



Câmara Municipal de Aracruz
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Pg nº

009

CMA

PROCURADORIA

Processo Administrativo nº: 196/2021

Requerente: Vereadora Etienne Coutinho Musso

Assunto: Projeto de Lei nº 026/2021

Parecer nº: 075/2021

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO.
PROJETO DE LEI DO LEGISLATIVO.
PROGRAMA UNIDOS PELA SAÚDE.
INCONSTITUCIONALIDADE.

1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação desta Câmara Municipal para que a Procuradoria se manifeste sobre a constitucionalidade, legalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 026/2021, de autoria da vereadora Etienne Coutinho Musso, que institui o programa “unidos pela saúde”.

É o que importa relatar.



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Pg nº
010
[assinatura]
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.

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

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 são inconstitucionais.

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 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 competência do Município para legislar sobre a matéria.



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Pg nº
012
CMA

Nos termos do art. 18 da CF/88, “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, **todos autônomos**, nos termos desta Constituição”.

Ao Município incumbe a administração de seus bens, no uso regular da autonomia constitucional que lhe é assegurada para cuidar de tudo aquilo que é de seu interesse local.

Posto isto, é intuitivo concluir que o Município tem competência para legislar sobre a utilização e a conservação de seus bens.

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

Pg nº
013
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.

Da leitura do art. 61, § 1º, II, *b* e *e*, da Constituição depreende-se que são de iniciativa do chefe do Poder Executivo as leis que disponham sobre a organização administrativa daquele poder.

Nessa toada, o art. 63, Parágrafo Único, III e VI, da Constituição do Estado do Espírito Santo, *in verbis*:

Art. 63 (...)

Parágrafo único. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:

III - organização administrativa e pessoal da administração do Poder Executivo;

(...)

VI - criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos do Poder Executivo.

No mesmo sentido, o art. 30, Parágrafo Único, II e IV, da Lei Orgânica:



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Pg nº
014
CMA

Art. 30 (...)

Parágrafo único. São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre:

II - organização administrativa, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração;

(...)

IV - criação e atribuições das Secretarias Municipais e Órgãos do Poder Executivo.

Mas adiante, os 69 e 70 da Lei Orgânica dispõem que integram o patrimônio municipal todos os bens móveis e imóveis que pertençam ao Município, ressaltando que **"cabe ao Prefeito a administração dos bens municipais, respeitada a competência da Câmara quanto àqueles empregados em seus serviços"**.

Segundo as lições de José Nilo de Castro¹, **"ao Prefeito compete a administração dos bens municipais, tais como os clubes, parques e áreas municipais mencionados no projeto, o que compreende a faculdade de reger a utilização de tais bens segundo sua natureza e destinação, guardando-os e melhorando-os, no interesse público"**.

Dito isso, entendo que a proposta de lei ao disciplinar o uso de bens públicos sob a responsabilidade da Prefeitura dispõe, ainda que indiretamente, sobre a organização administrativa do Poder Executivo, vulnerando o art. 61, § 1º, II, b e e, da Constituição Federal, o art. 63, § Único, III e VI da Constituição Estadual, e o art. 30, § Único, II e IV, da LOM.

Esse foi o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ) ao julgar matéria semelhante:

Direito Constitucional. Representação de Inconstitucionalidade. Lei nº 4.670, de 02/10/2007, do Município do Rio de Janeiro. Diploma legal que estabelece regras para a utilização de áreas públicas por estabelecimentos comerciais, hoteleiros e similares. Vício Formal. Iniciativa privativa do Chefe do Executivo local e não do Legislativo Municipal, para projetos de lei que importem na

¹ José Nilo de Castro, In "Direito Municipal Positivo", 2ª ed., Ed. Del Rey, p. 159



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Pg nº
016
CMA

definição de atribuições de órgãos da Administração Pública direta e na regulamentação de matérias tipicamente administrativas. Violação ao princípio da separação dos Poderes. Infringência dos artigos 7º, 112, § 1º, II, d, e 145, VI, da Constituição do Estado. Representação procedente, para decretar-se sua inconstitucionalidade.

(TJ-RJ - ADI: 93 RJ 2007.007.00093, Relator: DES. SERGIO LUCIO CRUZ, Data de Julgamento: 13/10/2008, ORGAO ESPECIAL, Data de Publicação: 28/10/2008)

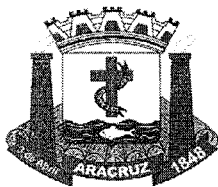
Ressalte-se que a decisão do Tribunal de Justiça Fluminense foi confirmada pelo Pretório Excelso, em decisão da Ministra Carmem Lúcia:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. JULGADO RECORRIDO EM HARMONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO.

(...) 6. O Tribunal de origem afirmou expressamente que a Lei n. 4.670/2007 do Município do Rio de Janeiro interfere nas atribuições de órgãos da Administração Pública, o que a torna formalmente inválida, pois não decorreu de projeto de iniciativa do Chefe do Poder Executivo local.

Esse entendimento está em harmonia com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

"EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 6.835/2001 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. INCLUSÃO DOS NOMES DE PESSOAS FÍSICAS E JURÍDICAS INADIMPLENTES NO SERASA, CADIN E SPC. ATRIBUIÇÕES DA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA. INICIATIVA DA MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. A lei 6.835/2001, de iniciativa da Mesa da Assembléia 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



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Pg nº
046
CMA

Executivo (art. 61, § 1º, II, e e art. 84, VI, a da Constituição federal). Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa da lei ora atacada" (ADI 2.857, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJe 30.11.2007 - grifos nossos).

"EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 10539/00. DELEGACIA DE ENSINO. DENOMINAÇÃO E ATRIBUIÇÕES. ALTERAÇÃO. COMPETÊNCIA. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SIMETRIA. OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA PELOS ESTADOS-MEMBROS. VETO. REJEIÇÃO E PROMULGAÇÃO DA LEI. VÍCIO FORMAL: MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. 1. Delegacia de ensino. Alteração da denominação e das atribuições da entidade. Iniciativa de lei pela Assembléia Legislativa. Impossibilidade. Competência privativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo sobre matérias pertinentes à Administração Pública (CF/88, artigo 61, § 1º, II, "e"). Observância pelos estados-membros às disposições da Constituição Federal, em razão da simetria. Vício de iniciativa. 2. Alteração da denominação e das atribuições do órgão da Administração Pública. Lei oriunda de projeto da Assembléia Legislativa. Veto do Governador do Estado, sua rejeição e a promulgação da lei. Subsistência do atentado à competência reservada ao Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a matéria. Vício formal insanável, que não se convalida. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei 10539, de 13 de abril de 2000, do Estado de São Paulo" (ADI 2.417, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ 5.12.2003 - grifos nossos).

7. Nada há, pois, a prover quanto às alegações da Agravante.

8. Pelo exposto, **nego seguimento a este agravo** (art. 557, caput, do Código de Processo Civil e art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).

Assim, entendo que o projeto padece de vício formal de constitucionalidade, tendo em vista que trata de matéria de iniciativa privativa do Prefeito Municipal.

5. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE

Como visto no item anterior, ao tratar da forma de utilização e conservação de patrimônio público gerido pelo Poder Executivo, a proposição apresenta vício



Câmara Municipal de Aracruz
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Pg nº
01
CMA

formal (de iniciativa) ao dispor – ainda que indiretamente – sobre a organização administrativa do Executivo, bem como viola o princípio da separação dos poderes.

A Lei Orgânica reserva ao Prefeito a competência para a gestão dos bens municipais, atividade tipicamente administrativa.

Neste sentido, **manifestou-se o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), ao julgar inconstitucional lei de iniciativa da Câmara Municipal de Jundiaí com conteúdo semelhante. Vejamos:**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI 8.107, DE 04 DE DEZEMBRO DE 2013, DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE INSTITUIU O PROGRAMA 'ADOTE UM PONTO DE ÔNIBUS' - OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – VÍCIO DE INICIATIVA – MATÉRIA CUJA INICIATIVA LEGISLATIVA PERTENCE AO CHEFE DO EXECUTIVO, COMPETENTE PARA ATOS DE ADMINISTRAÇÃO DOS BENS PÚBLICOS - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE. (TJ-SP - ADI: 22366223620188260000, Rel. Ferraz de Arruda, Julgamento: 13/03/2019, Órgão Especial, Publicação: 14/03/2019)

Em seu voto, citando o saudoso Hely Lopes Meirelles, o desembargador-relator Ferraz de Arruda consignou que:

“Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos e convém se repita que o Legislativo prove 'in genere', o Executivo 'in specie'; a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem providências administrativas especiais manifestadas em 'ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental'.”

No mesmo caminho, a jurisprudência de outros Tribunais de Justiça:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. LEI MUNICIPAL Nº 5.603/2013 QUE DISCIPLINA O FECHAMENTO



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Pg nº
048
CMA

DOS TÚNEIS DA CIDADE PARA FINS DE MANUTENÇÃO. MATÉRIA RELACIONADA A GESTÃO DE BENS PÚBLICOS DE USO COMUM DO POVO, ATIVIDADE DE NATUREZA TÍPICAMENTE ADMINISTRATIVA, CUJA INICIATIVA LEGAL É RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. 1. O Poder Legislativo ao disciplinar o modo de administração, conservação e manutenção dos túneis da cidade, editou norma estranha a sua iniciativa legislativa, uma vez que trata de matéria relativa a gestão de bens públicos de uso comum do povo, atividade de natureza tipicamente administrativa, cuja iniciativa legal é reservada ao Chefe do Poder Executivo Municipal. 2. A lei impugnada ao tratar da forma de utilização de bem público de uso comum titularizado pelo Município, matéria que, por sua natureza técnica refere-se à gestão da Administração Pública, é reservada ao Chefe do Poder Executivo, na forma do art. 145, inciso II e inciso VI, alínea 'a"', violou os artigos 145, incisos II e V, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, impondo, por conseguinte, o reconhecimento do vício de iniciativa, como assim sinalizado na presente representação.

(TJ-RJ - ADI: 00385422920168190000 Rel. José Carlos Maldonado de Carvalho, Julgamento: 05/06/2017, Órgão Especial, Publicação: 06/07/2017)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA À LEI ORGÂNICA N.º 001, DE 17 DE NOVEMBRO DE 2010. MUNICÍPIO DE IMBÉ. AUTORIZAÇÃO, PERMISSÃO E CESSÃO DE USO DE BEM PÚBLICO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. 1. A competência para dispor acerca da organização e do funcionamento da administração pública municipal é privativa do chefe do Poder Executivo. Inteligência dos art. 60, inc. II, e art. 82, inc. II e VII da Constituição Estadual. 2. Caracterizada a ingerência da Câmara de Vereadores sobre atividade própria o Poder Executivo Municipal, restam violados os princípios da independência e isonomia entre os Poderes, prevista no artigo 10, da Constituição Estadual, tornando imperiosa a procedência da ação. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.

(TJ-RS - ADI: 70058714023 RS, Rel. Sérgio Fernando de Vasconcellos Chaves, Julgamento: 04/08/2014, Tribunal Pleno, Publicação: 12/08/2014)



Câmara Municipal de Aracruz
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Pg nº
019
CMA

Posto isto, entendo que a proposição é inconstitucional por violar o princípio da separação dos Poderes (art. 2º da CF/88).

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 seu artigo 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 os autos, verifico que a proposição está em conformidade com a referida norma.

8. CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, nos termos da fundamentação, entendo que o Projeto de Lei nº 026/2021 está em desconformidade com o ordenamento jurídico.

Assim, opino pela **INCONSTITUCIONALIDADE/ILEGALIDADE** do projeto.

É o parecer, à superior consideração.

Aracruz/ES, 17 de maio de 2021.


MAURÍCIO XAVIER NASCIMENTO
Procurador – mat. 015237
OAB/ES 14.760