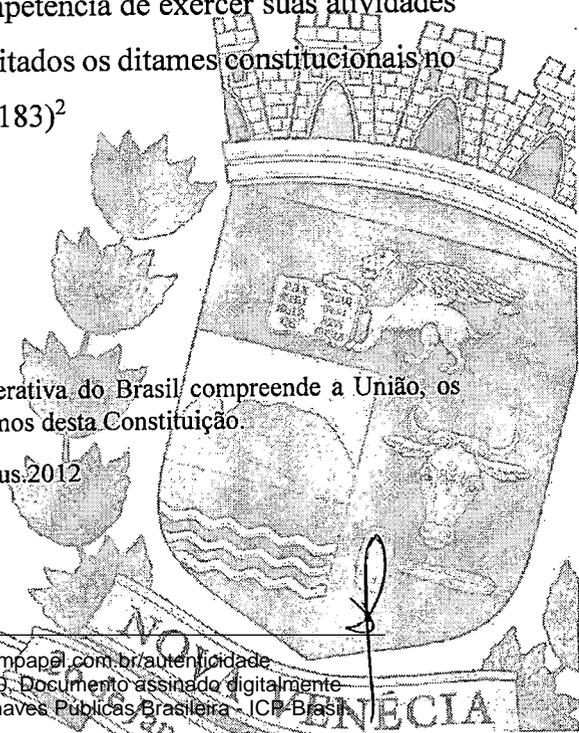
(..)

Pois bem. A Constituição Federal em seu art. 18¹, *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)²

¹ 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.

² MASSON, Nathalia. **Direito Constitucional**. Niterói. Editora Impetus. 2012





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



Ao ser atribuída 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)³.

Segundo Meirelles (2007, p.90-91)⁴ 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) ”.

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).⁵

No mesmo sentido, Paulo e Alexandrino⁶ (2011, p.310) ao abordarem 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”

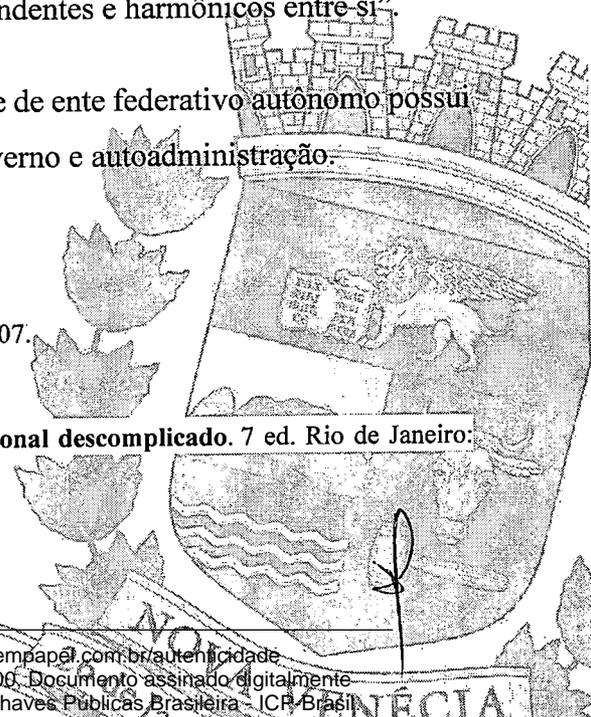
Nesta medida, o Município de Nova Venécia, na qualidade de ente federativo autônomo possui competência de auto-organização, autolegislação, autogoverno e autoadministração.

³ Ibid., 2012, p.190.

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Municipal**. 2007.

⁵ Ibid., 2003.p.91.

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





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



Quanto às competências legislativas e administrativas de cada ente, importante se faz trazer à sua distinção e repartição.

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, Distrito Federal e Municípios (artigo 23).

Quanto à competência legislativa concorrente, a União a possui tão somente com os Estados e o Distrito Federal (art.24 da CF/1988). 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)⁷.

Em relação aos Estados Membros, a Constituição Federal 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)⁸.

⁷ Ibid., 2011, p.352

⁸ Ibid., 2011, p.359



Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



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.

Nesta medida, verifica-se que a proposição se enquadra no âmbito do interesse local do Município em disciplinar sobre as atribuições e competências da Ouvidoria Geral e os servidores que a integram.

Quanto a autoridade legitimada para iniciar o processo legislativo, verifica-se que é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, na forma do 61, §1º, II, alíneas "a" e "c" da CF/1988.

Como a proposição foi proposta pelo Chefe do Poder Executivo, conforme se verifica às fls.01/04, verifica-se a implementação do requisito constante no art. 44, §1º, II, alíneas "b" e "c" da LOM.

Em relação a tipicidade legislativa, projeto de lei complementar é o mais adequado à temática, pois não almeja emendar a Lei Orgânica Municipal, mas se amolda à hipótese prevista no art. 73 da LOM que é reservada à lei complementar.

Quanto às demais normas do processo legislativo regimentais:

- a) Regime de tramitação da matéria: salvo decisão em contrária dos edis, deverá seguir o regime de tramitação ordinário, nos termos do art. 133 do Regimento Interno da CMNV (Resolução nº. 264/1990), podendo ser solicitado o requerimento de urgência especial ou simples, nos termos dos artigos 142 e 143, do Regimento Interno da CMNV;
- b) Quórum para aprovação da matéria: em linha com o art. 190 do Regimento Interno da CMNV c/c art. 54 da LOM, as leis complementares serão aprovadas por maioria



Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



absoluta dos membros da Câmara Municipal e receberão numeração sequencial distinta da atribuída às leis ordinárias;

- c) Processo de votação a ser utilizado: conforme a inteligência dos artigos 193 §1º e 194, do Regimento Interno da CMNV, o processo a ser utilizado deve ser, em princípio, o simbólico, podendo ser convertido em nominal, na forma do art. 194 do RI.

Desta feita, percebe-se que foram preenchidos os requisitos de constitucionalidade formal da proposição em apreço.

2.2 – CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL, JURIDICIDADE E LEGALIDADE ORGÂNICA

A constitucionalidade material é a compatibilidade entre o conteúdo da norma com as regras e princípios previstos na Constituição Federal ou na Constituição Estadual.

Nesta senda, deverá ser analisado se o conteúdo da proposição legislativa está em consonância com as regras e princípios constitucionais.

Conforme os ensinamentos de Edem Nápoli (2023, p.84)⁹, a inconstitucionalidade material pode ser conceituada como “o tipo de inconstitucionalidade que recai sobre o conteúdo, sobre a substância, sobre a matéria veiculada na lei ou ato normativo. Aqui todo o trâmite legislativo foi respeitado, mas a lei ou ato normativo traz previsão materialmente incompatível com o texto da Constituição”.

⁹ NÁPOLI, Edem. *Direito constitucional na medida certa para concursos*. Editora JusPodvm, 2023.





Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



da Constituição Federal. (Dispositivo acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 35/2018)

§ 1º O Ouvidor Geral, nomeado pelo prefeito e pelo presidente da Câmara, para um mandato de dois anos, escolhido dentre aqueles maiores de vinte e um anos, sem antecedentes criminais, que não integre o quadro permanente da Administração Pública Municipal, não podendo, ainda, ser cônjuge, ascendente ou descendente em qualquer grau do prefeito, do vice-prefeito, do presidente da câmara, de vereador e nem de secretário municipal. (Dispositivo acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 35/2018)

§ 2º É assegurado ao Ouvidor Geral as prerrogativas de autonomia e independência funcional, bem com recondução ao cargo por uma única vez, por igual período. (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)

A Lei Complementar nº 19/2022, conferiu pela natureza das atribuições do Ouvidor-Geral, autonomia e independência funcional para o exercício de suas atribuições, que não se coaduna com o regime da exoneração *ad nutum*.

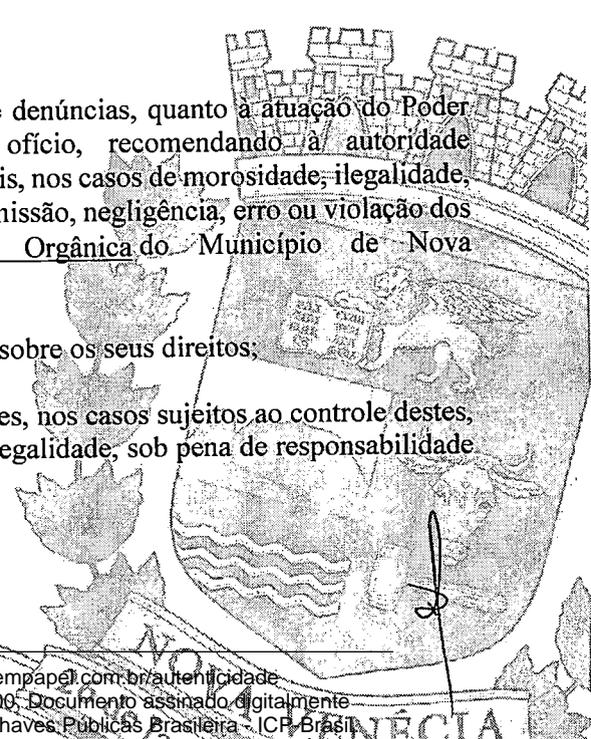
As atribuições do Ouvidor-Geral, conforme rol especificado no art. 18 da LC nº19/2002, por vezes podem entrar em conflito com a alta gestão, senão vejamos:

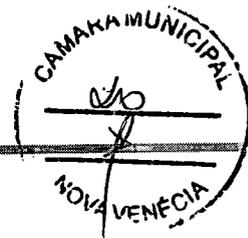
Art. 18 Ao Ouvidor Geral compete:

I - receber e apurar as reclamações e denúncias, quanto à atuação do Poder Público Municipal, ou agir de ofício, recomendando à autoridade administrativa as providências cabíveis, nos casos de morosidade, ilegalidade, má administração, abuso de poder, omissão, negligência, erro ou violação dos princípios constitucionais, da Lei Orgânica do Município de Nova Venécia/ES e de demais Leis;

II - orientar e esclarecer a população sobre os seus direitos;

III - representar os órgãos competentes, nos casos sujeitos ao controle destes, quando constatar irregularidade ou ilegalidade, sob pena de responsabilidade solidária;





IV - difundir amplamente os direitos individuais e de cidadania, bem como as finalidades da ouvidoria e os meios de se recorrer a este órgão.

Desta maneira, considerando que o cargo de Ouvidor-Geral tem mandato fixo de 02 (dois) anos, que é assegurada a independência funcional para o exercício de suas funções e que há previsão de hipóteses de perda do cargo, na forma do art. 21 da LC nº 19/2022, entende-se que a proposição não atende aos critérios de juridicidade, pois de um lado, preserva-se no ordenamento o mandato fixo e a autonomia do Ouvidor-Geral; de outro, permite-se a exoneração a qualquer momento pelo Prefeito. Essa incongruência configura desalinhamento com do ordenamento jurídico.

Ademais, a proposição contraria a Lei Federal nº 13.460/2017, dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública, pois o PLC nº 01/2025 não reforça a imparcialidade e autonomia das ouvidorias, pelo contrário, bem como fere os princípios constitucionais da impessoalidade, eficiência, arrolados no art. 37 da CF/1988.

Caso a proposição seja aprovada, perde a razão de ser a fixação de mandato fixo para o Ouvidor-Geral, pois a qualquer momento poderia ser exonerado à critério do Chefe do Poder Executivo.

Nesta medida, salvo melhor juízo, a proposição padece de vícios de constitucionalidade material e de antijuridicidade.

2.2 – TÉCNICA LEGISLATIVA

Embora o texto do projeto esteja adequado à Lei Complementar Federal nº 95/1998, salvo a redação do art. 2º que estabelece cláusula de revogação tácita, em afronta ao art. 9º da LC nº 95/1998, o vício de inconstitucionalidade material e de antijuridicidade impede sua aprovação.





Câmara Municipal de Nova Venécia
Estado do Espírito Santo



3 - CONCLUSÃO:

Diante de todo o exposto, esta procuradoria jurídica **OPINA** pela **INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E ANTIJURIDICIDADE**, do Projeto de Lei Complementar nº 01/2025.

É o parecer, salvo melhor juízo, o qual submete a autoridade superior.

Nova Venécia, 24 de setembro de 2025.

DANIELA BRAGA ARAÚJO ZAMPROGNO

Procuradora Jurídica

