



Câmara Municipal de Aracruz
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROCURADORIA

Processo Administrativo nº: 283/2021

Requerente: Prefeitura Municipal de Aracruz

Assunto: Projeto de Lei nº 019/2021

Parecer nº: 089/2021

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI DO EXECUTIVO. RECEBIMENTO DE DOAÇÕES PELO 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 019/2021, de autoria do chefe do Poder Executivo, que dispõe sobre o recebimento de doações de bens móveis, imóveis e serviços pela Administração Pública e dá outras providências.

É o que importa relatar.



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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.



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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

Nos termos do art. 18 da Carta da República, “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos (...)”.

Ao Município incumbe a administração de seus bens, no uso regular da autonomia constitucional que lhe é assegurada para cuidar de tudo que é de seu interesse local (art. 30, I, da CF/88).

Como se vê, a presente proposta está inserida na competência legislativa do Município, posto que trata do recebimento de bens e serviços por particulares e da sua destinação.

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



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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, interpretando sistematicamente o art. 61, § 1º, II da Constituição Federal entendo que a iniciativa é privativa do senhor Prefeito. Afinal, a proposta de lei dispõe sobre a organização administrativa do Poder 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.

Todavia, considerando que o art. 21, VIII, da Lei Orgânica Municipal



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

prevê expressamente que compete à Câmara Municipal “autorizar a aquisição de bens imóveis, salvo quando se tratar de doação sem encargo”, sugiro a edição de emenda para acrescentar parágrafo ao art. 1º do Projeto de Lei ressaltando que o recebimento de doação de imóveis COM ENCARGOS, depende de prévia autorização legislativa.

Não bastasse isso, observo que há contradição entre a ementa e o texto propriamente dito do projeto de lei em epígrafe, violando a LC nº 95/98.

A ementa informa que a proposta dispõe sobre o recebimento de doações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional (Executivo, Legislativo, SAAE e IPASMA), enquanto que o texto da proposição foi elaborado para contemplar exclusivamente os órgãos da Administração Direta do Poder Executivo.

Da leitura dos artigos do projeto, que faz referência apenas às secretarias municipais, é intuitivo concluir que o PL foi confeccionado para regulamentar o recebimento de doações pelas secretarias municipais (órgãos do Poder Executivo), ou que houve um descuido ao deixar de abranger o Poder Legislativo e as autarquias municipais.

Isto posto, é imperiosa a edição de emendas modificativas seja para alterar a ementa do projeto de lei, excluindo da regulamentação o Poder Legislativo e as autarquias municipais; ou para modificar os art. 1º; art. 2º, caput e § 2º; art. 3º, caput, § 2º e § 4º; art. 5º; art. 7º; art. 8º, II; art. 10, I, III, V, VI, VIII; art. 12; art. 17; e art. 19, dentre outros, fazendo constar expressamente o Poder Legislativo e as autarquias municipais.

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.



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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 desconformidade com a referida norma, conforme já mencionado no Item 5 da fundamentação.

8. CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, nos termos da fundamentação, entendo que o Projeto de Lei nº 019/2021, de iniciativa do Poder Executivo, está em desconformidade com o ordenamento jurídico. Todavia, os vícios apontados são sanáveis.

Assim, opino pela **CONSTITUCIONALIDADE/LEGALIDADE** da proposição, **desde que sejam editadas emendas para corrigir os vícios de legalidade indicados no Item 5 da fundamentação.**

É o parecer, à superior consideração.

Aracruz/ES, 08 de junho de 2021.

MAURÍCIO XAVIER NASCIMENTO

Procurador – mat. 015237

OAB/ES 14.760