



**PARECER JURÍDICO Nº 041/024 - I**

**Ementa: Análise sobre o Projeto de Lei Nº 032/2024, de autoria do Legislativo Municipal, por iniciativa da Vereadora MIRELE PAULA CETTO LEITE. Possibilidade. Parecer não vinculativo.**

A Presidência da Comissão de Constituição, Legislação e Justiça, pelo seu titular o Vereador Raufi Edson Franco Pedroso, solicita parecer jurídico sobre a proposta legislativa trazida pelo PL 032/2024, cuja ementa transcrevo abaixo:

*"Dispõe sobre a divulgação dos canais de comunicação com a Ouvidoria do Município de Guaira, e dá outras providências."*

Traz na justificativa ao projeto que:

*"A transparência é um princípio fundamental da administração pública moderna, e a disponibilização clara dos canais de contato da ouvidoria contribui significativamente para alcançá-la. Ao mesmo tempo, ao facilitar o acesso dos cidadãos à ouvidoria municipal, a legislação proposta promove uma maior participação cidadã na gestão pública, incentivando a colaboração entre governo e sociedade na busca por soluções para os problemas locais.*

*Muitas vezes, a subutilização da ouvidoria municipal ocorre devido à falta de conhecimento por parte dos cidadãos sobre sua existência e funcionamento. A fixação de cartazes em locais estratégicos, como repartições públicas, escolas, postos de saúde e outros locais de grande circulação, é uma medida simples e eficaz para informar os municípios sobre como podem utilizar esse recurso importante.*

*Portanto, o presente projeto de lei visa não apenas garantir a eficácia da ouvidoria municipal como ferramentas de democracia participativa, mas também reforçar o compromisso da Administração Pública com a transparência e a prestação de contas. A fixação obrigatória de cartazes informando os canais de contato da ouvidoria municipal é uma medida essencial para empoderar os cidadãos, fortalecer as instituições democráticas e promover uma gestão pública mais responsável e eficiente."*



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

**PODER LEGISLATIVO DO MUNICÍPIO DE GUAÍRA**

ESTADO DO PARANÁ



Trata-se, portanto, de proposta de incremento no ordenamento municipal, através de endosso legislativo para ações ampliação da publicidade quanto ao órgão municipal OUVIDORIA. Em 4 (QUATRO) artigos para análise legislativa.

**ANÁLISE JURÍDICA**

A proposição tem como base a publicidade necessária para desempenho das funções públicas. Partindo-se dos princípios constitucionais expressos tais o da própria publicidade e eficiência e mais outros tanto quanto importantes tais o da transparência, prestação de contas e participação social. A Ouvidoria mostra-se como um importante instrumento dentro do Estado Democrático possibilitando a participação de qualquer cidadão. O contato é pautado pelos princípios da ética e da transparência, cabendo ao órgão público registrar e dar o tratamento adequado às sugestões, críticas, reclamações, denúncias, elogios e pedidos de informação sobre as atividades executivas apresentados por público externo.

**OUVIDORIA É INSTRUMENTO DE INCLUSÃO E CONTROLE SOCIAL**

Inclusão social é um termo muito amplo, que abrange diversas áreas da vida em sociedade: educação, saúde, segurança, distribuição de renda, entre outros.

A promoção de políticas públicas inclusivas tem como eixo norteador a melhoria das condições de vida para a população de modo amplo, no intuito de contribuir com a igualdade de oportunidades e construir valores éticos socialmente aceitos.

Dessa forma, a inclusão social tem como fim último reforçar a construção e consolidação dos valores democráticos e ampliar a cidadania. Nessa perspectiva, as ouvidorias públicas surgem como lócus privilegiado de promoção da inclusão social por propiciarem um incremento positivo da condição de vida por intermédio de sua influência sobre a melhoria da prestação dos serviços públicos e a geração de igualdade de oportunidades, permitindo que o cidadão tenha voz e vez dentro da administração pública.



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

**PODER LEGISLATIVO DO MUNICÍPIO DE GUAÍRA**

ESTADO DO PARANÁ



A ouvidoria pública enquanto instrumento de inclusão social pode ser analisada sob duas dimensões:

- i) dimensão histórica, que pode ser entendida sob o aspecto socioeconômico, relativo ao próprio processo de desenvolvimento social e, sob o aspecto político, referente à evolução recente de um regime de exceção para um regime democrático ainda em amadurecimento; e
- ii) dimensão política.
  1. Dimensão histórica: x Desenvolvimento – O desenvolvimento acarretou um inevitável distanciamento entre a sociedade e o governo. A democracia moderna é representativa e não poderia ser direta, tal qual na Antiguidade. Contudo, a efetiva participação dos cidadãos continua sendo primordial para a eficiente e satisfatória gestão da res pública. x Redemocratização – A democratização da sociedade brasileira, após forte resistência de diversos setores da sociedade ao regime militar, impôs um novo relacionamento entre o cidadão e o Estado. Sob este aspecto, Giddens (2001, p. 82 ss.) ressalta que o grande problema da democracia atualmente é que ela é pouco democrática. Assim, a ouvidoria pública, enquanto instrumento de inclusão social, pode atuar para a redemocratização da democracia.

2. Dimensão política: x Democracia representativa – Constata-se que a democracia representativa tem se mostrado limitada no que se refere ao atendimento imediato das necessidades do cidadão. Mais do que isso, dadas as dimensões continentais do país, o que muitas vezes ocorre é um desconhecimento dos anseios e opiniões de grande parcela da população, na medida em que a voz do cidadão nem sempre é escutada, quando não se dissipar no tempo e no espaço. Nesta perspectiva, a Constituição Cidadã prevê formas de comunicação do usuário com a administração pública.



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL  
**PODER LEGISLATIVO DO MUNICÍPIO DE GUAÍRA**  
ESTADO DO PARANÁ



No âmbito da reforma administrativa, foi incluído o princípio da participação do usuário.

Atualmente, em meio a um esforço de efetivação das normas constitucionais, a sociedade vem procurando ampliar os instrumentos de participação para fazer-se presente na construção e participação de um ambiente social mais democrático. Um dos caminhos dessa participação é a melhoria das relações entre a administração pública e os cidadãos, na qual a ouvidoria pública tem importante papel.

Os novos instrumentos de participação cidadã permitirão a ampliação da inclusão social, construindo, assim, os alicerces da democracia participativa. Lyra (2004a, p. 119-121) aponta que a participação cidadã se assenta, no Brasil, em quatro institutos básicos: as consultas populares<sup>8</sup> – referendo, plebiscito e iniciativa popular de lei, todos previstos na Constituição de 1988 –; o orçamento participativo;<sup>9</sup> os conselhos gestores e de fiscalização de políticas públicas; e as ouvidorias.

Estas últimas não foram contempladas na Constituição, que, porém, prevê a criação de mecanismos de participação do usuário na administração pública.

Os instrumentos de consulta popular representam um poderoso mecanismo de inclusão social, dada a pressão que se pode exercer por meio deles para fazer valer os anseios e as necessidades da sociedade.

O poder que emana da base da pirâmide social rompe com os poderes constituídos e faz valer a vontade popular.

Dentro dessa perspectiva de inclusão social propiciada pela participação cidadã, o orçamento público, implementado pela primeira vez em Porto Alegre, representou a mais revolucionária experiência de democracia participativa e inclusão social.

O orçamento público permitiu que o cidadão opinasse sobre o uso e destino de parcela substancial do orçamento público, constituindo-se em poderoso instrumento de inclusão social por dar acesso direto ao cidadão na escolha e construção do bem comum, de acordo com necessidades e prioridades.



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL  
**PODER LEGISLATIVO DO MUNICÍPIO DE GUAÍRA**  
ESTADO DO PARANÁ



Há ainda os conselhos gestores e fiscalizadores de políticas públicas, como o da saúde, da criança, da adolescência, de assistência social, do meio ambiente, entre tantos outros.

A inclusão social se dá pela mudança da cultura política, ao introduzir mecanismos de participação cidadã na gestão pública (LYRA, 2004a, p. 121).

Em que pese alguma descrença, em função de sua pouca autonomia, a ouvidoria pública vem se transformando em instrumento inovador de gestão e, principalmente, em uma ferramenta de controle social e de atendimento aos usuários dos serviços públicos. Isto porque o ouvidor, gradativamente, tem acrescentado à sua função inicial do ombudsman o papel de mediador entre a organização e a sociedade, a fim de garantir a plena cidadania e contribuir para o processo de democratização entre os cidadãos, os segmentos da sociedade e, portanto, entre o social e o estatal.

Nesta trajetória, a ouvidoria pública assume importante papel: o de ampliar a inclusão social, servindo de instrumento promotor não somente da igualdade de direitos formais, mas, também, da igualdade de oportunidade e acesso, colaborando, assim, na construção da garantia da cidadania, fundamental para o processo de consolidação da democracia. Hoje, a ouvidoria pública começa a integrar a modelagem organizacional da administração pública.

Definida por Lyra como característica intrínseca da ouvidoria, por se tratar de órgão que não tem poderes administrativos, dependendo, assim, de sua autoridade moral.

Controladoria-Geral da União / Ouvidoria-Geral da União. Relatório de Atividades 2007. Disponível em , acessado em 23/10/2009.

[https://ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td\\_1480%20ouvidoria%20como%20instrumento%20de%20mudanca.pdf](https://ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_1480%20ouvidoria%20como%20instrumento%20de%20mudanca.pdf)

Trata-se portanto de importante mecanismo de participação social e propulsora de inovação e eficiência ao serviço público, que não invariavelmente contém deficiências. É poderoso instrumento de controle social pela relação direta entre inclusão e controle social.



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL  
**PODER LEGISLATIVO DO MUNICÍPIO DE GUAÍRA**  
ESTADO DO PARANÁ



Concluo portanto que sob o ponto de vista técnico-jurídico, o presente projeto está formal e materialmente adequado à legislação, tendo sido observados os requisitos exigidos em lei, com redação adequada e pertinente. Sua iniciativa está franqueada à vereança, portanto, regular a proposição.

Assim, não vejo óbice a que o Projeto de Lei nº 032/2024, seja aprovado pela Comissão de Constituição, Legislação e Justiça e demais Comissões da Câmara Municipal de Guaira, posteriormente pelo Excelso Plenário desta Casa.

Contudo o parecer restringe-se aos aspectos acima apontados na sua vertente de constitucionalidade e legalidade, tirante os critérios de conveniência e oportunidade a serem avaliados pelos senhores Vereadores membros da Comissão e pelo Plenário. Tal a legitimidade conferida na representação eleitoral e no exercício fundamental do voto parlamentar. A sopesar a análise deste colegiado em comissão, como órgão competente para análise de constitucionalidade, especialmente nos últimos vetos, verifico a necessidade de manifestação acerca dos argumentos neles expostos de

**II – INOBSERVÂNCIA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL:**

A administração pública, por disposição constitucional, encontra-se diretamente vinculada ao Princípio da Legalidade, conforme clara redação do artigo 37 da Constituição Federal.

Sob o aspecto das finanças públicas, a Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelece um conjunto de normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações para prevenir riscos e corrigir desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas.

Decorre do texto da LRF que serão consideradas não autorizadas,



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL  
**PODER LEGISLATIVO DO MUNICÍPIO DE GUAÍRA**  
ESTADO DO PARANÁ



irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesas ou assunção de obrigação que não respeitem os dispositivos do referido diploma legal (art.15).

Neste contexto, dispõe o artigo 16 da LRF:

**Art. 16.** A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:  
**I** - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;  
**II** - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Com o advento da Emenda Constitucional nº 95/16 foi incluído o art. 113 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, o qual incorporou no texto constitucional determinação semelhante ao que dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal supracitada, veja-se:

**"Art. 113.** A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro."

O Supremo Tribunal Federal, em julgados recentes, reconheceu que tal dispositivo vincula o processo legislativo em todos os níveis federativos, revelando-se formalmente inconstitucional a lei oriunda de proposição que não contemple a estimativa de impacto orçamentário e financeiro:

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO. LEI Nº 1.293, DE 29 DE NOVEMBRO DE 2018, DO ESTADO DE RORAIMA. ISENÇÃO DO IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE DE VEÍCULOS AUTOMOTORES (IPVA) PARA PESSOAS PORTADORAS DE DOENÇAS GRAVES. ALEGAÇÃO DE OFESA AOS ARTIGOS 150, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS – ADCT. O ARTIGO 113 DO ADCT DIRIGE-SE A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. RENÚNCIA DE RECEITA SEM ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA LEI IMPUGNADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO ARTIGO 150, II, DA CARTA MAGNA: CARÁTER EXTRAFISCAL DA ISENÇÃO COMO CONCRETIZAÇÃO DA IGUALDADE MATERIAL. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA CONHECIDA E JULGADA PROCEDENTE. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. 1. A Lei nº 1.293/2018 do Estado de Roraima gera renúncia de receita de forma a acarretar impacto orçamentário. **A ausência de prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário, nos termos do art. 113 do ADCT, aplicável a todos os entes federativos, implica inconstitucionalidade formal.** [...]” (STF, ADI 6074, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 21/12/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-042 DIVULG 05-03-2021 PUBLIC 08-03-2021)

Neste sentido, da leitura da presente propositura denotamos que trata-se de criação de demanda onerosa ao Município, uma vez que, por exemplo, os custos de caixas de transporte de animais variam conforme o seu tamanho, podendo ser de R\$ 67,00 a R\$ 760,00. Ademais, considerando que a caixa não retornará ao Município, teria que ser autorizado a doação do bem ao tutor gerando também uma demanda administrativa e jurídica.

Assim, bem evidenciado pelos argumentos supra que o PL em análise enseja



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL  
**PODER LEGISLATIVO DO MUNICÍPIO DE GUAÍRA**  
ESTADO DO PARANÁ



o exercício do voto, vez que, também, em total inobservância das disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal.

**III – DA INCONSTITUCIONALIDADE DO PROJETO DE LEI:**

Conforme entendimento pacífico do STF, as regras básicas do processo legislativo federal são normas de reprodução obrigatória nos demais entes da federação.

Assim, fixada tal premissa, há de se preservar as competências privativas de cada Poder, as quais encontram-se disciplinadas no texto constitucional, tudo a fim de preservar o pacto federativo.

No caso em exame, nos parece que a matéria abordada, invade competência privativa do Chefe do Poder Executivo, na medida que cria obrigação a ser implementada pelo Executivo Municipal através de sua Secretaria afeta ao assunto.

Neste contexto, evidenciado também a que a proposta legislativa afronta diretamente preceito inserto na Constituição Federal quando se imiscui na organização e funcionamento dos serviços públicos prestados pelo Executivo e ainda cria atribuições para as unidades administrativas afetadas.

Deste modo, pelas razões supra expostas, nos termos do art. 52 § 1º da Lei Orgânica Municipal, é que exercemos o voto integral ao Projeto de Lei 025/2024 de iniciativa desse Colegiado, pelo que, submeto à elevada apreciação dessa Casa de Leis.

Atenciosamente,

HERALDO TRENTO  
Prefeito Municipal

Sendo este o parecer, ficando este profissional à disposição para outros esclarecimentos quanto ao pedido.

Guaíra, datado eletronicamente.

Israel Francisco dos Santos  
Advogado Público OAB/PR 32.307 – Matrícula 1036