



Câmara Municipal de Aracruz
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROCURADORIA

Processo Administrativo nº: 287/2022

Requerente: Vereadora Adriana Guimarães Machado

Assunto: Projeto de Lei nº 014/2022

Parecer nº: 072/2022

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. PROGRAMA ARACRUZ PARA AS MULHERES. LEGALIDADE. CONSTITUCIONALIDADE.

1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação desta Casa de Leis para que esta Procuradoria Legislativa se manifeste sobre a constitucionalidade, legalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 014/2022, de autoria da Vereadora Adriana Guimarães Machado, que institui o “Programa Aracruz para as Mulheres” no âmbito municipal 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.

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



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

O art. 1º, III, da Constituição Federal informa que a República Federativa do Brasil tem como fundamento a dignidade da pessoa humana. Já o art. 3º, I e IV, da Carta Maior reza que é objetivo fundamental do País construir uma sociedade livre, justa e solidária, bem como promover o bem de todos.

Mais adiante, o art. 5º, *caput*, da CF/88 dispõe que todos são iguais e assegura a todos o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança, etc. Ato contínuo, o art. 6º, *caput*, da Constituição afirma que são direitos sociais a saúde, o trabalho, a moradia e a segurança, dentre outros.

O art. 23, II, da Carta da República informa que é competência concorrente da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cuidar da saúde e assistência pública.

E o art. 226, § 8º, da CF/88 esclarece que o Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações.

Logo, **cumpra ao Poder Público (União, Estados, DF e Municípios) criar mecanismos para coibir a violência no âmbito das relações familiares.**

Dito isso, entendo que a presente proposta está inserida na competência legislativa do Município (art. 30, I, da CF/88), posto que trata da instituição de política pública local que visa o desenvolvimento de ações voltadas à autonomia das mulheres em situação de violência familiar.

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 Federal reserva a iniciativa de determinadas matérias ao chefe do Poder Executivo. Nesse sentido, dispõem, por exemplo, os artigos 61, § 1º e 165 da CF/88:

Art. 61. (...)

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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.

(...)

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

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

Os referidos comandos constitucionais, que explicitam as leis iniciativa privativa do Presidente da República, são de reprodução obrigatória 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.

Posto isto, cumpre verificar se o proponente tem competência dar início ao processo legislativo no presente caso.



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Compulsando os autos, observo que a proposição em epígrafe institui política pública com diretrizes e objetivos destinados à promoção da autonomia das mulheres em situação de violência familiar.

O projeto de lei não cria despesas ou interfere na organização administrativa do Poder Executivo, mas tão somente traça diretrizes a serem observados pela Administração Pública no cumprimento do seu dever constitucional de prestar assistência à família e coibir a violência doméstica.

Assim, caberá exclusivamente ao Poder Executivo adotar, com autonomia, as ações que julgar pertinentes para cumprir sua obrigação constitucional, observando as diretrizes estabelecidas pela norma geral e abstrata ora proposta.

Neste contexto, entendo que o objeto do projeto de lei em epígrafe não está incluído no rol do art. 61, § 1º, da Constituição, que trata das matérias de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo.

Logo, considero que a competência é comum.

5. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE

Analisando o presente projeto de lei, *s.m.j.*, não vislumbro incompatibilidade entre a matéria ora proposta e as regras/princípios estabelecidos na Constituição.

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

Não verifico, ademais, inobservância às regras e princípios, direitos e garantias, de caráter material, previstos na Carta Magna, em especial os prescritos em seu art. 5º. No mesmo sentido, a temática trazida 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.

Assim, 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 está caracterizado desvio de poder ou excesso de poder legislativo.

Posto isto, opino pela constitucionalidade da proposta.



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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 Lei Complementar nº 95/1998, atendeu essa determinação de estabelecer diretrizes para a organização do ordenamento jurídico.

Todavia, analisando os autos, verifico que a proposição erros materiais que precisam ser sanados. Os incisos I e II do art. 2º do PL nº 014/2022 utilizam a palavra “Há”, quando na verdade deveria usar a palavra “A”.

Assim, recomendo a edição de emenda parlamentar para modificar a redação dos incisos I e II do art. 2º da proposição.

8. CONCLUSÃO

Ante o exposto, pelos fundamentos jurídicos supracitados, entendo que o Projeto de Lei nº 014/2022 está em conformidade com o ordenamento jurídico. Todavia, a proposta contém erros materiais que necessitam ser sanados.

Assim, opino pela LEGALIDADE/CONSTITUCIONALIDADE, e sugiro e edição de emenda modificativa para modificar a redação dos incisos I e II do art. 2º da proposição, nos termos do Item 7 da fundamentação.

É o parecer, à superior consideração.

Aracruz/ES, 04 de julho de 2022.

MAURÍCIO XAVIER NASCIMENTO

Procurador – mat. 015237

OAB/ES 14.760