 ESTADO DO ESPÍRITO SANTO ASSEMBLEIA LEGISLATIVA	Processo Legislativo	PÁGINA
	CARIMBO / RUBRICA	

PARECER TÉCNICO-JURÍDICO

Proposição: Projeto de Lei nº 152/2019.

Autor (a): Deputado Sérgio Majeski.

Assunto: Dispõe sobre a obrigatoriedade de disponibilização, no Portal da Transparência do Estado do Espírito Santo, de informações relacionadas aos ocupantes de cargos de direção, gerência e dos membros dos conselhos das empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações públicas e autarquias.


1. RELATÓRIO

Mediante a apresentação da presente proposição destaca-se a nobre intenção parlamentar de dispor sobre a obrigatoriedade de disponibilização, no Portal da Transparência do Estado do Espírito Santo, de informações relacionadas aos ocupantes de cargos de direção, gerência e dos membros dos conselhos das empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações públicas e autarquias.

A proposição foi protocolada na Assembleia Legislativa em 12.03.2018 e lida no expediente da sessão ordinária do dia 13.03.2018, oportunidade em que recebeu despacho denegatório da Presidência, nos termos do artigo 23, inciso II, alínea "c", combinado com o artigo 143, inciso VIII, do Regimento Interno, mediante o qual inadmitiu sua tramitação, por considerá-la manifestamente inconstitucional, por infringência ao artigo 63, parágrafo único, incisos III e VI da Constituição Estadual.

Após recurso interposto pelo Autor e ter sido registrada, a matéria foi distribuída a esta Procuradoria para elaboração de parecer técnico, nos termos do artigo 121 do Regimento Interno.

É o relatório.

 ESTADO DO ESPÍRITO SANTO ASSEMBLEIA LEGISLATIVA	Processo Legislativo	PÁGINA
	CARIMBO / RUBRICA	

2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Pela descrição do projeto, cumpre evidenciar que a matéria nele tratada não se enquadra dentre aquelas que são de competência legislativa privativa da União ou próprias dos Municípios, respectivamente, enumeradas e indicadas pelos artigos 22 e 30, inciso I, da Constituição Federal.

Por outro lado, também não se vislumbra a inserção da matéria na competência legislativa concorrente prevista nas disposições do artigo 24 da mesma Carta, cabendo, assim, considerá-la inserida na competência remanescente dos Estados-membros, consoante previsto no artigo 25, § 1º, da Constituição Federal.

De fato, em sua maioria, as disposições da presente propositura consubstanciam-se em regras atinentes a procedimentos administrativos para divulgação de informações relacionadas aos ocupantes de cargos de direção, gerência e dos membros dos conselhos das empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações públicas e autarquias, propiciando a ampliação dos mecanismos de controle e concretizando os Princípios da Publicidade e da Transparência, basilares do estado democrático de direito, e, desta forma, inserindo-se na competência legislativa remanescente dos Estados-membros.

Inobstante a competência legislativa remanescente do Estado, naquilo que diz respeito aos referidos procedimentos administrativos, verifica-se que a matéria tratada no artigo 6º da proposição em apreço concerne a *direito penal*, cuja competência legislativa é privativa da União, nos termos do artigo 22, inciso I, da Constituição Federal.

Ocorre que, ao estabelecer que o não cumprimento das regras estipuladas implicará em ato de improbidade administrativa, nos termos dos incisos IV e VI, do artigo 11, da Lei Federal nº 8.429/92, o referido dispositivo tipifica ato sancionado pela referida lei com pena que somente a legislação federal pode impor, como de fato o faz, nos termos do artigo 12, inciso III, *in verbis*:



Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

(...)

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Portanto, independentemente de discussão sobre a natureza da Lei de Improbidade Administrativa, afigura-se incontestado que ela tem desdobramentos penais e impõe sanções que extrapolam a competência legislativa dos Estados-membros. Assim, nos termos do que recomenda a Instrução Normativa nº 002/2015, da Douta Comissão de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação, cumpre sugerir emenda supressiva ao referido artigo 6º do projeto, no sentido de promover o saneamento da proposição, evitando a ocorrência de inconstitucionalidade formal por invasão da competência privativa da União para legislar sobre *direito penal*.

Constatada a competência legislativa estadual na matéria em apreço, conclui-se, por meio da exegese das disposições contidas nos artigos 48 a 52 e 69 da Constituição Federal, que a espécie normativa adequada para tratar do tema é a *lei ordinária*, posto que esse tipo de assunto se insere no campo residual desta espécie normativa, por não se enquadrar dentre aquelas que são de competência exclusiva do Poder Legislativo (resolução e decreto legislativo) ou destinada pela própria Constituição a ser tratada por lei complementar ou norma de status constitucional (emenda constitucional).



Quanto à iniciativa da matéria em apreço, verifica-se sua subjunção aos preceitos constitucionais constantes do artigo 61, *caput*, da Constituição Federal, *mutatis mutandis*, de observância obrigatória nos Estados e Municípios, que atribuem a competência concorrente para iniciativa do processo legislativo sobre a matéria em questão, competência esta na qual estão incluídos os parlamentares, mormente por ela não se encontrar inserida dentre as matérias de iniciativa privativa de outros agentes políticos ou órgãos extraparlamentares.

De fato, 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 - cabendo interpretá-las restritivamente, conforme Jurisprudência do Supremo Tribunal de Federal¹, *in verbis*:

EMENTA: 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 local. Não procede a alegação de que

¹ ADI 3394 / AM - AMAZONAS - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Relator (a): Min. EROS GRAU - Julgamento: 02/04/2007 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno.



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. 2. Reconhecimento, pelas Turmas desta Corte, da obrigatoriedade do custeio do exame de DNA pelo Estado-membro, em favor de hipossuficientes. 3. O custeio do exame pericial da justiça gratuita viabiliza o efetivo exercício do direito à assistência judiciária, consagrado no artigo 5º, inciso LXXIV, da CB/88. 4. O disposto no inciso I consubstancia matéria de índole processual - concessão definitiva do benefício à assistência judiciária gratuita - tema a ser disciplinado pela União. 5. Inconstitucionalidade do inciso III do artigo 2º que estabelece a perda do direito à assistência judiciária gratuita do sucumbente na ação investigatória que tenha sido proposta pelo Ministério Público e que tenha como suporte o resultado positivo do exame de DNA. Violação do disposto no inciso LXXIV do artigo 5º da Constituição de 1.988. 6. 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. 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.
(sublinhou-se)

Por outro lado, é assente na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal², que a lei que obriga o Poder Executivo a divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas não depende de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, mormente quando a lei em questão não cria, extingue ou modifica órgão administrativo, tampouco confere nova atribuição a órgão da administração pública. O fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Governador do Estado. Assim, entende-se, S.M.J., que a obrigatoriedade de divulgação de dados a que se refere o projeto, em exame, também colima com a mencionada jurisprudência, concretizando os Princípios da Publicidade e da Transparência, estabelecidos pela Constituição Federal.

² ADI 2444 / RS - RIO GRANDE DO SUL - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI - Julgamento: 06/11/2014 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno



Portanto, conforme decidido pelo Excelso Pretório, nestes casos, não incide a vedação constitucional prevista na Constituição Federal (art. 61, § 1º, II, e), reeditada na Constituição Estadual (art. 63, paragrafo único, incisos III e VI), conforme consta da ementa do respectivo acórdão, *in verbis*:

*EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 11.521/2000 do Estado do Rio Grande do Sul. Obrigação do Governo de divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas. Ausência de vício formal e material. Princípio da publicidade e da transparência. Fiscalização. Constitucionalidade. 1. O art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal atribuiu à União a competência para editar normas gerais de licitações e contratos. A legislação questionada não traz regramento geral de contratos administrativos, mas simplesmente determina a publicação de dados básicos dos contratos de obras públicas realizadas em rodovias, portos e aeroportos. Sua incidência é pontual e restrita a contratos específicos da administração pública estadual, carecendo, nesse ponto, de teor de generalidade suficiente para caracterizá-la como "norma geral". 2. **Lei que obriga o Poder Executivo a divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas não depende de iniciativa do chefe do Poder Executivo. A lei em questão não cria, extingue ou modifica órgão administrativo, tampouco confere nova atribuição a órgão da administração pública. O fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Governador do Estado. Não incide, no caso, a vedação constitucional (CF, art. 61, § 1º, II, e).** 3. A legislação estadual inspira-se no princípio da publicidade, na sua vertente mais específica, a da transparência dos atos do Poder Público. Enquadra-se, portanto, nesse contexto de aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas, reafirmando e cumprindo o princípio constitucional da publicidade da administração pública (art. 37, caput, CF/88). 4. É legítimo que o Poder Legislativo, no exercício do controle externo da administração pública, o qual lhe foi outorgado expressamente pelo poder constituinte, implemente medidas de aprimoramento da sua fiscalização, desde que respeitadas as demais balizas da Carta Constitucional, fato que ora se verifica. 5. Não ocorrência de violação aos ditames do art. 167, I e II, da Carta Magna, pois o custo gerado para o cumprimento da norma seria irrisório, sendo todo o aparato administrativo necessário ao cumprimento da determinação legal preexistente. 6. Ação julgada improcedente. (negritou-se)*



No tocante aos demais requisitos formais atinentes ao processo legislativo, cumpre ressaltar que o *quórum* para aprovação da matéria é a *maioria simples ou relativa*, conforme previsto no artigo 59 da Constituição Estadual; que o regime inicial de tramitação, a princípio, é o *ordinário*, e que o processo de votação é o *simbólico*, conforme estabelecido, respectivamente, pelas disposições contidas nos artigos 148, inciso II³, e 200, inciso I⁴, do Regimento Interno.

Atendidos os requisitos atinentes a constitucionalidade formal, conclui-se, a vista da análise intrínseca da matéria legislada, que o projeto em exame é compatível com as normas e princípios das Constituições Federal e Estadual, não contraria os princípios, direitos e garantias previstos na referida Carta Magna, inclusive os contidos no seu artigo 5º, assim como não viola os Princípios da Isonomia e do Respeito ao Direito Adquirido, ao Ato Jurídico Perfeito e à Coisa Julgada, se amoldando, inclusive, ao Princípio da Irretroatividade das Leis, eis que sua vigência ocorrerá a partir de sua publicação, não se pretendendo qualquer retroatividade que venha macular direitos pré-estabelecidos.

No que se refere à juridicidade e legalidade, cumpre relatar que a proposição se amolda e está em conformidade com o Direito, especialmente por que se adequa as normas legais e regimentais vigentes, se integrando de forma compatível o direito à informação assegurado constitucionalmente e com o Princípio da Publicidade que norteia à Administração Pública, conforme se depreende das disposições dos artigos 5º, inciso XIV, e 37, todos da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 5º (...)

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

³ **Art. 148.** As proposições serão submetidas aos seguintes regimes de tramitação: I - de urgência; II - ordinária; III - especial.

⁴ **Art. 200.** São dois os processos de votação: I - simbólico; e II - nominal;



Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

Por fim, no que tange a técnica legislativa, evidencia-se, de forma patente, que a matéria está de acordo com a legislação regente, primordialmente, com as disposições da Lei Complementar Federal nº 95/98.

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, opinamos pela **CONSTITUCIONALIDADE, LEGALIDADE, JURIDICIDADE e BOA TÉCNICA LEGISLATIVA** do **PROJETO DE LEI Nº 152/2018**, de autoria do Deputado Sérgio Majeski, que dispõe sobre a obrigatoriedade de disponibilização, no Portal da Transparência do Estado do Espírito Santo, de informações relacionadas aos ocupantes de cargos de direção, gerência e dos membros dos conselhos das empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações públicas e autarquias, **desde que adotada emenda supressiva ao seu artigo 6º**, na fase processual oportuna, e, conseqüentemente, pela **REJEIÇÃO** do despacho denegatório.

É o entendimento que se submete à consideração superior.

Assembleia Legislativa, em 26 de março de 2019.

JULIO CESAR BASSINI CHAMUN
Procurador Adjunto