



Câmara Municipal de Aracruz
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Fg nº
008
J. Severino
CMA

PROCURADORIA

Processo Administrativo nº: 377/2021.

Requerente: Vereador Marcelo Cabral Severino

Assunto: Projeto de Lei nº 053/2021

Parecer nº: 110/2021

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. INSTITUI TÍTULO OU HONRARIA. CRIA ATRIBUIÇÕES PARA O EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO SANÁVEL.

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 técnica legislativa do Projeto de Lei nº 053/2021, de autoria do vereador Marcelo Cabral Severino, que institui a honraria "Professor Destaque", no Município de Aracruz.

É o que importa relatar.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Fg nº

009

[Handwritten signature]

CMA

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 (Lei nº 8.906/94). 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, 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.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Fg nº

010

[Handwritten signature]
CMA

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 análise da proposição em epígrafe.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Fg nº

011

João
CMA

Nos termos dos art. 22, XXIV e art. 35, VI da Lei Orgânica Municipal compete à Câmara Municipal instituir e conceder título, honraria ou homenagem a pessoas que reconhecidamente tenham prestado serviços ao Município.

Como se vê, a presente proposta está inserida na competência legislativa do Município, posto que pretende homenagear os professores que se destacarem por serviços prestados à municipalidade.

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.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Fg nº

012

[Handwritten signature]
CMA

O referido comando constitucional, que explicita as leis iniciativa 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.

In casu, a matéria não está incluída no rol taxativo das iniciativas privativas do chefe do Poder Executivo. Trata-se, portanto, de matéria de iniciativa comum.

5. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE

Compulsando os autos, observo que, embora o projeto de lei em epígrafe disponha sobre a criação de honraria, os arts. 2º e 4º da proposição criar novas atribuições para órgãos e servidores do Poder Executivo.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) é pacífica no sentido de que a iniciativa de leis, que criem novas atribuições ou que disponham sobre a organização administrativa do Poder Executivo, é privativa do Prefeito Municipal nos termos do art. 61, § 1º, II, da CF/88, sob pena de violar o princípio da separação dos poderes. Vejamos:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 8.865/2006 do Estado do Rio Grande do Norte. Obrigação de a Universidade do Estado do Rio Grande do Norte prestar serviço de assistência judiciária, durante os finais de semana, aos necessitados





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Fg nº

013

José
CMA

presos em flagrante delito. (...) Os arts. 2º e 3º da Lei 8.865/2006, resultante de projeto de lei de iniciativa parlamentar, contêm, ainda, vício formal de iniciativa (art. 61, § 1º, II, c, CF/1988), pois criam atribuições para a Secretaria de Estado da Educação, Cultura e dos Desportos (art. 2º), para a Secretaria de Estado de Defesa Social e Segurança Pública (art. 2º) e para a Polícia Civil (art. 3º), sem observância da regra de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo estadual.

[ADI 3.792, rel. min. Dias Toffoli, j. 22-9-2016, P, DJE de 1º-8-2017.]

Lei alagoana 6.153, de 11-5-2000, que cria o programa de leitura de jornais e periódicos em sala de aula, a ser cumprido pelas escolas da rede oficial e particular do Estado de Alagoas. Iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo estadual para legislar sobre organização administrativa no âmbito do Estado. Lei de iniciativa parlamentar que afronta o art. 61, § 1º, II, e, da Constituição da República, ao alterar a atribuição da Secretaria de Educação do Estado de Alagoas. Princípio da simetria federativa de competências. Iniciativa louvável do legislador alagoano que não retira o vício formal de iniciativa legislativa.

[ADI 2.329, rel. min. Cármen Lúcia, j. 14-4-2010, P, DJE de 25-6-2010.]

A Lei 6.835/2001, de iniciativa da Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, cria nova atribuição à Secretaria de Fazenda Estadual, órgão integrante do Poder Executivo daquele Estado. À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre a organização administrativa do Estado, podendo a questão referente à organização e funcionamento da administração estadual, quando não importar aumento de despesa, ser regulamentada por meio de decreto do chefe do Poder Executivo (...). Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa da lei ora atacada.

[ADI 2.857, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 30-8-2007, P, DJ de 30-11-2007.]

É indispensável a iniciativa do chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/2001, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelam as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação.

[ADI 3.254, rel. min. Ellen Gracie, j. 16-11-2005, P, DJ de 2-12-2005.]





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Fg nº

014

[Signature]
CMA

Posto isto, recomendo a edição de emenda parlamentar para suprir ou alterar o disposto nos arts. 2º e 4º do Projeto de Lei nº 53/2021, sob pena de inconstitucionalidade.

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. Compulsando os autos, observo que a proposição está em consonância com o disposto na Lei.

8. CONCLUSÃO

Ante o exposto, pelos fundamentos jurídicos supracitados, entendo que o Projeto de Lei nº 053/2021 está em desconformidade com o ordenamento jurídico. Todavia, trata-se de vício sanável.

Assim, opino pela CONSTITUCIONALIDADE/LEGALIDADE da proposta, desde que suprimidos ou alterados os art. 2º e 4º da proposição, nos termos do Item 5 da fundamentação.

É o parecer, à superior consideração.

Aracruz/ES, 13 de julho de 2021.

MAURÍCIO XAVIER NASCIMENTO

Procurador – mat. 015237

OAB/ES 14.760

