



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROCURADORIA

Processo Administrativo nº: 536/2023

Requerente: Prefeitura Municipal de Aracruz

Assunto: Projeto de Lei nº 020/2023

Parecer nº: 040/2023

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI DO EXECUTIVO. CRIA GRATIFICAÇÃO POR PRODUTIVIDADE PARA OS FISCAIS DAS ÁREAS DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA, MEIO AMBIENTE, OBRAS, POSTURAS E TRANSPORTES. LEGALIDADE. CONSTITUCIONALIDADE.

1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação desta Casa Legislativa para que esta Procuradoria se manifeste sobre a constitucionalidade, legalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 021/2023, de autoria do senhor Prefeito Municipal, que institui gratificação por produtividade para os servidores do Poder Executivo que exerçam atribuições específicas da fiscalização municipal nas áreas de vigilância sanitária, meio ambiente, obras, posturas e transportes.

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.

Fixadas essas premissas, passo a análise da proposição em epígrafe.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Nos termos do art. 39 da Carta da República, “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas”.

Nessa toada, os arts. 8º, VI, e 61 da Lei Orgânica Municipal.

Assim, a presente proposta está inserida na competência legislativa do Município, posto que trata da remuneração dos servidores públicos municipais.

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).

Todavia, a própria Constituição Federal reserva a iniciativa de determinadas matérias ao chefe do Poder Executivo, senão, vejamos:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 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;





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

- 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 chefe do Poder Executivo, é 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.

Veja que a Lei Orgânica Municipal tem previsão semelhante:

Art. 30. (...)

Parágrafo único. São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre:

I - criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração;

II - organização administrativa, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração;

III - servidores públicos do Poder Executivo, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, ressalvado o disposto no art. 22;

IV - criação e atribuições das Secretarias Municipais e Órgãos do Poder Executivo.

(...)

Art. 61. O Município instituirá, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

In casu, a matéria está incluída na iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo, conforme se verifica da leitura do art. 61, § 1º, da Carta da República, e do art. 30, Parágrafo Único, da Lei Orgânica Municipal.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Logo, entendo que a proposta é de iniciativa privativa do Prefeito Municipal, considerando que a gratificação de produtividade será concedida os servidores do Poder Executivo que exerçam atribuições específicas da fiscalização municipal nas áreas de vigilância sanitária, meio ambiente, obras, posturas e transportes.

5. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE

O Supremo Tribunal Federal (STF) firmou sua jurisprudência no sentido de que não contraria a Constituição Federal a edição de lei que discipline vantagem ou garantia não prevista na Carta da República.

Vejamos:

Possibilidade de legislação infraconstitucional dispor sobre vantagem ou garantia não vedada ou não disciplinada pela Constituição da República.

[Al 784.572 AgR, rel. min. Cármen Lúcia, j. 8-2-2011, 1ª T, DJE de 25-3-2011.]

Não obstante, compulsando os autos, constato que o objeto da proposição não se relaciona com a restrição de direitos fundamentais, bem como não ataca o núcleo essencial de cláusula pétrea da Constituição Federal.

Ademais, 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 da CF/88.

Observo ainda que a temática trazida pela proposição não apresenta relação conflituosa com as normas de caráter material contidas na Constituição 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 legislativo.

Noutro giro, verifico que foi juntada (fls. 07/10) a estimativa do impacto orçamentário-financeiro da despesa pública no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes (art. 16, I, da LRF), demonstrando que o dispêndio está dentro dos limites para as despesas com pessoal (art. 20 e ss. da LRF), bem





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

como foi colacionada (fls. 24/27) declarações dos ordenadores das despesas informando 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 (art. 16, II, da LRF).

Posto isto, opino pela **legalidade/constitucionalidade** da proposição.

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.

8. CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, nos termos da fundamentação supra, entendo que o Projeto de Lei nº 020/2023, de autoria do senhor Prefeito Municipal, está em consonância com o ordenamento jurídico.

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

É o parecer, à superior consideração.

Aracruz/ES, 03 de maio de 2023.

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 32003500350036003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **MAURICIO XAVIER NASCIMENTO** em **03/05/2023 12:30**

Checksum: **F8D21FCEB0B3A7A853B8F60C3401457836B396FF68FEE8BB15113E67A7D2D3E0**



Autenticar documento em <https://aracruz.camarasempapel.com.br/autenticidade> com o identificador 32003500350036003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.