



PROCURADORIA

Processo Administrativo nº: 309/2021

Requerente: Prefeitura Municipal de Aracruz

Assunto: Projeto de Lei nº 022/2021

Parecer nº: 083/2021

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI DO EXECUTIVO. ALTERA A ESTRUTURA DE ÓRGÃOS E EXTINGUE E CRIA CARGOS NO PODER EXECUTIVO. INICIATIVA DO PREFEITO. CONSTITUCIONALIDADE.

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 022/2021, de autoria do chefe do Poder Executivo, que dispõe sobre alterações na estrutura da Secretaria de Planejamento e da Controladoria Geral do Município, e dá outras providências.

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.

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 analisar se o Município tem competência para legislar sobre a matéria.

Reza o art. 18 da Constituição que “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”.

Conforme o art. 84, II, da Carta da República compete privativamente ao Presidente exercer a administração superior da administração.

Nessa toada, o art. 44 da Lei Orgânica Municipal reza que o Poder Executivo é exercido pelo Prefeito auxiliado pelos Secretários Municipais.

Já o art. 55, II, IV e V, da LOM dispõe que compete privativamente ao Prefeito exercer a direção superior da administração pública com o auxílio dos Secretários Municipais, dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, bem como prover e extinguir cargos públicos na forma da lei.

Logo, é intuitivo concluir que a criação, organização e o funcionamento das secretarias e demais órgãos municipais, bem como de cargos públicos para atender suas necessidades, é matéria de interesse público local, atraindo a competência legislativa do Município, na forma do art. 30, I, da CF/88.

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



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Pg nº

026

[Handwritten signature]

CMA

- 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 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 está incluída no rol taxativo das iniciativas privativas do chefe do Poder Executivo (princípio da simetria), conforme se verifica da leitura do art. 61, § 1º, II, a, b e e, da Carta da República.

No mesmo sentido, o art. 30, § Único, I, II e IV da Lei Orgânica do Município.

Logo, trata-se de matéria de iniciativa privativa do senhor Prefeito Municipal, considerando que os órgãos e cargos estarão vinculados ao Executivo.

5. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE

Analisando o projeto de lei em epígrafe, não vislumbro incompatibilidade entre a matéria proposta e as regras/princípios estabelecidos na Constituição Federal ou na Lei Orgânica Municipal.

No que diz respeito especificamente às vedações impostas pela Lei Complementar Federal nº 173/2020, que alterou a Lei de Responsabilidade Fiscal, entendo que a presente proposta não viola o art. 8º, II IV e VII, da referida Lei, posto que a despesa com a criação de 03 (três) novos cargos – 01 Subcontrolador-Geral, 01 Assessor Técnico e 01 Coordenador de Transparência – na Controladoria Geral do Município será compensada pela extinção de 02 (dois) cargos de Assessor Especial na Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão, nos termos dos artigos 1º e 3º da proposição.

Da mesma forma, entendo que a proposição em epígrafe não viola os artigos 15, 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, considerando que consta nos autos declaração do Subsecretário Municipal de Finanças informando que a proposta não representa criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesas.

Consta ainda declaração do Controlador Geral do Município assegurando adequação orçamentária e financeira com a LOA, PPA e LDO, bem como que as despesas com pessoal não ultrapassarão o limite prudencial previsto na LRF.

Por fim, destaco que a presente manifestação jurídica se presta a examinar



a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei, em tese, cumprindo ao ordenador de despesa aferir se proposta (e a futura norma) estão em conformidade com as regras de responsabilidade fiscal no caso concreto.

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 022/2021 está em conformidade com o ordenamento jurídico.

Assim, opino pela CONSTITUCIONALIDADE/LEGALIDADE da proposição.
É o parecer, à superior consideração.

Aracruz/ES, 25 de maio de 2021.

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