



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
PROCURADORIA

Av. Américo Buaiz, n. 205, Palácio Domingos Martins, Enseada do Suá, Vitória-ES, CEP 29.050-950
Tel.: (27) 3382-3723 / 3754 / 3725 – Fax.: (27) 3382-3723

Projeto de Lei n.º: 190/2018

Autor (a): Carlos Von

Assunto: Fica estabelecida a obrigatoriedade da divulgação de todas as licenças ambientais outorgadas pelo Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (IEMA), no Portal Transparência do Governo do Estado do Espírito Santo.

Ao Ilmo. Sr. Diretor da Procuradoria,

O deputado proponente apresentou o referido Projeto de Lei com a nobre intenção de estabelecer a obrigatoriedade da divulgação de todas as licenças ambientais outorgadas pelo Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (IEMA), no Portal Transparência do Governo do Estado do Espírito Santo.

A procuradora designada emitiu parecer técnico jurídico pela inconstitucionalidade da matéria, haja vista que entende que existe interferência no Chefe do Poder Executivo, deixando de observar sua competência privativa para iniciativa de leis que disponham sobre sua organização administrativa e especificação de suas atribuições.

Todavia, em que pese o conteúdo das manifestações da procuradora designada, peço vênias para discordar dos seus fundamentos.

No que tange a iniciativa não vislumbro inconstitucionalidade na presente propositura, por não impor obrigação e função ao Chefe do Poder Executivo Estadual; de maneira a descaracterizar eventual ofensa por analogia ao art. 61, inciso II, alínea 'a', da Constituição da República que, em razão do princípio da publicidade e transparência estar evidenciado no presente projeto de lei.

Nesse sentido, *“processo legislativo dos Estados-Membros: absorção compulsória das linhas básicas do modelo constitucional federal entre elas, as decorrentes das normas de reserva de iniciativa das leis, dada a implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos*



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
PROCURADORIA

Av. Américo Buaiz, n. 205, Palácio Domingos Martins, Enseada do Suá, Vitória-ES, CEP 29.050-950
Tel.: (27) 3382-3723 / 3754 / 3725 – Fax.: (27) 3382-3723

Poderes: jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal (ADI 637. Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 25.08.2004).

Cumpre responder a seguinte indagação: **o objeto do presente projeto de lei, de fato, interfere na estrutura organizacional e administrativa de algum órgão ou Secretaria do Estado?**

Entende-se que a resposta é negativa, ou seja, **o objeto deste projeto em nada atinge o funcionamento e organização de Secretaria ou órgão do Governo**, de maneira a entender pela constitucionalidade da iniciativa parlamentar para tratar sobre o tema em foco.

É forçoso repetir que o tema versado no presente projeto de lei não se insere no âmbito de iniciativa reservada de qualquer autoridade ou órgão.

Isto porque, **a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que as hipóteses de iniciativa reservada, por traduzirem matéria de exceção, não podem ser ampliadas por via hermenêutica, sob pena de ocasionar um esvaziamento da atividade legislativa autônoma no âmbito dos entes federados.**

Logo, na presente situação deve-se aplicar o seguinte entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, *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. (...) 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 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**



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
PROCURADORIA

Av. Américo Buaiz, n. 205, Palácio Domingos Martins, Enseada do Suá, Vitória-ES, CEP 29.050-950
Tel.: (27) 3382-3723 / 3754 / 3725 – Fax.: (27) 3382-3723

ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes. (...) (ADI 3394, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 02/04/2007) (original sem destaque)

Sob esse ponto de vista, portanto, não existem óbices jurídicos à implementação das medidas previstas neste projeto de lei de iniciativa parlamentar.

Elucidativo é o voto do SENHOR MINISTRO **EROS GRAU**, relator da ADI 3.394/AM, já citada neste parecer:

(...)

2. Afasto, desde logo, a alegada inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, já que, ao contrário do afirmado pelo requerente, **a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Também não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo estadual.** As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no artigo 61 da Constituição do Brasil, dizendo respeito às matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Não se pode ampliar aquele rol, para abranger toda e qualquer situação que crie despesa para o Estado-membro, em especial quando a lei prospere em benefício da coletividade.

Observa-se que se este projeto criasse, modificasse ou extinguisse qualquer atribuição institucional no Estado ou se interferisse em nas atribuições da Secretaria do Meio Ambiente, restaria caracterizada a inconstitucionalidade formal.

O presente projeto de lei tem como escopo apenas divulgar as licenças ambientais outorgadas pelo Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (IEMA), no Portal Transparência do Governo do Estado do Espírito Santo.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
PROCURADORIA

Av. Américo Buaiz, n. 205, Palácio Domingos Martins, Enseada do Suá, Vitória-ES, CEP 29.050-950
Tel.: (27) 3382-3723 / 3754 / 3725 – Fax.: (27) 3382-3723

O caráter da publicidade e da transparência estão evidente no projeto de lei.

A publicidade, princípio geral da Administração Pública que consta no artigo 37 da Constituição Federal, revela-se como um direito dos cidadãos, propiciando a ampliação dos mecanismos de controle e fortalecendo o princípio basilar da democracia: a transparência.

Por fim, fica claro que o Projeto de Lei em análise está apoiado pelo Princípio da Publicidade, buscando assim, a transparência dos atos do Poder Público.

É nesse sentido que nos ensina Diogo de Figueiredo Moreira Neto ao tratar desse princípio:

“será pela transparência dos seus atos, ou, como mais adequadamente ainda pode se expressar – por sua visibilidade – que se tornará possível constatar a sua conformidade ou desconformidade com a ordem jurídica, daí sua aplicação sobre as várias modalidades de controle nela previstas” (Curso de Direito Administrativo. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 90).

Portanto, a proposição em análise enquadra-se nesse contexto de aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas, fazendo cumprir o princípio constitucional da publicidade da administração pública.

Dito isto, não vislumbro vício formal de inconstitucionalidade, haja vista que a matéria tratada pela proposição não está no rol de iniciativas reservadas, logo, não existe óbice para que a iniciativa emane do parlamento.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
PROCURADORIA

Av. Américo Buaiz, n. 205, Palácio Domingos Martins, Enseada do Suá, Vitória-ES, CEP 29.050-950
Tel.: (27) 3382-3723 / 3754 / 3725 – Fax.: (27) 3382-3723

Corroborando todos os argumentos acima lançados, tem-se a diretriz recente do Excelso Supremo Tribunal Federal, que conduz aos seguintes termos do precedente que segue:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.444 RIO GRANDE DO SUL RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI REQTE.(S) :GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL INTDO.(A/S) :ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL PLENÁRIO - 06/11/2014

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).



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
PROCURADORIA

Av. Américo Buaiz, n. 205, Palácio Domingos Martins, Enseada do Suá, Vitória-ES, CEP 29.050-950
Tel.: (27) 3382-3723 / 3754 / 3725 – Fax.: (27) 3382-3723

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.

Agravo regimental no recurso extraordinário. Representação por inconstitucionalidade. Lei 4.718, de 11 de dezembro de 2007, do **Município do Rio de Janeiro, que dispõe sobre o cadastro municipal de parceiros do terceiro setor. Lei de iniciativa parlamentar. Ausência de vício de formal de iniciativa. Princípio da publicidade.**

Precedente. 1. Conquanto seja admissível recurso extraordinário em face de acórdão de tribunal de justiça proferido em ação direta quando o parâmetro da constituição estadual reproduz norma da Constituição Federal de observância obrigatória pelos estados (Rcl nº 383/SP, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 21/5/93), é inviável o conhecimento do recurso pela alínea 'c' do inciso III do art. 102 da Constituição Federal quando o acórdão recorrido declarar constitucional lei municipal contestada em face de constituição estadual. Precedentes.

2. **Não configura vício formal de inconstitucionalidade o fato de o diploma legislativo questionado ter emanado de proposição de**



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
PROCURADORIA

Av. Américo Buaiz, n. 205, Palácio Domingos Martins, Enseada do Suá, Vitória-ES, CEP 29.050-950
Tel.: (27) 3382-3723 / 3754 / 3725 – Fax.: (27) 3382-3723

origem parlamentar. A contingência de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Poder Executivo, uma vez que nenhuma das hipóteses contidas no art. 61, § 1º, da Constituição foi objeto de posituação na norma. Esse entendimento está em sintonia com a jurisprudência da Corte no sentido de que não padece de inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre publicidade dos atos e contratos realizados pelo Poder Executivo (ADI nº 2.472/RS-MC, Relator Min. Maurício Corrêa, DJ de 3/5/02). A lei questionada enquadra-se no 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), não se tratando de matéria de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, mas de iniciativa concorrente. 3. Agravo regimental não provido.¹ (original sem grifo ou destaque)

Desta feita, pelos motivos aqui expostos, opino pelo **NÃO ACOLHIMENTO**, do parecer técnico jurídico, e consequente **CONSTITUCIONALIDADE** e **LEGALIDADE** do presente projeto de lei, nos termos dos fundamentos aqui evocados.

VINICÍUS OLIVEIRA GOMES LIMA
Coordenador da Setorial Legislativa

Vitória, 11 de abril de 2019.

¹ RE 613481 AgR / RJ - RIO DE JANEIRO - AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO - Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI - Julgamento: 04/02/2014 - Órgão Julgador: Primeira Turma – Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-070 DIVULG 08-04-2014 PUBLIC 09-04-2014.