



Câmara Municipal de Aracruz
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROCURADORIA

Processo Administrativo nº: 135/2022

Requerente: Vilson Benedito de Oliveira

Assunto: Substitutivo nº 005/2022 ao Projeto de Lei nº 005/2022

Parecer nº: 035/2022

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. INSTITUI A POLÍTICA MUNICIPAL INDIGENISTA DE ARACRUZ. 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 Substitutivo nº 005/2022 ao Projeto de Lei nº 005/2022, de iniciativa do Poder Legislativo, que dispõe sobre a Política de Reconhecimento, Valorização e Prestação de Serviços Públicos Municipais adequados aos Povos e Populações Indígenas de Aracruz.

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 análise da proposição em epígrafe.



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Nos termos do art. 22, XIV, da Constituição Federal, compete privativamente à União legislar sobre as populações indígenas.

Todavia, apesar dos temas ligados às populações indígenas exigirem centralidade ou liderança institucional por parte da União, no Brasil vigora o chamado Federalismo Cooperativo, marcado pela relação de complementaridade entre os entes federados para o alcance de resultados de interesse comum, em especial para a garantia de direitos fundamentais.

O Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento da Petição nº 3388, firmou o entendimento de que a Constituição permite a presença de todas os entes federados em terras indígenas, desde que em sintonia com o modelo de ocupação constitucionalmente concebido, que é de centralidade pela União.

Reafirmando a possibilidade de atuação complementar dos Municípios em terras demarcadas como indígenas, o STF estabeleceu que essa atuação deve ser feita em concerto com a União.

Esse entendimento decorre do reconhecimento de que, embora as terras indígenas sejam consideradas bens da União, os povos indígenas mantêm vínculos com os Estados e Municípios nos quais suas terras estão inseridas, na medida em que formam com os entes subnacionais tanto relações jurídicas de proteção como de controle, notadamente nos setores da saúde, educação e meio ambiente.

Compulsado os autos observo que o projeto de lei em epígrafe não dispõe sobre as populações indígenas, mas apenas estabelece diretrizes para a atuação da Administração Pública na complementação das políticas federais adequadas aos povos e populações indígenas no Município de Aracruz, conforme autoriza o art. 2º da Lei Federal nº 6.001/1973 (Estatuto do Índio).

Eis o teor da referida norma federal:

Art. 2º **Cumprir à União, aos Estados e aos MUNICÍPIOS**, bem como aos órgãos das respectivas administrações indiretas, **nos limites de sua competência, para a proteção das comunidades indígenas e a preservação dos seus direitos:**

I - **estender aos índios os benefícios da legislação comum**, sempre que possível a sua aplicação;



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

II - **prestar assistência aos índios** e às comunidades indígenas ainda não integrados à comunhão nacional;

III - **respeitar, ao proporcionar aos índios meios para o seu desenvolvimento, as peculiaridades inerentes à sua condição;**

IV - assegurar aos índios a possibilidade de livre escolha dos seus meios de vida e subsistência;

V - garantir aos índios a permanência voluntária no seu habitat, **proporcionando-lhes ali recursos para seu desenvolvimento e progresso;**

VI - **respeitar**, no processo de integração do índio à comunhão nacional, a coesão das comunidades indígenas, **os seus valores culturais, tradições, usos e costumes;**

VII - **executar, sempre que possível mediante a colaboração dos índios, os programas e projetos tendentes a beneficiar as comunidades indígenas;**

VIII - utilizar a cooperação, o espírito de iniciativa e as qualidades pessoais do índio, tendo em vista a melhoria de suas condições de vida e a sua integração no processo de desenvolvimento;

IX - garantir aos índios e comunidades indígenas, nos termos da Constituição, a posse permanente das terras que habitam, reconhecendo-lhes o direito ao usufruto exclusivo das riquezas naturais e de todas as utilidades naquelas terras existentes;

X - **garantir aos índios o pleno exercício dos direitos civis** e políticos que em face da legislação lhes couberem.

Como se vê, a legislação federal autoriza a atuação dos Municípios na proteção e preservação das comunidades indígenas, prestando-lhes assistência (saúde, educação, etc), proporcionando os meios e recursos para seu progresso e desenvolvimento, através de ações e políticas públicas específicas, respeitando sua vontade, os valores culturais, as tradições, os usos e costumes, bem como observando as diretrizes instituídas pela União.

Nessa toada, a proposição objetiva instituir objetivos para a prestação de serviços públicos municipais adequados às comunidades indígenas. A iniciativa não usurpa a competência da União para estabelecer as diretrizes nacionais para promoção dos direitos e proteção dos povos indígenas.



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

O projeto, na verdade, reforça o compromisso do Município de Aracruz com o princípio da colaboração federativa, colocando-se à disposição dos demais entes federados para o alcance de resultados de interesses comuns.

Afinal, nos termos do art. 30, I, V, VI, VII e IX, da Constituição Federal, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, organizar e prestar serviços públicos de interesse local, manter em cooperação com a União e os Estados programas de educação (infantil e de ensino fundamental) e serviços de atendimento à saúde da população, e promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local.

Ante todo o exposto, **entendo que proposta está inserida na competência legislativa do Município**, posto que estabelece princípios, objetivos e diretrizes para a atuação da Administração Pública Municipal na complementação das políticas federais adequadas às comunidades indígenas no Município de Aracruz.

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



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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 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 para dar início ao processo legislativo no presente caso.

Inicialmente, é preciso salientar que a melhor doutrina e jurisprudência as hipóteses constitucionais de iniciativa exclusiva previstas nos art. 61, § 1º da CF/88 formam um rol taxativo. E mais, configuram regras de exceção, devendo, portanto, ser interpretadas de forma restritiva.

Neste sentido, já decidiu o Pretório Excelso:

A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca.

(ADI-MC nº 724/RS, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 27.4.2001)

Na interpretação que entendemos mais adequada ao sistema constitucional brasileiro, o § 1º do art. 61 da Carta da República não veda ao Poder Legislativo iniciar projetos de lei sobre políticas públicas.



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Nesse sentido, revela-se adequada a teoria aventada pelo STF que veda a iniciativa parlamentar quando vise ao redesenho de órgãos do Executivo, conferindo-lhes novas e inéditas atribuições. Assim, é preciso distinguir a criação de novas atribuições da mera explicitação e/ou regulamentação de atividades que já cabem aos órgãos existentes.

Noutro giro, a preciso levar em consideração o disposto no § 1º do art. 5º da Constituição Federal, segundo o qual as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

Esse dispositivo obriga os Poderes Públicos – inclusive o Legislativo – a atuarem de modo a realizarem os direitos fundamentais da forma mais ampla possível. Enfim, impõe-se que os direitos constitucionais fundamentais sejam legislativamente desenvolvidos, inclusive através de leis promotoras dessas garantias, que visem criar condições favoráveis ao exercício dos direitos sociais.

Portanto, se os direitos fundamentais vinculam o Poder Legislativo, que tem a obrigação até mesmo de editar leis que os promovam, é intuitivo concluir que o legislador tem não só a possibilidade, mas verdadeira obrigação de formular políticas governamentais que assegurem os direitos sociais.

Logo, é atribuição do Legislativo formular políticas públicas, ao menos em linhas gerais, e ao Poder Executivo operacionalizá-las, concretizando os objetivos traçados pelo legislador.

O ex-ministro do STF Celso de Mello, ao decidir monocraticamente a ADPF nº 45/DF, registrou que *“a atribuição de formular e de implementar políticas (...) reside, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo”*.

Assim, o Poder Legislativo tem a prerrogativa de – concorrentemente com o Poder Executivo – legislar sobre políticas públicas, desde que respeitados os limites impostos pela Constituição.

Dentre os limites, podemos citar a impossibilidade de se remodelar, por lei de origem parlamentar, órgãos ou entidades integrantes da estrutura do Executivo.



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Ou seja, não é possível instituir, por iniciativa parlamentar, novas atribuições para órgãos ou entidades existentes, nem criar novas pessoas jurídicas ou unidades desconcentradas, sob pena de violar o § 1º do art. 61 da Constituição.

Outro limite é a vedação à edição de leis meramente autorizativas, já que o Executivo não necessita de autorização legislativa para exercer atribuições que lhe são conferidas pela própria Constituição.

Ademais, é preciso observar o Princípio da Reserva da Administração, de modo que o Poder Legislativo, por iniciativa própria, não pode aprovar leis que caracterizem ingerência na atividade tipicamente administrativa do Executivo, impondo o prévio consentimento do parlamento para a celebração de contratos ou para a prática de atos de gestão.

Neste cenário, é preciso salientar que o Congresso Nacional passou a exercer a iniciativa de projeto de lei que formulam políticas públicas.

Como exemplo, podemos citar a Lei Federal nº 12.764/2012, que instituiu a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista, e a Lei Federal nº 12.732/2012, que dispõe sobre o primeiro tratamento de paciente com neoplasia maligna comprovada.

Disto isso, considerando a evolução histórica da interpretação das hipóteses de iniciativa privativa pelo Supremo Tribunal Federal (STF), entendo que é permitido ao legislador iniciar projetos de lei instituindo políticas públicas, desde que não promova o redesenho de órgãos do Poder Executivo.

Compulsando os autos, observo que o projeto de lei em epígrafe institui princípios, diretrizes e objetivos para a Administração Pública Municipal, sem criar novos órgãos ou atribuições concretas para o Poder Executivo, apenas explicitando e/ou regulamentando ações e atividades que já cabem aos órgãos existentes.

Ante todo o exposto, salvo melhor juízo, no presente caso, **entendo que a iniciativa legislativa é comum dos poderes Legislativo e Executivo.**



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

5. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE

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

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. Nessa toada, 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 isso, opino pela **constitucionalidade** do projeto.

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 a referida norma.



Câmara Municipal de Aracruz
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

8. CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, nos termos da fundamentação supra, entendo que o Substitutivo nº 005/2022 ao Projeto de Lei nº 009/2019, de iniciativa do Poder Legislativo, que dispõe sobre a Política Municipal de Reconhecimento, Valorização e Prestação de Serviços Públicos Municipais adequados aos Povos e Populações Indígenas de Aracruz não viola o ordenamento jurídico.

Assim, opino pela **CONSTITUCIONALIDADE** da proposta de lei.

É o parecer, à superior consideração.

Aracruz/ES, 19 de abril de 2022.

MAURÍCIO XAVIER NASCIMENTO

Procurador – mat. 015237

OAB/ES 14.760