



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROCURADORIA

Processo Administrativo nº: 320/2021

Requerente: Prefeitura Municipal de Aracruz

Assunto: Projeto de Lei nº 023/2021

Parecer nº: 086/2021

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. PROGRAMA EDUCAÇÃO CONECTADA. LEGALIDADE. CONSTITUCIONALIDADE.

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, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 023/2021, de autoria do senhor Prefeito Municipal, que institui ação governamental para assegurar a efetiva continuidade do Programa de Inovação Educação Conectada.



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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.

Entretanto, é imperioso ressaltar que os advogados públicos devem atuar com independência técnica e autonomia funcional, conforme dispõem o art. 2º, § 3º, art. 7º, I, § 2º, art. 18, art. 31, § 1º e § 2º, e art. 32 do Estatuto da Advocacia (Lei Federal 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]



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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.



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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.

A Lei Federal nº 13.005/2014 que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE) incentiva a utilização de recursos tecnológicos nas atividades didáticas e de práticas pedagógicas inovadoras a fim de assegurar a alfabetização e favorecer a melhoria do fluxo escolar e a aprendizagem dos alunos, assegurando a diversidade de métodos e propostas pedagógicas.

O art. 7º da referida Lei dispõe que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias do PNE.

Já o art. 8º autoriza os municípios a legislar sobre a matéria, impondo a instituição de planos de educação.

Neste contexto de inserção tecnológica, foi editado o Decreto Federal nº 9.204/2017, que criou o Programa de Inovação Educação Conectada, visando conjugar esforços entre órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, escolas, setor empresarial e sociedade civil para assegurar as condições necessárias para a inserção da tecnologia como ferramenta pedagógica de uso cotidiano nas escolas públicas de educação básica.

Em âmbito municipal foi editada a Lei nº 3.967/2015, que aprovou o Plano Municipal de Educação de Aracruz, para o decênio 2015-2025, que tem como diretriz a promoção da tecnologia.

Posto isto, entendo que o Município tem competência para legislar sobre a matéria, suplementando a legislação federal e estadual, visto que se trata de matéria de evidente interesse local, na forma do art. 30, I e II, da Constituição.



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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. Entretanto, a própria Constituição Federal 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.

O referido comando constitucional, que explicita as leis de iniciativa privativa do Presidente da República, é de reprodução obrigatória (no que couber) em âmbito municipal em decorrência do 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



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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 para dar início ao processo legislativo no presente caso.

In casu, interpretando sistematicamente o art. 61, § 1º, II da CF entendo que a iniciativa é privativa do Prefeito, por dispor sobre a organização administração de órgãos do Poder Executivo e sobre a execução de política pública educacional.

5. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE

Especificamente quanto ao aspecto material, salvo melhor juízo, não vislumbro a violação de princípios ou regras de ordem constitucional, nem incompatibilidade com as normas infraconstitucionais que regem a matéria.

No que diz respeito às vedações impostas pela Lei Complementar nº 173/20, acolho o entendimento da Subprocuradora Geral do Município Vera Luiza Pimentel Terci Milliole, proferido nos autos do Processo PMA nº 2077/2021 (fls. 14/19), que a despesa encontra guarida na ressalva existente na parte final do art. 8, VI.

Foi juntado estimativa de impacto financeiro (fl. 26).

Todavia, compulsando os autos, verifico que não consta declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, conforme determina o art. 16, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal.



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Neste sentido, recomendo que as Comissões Permanentes requeiram ao Poder Executivo a juntada do referido documento, **sob pena da despesa ser considerada não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público** (art. 15 da LC nº 101/00).

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 com a referida norma.

8. CONCLUSÃO

Ante o exposto, pelos fundamentos jurídicos supracitados, entendo que o Projeto de Lei nº 023/2021 está em conformidade com o ordenamento jurídico.

Assim, opino pela **LEGALIDADE/CONSTITUCIONALIDADE** da proposta, com a ressalva de que **não consta declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias** (art. 16, II, da LC nº 101/00).

Neste sentido, recomendo que as Comissões Permanentes requeiram ao Poder Executivo a juntada do referido documento, **sob pena da despesa ser considerada não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público** (art. 15 da LC nº 101/00).



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

É o parecer, à superior consideração.

Aracruz/ES, 01 de junho de 2021.

GEANDERSON DA C. GODOI
Procurador – mat. 137227
OAB/ES 23.076