



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROCURADORIA

Processo Administrativo nº: 318/2022

Requerente: Prefeitura Municipal de Aracruz

Assunto: PLE nº 044/2022

Parecer nº: 069/2022

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI DO EXECUTIVO. INSTITUI POLÍTICA MUNICIPAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL. CRIA CARGOS NA SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO E DA DEFESA CIVIL. INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO. 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 044/2022, de autoria do chefe do Poder Executivo, que institui a Política Municipal de Proteção e Defesa Civil do Município de Aracruz e cria novos cargos na estrutura da Secretaria de Habitação e Defesa Social.

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.



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 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.



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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

Reza o art. 18 da Constituição que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

Conforme o art. 84, II, da Carta da República compete privativamente ao Presidente exercer a administração superior da administração.

Nessa toada, o art. 44 da Lei Orgânica Municipal reza que o Poder Executivo é exercido pelo Prefeito auxiliado pelos Secretários Municipais.

Já o art. 55, II, IV e V, da LOM dispõe que compete privativamente ao Prefeito exercer a direção superior da administração pública com o auxílio dos Secretários Municipais, dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, bem como prover e extinguir cargos públicos na forma da lei.

Logo, é intuitivo concluir que a criação, organização e o funcionamento das secretarias e demais órgãos municipais, bem como de cargos/funções públicas para atender suas necessidades, é matéria de interesse público local, atraindo a competência legislativa do Município, na forma do art. 30, I, da CF/88.

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, dispõem os arts. 61, § 1º, e 165 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;



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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 explicita as leis iniciativa privativa do Presidente da República, são 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 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



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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.

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

In casu, a matéria está incluída no rol taxativo das iniciativas privativas do chefe do Poder Executivo, conforme se verifica da leitura do art. 61, § 1º, II, *a, b e e*, da Carta da República.

No mesmo sentido, o art. 30, § Único, I, II e IV da Lei Orgânica do Município.

Logo, trata-se de matéria de iniciativa privativa do senhor Prefeito Municipal, considerando que os órgãos e cargos estarão vinculados ao Poder Executivo.

5. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE

Compulsando os autos, observo que 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 Federal.

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. No mesmo sentido, 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.

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, não resta caracterizado desvio de poder ou excesso de poder legislativo.

Entretanto, observo que o art. 21 do projeto de lei em epígrafe contém uma impropriedade ao submeter o poder regulamentar do chefe do Poder Executivo à prévia provocação da Gerência Municipal de Proteção e Defesa Civil (GEMPDEC).



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

O poder regulamentar do chefe do Poder Executivo não depende de previsão legal, de solicitação ou autorização de nenhum órgão, nem se sujeita a prazo estabelecido por outro órgão ou Poder, decorrendo da oportunidade e conveniência a ser apurada pelo próprio Prefeito Municipal, nos termos do art. 84, IV, da Constituição Federal.

Vejam os:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

Logo, pelo princípio da Simetria, a referida norma aplica-se obviamente aos chefes do Poder Executivo estadual e municipal.

Neste sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF):

(...) o preceito legal marca prazo para que o Executivo exerça função regulamentar de sua atribuição, o que ocorre amiúde, mas não deixa de afrontar o princípio da interdependência e harmonia entre os poderes. **A determinação de prazo para que o chefe do Executivo exerça função que lhe incumbe originariamente, sem que expressiva de dever de regulamentar, tenho-a por inconstitucional.**

[ADI 3.394, voto do rel. min. Eros Grau, j. 2-4-2007, P, DJE de 15-8-2008.]

Posto isto, recomendo a edição de emenda para suprimir o referido artigo ou para modificá-lo, extirpando a expressão “por solicitação da GEMPDEC”.

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.



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

7. DA TÉCNICA LEGISLATIVA

A Constituição Federal estabeleceu, no Parágrafo Único do seu artigo 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 todo o exposto, nos termos da fundamentação, entendo que o Projeto de Lei nº 044/2022, de autoria do chefe do Poder Executivo, está em conformidade com o ordenamento jurídico.

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

Por fim, recomendo a Comissão de Economia, Finanças, Fiscalização e Tomada de Contas que exija do Poder Executivo 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, na forma do art. 17, II, da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), sob pena de ilegalidade da proposta, já que nos autos consta apenas a estimativa de impacto orçamentário-financeiro (fls. 15/16).

É o parecer, à superior consideração.

Aracruz/ES, 20 de junho de 2022.

MAURÍCIO XAVIER NASCIMENTO

Procurador – mat. 015237

OAB/ES 14.760