



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

PARECER Nº 011/2024.

Dispõe sobre o Projeto de Resolução CMI n.º 003/2024, de autoria da Mesa Diretora da Câmara Municipal.

I – RELATÓRIO:

Trata-se de Projeto de Resolução CMI n.º 003/2024, de autoria da Mesa Diretora da Casa, que “Regulamenta a Lei Federal n.º 14.129, de 29 de março de 2021 – que dispõe sobre o governo digital e aumento da eficiência pública no âmbito da Câmara Municipal de Ibiracú”, encaminhado à esta Procuradoria Jurídica para emissão de parecer técnico.

A proposição é apresentada pela Mesa Diretora da Câmara Municipal e, em sua mensagem, assim resta enfatizado, *in verbis*:

“A implementação do Governo Digital é fundamental para aumentar a eficiência da administração pública, reduzir custos operacionais, melhorar a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos e garantir maior transparência nas ações governamentais. Com a adoção de tecnologias digitais, espera-se facilitar o acesso dos cidadãos aos serviços públicos, promover a inclusão digital e estimular a participação cidadã na gestão pública. A proposição também visa garantir a segurança e a proteção dos dados pessoais dos cidadãos, em conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD).

Outro objetivo é promover a transparência nas ações governamentais, permitindo que os cidadãos acompanhem e fiscalizem as atividades do governo de maneira mais fácil e eficiente, e facilitar a participação ativa dos cidadãos na tomada de decisões e na formulação de políticas públicas por meio de plataformas digitais.”

A proposição foi protocolizada nesta Casa em data 10/06/2024 e lida no expediente da Sessão Ordinária realizada no dia 10/05/2024, tendo sido publicada no DOM/ES de 11/06/2024.

Os presentes autos, após o *Estudo de Técnica Legislativa* foram encaminhados a esta Procuradoria para elaboração de parecer técnico, nos termos do art. 82 do Regimento Interno da Câmara.

É o sucinto relatório. Passo a análise jurídica.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

II – ANÁLISE JURÍDICA:

2.1. Da Competência e Iniciativa:

Como se vê da proposição em testilha, a mesma tem por finalidade regulamentar, no âmbito da Câmara Municipal, a aplicação da Lei Nacional n.º 14.129, de 29 de março de 2021, que “*Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública*”.

A constitucionalidade das normas aprovadas pelos parlamentares depende do atendimento às regras do devido processo legislativo, sendo nulas as deliberações que não o observem.

A Constituição Federativa do Brasil dispõe, em seu art. 29, inciso XI, o seguinte, *verbis*:

“Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

(...)

XI - organização das funções legislativas e fiscalizadoras da Câmara Municipal;”

O art. 41, caput e § 2º do Regimento Interno da Câmara Municipal de Ibiracú, por sua vez, assim dispõe acerca dos Projetos de Resolução:

“Art. 41. Os decretos legislativos e as resoluções são atos de competência exclusiva da Câmara Municipal.

(...)

§ 2º. A resolução destina-se a regular matérias de interesse exclusivo da Câmara Municipal, tais como:

I - concessão de licença a Vereador;

II – perde de mandato do Vereador, nos termos da lei;

III – qualquer matéria de natureza regimental;

IV – estruturação dos serviços administrativos.”





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Neste sentido, compete à Câmara Municipal a organização de seus serviços internos, conforme memorável lição de *Hely Lopes Meirelles*¹:

“Em sentido técnico-jurídico, interna corporis não é tudo que provém do seio da Câmara ou se contem em suas manifestações administrativas. Interna Corporis são somente aquelas questões ou assuntos que entendem direta e imediatamente com a economia interna da corporação legislativa, com seus privilégios e com a formação ideológica da lei, que, por sua própria natureza, são reservados à exclusiva apreciação e deliberação do plenário da Câmara. Tais são os atos de escolha de Mesa (eleições internas), os de verificação de poderes e incompatibilidades de seus membros (cassação de mandato, concessões de licenças etc.) e os de utilização de prerrogativas institucionais (modo de funcionamento da Câmara, elaboração de Regimento Interno, constituição de comissões, organização de serviços auxiliares etc.) e a valoração das votações.”

A proposição em testilha, que regulamenta a aplicação da Lei n.º 14.129, de 29 de março de 2021 – *Governo Digital* no âmbito da Câmara Municipal, efetivamente se insere na esfera de estruturação dos serviços administrativos da Câmara Municipal e decorre diretamente da expressa indicação da possibilidade de sua observância pelos entes públicos, nos termos do inciso III, do art. 2º e art. 16, ambos da referida norma legal, que abaixo são reproduzidos, *in verbis*:

“Art. 2º. Esta Lei aplica-se:

(...)

III - às administrações diretas e indiretas dos demais entes federados, nos termos dos incisos I e II do caput deste artigo, desde que adotem os comandos desta Lei por meio de atos normativos próprios.

(...)

Art. 16. A administração pública de cada ente federado poderá editar estratégia de governo digital, no âmbito de sua competência, buscando a sua compatibilização com a estratégia federal e a de outros entes.”

Outrossim, importa ressaltar que as regras e normas relativas à organização e funcionamento do Poder Legislativo assume os contornos constitucionais de independência do Poder, cláusula pétrea da Constituição Federal (art. 60, § 4º, III, CF) e, em se tratando de princípio sensível, traz, em seu bojo, um tipo de resposta sistêmica, qual seja: a simetria. Assim, aplica-se às Câmaras Municipais o disposto na Constituição Federal sobre o Poder Legislativo da União, em seus arts. 51, IV e 52, XIII, a saber:

“Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

[...]

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Positivo*, 14Ed.SP: Malheiros, 2006, p. 611.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;"

"Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

[...]

XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;"

Em tema de distribuição de competência entre os Entes Federados, a matéria em testilha também é afeta à competência do Município, consoante disposição constitucional que transfere ao ente municipal dispor sobre assuntos de seu interesse e de suplementar a legislação federal no que couber. Confira-se:

"Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;"

Nesse mesmo sentido é a previsão constante do art. 8º, caput e incisos I e II, da Lei Orgânica do Município de Ibiracú (LOM), sendo o tema de interesse do Município.

Assim, o Poder Legislativo é autorizado, por força dos arts. 51, IV, e 52, XII e XIII, CF, a dispor sobre seu funcionamento com independência em relação a qualquer outro Poder. Confira-se, a propósito, o posicionamento da abalizada doutrina de José Afonso da Silva² sobre o assunto, *in verbis*:

"As Casas do Congresso Nacional, ou seja, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, possuem órgãos internos destinados a ordenar seus trabalhos. A cada uma delas cabe elaborar seu regimento interno, dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias. Nisso se encontra um elemento básico de sua independência, agora reconquistada pela retomada de prerrogativas que lhes tinham sido subtraídas pela Constituição revogada.

Criam elas suas leis internas, que disciplinam sua organização sem interferência uma na outra ou de outro órgão governamental. Com o novo texto constitucional, o regimento interno de cada

² SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 24ª ed., rev. Atual. São Paulo: Malheiros. 2005. p. 511





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Casa e o regimento interno comum do Congresso Nacional recobram sua importância de principal fonte do Direito Parlamentar."

Portanto, tratando a proposição de regulamentar no âmbito do Legislativo local as disposições da Lei n.º 14.129/2021 (*Governo Digital*), não se vislumbra óbice ao regular trâmite do Projeto de Resolução sob análise.

Aliás, a proposição não excede o âmbito da gestão independente e da economia interna da Câmara Municipal, prescindindo, pois, da observância do sistema de freios e contrapesos em relação ao Prefeito, de maneira que a edição de resolução em vez de lei é cabível e juridicamente mais adequada (*art. 41, § 2º, da Lei Orgânica Municipal*).

Outrossim, é de se ressaltar que a iniciativa para a propositura de projetos legislativos é concorrente entre os parlamentares, o Prefeito e os cidadãos, satisfeitos os requisitos legais, como estabelece o art. 45 da LOM.

Excepcionalmente, o Chefe do Poder Executivo tem a iniciativa reservada relativamente a determinadas matérias que, à simetria da Constituição da República, são definidas especialmente no art. 37 da LOM, sem exclusão de reservas de iniciativa esparsas na lei magna municipal.

Não se pode olvidar que a Câmara Municipal também tem iniciativas próprias, as quais são exercidas por meio de sua Mesa Diretora, conforme disposto no art. 38 da Lei Orgânica.

Segundo o Regimento Interno da Câmara Municipal de Ibiracú, a proposta insere-se no âmbito da função administrativa do Poder Legislativo. Confira-se:

"Art. 2º. A Câmara tem funções legislativas, atribuições para fiscalizar e assessorar os atos do Executivo e competência para organizar e dirigir sua administração interna.

(...)

§ 2º. A função administrativa é restrita à sua organização interna, à regulamentação de seu funcionamento e à estruturação e direção de seus serviços auxiliares."

A iniciativa da proposição, portanto, é privativa da Mesa Diretora da Câmara, conforme expressamente resta disposto no art. 38, inciso II, da LOM, que assim prevê, *in verbis*:

"Art. 38. É de competência exclusiva da Mesa da Câmara a iniciativa das leis que disponham sobre:

(...)





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

II - organização dos serviços administrativos da Câmara, criação, transformação ou extinção de seus cargos, empregos e funções e fixação da respectiva remuneração."

Em face do exposto, verifica-se a iniciativa privativa da Mesa Diretora da Casa para disciplinar e regulamentar a aplicação das normas e regras estabelecidas na Lei do Governo Digital – Lei n.º 14.129/2021 em seu âmbito interno, mostrando higidez da proposta nesse quesito.

2.2 - Constitucionalidade Material / Juridicidade:

A análise da constitucionalidade material da proposição (*Projeto de Resolução*) se relaciona com o conteúdo da norma, com a conformação do ato do legislador, em sua substância, com as regras e princípios constitucionais. A legitimidade da atuação legislativa é aferida por meio da conformação da lei aos limites constitucionais; veda-se ao legislador exceder ou ficar aquém dos limites da Constituição.³

Juridicidade é a conformidade ao Direito. Diz-se que uma matéria é jurídica, ou possui juridicidade, se sua forma e conteúdo estão em consonância com a Constituição, as leis, os princípios jurídicos, a jurisprudência, os costumes, enfim, com o Direito como um todo. Caso não haja tal conformidade, a matéria é dita injurídica ou antijurídica.⁴

Do ponto de vista da juridicidade, é necessário averiguar se o Projeto de Lei está em sintonia com o ordenamento jurídico e com as decisões dos Tribunais Superiores. Estendendo a análise técnica da proposição, verifica-se que não há oposição na doutrina ou na jurisprudência dos Egrégios Tribunais Superiores que impeça, material ou formalmente, a proposta de ser aprovada.

Conforme explicitado ao longo do presente parecer, objetiva a proposição em foco regulamentar a aplicação da Lei do Governo Digital – Lei Federal, de caráter nacional, de nº 14.129, de 29 de março de 2021, ao estrito âmbito interno da Câmara Municipal de Ibiracú.

Como já alinhavado, a Lei Federal nº 14.129, de 2021, que "*Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública (...)*", prevê que as disposições nela previstas poderão ser aplicadas às administrações

³ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. E-book (não paginado).

⁴ OLIVEIRA, L. H. S. *Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão no. 151).





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

diretas e indiretas dos demais entes federados desde que sejam adotados os seus comandos de atos normativos próprios. Confira-se:

“Art. 1º. Esta Lei dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o aumento da eficiência da administração pública, especialmente por meio da desburocratização, da inovação, da transformação digital e da participação do cidadão.

Parágrafo único. Na aplicação desta Lei deverá ser observado o disposto nas Leis nºs 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), 13.460, de 26 de junho de 2017, 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais), e 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e na Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001.”

“Art. 2º. Esta Lei aplica-se:

I - aos órgãos da administração pública direta federal, abrangendo os Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União, e o Ministério Público da União;

II - às entidades da administração pública indireta federal, incluídas as empresas públicas e sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas, que prestem serviço público, autarquias e fundações públicas; e

III - às administrações diretas e indiretas dos demais entes federados, nos termos dos incisos I e II do caput deste artigo, desde que adotem os comandos desta Lei por meio de atos normativos próprios.

§ 1º. Esta Lei não se aplica a empresas públicas e sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas, que não prestem serviço público.

§ 2º. As referências feitas nesta Lei, direta ou indiretamente, a Estados, Municípios e ao Distrito Federal são cabíveis somente na hipótese de ter sido cumprido o requisito previsto no inciso III do caput deste artigo.”

“Art. 42. Os órgãos e as entidades referidos no art. 2º desta Lei, mediante opção do usuário, poderão realizar todas as comunicações, as notificações e as intimações por meio eletrônico.”

“Art. 44. Os entes públicos poderão instituir laboratórios de inovação, abertos à participação e à colaboração da sociedade para o desenvolvimento e a experimentação de conceitos, de ferramentas e de métodos inovadores para a gestão pública, a prestação de serviços públicos, o tratamento de dados produzidos pelo poder público e a participação do cidadão no controle da administração pública.”

(...)





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

"Art. 47. Caberá à autoridade competente dos órgãos e das entidades referidos no art. 2º desta Lei, observados as normas e os procedimentos específicos aplicáveis, implementar e manter mecanismos, instâncias e práticas de governança, em consonância com os princípios e as diretrizes estabelecidos nesta Lei." (grifos nossos)

Como se nota, a implementação de mecanismo digital ou de instrumentos no âmbito da administração pública que tenham por finalidade a desburocratização, a inovação, a transformação digital e participação do cidadão poderá ser realizada pelos órgãos da administração direta e indireta desde que observados os comandos previstos na legislação acima destacada.

Assim, é possível que o Poder Legislativo estabeleça na legislação local – *sobretudo em normas de sua administração interna* - algumas diretrizes a serem seguidas visando ampliar ou melhorar o desenvolvimento de suas atividades e, bem assim, simplificar a relação do poder público com a sociedade, mediante serviços digitais acessíveis, incentivando ainda mais a participação social no controle da administração, eliminando exigências e formalidades com estratégias que visem a transformação digital da administração pública, implementação esta que se encontra no âmbito da competência do Município e da Câmara.

Importa consignar, ainda, que a Lei Federal nº 14.129/2021 autoriza a adoção de *"soluções digitais para gestão de suas políticas finalísticas e administrativas e para o trâmite de processos administrativos eletrônicos"* (art. 5º); sendo certo, portanto, que a regulamentação poderá ser realizada no âmbito da Câmara Municipal, conforme proposto, e de cada órgão que compõe a administração municipal, de maneira que não será necessária previsão em lei específica.

Logo, verifica-se que a proposição está em harmonia com as competências materiais constitucionalmente deferidas à União Federal, aos Estados-membros e aos Municípios, sendo juridicamente pertinente e necessária à maior desburocratização, modernização e ao fortalecimento das relações do Poder Público com a sociedade, visando garantir os princípios, regras e instrumentos para a implementação do Governo Digital e o aumento da eficiência dos serviços e atividades públicos no âmbito da Câmara Municipal de Ibiracú.

2.3. Demais Aspectos:

Em relação aos demais requisitos formais atinentes ao processo legislativo, tem-se o seguinte:





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

- **regime inicial de tramitação da matéria:** a matéria deve tramitar em regime ordinário, com submissão da mesma às Comissões pertinentes (*Justiça e Redação – art. 43 do RI e Finanças e Orçamento – art. 44, III, do RI*).

- **quórum para aprovação da matéria:** Conforme dispõe os termos do art. 189, II e § 4º do Regimento Interno da Casa, é necessária a maioria simples dos membros da Câmara para a aprovação da matéria.

- **processo de votação a ser utilizado:** conforme a inteligência do art. 194, I e 195, do Regimento Interno, o processo a ser utilizado deve ser o simbólico, em turno único.

Assim, a tramitação da proposição, até o momento, respeita as formalidades previstas no Regimento Interno.

2.7 - Técnica Legislativa:

Conforme destacado nos autos, o *Estudo de Técnica Legislativa* foi efetuado e sua conclusão relata que a proposição se encontra redigida em boa técnica e atende as prescrições da Lei Complementar n.º 95/1998, que “*Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona*”, de aplicação também nos casos de Resolução.

Coaduna-se com a conclusão da Secretaria da Casa neste particular aspecto, sugerindo-se, tão somente, uma única alteração, no caput do art. 2º, a saber; “*Art. 2º. A implementação do Governo Digital no âmbito da Câmara Municipal de Ibiracú, observará as seguintes diretrizes: (...)*.”

III – CONCLUSÃO:

Em face do exposto, opina-se pela constitucionalidade, legalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Resolução CMI n.º 003/2024, de autoria da Mesa Diretora da Câmara Municipal, podendo o mesmo ter seu curso regular, com a apreciação da matéria pelas Comissões Permanentes pertinentes.

Plenário Jorge Pignaton, em 21 de junho de 2024.


CLAUDIO CALIMAN
Procurador Legislativo

