



Câmara Municipal de Aracruz
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROCURADORIA

Processo Administrativo nº: 195/2022

Requerente: Prefeitura Municipal de Aracruz

Assunto: Projeto de Lei nº 018/2022

Parecer nº: 038/2022

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI. INICIATIVA DO CHEFE DO PODE EXECUTIVO. DISPÕE SOBRE A ABSORÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS. 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 018/2022, de autoria do chefe do Poder Executivo, que autoriza o Município a absorver trechos rodoviários estaduais, assumindo a conservação e operação.

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 em epígrafe.



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Nos termos do art. 18 da Constituição Federal, a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os **Municípios, todos autônomos**.

A autonomia conferida aos Municípios abrange poderes administrativos, financeiros e políticos para o exercício de governo e administração próprios, observados os limites estabelecidos pela própria Constituição.

Enfim, o Município é pessoa jurídica de direito público interno (art. 41, III, do CC/02), dotado de capacidade civil para exercer direitos e contrair obrigações, além de responder por todos os atos de seus agentes (art. 37, § 6º da CF/88).

Já o art. 30, VIII, da CF/88 dispõe que compete aos Municípios promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Logo, havendo interesse local, o Município pode adquirir bens e assumir obrigações perante terceiros.

Posto isto, entendo o Município de Aracruz tem competência para legislar sobre a matéria.

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



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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 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 na presente hipótese.

In casu, a proposição em epígrafe dispõe, ainda que indiretamente, sobre a organização administrativa e serviços públicos de competência do Poder Executivo.

O art. 70 da Lei Orgânica do Município de Aracruz reza que cabe ao Prefeito a administração dos bens municipais, respeitada a competência da Câmara quanto àqueles empregados em seus serviços.

Assim, concluo que a presente proposição é de iniciativa privativa do senhor Prefeito Municipal.



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

5. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE

Hely Lopes Meirelles leciona que, como entidade estatal e pessoa jurídica, o Município recebe coisas corpóreas e incorpóreas, adquire direitos e contraí obrigações. Esse complexo de bens constitui o patrimônio público municipal, sujeito à Administração local, que regulará o seu uso e lhe dará a destinação adequada.

Ou seja, no âmbito local, consideram-se bens ou próprios municipais todas as coisas corpóreas ou incorpóreas: imóveis e semoventes; créditos, débitos, direitos e ações que pertençam, a qualquer título, ao Município.

Os art. 98 e 99 do Código Civil trazem o conceito legal de bens públicos:

Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Já o art. 69 da Lei Orgânica Municipal informa que integram o patrimônio municipal todos os bens móveis e imóveis, direitos e ações que, a qualquer título, pertençam ao Município.

Mais adiante, o art. 72, *caput* e § 1º, da LOM dispõe que a aquisição de bens imóveis pelo Município dependerá de prévia avaliação, autorização legislativa e concorrência pública, dispensada a licitação quando as necessidades de instalação ou localização condicionarem a escolha do bem.

Embora, no caso concreto, não haja propriamente uma doação pelo Estado dos trechos absorvidos para o Município, o art. 22, XVII, da LOM dispõe que compete a Câmara Municipal autorizar ou aprovar convênios, acordos ou contratos a serem firmados com os governos federal, estadual e com outros Municípios, com



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

entidades de direito público ou privado, ou com particulares, dos quais resultem para o Município quaisquer encargos não-estabelecidos na lei orçamentária anual.

Ao julgar a ADI nº 0005711-89.2020.8.08.0000 que questionava a constitucionalidade do referido dispositivo, o Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo (TJES) concluiu que o referido artigo deve ser interpretado em conformidade com o art. 56, XVI, da Constituição do Estado do Espírito Santo, sem redução de texto, no sentido de que a exigência de autorização/aprovação da Câmara fique restrita aos convênios que resultem compromissos financeiramente gravosos para o Município ou que não estejam previstos na lei orçamentária.

No caso concreto, como o Município de Aracruz vai assumir por tempo indeterminado o domínio dos trechos a serem absorvidos, devendo gerenciá-los, operá-los e conservá-los, parece-nos imperiosa a autorização legislativa.

Não obstante, o próprio Estado exige dos Municípios interessados na absorção de trechos rodoviários estaduais, a aprovação de projeto de lei municipal. Ou seja, condiciona a municipalização à prévia anuência da Câmara.

Noutro giro, como visto anteriormente, havendo interesse local, o Município pode adquirir bens e assumir obrigações perante terceiros.

Em mensagem enviada ao Parlamento, o chefe do Executivo explica que o Município tem capacidade para gerir os trechos de que trata a proposta, bem como informa que a absorção permitirá que a municipalidade cuide das vias, regularize as construções lindeiras e aumente inclusive sua capacidade de arrecadação.

O art. 6º, § 1º, da Lei Estadual nº 10.782/2017, que dispõe sobre o ordenamento do uso do solo nas faixas de domínio e lindeiras das rodovias estaduais do Estado do Espírito Santo, autoriza o Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Espírito Santo (DER-ES) a suprimir os trajetos de rodovia em centros povoados urbanos, na forma de regulamento a ser expedido, com a devida municipalização dos mesmos, passando a conservação e operação da via a ser de responsabilidade do Município.



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

O Decreto nº 4303-R/2018, editado pelo Governo do Estado, regulamentou o procedimento de municipalização de trajetos de rodovias estaduais em centros urbanos.

Ante todo o exposto, entendo que a proposta é constitucional.

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 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 o exposto, nos termos da fundamentação, entendo que o Projeto de Lei nº 018/2022, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, está em conformidade com o ordenamento jurídico.

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

É o parecer, à superior consideração.

Aracruz/ES, 07 de maio de 2022.

MAURÍCIO XAVIER NASCIMENTO

Procurador – mat. 015237

OAB/ES 14.760