



PROCURADORIA

Processo Administrativo nº: 872/2019.

Requerente: Celson Silva Dias

Assunto: Projeto de Lei nº 035/2019.

Parecer nº: 187/2019.

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE INICIATIVA PARLAMENTAR. PROGRAMA "REMÉDIO EM CASA". VÍCIO DE INICIATIVA. SEPARAÇÃO DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação desta Casa de Leis para que esta Procuradoria Legislativa se manifeste sobre a constitucionalidade, legalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 035/2019, de autoria do vereador Celson Silva Dias, que institui o programa remédio em casa no Município de Aracruz.

É o que importa relatar.



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.

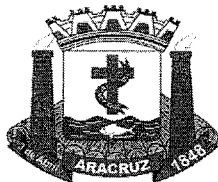
Todavia, é imperioso ressaltar que os advogados públicos devem atuar com independência técnica e autonomia funcional, conforme dispõe o art. 2º, § 3º, art. 7º, I, § 2º, art. 18, art. 31, § 1º e § 2º, e art. 32 do Estatuto da Advocacia (Lei nº 8.906/94).

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.



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 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.

Nos termos do art. 24, XII, da Carta Magna, é competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal legislar sobre proteção e defesa da saúde.



O art. 23, II, da Constituição Federal dispõe que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cuidar da saúde.

Já o art. 30, V e VII, da CF/88 reza que compete aos Municípios prestar os serviços públicos, dentre os quais o atendimento à saúde da população, com cooperação técnica e financeira da União e do Estado.

Como cediço, as competências previstas no art. 23, II, e no art. 30, V e VII do Texto Maior tratam de atribuições administrativas, não legislativas.

Todavia, a competência da União (normas gerais) e dos Estados (normas regionais) para legislar sobre saúde não afasta a competência suplementar dos Municípios para disciplinar a matéria no âmbito local (art. 30, I e II, da CF/88), desde que não contrariem as regras gerais e regionais editadas por aqueles entes.

O Supremo, ao julgar a ADI nº 2.875, de relatoria do ministro Ricardo Lewandowski, reconheceu a possibilidade dos Municípios, no âmbito das competências concorrente e comum, legislarem sobre a defesa da saúde.

Assim, entendo que o Município tem competência para legislar sobre saúde.

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



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Pg n°
010
CJIA

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 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.

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

O projeto de lei em epígrafe institui política pública de saúde que afeta diretamente a organização administrativa do Poder Executivo, criando novas atribuições à Secretaria Municipal de Saúde, bem como despesas imensuráveis para o Município de Aracruz, violando o princípio da separação dos poderes.

Isto posto, numa interpretação sistemática das hipóteses de iniciativa privativa, entendo que o Projeto de Lei nº 035/2019 padece de inconstitucionalidade formal por violação ao art. 61, § 1º, II, b e e, da Constituição Federal e do princípio da separação dos poderes.

Neste sentido, a jurisprudência do STF:

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.]

= AI 643.926 ED, rel. min. Dias Toffoli, j. 13-3-2012, 1ª T, DJE de 12-4-2012



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Pg nº
011
CIA

5. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE

Como visto no Item 3, o Município têm competência para suplementar a legislação federal e estadual sobre saúde pública. Todavia, conforme consignado no item anterior, é de competência privativa do Prefeito Municipal a iniciativa de lei concernente à organização administrativa do Poder Executivo.

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


8. CONCLUSÃO

Ante o exposto, pelos fundamentos jurídicos supracitados, entendo que o Projeto de Lei nº 035/2019 afronta o ordenamento jurídico.

Assim, opino pela **INCONSTITUCIONALIDADE** da proposta.

É o parecer, à superior consideração.

Aracruz/ES, 25 de novembro de 2019.


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