



## PROCURADORIA

Processo Administrativo nº: 735/2021

Requerente: Prefeitura Municipal de Aracruz

Assunto: Projeto de Lei nº 049/2021

Parecer nº: 156/2021

**EMENTA:** PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI. INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO. QUÓRUM DE MAIORIA SIMPLES. 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, legalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 049/2021, de autoria do Prefeito Municipal, que autoriza o Executivo a contratar operação de crédito junto à Caixa Econômica Federal, no âmbito do Programa FINISA, destinados às obras do Sistema de Esgotamento Sanitário integrante do projeto "Macro drenagem da Grande Bela Vista".

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 análise da proposição em epígrafe.



# *Câmara Municipal de Aracruz*

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Página 12  
CMA

Em suma, o projeto de Lei nº 049/2021 autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito para financiamento de infraestrutura e saneamento.

Inicialmente, é imperioso destacar que a possibilidade da contratação de empréstimos pelo Município decorre da sua autonomia administrativa, financeira e orçamentária, desde que observado o interesse público e social, as limitações constitucionais e as leis vigentes.

Lado outro, nos termos do art. 22 da Carta da República, é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal **e dos Municípios**: proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (VI) e promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (IX), sem prejuízo de outras competências relacionadas a assuntos de interesse local.

Como cediço, investimentos na universalização do saneamento básico proporcionam condições dignas às pessoas e, conseqüentemente, protegem o meio ambiente e combatem a poluição.

Isto posto, entendo que a presente proposta está inserida na competência do Município, visto que dispõe sobre matéria de interesse local.

## **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 Poder Executivo. Nesse sentido, dispõe o art. 61, § 1º da Carta da República:

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.º 05  
24/05/2011  
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, o DF 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*, apesar de não se tratar de matéria incluída no rol taxativo das iniciativas privativas do chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, da CF/88),



entendo que a iniciativa privativa é do Prefeito Municipal por decorrência lógica do disposto no art. 165 da Constituição Federal.

No julgamento da ADI nº 2.447/MG, o Supremo Tribunal Federal (STF) firmou sua jurisprudência no sentido de que a reserva de lei de iniciativa do Chefe do Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, *b*, da CF/88, somente se aplica aos territórios federais.

Todavia, como dito, no presente caso, entendo que a iniciativa privativa advém do disposto no art. 165 da Carta da República, *in verbis*:

**Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:**

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

Trata-se, portanto, de matéria de iniciativa privativa do Prefeito Municipal.

## **5. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE**

A Constituição Federal autoriza a realização de operações de crédito pelos Entes federados, estabelecendo limites e condições para o endividamento.

A contratação de operações de crédito por Municípios, incluindo suas autarquias e fundações públicas, subordina-se também às regras estabelecidas na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e nas resoluções do Senado Federal nº 40 e 43/2001.

Trata-se de procedimento complexo, que depende de prévia autorização legislativa e posterior análise do Ministério da Economia, que verificará se o pedido para realização de operação de crédito está fundamentado em parecer técnico e jurídico que demonstrem a relação de custo-benefício, o interesse econômico e social, a adequação dos limites e condições de contratação (art. 167, III, da CF/88), dentre outras condições previstas na LRF e nas resoluções do Senado.

Ademais, é preciso lembrar que as instituições financeiras que contratam operações de crédito com Ente da Federação devem exigir comprovação de que a



# *Câmara Municipal de Aracruz*

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PG. 03  
CMA

operação atende às condições e limites estabelecidos pela LRF, sob de nulidade (art. 33, § 1º, da LRF).

Assim, além da autorização legislativa específica, o Município interessado deverá apresentar ou comprovar, por exemplo:

- parecer do órgão técnico, especificando a destinação dos recursos, a relação custo-benefício e o interesse econômico-social da operação;
- parecer do órgão jurídico; informação sobre inclusão na LOA do exercício em curso (ou no PLOA, caso a liberação de recursos seja no exercício subsequente), observância do inciso III do art. 167 da CF/1988 (Regra de Ouro) e o cumprimento dos demais limites e condições fixados pelo Senado e pela LRF.
- outros documentos como, por exemplo, certidão do Tribunal de Contas, comprovação de encaminhamento das contas ao Poder Executivo da União e do Estado, cadastro da dívida pública, etc.

No que se refere a lei autorizadora, esta deve conter, no mínimo:

- a indicação do agente financeiro;
- o valor a ser contratado
- a indicação da destinação dos recursos e;
- a indicação de garantias ou contragarantias, conforme o caso.

Compulsando os autos, verifico que a indicação do agente financeiro, do valor a ser contratado e da destinação dos recursos foi realizada no artigo 1º do Projeto de Lei. Já as garantias e contragarantias oferecidas pelo Município estão indicadas artigo 2º da proposição.

*In casu*, o Município optou por vincular como garantia as cotas da repartição constitucional sobre o ICMS ou FPM (art. 167, IV, CF/88), e/ou como contragarantia as receitas a que se referem os arts. 158 e 159, I, b, d e e, complementadas pelas



# *Câmara Municipal de Aracruz*

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Pág. 10  
001  
CMA

receitas tributárias estabelecidas no art. 156 da Constituição Federal, bem como outras formas de garantias admitidas.

As garantias e contragarantias, vinculadas na proposta de lei, devem ser suficientes para cobrir a amortização e demais encargos da operação.

Destaco que, a pedido da Caixa Econômica Federal, a Advocacia-Geral da União (AGU) manifestou-se – através do Parecer Vinculante nº GMF-07 –, pacificando administrativamente o entendimento de que os estados e municípios podem usar os recursos vinculados a fundos de participação como garantia nas operações celebradas com instituições financeiras federais.

Posto isto, o projeto de lei em epígrafe está em conformidade com o ordenamento jurídico.

É imperioso ressaltar, todavia, que não obstante o controle realizado pelo Legislativo e pelo Ministério da Economia (e seus órgãos), a responsabilidade pela operação de crédito é individual do gestor público, cuja decisão de contratar envolve não somente os aspectos formais, mas, sobretudo, uma ótica permanente voltada à responsabilidade na gestão fiscal.

Afinal, a LRF pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnam riscos e corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange, dentre outros itens, à operação de crédito.

Por derradeiro, acentuo a necessidade de se cumprir as obrigações de transparência, que decorrem do princípio da publicidade (art. 37, da CF/88).

Nesse contexto, a LRF estabelece prazos para a liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso ao público.





Assim, no que diz respeito ao aspecto material, não vislumbro incompatibilidade de conteúdo (substantiva) entre a proposta normativa e as regras/princípios estabelecidos na Constituição e nas normas infraconstitucionais.

Isso porque o objeto da presente proposição não se relaciona com a restrição a direitos fundamentais, bem como não ataca o núcleo essencial de cláusula pétrea da Constituição.

Ademais, não verifico inobservância às regras e princípios, direitos e garantias, de caráter material, previstos na Carta Magna, em especial os prescritos em seu art. 5º. Na mesma toada, a temática trazida pela proposição não apresenta relação conflituosa com as normas de caráter material contidas na Constituição do Estado do Espírito Santo e na Lei Orgânica do Município de Aracruz.

Dessa forma, é possível concluir que a presente proposição não viola a isonomia, o direito adquirido, o ato jurídico perfeito ou a coisa julgada. Neste diapasão, também não resta caracterizado desvio ou excesso de poder.

Posto isto, *s.m.j.*, opino pela constitucionalidade/legalidade da proposta.

## 6. DO PROCEDIMENTO DE DELIBERAÇÃO

O art. 59 da Carta da República estabelece que o processo legislativo compreende a elaboração de:

- I - emendas à Constituição;
- II - leis complementares;
- III - leis ordinárias;
- IV - leis delegadas;
- V - medidas provisórias;
- VI - decretos legislativos;
- VII - resoluções.

Lado outro, o art. 28 da Lei Orgânica do Município de Aracruz dispõe que o processo legislativo compreende a elaboração de:

- I - emendas à Lei Orgânica;
- II - leis ordinárias;



*Câmara Municipal de Aracruz*  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

P.O. nº 21  
CMA

III - decretos legislativos;

IV - resoluções.

**Da leitura dos dispositivos, é possível observar que a Lei Orgânica do Município de Aracruz não previu qualquer hipótese de lei complementar.**

Portanto, toda e qualquer matéria que seja proposta por lei deverá obedecer ao quórum de votação por maioria simples, salvo expressa ressalva constitucional, conforme reza o art. 47 da Carta da República, *in verbis*:

**Art. 47. Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros.**

Dito isso, a contrário *sensu*, é possível concluir que são inconstitucionais as alíneas *b*, *c*, *d*, *e*, *f*, *g* e *h* do inciso I do art. 129 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Aracruz (Resolução nº 492/90), cuja a redação é a seguinte:

Art. 129 - Além do estabelecido neste Regimento Interno, dependem do voto favorável:

**I - Da maioria absoluta dos membros da Câmara, a aprovação de:**

a - rejeição de veto aposto a projeto de lei;

b - código de obras e edificações;

c - plano municipal de desenvolvimento integrado;

d - código tributário;

e - estatuto do magistério;

f - estatuto dos servidores públicos;

g - código de postura;

**h - contratação de empréstimo com entidades públicas ou privadas;**

i - recebimento de denúncia para cassação do mandato do Prefeito, Vice-Prefeito ou Vereador, bem como a sua deliberação;

j - Regimento Interno;

Cabe lembrar que o Regimento Interno da Câmara não é lei. Trata-se de ato administrativo-normativo (na forma de Resolução) que se destina a regular os trabalhos da Edilidade.



# *Câmara Municipal de Aracruz*

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Pg. nº  
100  
CMA

Como ato regulamentar, o Regimento não pode criar, modificar ou suprimir direitos e obrigações constantes da Constituição ou das leis, em especial da Lei Orgânica do Município. No seu bojo cabem todas as disposições normativas da atividade interna da Câmara, desde que não invadam a seara da lei.

Dessa forma, somente as deliberações sobre a rejeição de veto aposto a projeto de lei e a DELIBERAÇÃO de denúncia para cassação do mandato do Prefeito, Vice-Prefeito ou Vereador, estão sujeitas ao quórum de maioria absoluta, por determinação dos arts. 66, § 4º e 86 da Carta da República, além do próprio Regimento Interno, por se tratar de matéria *interna corporis*.

Aqui, abro um parêntese para esclarecer que a primeira parte da alínea *i*, do inciso I, do art. 129 do Regimento Interno é ilegal, visto que o RECEBIMENTO da denúncia contra o prefeito, o vice e vereador depende tão somente da vontade da maioria simples da Câmara Municipal (art. 5º, II, do Decreto-Lei nº 201/67).

Feito esse registro, cumpre lembrar que, conforme decidiu o STF, as normas que regem o processo legislativo são de reprodução obrigatória pelos Estados e Municípios (princípio da simetria), não podendo a Câmara Municipal por meio de ato normativo modificar o quórum para aprovação das leis ordinárias, afastando a regra do art. 47 da Constituição Federal:

Processo de reforma da Constituição estadual. Necessária observância dos requisitos estabelecidos na CF (art. 60, § 1º a § 5º). Impossibilidade constitucional de o Estado-membro, em divergência com o modelo inscrito na Lei Fundamental da República, condicionar a reforma da Constituição estadual à aprovação da respectiva proposta por 4/5 da totalidade dos membros integrantes da assembleia legislativa. Exigência que virtualmente esteriliza o exercício da função reformadora pelo Poder Legislativo local. A questão da autonomia dos Estados-membros (CF, art. 25). Subordinação jurídica do poder constituinte decorrente às limitações que o órgão investido de funções constituintes primárias ou originárias estabeleceu no texto da Constituição da República: (...).

(ADI 486, rel. min. Celso de Mello, j. 3-4-1997, P, DJ 10-11-2006)



*Câmara Municipal de Aracruz*  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

20.10  
CMA

Todavia, é importante registrar que o Supremo Tribunal Federal passou a flexibilizar o entendimento de que as normas que regem o processo legislativo são de reprodução obrigatória pelos Estados e Municípios.

Levando em consideração a autonomia dos Estados e Municípios (art. 18 da CF/88), o Pretório Excelso passou a admitir que aqueles entes federativos têm autonomia para estabelecer novas hipóteses de leis complementares (além das previstas no texto da Constituição), observada sua competência legislativa.

Para o STF a autonomia administrativa legitima a opção de Estados e Municípios de submeter, ao domínio normativo da lei complementar, por efeito de sua própria vontade político-jurídica, o tratamento legislativo de determinada matéria expressamente referida na sua Carta Política.

Isso significa que deve-se reconhecer aos entes federados o poder de deliberar sobre quais matérias deverão sujeitar-se à reserva de lei complementar, conforme decidiu nossa corte constitucional:

POLÍCIA CIVIL. REGÊNCIA. LEI. NATUREZA.

A previsão, na Carta estadual, da regência, quanto à polícia civil, mediante lei complementar não conflita com a Constituição Federal.

(ADI 2314, Tribunal Pleno, julgado em 17/06/2015, Publicação: 07/10/2015)

Estas hipóteses, entretanto, devem estar expressamente previstas nas constituições estaduais ou leis orgânicas municipais, conforme o caso. A título ilustrativo, cito o Parágrafo Único do art. 68, da Constituição do Espírito Santo, que estabelece um rol de matérias que devem ser objeto de lei complementar.

Isto posto, considerando que a Lei Orgânica do Município de Aracruz não prevê hipótese de lei complementar, resta límpido que as alíneas b, c, d, e, f, g e h, do inciso I, do art. 129 do Regimento Interno desta Casa são flagrantemente inconstitucionais, devendo as matérias tratadas naqueles dispositivos regimentais serem aprovadas pelo quórum de maioria simples (art. 47 da CF/88).



*Câmara Municipal de Aracruz*  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Página  
32  
CMA

Feitas essas ponderações, entendo que 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 049/2021 está em conformidade com o ordenamento jurídico.

**Assim, opino pela legalidade/constitucionalidade da proposição.**

S.M.J., é o parecer.

Aracruz/ES, 26 de outubro de 2021.

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