



Câmara Municipal de Natal

Assessoria Jurídica - Assessoria

PROCURADORIA LEGISLATIVA

Projeto de Lei n. 241/2021

Autor: Vereador Herberth Sena

Assunto: Dispõe sobre a obrigatoriedade de gravação em áudio e vídeo e de transmissão ao vivo por meio da internet, dos procedimentos licitatórios de competência dos órgãos que compõem a Administração Pública direta e indireta do Município.

COMISSOES TECNICAS
RECEBIDO em 28.07.2021

I

O projeto de lei em análise visa *dispor sobre a obrigatoriedade de gravação em áudio e vídeo e de transmissão ao vivo por meio da internet, dos procedimentos licitatórios de competência dos órgãos que compõem a Administração Pública direta e indireta do Município.* (fls.02 -03¹) almejando o “a observância do princípio da publicidade dos atos da administração pública” (fls. 04-05).

Iniciado o trâmite do processo legislativo, foi juntada Certidão atestando que “*não foi identificada a existência de proposição semelhante a esta em tramitação nesta Casa Legislativa*” (fl.07).

Após, a matéria foi encaminhada à Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, sendo designada como relatora a Vereadora Ana Paula que solicitou parecer jurídico desta Procuradoria Legislativa.

II

Como já introduzido, o escopo de tal Projeto de Lei restringe-se à instituição de mandamento legal para que os órgãos que compõem a administração pública direta e indireta transmita ao vivo, bem como promova a gravação em áudio e vídeo dos procedimentos licitatórios que vierem a realizar.

É sabido, que a publicidade é princípio basilar da atividade administrativa, pois público é o interesse que ela representa.

Diante disso, a transmissão ao vivo, dos procedimentos licitatórios proporciona maior transparência nos serviços administrativos, em prol da eficiência e

¹ Numeração de folhas dos presentes autos de acordo com a anotação manual e carimbo no topo das páginas.

○

○

.

legalidade da gestão pública. Nesse aspecto, não se pode olvidar, que a matéria possui relevância e do ponto de vista substancial (mérito), não padece de inconstitucionalidade.

Nesse sentido, está configurado o interesse local na publicidade dos atos da administração pública, encontrando respaldo legal com o que dispõe art. 30, I² da Constituição Federal.

Nada obstante, sob o prisma formal, a proposição, desatende ao requisito subjetivo (iniciativa) para propô-lo no tocante à obrigação dirigida ao Poder Executivo.

Isso porque, visa obrigar o Poder Executivo a adotar determinado ato de gestão de natureza concreta, o que configura invasão na esfera de competências legiferantes e administrativas do Prefeito Municipal.

Nesse sentido, ainda observando questões de cunho formal, destaca-se que a iniciativa para Projetos de Lei que tratem da instituição de atribuições as Secretarias Municipais é privativa do Chefe do Executivo local, conforme determina o art. 21, IX³ c/c art. 39, §1⁴ da Lei Orgânica de Natal e o art. 61, §1^o, II, e⁵ da Constituição Federal que, por simetria, aplica-se ao âmbito do Município.

Assim, de fato, o projeto de Lei n. 241/2021 viola o princípio da separação dos poderes, contido no artigo 16 da Lei Orgânica do Município⁶, já que iniciada por parlamentar (Herberth Sena)

Sobre o tema, Hely Lopes Meirelles⁷, com propriedade, analisa as atribuições afetas aos Legislativos Municipais:

A atribuição típica e predominante da Câmara é a 'normativa', isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige

2 Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local;

3 Art. 21 - Compete à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, não exigida esta para o especificado no Art. 22, inciso III, legislar sobre todas as matérias de competência do Município, especialmente sobre: (...) IX - criação, reestruturação e atribuições das Secretarias Municipais e dos órgãos da administração direta e indireta do Município, correspondendo autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades economia mista;

4 Art. 39 - A iniciativa dos projetos de lei cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e a três por cento do eleitorado registrado na última eleição § 1^o - E de competência privada do Prefeito a iniciativa de projetos de lei que disponham sobre as matérias constantes dos incisos I, II, III, VIII, IX e X, do artigo 21, desta lei.

5 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. § 1^o São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: (...) II - disponham sobre: (...) e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

6 Artigo 16: São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.

7 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 6^a ed. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 438/439.

241/21
A2

o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito. Eis aí a distinção marcante entre missão 'normativa' da Câmara e a função 'executiva' do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.

(...) A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, artigo 2º).

Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, artigo 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.

(...) Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem providões administrativas especiais manifestadas em 'ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.

De outro lado, João Jampaolo Júnior⁸ especifica as matérias que são da competência privativa do Prefeito:

As Leis Orgânicas Municipais elencam como matérias de iniciativa privativa do Chefe do Executivo as que tratam da criação, extinção ou transformações de cargos, funções ou empregos públicos municipais na administração direta, autárquica ou fundacional; fixação ou aumento de remuneração dos servidores públicos municipais; regime jurídico, provimento de cargos e empregos, estabilidade e aposentadoria dos servidores; organização administrativa, matéria orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração; criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal; plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias, orçamento anual, dentre outros casos previstos na Lei Maior do Município.

A iniciativa para o processo legislativo é condição de validade do ato normativo resultante, acarretando inconstitucionalidade formal a inobservância da regra constitucional de restrição, tal qual ocorreu na hipótese.

Dessa forma, visando este Projeto de Lei (i) dar nova atribuição aos Órgãos públicos da administração direta e indireta do Município de Natal (ii) e tendo sido proposto por Vereadora Municipal, **padece de vício insanável de iniciativa.**

⁸ JAMPAULO JUNIOR, João. *O Processo Legislativo Municipal*. São Paulo: Livraria Editora de Direito, 1997, p. 77.

1

2

Tal entendimento, inclusive, já foi sufragado pelo Supremo Tribunal Federal em recente julgado, veja-se:

CONSTITUCIONAL. LEI ESTADUAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE NOVAS ATRIBUIÇÕES AO PODER EXECUTIVO PARA SUPERVISIONAR A PRODUÇÃO DE FILMES PUBLICITÁRIOS PARA PREVENÇÃO AO USO DE DROGAS, FISCALIZAR A EXIBIÇÃO NAS SALAS DE CINEMA E LAVRAR MULTAS PELO DESCUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA RECONHECIDA. 1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse (...) 3. A lei estadual sob análise, ao estabelecer a obrigatoriedade da exibição, antes das sessões, em todos os cinemas do Estado, de filme publicitário esclarecendo as consequências do uso de drogas, disciplina matéria de proteção e defesa da saúde (CF, art. 24, XII). Alegação de usurpação de competência legislativa privativa da União rejeitada. 4. Por outro lado, ao atribuir ao Poder Executivo a supervisão de filmes publicitários, a fiscalização de salas de cinema e a lavratura de multas pelo descumprimento da obrigação de exibição dos filmes especificados, a lei estadual, de iniciativa parlamentar, viola regra constitucional que determina a iniciativa privativa do Poder Executivo para a disciplina de sua organização administrativa (CF, art. 61, § 1º, II, e). 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 5140, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 11/10/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-230 DIVULG 26-10-2018 PUBLIC 29-10-2018).

Além disso, os Tribunais de Justiça já vêm consolidando seu entendimento no caso de projetos que versem exatamente sobre a matéria ora analisada, senão vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 1º E 3º DA LEI Nº 763/2019, DO MUNICÍPIO DE PANTANO GRANDE. TRANSMISSÃO AO VIVO VIA INTERNET DOS ATOS DA LICITAÇÃO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. Lei nº 763/2019, de origem parlamentar, que obriga a transmissão, ao vivo e via internet, das licitações dos Poderes Executivo e Legislativo. Efetiva ingerência do Poder Legislativo no desempenho das atribuições administrativas próprias do Poder Executivo no que concerne aos seus procedimentos licitatórios, acrescentando obrigações que não estão previstas na Lei Federal nº 8.666/1993. Matéria cuja iniciativa cabe ao Prefeito Municipal. Violação do princípio da independência e harmonia entre os Poderes Estruturais. A norma é constitucional apenas quando direcionada ao próprio Legislativo Municipal, que dispõe de autonomia para definir com o se dará a publicidade de seus atos. Necessidade de harmonizar os princípios da publicidade e da razoabilidade. A imposição legal aqui discutida destoa das possibilidades estruturais do Município, assim como da natureza do próprio ato, uma vez que os atos praticados na licitação já são realizados em sessões públicas. Declaração de inconstitucionalidade da expressão "Poder Executivo" constante dos arts. 1º e 3º da Lei nº 763/2019, do Município de Pantano Grande, ante a violação dos arts. 8º, 10, 19, 60, inciso II, alínea "d", 82, incisos II, III e VII, todos da CE/89. AÇÃO DIRETA DE

INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.
(TJ-RS - ADI: 7008357920) RS, Relator: Francisco José Moesch, Data de
Julgamento: 03/08/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 10/08/2020)

Portanto, é somente o Poder Executivo que possui a legitimidade para deflagrar processo legislativo que diga respeito à criação, estruturação e atribuições das Secretarias e demais órgãos da Administração Pública.

III

Diante de todo o exposto, a proposição em análise padece de vício de iniciativa e não se compatibiliza com o art. 61, §1º, II, e da Constituição Federal nem com o art. 21, IX c/c art. 39, §1º da Lei Orgânica de Natal.

Destaque-se que o conteúdo deste parecer jurídico não vincula a apreciação das comissões técnicas, bem como do Plenário desta Casa Legislativa, que detém ampla autonomia no trato do processo legislativo.

Natal/RN, 20 de julho de 2021.


Leonardo Scherma Nepomuceno
Procurador Legislativo Municipal

