



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROCURADORIA

Processo Administrativo nº: 2201/2024

Requerente: Prefeitura Municipal de Aracruz

Assunto: Projeto de Lei nº 036/2024

Parecer nº: 185/2024

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. LEI DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. CONVÊNIO COM AUTARQUIA ESTADUAL. AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA.

1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação desta Casa de Leis para que esta Procuradoria Legislativa se manifeste sobre a constitucionalidade, legalidade, juridicidade e a técnica de redação do Projeto de Lei nº 036/2024, de autoria do chefe do Poder Executivo, que autoriza a celebração de convênio entre o Município de Aracruz e a Agência de Regulação de Serviços Públicos (ARSP) – Autarquia de Regime Especial vinculada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento (SEDES) –, nos termos das Leis Federais nº 11.445/2007, 12.305/2010, 14.026/2020 e 14.133/2021, das Leis Complementares Estaduais nº 827/2016 e 1.057/2023, e da Lei Municipal nº 4.725/2024.

É o que importa relatar.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

2. DA COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA E A NATUREZA DO PARECER

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. A Lei 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 daqueles “emitir parecer nos projetos de lei do Executivo e de iniciativa do Legislativo”, dentre outras.

Especificamente quanto ao processo legislativo, **os pareceres elaborados pelos procuradores são facultativos e não vinculantes, posto que os vereadores – através das Comissões e do Plenário – têm soberania para decidir colegiadamente sobre a constitucionalidade, legalidade e o mérito das proposições**, sem prejuízo do ulterior controle pelo Poder Judiciário.

Todavia, é imperioso ressaltar que os advogados públicos devem atuar com independência técnica e autonomia funcional, conforme os arts. 18 e art. 31, § 1º e § 2º do Estatuto da OAB (Lei nº 8.906/94).

No mesmo 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]

Assim, 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 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 assuntos de interesse local, de competência municipal. Estes deverão 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 ser tratados de maneira uniforme no 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 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 verificar se o Município tem competência para legislar sobre a matéria.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Nos termos do art. 18 da Constituição Federal, os municípios gozam de autonomia administrativa, financeira e orçamentária.

Já o art. 23, IX, da CF/88 reza que é competência comum da União, dos Estados, do DF e dos Municípios *“promover programas de construção de moradias e a **melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico**”*.

O art. 30, V, da Carta da República dispõe que **compete aos Municípios organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local**, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial.

A política urbana de coleta e destinação de resíduos sólidos/lixo é de competência dos Municípios, cabendo a eles elaborarem e definirem qual a melhor forma de fazê-lo.

Neste sentido, o art. 182 da Carta da República segundo o qual *“a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”*.

Consoante o art. 2º, III, da Lei Federal nº 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, os serviços serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais: *abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de forma adequada à saúde pública, à conservação dos recursos naturais e à proteção do meio ambiente;*

Nessa toada, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF):

- (...) **3. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconheceu aos municípios a competência para legislar sobre direito ambiental quando se tratar de assunto de interesse predominantemente local (RE nº 586.224/SP-RG, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Luiz Fux, DJe de 8/5/15 – Tema 145).**
- 4. O assunto tratado na lei municipal impugnada constitui matéria de interesse do município, por estar relacionada à gestão dos resíduos**





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

sólidos produzidos na localidade, especificamente das sacolas plásticas, conforme consta da exposição de motivos ao projeto de lei que deu origem ao diploma combatido. 5. Agravo regimental não provido. (RE 729726 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 06-10-2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-245 DIVULG 25-10-2017 PUBLIC 26-10-2017)

Destarte, entendo que a proposta está inserida na competência legislativa do Município, qual seja, a organização e a prestação, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, dos serviços públicos de interesse local.

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.

Entretanto, a Constituição Federal 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





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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.

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 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.

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

In casu, interpretando as hipóteses das alíneas do art. 61, § 1º, II, da CF/88, é intuitivo concluir que a matéria está inserida no rol das iniciativas privativas do senhor Prefeito, tendo em vista que trata da organização e fiscalização de serviços públicos que devem ser executados direta ou indiretamente pelo Poder Executivo.

5. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE

5.1. Do Convênio Administrativo

No convênio administrativo, a avença é instrumento de realização de um determinado e específico objetivo, em que os interesses não se contrapõem, ainda que haja prestações próprias a cargo de cada partícipe.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Segundo ensina Justen Filho¹, por este instrumento a assunção de deveres destina-se a regular a atividade harmônica de sujeitos da Administração que buscam a realização imediata de atividades orientadas à realização de interesses fundamentais similares.

In casu, a escolha do instrumento é adequada aos fins que se almeja, aplicando-se as normas instituídas pela Lei Federal nº 14.133/2021, no que couber.

Essa conclusão também está fundada na Lei Municipal nº 4.725/2024, que instituiu a Política de Saneamento Básico do Município de Aracruz, cujo o art. 3º autoriza o Poder Executivo a realizar programas conjuntos com a União, Estado e outras instituições públicas e privadas, através de convênios de mútua cooperação, assistência técnica e apoio institucional ou cessão de uso, por tempo determinado, sem prejuízo dos investimentos públicos, objetivando-se assegurar a operação e a administração efetiva dos serviços de saneamento básico.

5.2. Da Necessidade de Autorização Legislativa

O art. 2º da Constituição Federal consagra o princípio da Separação dos Poderes ao dispor que os Poderes são independentes de harmônicos.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) firmou-se no sentido de que as normais que subordinam a celebração de acordos ou convênios firmados por órgãos do Poder Executivo à autorização prévia ou ratificação do Poder Legislativo, ferem o princípio da independência e harmonia dos poderes:

1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que a regra que subordina a celebração de acordos ou convênios firmados por órgãos do Poder Executivo à autorização prévia ou ratificação da Assembléia Legislativa, fere o princípio da independência e harmonia dos poderes (art. 2º, da C.F.). Precedentes. 2. Ação Direta julgada procedente para a declaração de inconstitucionalidade do inciso XXI do art. 54 da Constituição do Estado do Paraná. (ADI 342, Rel. Min. Sydney Sanches, Tribunal Pleno, DJ 11.4.2003)

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 16ª ed., rev. atual. e ampl. – São Paul: Editora Revista do Tribunais, 2014.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Todavia, mais recentemente, o Pretório Excelso relativizou sua rígida interpretação histórica, prestigiando a autonomia política dos entes subnacionais nas hipóteses em que os atos (acordos/convênios) possam acarretar encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio do ente público.

Assim, para o Supremo, não é irrazoável que o legislador procure conferir maior controle daquelas operações ao Parlamento, como um mecanismo de fiscalização republicana dos compromissos públicos, prestigiando os mecanismos de *check and balances*. Eis a hodierna jurisprudência do STF:

Ação direta de inconstitucionalidade. Inciso XXII do art. 54 da Constituição do Estado da Paraíba. Competência privativa da Assembleia Legislativa para autorizar e resolver definitivamente acordos e convênios. Alegada ofensa ao princípio da simetria. **Acordos ou convênios que podem gerar encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio estadual podem ser submetidos à autorização do legislativo local, sem violar o princípio da separação dos poderes. Ação direta julgada improcedente.**

(STF – ADI 331/PB, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, 03/04/2014)

Posto isto, é possível concluir que, como regra, a celebração de acordos e convênios por órgãos do Poder Executivo não está subordinada a autorização legislativa, sob pena de violação da separação dos poderes e criar embaraço na continuidade da administração.

Lado outro, excepcionalmente, e na medida do interesse público, é possível condicionar a celebração de acordos e convênios, que possam gerar encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio público, à autorização do Parlamento.

A Lei Orgânica dispõe sobre a matéria nos arts. 21, XII, e 22, XVII, *in verbis*:

Art. 21 - Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, dispor sobre as matérias de competência do Município e especialmente:

XII - autorizar convênios com entidades públicas ou particulares e consórcios com outros municípios, nos casos que resultem compromissos financeiros superiores a 150 (cento e cinquenta) salários mínimos ou cuja vigência





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

extrapole o mandato do Chefe do Poder Executivo Municipal e/ou que não estejam previstos na lei orçamentária;

Art. 22. À Câmara Municipal compete privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

XVII - autorizar ou aprovar convênios, acordos ou contratos a serem firmados com os governos federal, estadual e com outros municípios, com entidades de direito público ou privado, ou com particulares, nos casos que resultem compromissos financeiros superiores a 150 (cento e cinquenta) salários mínimos ou cuja vigência extrapole o mandato do Chefe do Poder Executivo Municipal e/ou que não estejam previstos na lei orçamentária;

Logo, tendo em vista que o convênio em epígrafe terá vigência de 20 (vinte) anos, extrapolando o mandato do chefe do Poder Executivo, a subordinação do instrumento à autorização da Câmara Municipal é um requisito legal obrigatório, que permite ao Poder Legislativo o controle dos compromissos da municipalidade, prestigiando os mecanismos de “freios e contrapesos” que orientam a relação de harmonia e independência entre os Poderes.

Por fim, especificamente no que diz respeito à minuta do termo de convênio – que certamente foi submetida ao prévio exame da Procuradoria Geral do Município, por força do art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133/2021 –, não vislumbro a existência de vícios, de forma que não há óbice à sua adoção.

6. DO PROCEDIMENTO DE DELIBERAÇÃO

No presente caso, 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

O art. 59, § Único, da CF/88 instituiu a necessidade de lei complementar sobre a elaboração, a alteração, a redação e a consolidação das leis.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

A Lei Complementar nº 95/1998, atendeu essa determinação.

Compulsando 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 036/2024, de autoria do chefe do Poder Executivo, está em conformidade com o ordenamento jurídico.

Assim, opino pela **legalidade/constitucionalidade** da proposição.

S.M.J., é o parecer.

Aracruz/ES, 11 de novembro 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 320030003900340032003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **MAURICIO XAVIER NASCIMENTO** em 11/11/2024 15:26
Checksum: **A75DB9A3BC39E359E84C95F5F57A7FC703F45E034DA012979616057DAD63B376**



Autenticar documento em <https://aracruz.camarasempapel.com.br/autenticidade> com o identificador 320030003900340032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.