



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROCURADORIA

Processo Administrativo nº: 711/2021

Requerente: Prefeitura Municipal de Aracruz

Assunto: Projeto de Lei nº 044/2021

Parecer nº: 151/2021

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO.
PROJETO DE LEI DO EXECUTIVO.
EXCLUI E INCLUI ELEMENTO DE
DESPESA NO ORÇAMENTO DA
CÂMARA. 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 044/2021, de autoria do chefe do Poder Executivo, que altera a Lei Municipal nº 4.347/2020, que estima a receita e fixa a despesa do Município de Aracruz para o exercício financeiro de 2021, a fim de adequar elemento de despesa do Orçamento da Câmara Municipal às normas do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.

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 (estranghas 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 proposição em epígrafe.

Nos termos do art. 18 da Carta Maior, “*a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito*



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

*Federal e os Municípios, **todos autônomos**, nos termos desta Constituição”.*

A autonomia é a prerrogativa política outorgada aos Municípios para compor seu governo e prover a sua Administração no que concerne ao seu interesse local.

A aplicação das rendas municipais independe de qualquer consulta prévia a outro ente federativo, bastando que a lei orçamentária municipal contenha as dotações necessárias para tanto e que seja observado o interesse público.

Assim, a presente proposição está inserida na competência legislativa do Município, visto que dispõe sobre a exclusão/inclusão de elemento de despesa nos anexos da Lei Municipal nº 4.347/2020, que estima a receita e fixa a despesa do Município para o exercício de 2021.

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;



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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 CF/88 (art. 63) e da Lei Orgânica (art. 31) é vedado o aumento de despesa nos projetos de iniciativa privativa do chefe do Executivo e nos projetos sobre organização dos serviços 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.

A iniciativa das leis orçamentárias é de competência exclusiva do chefe do Executivo, conforme o art. 84, XXIII c/c com os arts. 165 e 166 da Constituição.

5. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE

Compulsando os autos, observo que a proposta em epígrafe excluiu/inclui elemento de despesa no Orçamento da Câmara Municipal, a fim de ajustá-lo às instruções do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, por solicitação do próprio Poder Legislativo. Posto isto, não vislumbro ofensa aos princípios constitucionais ou às regras infraconstitucionais.

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



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

maioria absoluta dos vereadores.

7. DA TÉCNICA LEGISLATIVA

A CF/88 estabeleceu, no § Único do seu 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.

Todavia, compulsando os autos, verifico a necessidade de um ajuste no texto aperfeiçoar a redação dos art. 1º e 2º. Assim, sugiro a edição de emenda parlamentar modificativa para conferir ao projeto a seguinte redação:

Art. 1º Fica excluído o elemento de despesa 3.1.90.05.00 – Outros Benefícios Previdenciários do Servidor, no Orçamento da Câmara Municipal, devido a alteração na Instrução Normativa nº 043/2017, promovida pela Portaria Normativa nº 092/2019, do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, na seguinte dotação orçamentária constante na Lei Municipal nº 4.347/2020:

01.00.00 – CÂMARA MUNICIPAL

01.01.00 – CÂMARA MUNICIPAL

01.031.0053.2.0007 – Administração e Manutenção da Unidade

3.3.90.05.00 - Outros Benefícios Previdenciários do Servidor Vínculo –

1.001.0000.0000 – Recursos Ordinários-Exercício Corrente

Valor R\$30.000,00

Art. 2º Fica incluído o elemento de despesa 3.1.90.04.00 – Contratação por Tempo Determinado, no Orçamento da Câmara Municipal, na seguinte dotação orçamentária constante na Lei Municipal nº 4.347/2020:

01.00.00 – CÂMARA MUNICIPAL

01.01.00 – CÂMARA MUNICIPAL

01.031.0053.2.0007 – Administração e Manutenção da Unidade

3.3.90.04.00 – Contratação por Tempo Determinado Vínculo – 1.001.0000.0000

– Recursos Ordinários-Exercício Corrente

Valor R\$30.000,00



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

8. CONCLUSÃO

Ante o exposto, nos termos da fundamentação, entendo que o Projeto de Lei nº 044/2021 está em conformidade com o ordenamento jurídico.

Assim, opino pela **CONSTITUCIONALIDADE/LEGALIDADE** da proposição.

Todavia, **sugiro a edição de emenda parlamentar modificativa para ajustar o texto do Projeto de Lei**, nos termos do Item 7 da fundamentação.

É o parecer, à superior consideração.

Aracruz/ES, 19 de outubro de 2021.

MAURÍCIO XAVIER NASCIMENTO

Procurador – mat. 015237

OAB/ES 14.760