



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROCURADORIA

Processo Administrativo nº: 389/2024

Requerente: Prefeitura Municipal de Aracruz

Assunto: Projeto de Lei nº 012/2024

Parecer nº: 068/2024

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI. INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ALTERA A LEI Nº 2.528/2002. CONTRIBUIÇÃO (COSIP). CONSTITUCIONALIDADE.

1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação da Presidência desta Casa Legislativa para que esta Procuradoria se manifeste sobre a constitucionalidade, legalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 012/2024, de autoria do chefe do Poder Executivo, com as emendas modificativas nº 14 e 15/2024, que alteram a Lei nº 2.528/2002, que dispõe sobre a Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública no Município de Aracruz.

É o que importa relatar.

*Rua Professor Lobo, nº 550, Centro – Aracruz/ES, CNPJ: 39.616.891/0001-40, CEP: 29.190-910
Tel.: (27)3256-9491 – Fax: (27) 3256-9492 – Site: www.cma.es.gov.br – E-mail: cmacz@cma.es.gov.br*

1 de 7



Autenticar documento em <https://aracruz.camarasempapel.com.br/autenticidade> com o identificador 310033003200310037003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.



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 processo legislativo, **os pareceres elaborados pelos procuradores são facultativos e não vinculantes**, posto que os parlamentares – através das Comissões 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 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 quaisquer normas federais ou estaduais que tratem 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.

O art. 149-A da Constituição Federal autorizou os Municípios e o Distrito Federal a instituírem contribuição para o custeio, a expansão e a melhoria do serviço de iluminação pública e de sistemas de monitoramento para segurança e preservação de logradouros públicos.

Logo, o Município pode 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 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.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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.

O Supremo Tribunal Federal (STF) firmou sua jurisprudência no sentido de que a iniciativa de lei sobre matéria tributária é comum. Vejamos:

Não ofende o art. 61, § 1º, II, b, da CF lei oriunda de projeto elaborado na assembleia legislativa estadual que trate sobre matéria tributária, uma vez que a aplicação deste dispositivo está circunscrita às iniciativas privativas do chefe do Poder Executivo Federal na órbita exclusiva dos Territórios federais. [ADI 2.464, Ellen Gracie, j. 11-4-2007, P. 25-5-2007]

A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. 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. O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara, especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo, ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado. [ADI 724 MC, Celso de Mello, j. 7-5-1992, P. 27-4-2001.]

Isto posto, conclui-se que a iniciativa é comum.





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, tendo em vista que a presente proposição somente adequa a legislação municipal à norma constitucional que autoriza a instituição de contribuição para custeio, expansão e melhoria de sistema de monitoramento para segurança e preservação de logradouros públicos.

Observo, entretanto, que as emendas modificativas nº 14 e 15/2024 alteram a redação do art. 1º da proposição instituindo autorização para uso de percentuais do valor supostamente arrecadado.

As mencionadas emendas têm caráter meramente autorizativo, não criando obrigação, apenas autorizando o Poder Executivo a praticar uma determinada ação ou política pública.

As emendas meramente autorizativas são injurídicas, na medida que não veiculam uma norma a ser cumprida por outrem, mas mera faculdade que pode ou não ser exercida por quem a recebe.

Ademais, a emenda autorizativa nada acrescenta ao ordenamento jurídico, pois não obriga o Poder Executivo a implementar nenhuma ação – inexistindo ainda sanção pelo descumprimento –, nem atribui ao Poder Legislativo o direito de cobrar sua prática.

A lei deve conter comando impositivo ao seu destinatário.

Posto isto, opino pela CONSTITUCIONALIDADE do PL nº 012/2024, e pela INCONSTITUCIONALIDADE da Emendas Modificativas nº 014 e 015/2024.

6. DO PROCEDIMENTO DE DELIBERAÇÃO

A Emenda nº 26/2023 à Lei Orgânica alterou o processo legislativo municipal para acrescentar a previsão de leis complementares no ordenamento jurídico local, adequando-a ao constitucional.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

O art. 28, V c/c o art. 33-A, Parágrafo Único, estipulam que são leis complementares aquelas que têm caráter estrutural, dentre as quais as normas do sistema tributário municipal.

Destarte, a proposição em epígrafe deverá ser aprovada pelo quórum de **maioria absoluta**, qual seja o voto favorável de mais da metade do colegiado.

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 012/2024 está em conformidade com o ordenamento jurídico pátrio.

Assim, opino pela CONSTITUCIONALIDADE do PL nº 012/2024, e pela INCONSTITUCIONALIDADE da Emendas Modificativas nº 014 e 015/2024.

É o parecer, à superior consideração.

Aracruz/ES, 22 de abril de 2024.

MAURÍCIO XAVIER NASCIMENTO

Procurador – mat. 015237

OAB/ES 14.760



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://aracruz.camarasempapel.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 310033003200310037003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **MAURICIO XAVIER NASCIMENTO** em **22/04/2024 10:08**

Checksum: **876C833F2DF8D0726CE0D4671C7B17E5388CF547FAF48313CC3BF5F66628D37F**



Autenticar documento em <https://aracruz.camarasempapel.com.br/autenticidade> com o identificador 310033003200310037003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.