



Câmara Municipal de Nova Venécia
Estado do Espírito Santo



PARECER JURÍDICO Nº 052/2022

Referência: Projeto de Lei nº 037/2022

Interessado: Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final

EMENTA: PROJETO DE LEI N. 37/2022. INSTITUI O PORTAL DA TRANSPARÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE NOVA VENÉCIA/ES. ANÁLISE.

RELATÓRIO

A Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, por meio do Relator, Vereador Damião Bonomette, requereu a manifestação desta Procuradoria a respeito do Projeto de Lei nº 37/2022, de autoria do ínclito edil Sr. José Luiz da Silva que *“INSTITUI O PORTAL DA TRANSPARÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE NOVA VENÉCIA/ES. ”*

Constam dos autos: Projeto de Lei n. 37/2022 (fls. 01/04); justificativa (fls.05/06); comprovante de despacho do protocolo (fls.07); termo de despacho exarado, em 20 de maio de 2022, pela Presidência com a determinação de inclusão do projeto de lei no Expediente da próxima Sessão Ordinária (fls.08); termo de despacho exarado pela Presidência com a fase de tramitação de apresentação do PL ao Plenário e distribuição para as Comissões (fls.09); termo de despacho exarado pelo Presidente da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final – CLJRF, com a designação do relator (fls.10); termo de despacho de tramitação exarado pelo relator do PL na Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final (fls.11); termo de despacho com o encaminhamento da CLJRF para a Procuradoria Jurídica (fls.12).



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 de Projeto instituindo o Portal de Transparência Social do Município de Nova Venécia/ES, destinado ao controle social dos gastos, da eficácia e da efetividade das políticas públicas sócio assistenciais desenvolvidas pelo Município (art.1º).

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 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)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 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.

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



Atualmente, segundo a doutrina mais moderna (PAULO; ALEXANDRINO, 2011, p.338) ⁷ 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.

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)⁸.

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

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

⁸ Ibid., 2011, p.352



Federal, bem como complementar 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)⁹

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.

Neste ponto, necessário analisar as matérias que são de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

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:

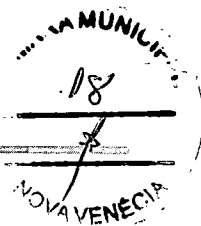
a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

⁹ Ibid., 2011, p.359



Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



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 Constituição do Estado do Espírito Santo em seu art. 63, parágrafo único também arrola as matérias de competência legislativa privativa do Governador do Estado, senão vejamos:

Art. 63 A iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Ministério Público e aos cidadãos, satisfeitos os requisitos estabelecidos nesta Constituição. Redação dada pela Emenda Constitucional nº 101, de 15 de julho de 2015.

Parágrafo único - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:

I - criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração;

II - fixação ou modificação do efetivo da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar; Redação dada pela Emenda Constitucional nº 12, de 20 de agosto de 1997.

II - organização administrativa e pessoal da administração do Poder Executivo; Redação dada pela Emenda Constitucional nº 30, de 13 de junho de 2001. (ADI nº 2755 – julgada improcedente)

IV - servidores públicos do Poder Executivo, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;

V - organização do Ministério Público, da Procuradoria-Geral do Estado e da Defensoria Pública; (ADI nº 400 – aguardando julgamento)



Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



VI - criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos do Poder Executivo.

A Lei Orgânica Municipal – LOM, em seu art. 44, em simetria com a Constituição Federal e Estadual, 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:

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), a Constituição Estadual do ES (art. 63, parágrafo púnico) com a Lei Orgânica Municipal (art. 44, §1º), percebe-se que a competência para a propositura do Projeto de Lei nº 20/2022 é concorrente.

Insta frisar, que o rol elencado no art. 61, §1º da Constituição Federal, o qual confere as matérias de competência privativa do Chefe do Poder Executivo é estrito e não permite interpretação ampliada. Nesse sentido, assim já se manifestou o STF no RE 729729:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO – LEI MUNICIPAL – INICIATIVA – SEPARAÇÃO DOS PODERES – PRECEDENTES DO PLENÁRIO – PROVIMENTO.

1. O Tribunal de origem declarou a procedência do pedido, assentando a inconstitucionalidade da Lei nº 3.338/2009, do Município de Cubatão/SP, de iniciativa parlamentar, que versa sobre o uso de sacolas plásticas biodegradáveis para acondicionamento de produtos e mercadorias, a serem utilizadas nos estabelecimentos comerciais do município além dispor sobre



Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



penalidades para o descumprimento. Salientou a ofensa aos artigos 25, 47, inciso II, 144 e 176, inciso II, da Constituição do Estado de São Paulo. Constatou haver vício de iniciativa, em descompasso com o postulado da separação dos poderes, afirmando que a referida norma pressupõe prestação de serviço público de fiscalização, com conseqüente aumento despesa pública, impondo-se, assim, a iniciativa de lei apenas pelo Poder Executivo.

Nas razões do extraordinário, o Procurador-Geral de Justiça aponta a violação dos artigos 61, §1º e 125, § 2º, da Carta Federal. Consoante afirma, a lei não trata de gestão administrativa do município, mas da defesa do meio ambiente, surgindo, desse modo, a competência legislativa da Câmara Municipal. Diz que as normas de iniciativa reservada são excepcionais, devendo ser interpretadas restritivamente.

2. Assiste razão ao recorrente. **Os pronunciamentos do Supremo são reiterados no sentido de que a interpretação das regras alusivas à reserva de iniciativa para processo legislativo submetem-se a critérios de direito estrito, sem margem para ampliação das situações constitucionalmente previstas** – medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade nº 724/RS, relator o ministro Celso de Mello, acórdão publicado no Diário da Justiça em 27 de abril de 2001, ação direta de inconstitucionalidade nº 2.464/AP, relatora a ministra Ellen Gracie, acórdão publicado no Diário da Justiça em 25 de maio de 2007, e ação direta de inconstitucionalidade nº 3.394/AM, relator o ministro Eros Grau, acórdão publicado no Diário da Justiça em 24 de agosto de 2007. Confirmam a ementa do acórdão formalizado pelo Colegiado Maior nesse último processo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 1º, 2º E 3º DA LEI N. 50, DE 25 DE MAIO DE 2.004, DO ESTADO DO AMAZONAS. TESTE DE MATERNIDADE E PATERNIDADE. REALIZAÇÃO GRATUITA. EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIA DESPESA PARA O ESTADO-MEMBRO. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO ACOLHIDA. CONCESSÃO DEFINITIVA DO BENEFÍCIO DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. QUESTÃO DE ÍNDOLE PROCESSUAL. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO I DO ARTIGO 2º. SUCUMBÊNCIA NA AÇÃO INVESTIGATÓRIA. PERDA DO BENEFÍCIO DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO III DO ARTIGO 2º. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA CUMPRIMENTO DA DECISÃO JUDICIAL QUE DETERMINAR O RESSARCIMENTO DAS DESPESAS REALIZADAS PELO ESTADO-MEMBRO. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO IV DO ARTIGO 2º. AFRONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA "E", E NO ARTIGO 5º, INCISO LXXIV, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública



Câmara Municipal de Nova Venécia
Estado do Espírito Santo



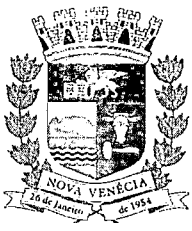
local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes. [...] 7. Ação direta julgada parcialmente procedente para declarar inconstitucionais os incisos I, III e IV, do artigo 2º, bem como a expressão "no prazo de sessenta dias a contar da sua publicação", constante do caput do artigo 3º da Lei n. 50/04 do Estado do Amazonas.

A reserva de iniciativa material é exceção e surge apenas quando presente a necessidade de se preservar o ideal de independência entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Incumbe ao município complementar a legislação relativa à proteção do meio ambiente, pelo qual respondem indistintamente as instâncias políticas representativas dos interesses locais. (RE 729729, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, julgado em 13/12/2016, publicado em DJe-017 DIVULG 31/01/2017 PUBLIC 01/02/2017).

O artigo 61, § 1º, da CF/88, o art. 63, parágrafo único da Constituição do ES, assim como o artigo 44, §1º da LOM não confere a competência privativa ao Chefe do Poder Executivo para estipular a instituição do Portal de Transparência Social.

O Eg. Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0012728-84.2017.8.08.0000 se manifestou em matéria semelhante, senão vejamos:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.581/2016, DO MUNICÍPIO DE SERRA. OBRIGATORIEDADE DA PUBLICAÇÃO, EM SÍTIO ELETRÔNICO OFICIAL, DAS LISTAS DE PACIENTES QUE AGUARDAM CONSULTAS, EXAMES E INTERVENÇÕES CIRÚRGICAS NOS ESTABELECIMENTOS DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL. VÍCIO NO PROCESSO LEGISLATIVO NÃO CARACTERIZADO. PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA DOS ATOS. INICIATIVA CONCORRENTE. PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE. I- Não se presume a reserva de iniciativa, a qual deve resultar – em face do seu caráter excepcional – de expressa previsão inscrita no próprio texto da Constituição, que define, de modo taxativo, em catálogo "*numerus clausus*", as hipóteses em que essa cláusula de privatividade regerá a instauração do processo de formação das leis. II- A lei cuja constitucionalidade é questionada se enquadra numa salutar contextura de aprimoramento da transparência das atividades administrativas, reafirmando e cumprindo o princípio constitucional da publicidade da administração pública, não se tratando, portanto, de



Câmara Municipal de Nova Venécia
Estado do Espírito Santo



matéria de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, mas de iniciativa concorrente. III- O comando legal ora atacado nada mais fez do que determinar a divulgação de informação pública relevante com claro intuito de aperfeiçoar a fiscalização e o controle sociais sobre o atendimento à saúde, bem como de garantir maior respeito às listas de espera de pacientes que aguardam por consultas, exames e cirurgias na rede pública de saúde municipal, desiderato que está em plena sintonia com o art. 32 da Constituição Estadual. IV- **Se o Município já possui página própria na rede mundial de computadores, a qual requer permanente atualização e manutenção, serviços para os quais certamente funcionários já foram designados, não se vislumbra o advento de nova despesa capaz de impactar os cofres municipais.** V- Pedido julgado improcedente.

(TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100170024572, Relator : JORGE DO NASCIMENTO VIANA, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 14/09/2017, Data da Publicação no Diário: 22/09/2017)

Desta feita, apesar de entender que o Projeto de Lei nº 37/2022 é constitucional e legal, priorizando pelos princípios da publicidade e transparência das atividades da Administração Pública, salvo melhor juízo, algumas emendas devem ser propostas, a fim de sanar alguns vícios de inconstitucionalidade e/ou ilegalidade encontrados, com o intuito de evitar que a propositura, caso seja convertida em Lei Ordinária, seja posteriormente vetada pelo Poder Executivo.

Em relação ao art. 4º, sugere-se uma emenda supressiva a fim de suprimir a forma de alimentação das informações constantes no Portal de Transparência Social, por entender que poderia incidir no equilíbrio da separação dos poderes, especialmente no tocante às atribuições das Secretarias e da Organização Administrativa. Tais informações deverão estar contempladas no ato próprio que o Poder Executivo editará, na forma do §1º do art. 2º do PL nº 37/2022.

Importante observar que a propositura deverá atender a Lei nº 13.709/2018 que dispõe sobre Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD. Desta feita, sugere-se uma emenda aditiva, para a inserção de um dispositivo que contenha obrigatoriedade do atendimento à LGPD.



CONCLUSÃO

Diante da fundamentação supra, essa Procuradoria Jurídica **OPINA** pela **LEGALIDADE e CONSTITUCIONALIDADE** do Projeto de Lei nº 37/2022, **DESDE QUE** sejam atendidas **TODAS** as **RECOMENDAÇÕES** constantes na fundamentação supra, cabendo aos nobres edis deliberarem sobre a sua aprovação.

É o parecer, s.m.j.

Nova Venécia, 21 de junho de 2022.

DANIELA BRAGA ARAÚJO ZAMPROGNO

Procuradora Jurídica