**PROCURADORIA**

**Processo Administrativo nº:** 674/2021

**Requerente:** Roberto Rangel

**Assunto:** Projeto de Lei nº 084/2021

**Parecer nº:** 039/2022

# EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI. INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. PROÍBE A CONCESSÃO DE HOMENAGENS A PESSOAS CONDENADAS POR IMPROBIDADE OU CORRUPÇÃO NO MUNICÍPIO DE ARACRUZ. CONSTITUCIONALIDADE.

**1. RELATÓRIO**

Trata-se de solicitação da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação desta Casa de Leis para que esta Procuradoria se manifeste sobre a constitucionalidade, legalidade, juridicidade e a técnica legislativa do Projeto de Lei nº 084/2021, de autoria do Vereador Roberto Rangel, que proíbe a concessão de homenagens a pessoas que tenham sido condenadas por atos de improbidade administrativa ou crime de corrupção no Município de Aracruz.

É o que importa relatar.

1. **2. DA COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA E A NATUREZA DO PARECER**

A Lei Municipal nº 3.814/14, ao dispor sobre deveres e responsabilidades dos procuradores legislativos (art. 5º, § 2º, do art. 9º e do Anexo X), estabelece que é atribuição destes advogados públicos *“emitir parecer nos projetos de lei do Executivo e de iniciativa do Legislativo”*, dentre outras.

**No âmbito do processo legislativo, os pareceres jurídicos elaborados pelos procuradores são meramente facultativos e não vinculantes, posto que os parlamentares – através das Comissões Temáticas e do Plenário – têm soberania para decidir colegiadamente sobre a constitucionalidade, legalidade e o mérito (oportunidade e conveniência) das proposições legislativas**, sem prejuízo do ulterior controle pelo Poder Judiciário.

A Procuradoria é órgão auxiliar do Poder Legislativo, responsável pela representação judicial e extrajudicial da Câmara Municipal de Aracruz, bem como pela função de assessoramento e consultoria jurídica.

Todavia, é imperioso ressaltar que os advogados públicos devem atuar com independência técnica e autonomia funcional, conforme dispõe o art. 2º, § 3º, art. 7º, I, § 2º, art. 18, art. 31, § 1º e § 2º, e art. 32 do Estatuto da Advocacia.

Nesse sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF):

*(...) O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscar a correção de abusos cometidos por órgãos públicos e por agentes e autoridades do Estado, inclusive magistrados, reflete prerrogativa indisponível do advogado, que não pode, por isso mesmo, ser injustamente cerceado na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbítrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele em cujo favor atua.*

[[HC 98.237](http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=612997), Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010]

No exercício do seu *mister*, cumpre aos procuradores públicos tão somente a análise da constitucionalidade, legalidade e a técnica legislativa das propostas, evitando-se manifestar-se sobre outras questões de ordem técnica (estranhas à sua especialidade) ou adentrar o mérito legislativo.

1. **3. DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO MUNICÍPIO**

A competência legislativa dos municípios está prevista nos incisos I e II do art. 30 da Carta da República, *in verbis*:

**Art. 30. COMPETE AOS MUNICÍPIOS:**

**I - legislar sobre assuntos de interesse local;**

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

A competência para legislar sobre assuntos de interesse local é exclusiva do Município, de forma que qualquer norma federal ou estadual que trate de temas de relevância predominantemente local é inconstitucional.

Por outro lado, no uso da competência suplementar, os municípios podem suprir as lacunas da legislação federal e estadual, regulamentando as respectivas matérias para ajustar a sua execução às peculiaridades locais. Entretanto, não podem contraditar a legislação federal e estadual existente, tampouco extrapolar sua competência para disciplinar apenas assuntos de interesse local.

Não há uma enumeração constitucional, expressa e taxativa, dos chamados assuntos de interesse local, de competência do ente municipal. Deverão eles ser identificados caso a caso, a partir da aplicação do *princípio da predominância do interesse*.

O princípio da predominância do interesse parte da premissa de que há assuntos que, por sua natureza, devem, essencialmente, ser tratados de maneira uniforme em todo o País e outros em que, no mais das vezes, é possível ou mesmo desejável a diversidade de regulação e atuação do Poder Público, ou em âmbito regional, ou em âmbito local.

Logo, se a matéria é de interesse predominantemente geral, a competência é outorgada à União. Aos estados são reservadas as matérias de interesse predominantemente regional. Cabe aos municípios a competência sobre as matérias de interesse predominantemente local.

Fixadas essas premissas, passo a analisar se o Município tem competência para legislar sobre a matéria.

Nos termos do art. 21, XIV e 22, XXIV, da Lei Orgânica Municipal compete à municipalidade dar e alterar a denominação de próprios, vias e logradouros públicos, bem como instituir e conceder título, honraria e homenagens às pessoas que reconhecidamente tenham prestado serviços ao Município de Aracruz.

Logo, entendo que compete ao Município editar leis que disponham sobre a denominação de bens públicos, bem como sobre a concessão de homenagens.

**4. DA INICIATIVA LEGISLATIVA**

Em regra, a iniciativa legislativa é geral, competindo concorrentemente aos vereadores, às comissões, ao Prefeito e ao povo a proposição de normas jurídicas em âmbito municipal (emendas à Lei Orgânica e leis ordinárias).

Entretanto, a própria Constituição reserva a iniciativa de determinadas matérias ao chefe do Executivo. Nesse sentido, dispõe o art. 61, § 1º da CF/88:

Art. 61. (...)

**§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:**

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

**II - disponham sobre:**

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI*;*

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

O referido comando constitucional, que explicita as leis inciativa privativa do Presidente da República, é de reprodução obrigatória (no que couber) em âmbito municipal em decorrência chamado *princípio da simetria*.

O princípio da simetria exige que os Estados e os Municípios adotem, sempre que possível, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, os princípios fundamentais e as regras de organização existentes na Constituição, principalmente as relacionadas a estrutura do governo, forma de aquisição e exercício do poder, organização de seus órgãos e limites de sua própria atuação.

Destaque-se que nos termos da Constituição Federal (art. 63) e da Lei Orgânica Municipal (art. 31) é vedado o aumento de despesa nos projetos de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo e nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara Municipal, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º da CF e no art. 95, § 2º e 30 da LOM.

Posto isto, cumpre verificar se o proponente tem competência dar início ao processo legislativo no presente caso.

Compulsando os autos, observo que a proposição em epígrafe não dispõe sobre às exceções previstas no art. 61, § 1º da Constituição Federal, que trata das hipóteses de competência privativa do chefe do Poder Executivo.

Por consequência, a iniciativa legislativa é comum/concorrente.

**5. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE**

Da leitura do projeto de lei é possível concluir que o legislador, ao propor a vedação, no âmbito da Administração Municipal, da concessão de homenagens a pessoas condenadas por improbidade administrativa ou crime de corrupção, transitado em julgado, busca impor regra de moralidade administrativa, visando dar concretude aos princípios elencados no *caput* do art. 37 da Constituição Federal.

Saliente-se que no Estado do Espírito Santo, a Assembleia Legislativa aprovou e o Governador sancionou a Lei Estadual nº 11.288/2021, cuja redação é semelhante ao texto da proposição em exame.

Todavia, **observo que a parte final do art. 1º do projeto de lei contém regra de duvidosa constitucionalidade, visto que inclui condenações proferidas por Conselhos de Classe**.

**Os Conselhos de Classe são autarquias cujos atos e decisões administrativas (inclusive as sancionatórias) estão sujeitos ao controle do Poder Judiciário.**

**Como cediço, a Constituição Federal adotou o sistema de jurisdição única cabendo somente ao judiciário de forma definitiva declarar o direito, coberto pelo princípio da inafastabilidade da jurisdição, previsto no inciso XXXV, do art. 5º da CF/888, que garante que a lei não excluirá da apreciação do poder judiciário: lesão ou ameaça a direito, podendo qualquer pessoa se valer do judiciário quando se sentir ameaçado.**

**Logo, entendo temerário que a Administração Pública fique proibida de homenagear um cidadão julgado em procedimento administrativo, inclusive porque o objetivo da proposta é proibir homenagens às pessoas condenadas por improbidade ou corrupção, matérias de competência do Poder Judiciário.**

**Assim, a fim de auxiliar no aperfeiçoamento da proposição e evitar futuros questionamentos quanto à constitucionalidade, sugiro a edição de emenda para suprimir a parte final do Art. 1º do PL nº 084/2021.**

**6. DO PROCEDIMENTO DE DELIBERAÇÃO**

Por se tratar de projeto de lei ordinária, deve ser observado o quórum de **maioria simples** para aprovação, ou seja, maioria dos votos desde que presente a maioria absoluta dos vereadores.

**7. DA TÉCNICA LEGISLATIVA**

A Constituição Federal estabeleceu, no Parágrafo Único do art. 59, a necessidade da edição de lei complementar sobre a elaboração, a alteração, a redação e a consolidação das leis.

A LC nº 95/98, atendeu essa determinação de estabelecer diretrizes para a organização do ordenamento jurídico. Analisando o processo, verifico que a proposição está em conformidade a referida norma federal.

1. **8. CONCLUSÃO**

Ante todo o exposto, nos termos da fundamentação supra, entendo que o Projeto de Lei nº 084/2021, de autoria do Vereador Roberto Rangel está em desconformidade com o ordenamento jurídico. Entretanto, constato que o vício é sanável mediante a edição de emenda parlamentar.

Assim, opino pela **CONSTITUCIONALIDADE** da proposição, **mas sugiro a edição de emenda parlamentar supressiva para sanear o vício apontado no Item 5 da fundamentação.**

1. É o parecer, à superior consideração.
2. Aracruz/ES, 03 de maio de 2022.
3. **MAURICIO XAVIER NASCIMENTO**
4. Procurador – mat. 015237
5. OAB/ES 14.760