



Câmara Municipal de Aracruz
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROCURADORIA

Processo Administrativo nº: 2031/2023

Requerente: Prefeitura Municipal de Aracruz

Assunto: Projeto de Lei nº 071/2023

Parecer nº: 039/2024

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI DO PODER EXECUTIVO. REESTRUTURA O CONSELHO MUNICIPAL DA JUVENTUDE. VÍCIOS SANÁVEIS. CONSTITUCIONALIDADE.

1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação da Presidência desta Casa de Leis para que esta Procuradoria Legislativa manifeste-se sobre a constitucionalidade, legalidade, juridicidade e a técnica de redação Projeto de Lei nº 071/2023, de autoria do senhor Prefeito Municipal, que dispõe sobre a reestruturação do Conselho Municipal da Juventude de Aracruz e dá outras providências.

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 11



Autenticar documento em <https://aracruz.camarasempapel.com.br/autenticidade> com o identificador 310032003400370037003A00540052004100, 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 meramente facultativos e não vinculantes, posto que os vereadores – através das Comissões e do Plenário – têm soberania para decidir 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 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. 227 da Constituição Federal dispõe que é dever **do Estado** assegurar **ao jovem**, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Vejamos:

Art. 227. É dever da família, da sociedade **e do Estado** assegurar à criança, ao adolescente **e ao jovem**, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

§ 1º O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente **e do jovem**, admitida a participação de entidades não governamentais, mediante políticas específicas e obedecendo aos seguintes preceitos:

(...)

II - criação de programas de prevenção e atendimento especializado para as pessoas portadoras de deficiência física, sensorial ou mental, bem como de integração social do adolescente **e do jovem** portador de deficiência, mediante o treinamento para o trabalho e a convivência, e a facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de obstáculos arquitetônicos e de todas as formas de discriminação.

(...)

§ 3º O direito a proteção especial abrangerá os seguintes aspectos:

(...)

III - garantia de acesso do trabalhador adolescente **e jovem** à escola;

(...)

VII - programas de prevenção e atendimento especializado à criança, ao adolescente **e ao jovem** dependente de entorpecentes e drogas afins.

(...)

§ 8º A lei estabelecerá:





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

- I - o estatuto da juventude, destinado a regular os direitos dos jovens;
- II - o plano nacional de juventude, de duração decenal, visando à articulação das várias esferas do poder público para a execução de políticas públicas.

Embora o art. 24, XV, da CF/88 disponha que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre a **“proteção à infância e à juventude”**, tal disposição não impede o Município de suplementar a legislação federal e a estadual, desde que haja interesse local, na forma do art. 30, I e II.

Não obstante isso, o art. 43 da Lei Federal nº 12.852/2013, que instituiu o Estatuto da Juventude, autoriza expressamente os Municípios a instituírem planos e conselhos da juventude:

Art. 43. Compete aos Municípios:

(...)

II - elaborar os respectivos planos municipais de juventude, em conformidade com os respectivos Planos Nacional e Estadual, com a participação da sociedade, em especial da juventude;

III - criar, desenvolver e manter programas, ações e projetos para a execução das políticas públicas de juventude;

IV - convocar e realizar, em conjunto com o Conselho Municipal de Juventude, as Conferências Municipais de Juventude, com intervalo máximo de 4 (quatro) anos;

V - editar normas complementares para a organização e funcionamento do Sinajuve, em âmbito municipal;

Destarte, resta límpido que 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).





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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.

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.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Da análise da Lei Municipal nº 3.786/2014, depreende-se que o Conselho Municipal da Juventude de Aracruz é órgão vinculado à Secretaria de Esporte, Lazer e Juventude.

Neste contexto, a competência para iniciar o processo legislativo é privativa do chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 61, § 1º, II, *a*, *b* e *c*, da Constituição Federal e dos art. 30, § Único, I, II e III da Lei Orgânica Municipal.

5. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE

Compulsando os autos, observo que o artigo 4º do Projeto de Lei em epígrafe altera o art. 7º da Lei nº 3.786/2014. Observo que, tanto a redação atual da Lei, quanto a redação ora proposta, preveem a participação de 01 (um) representante do Poder Legislativo no Conselho.

O referido dispositivo está eivado de inconstitucionalidade, conforme se passa a demonstrar.

O art. 2º da Constituição Federal dispõe que são independentes e harmônicos entre si os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

Da mesma forma, a Constituição do Estado do Espírito Santo:

Art. 17 São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Parágrafo único. É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições de sua competência exclusiva. Quem for investido na função de um deles não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.

A vedação da participação de membro do Poder Legislativo na composição de órgão vinculado ao Poder Executivo evita que membro investido de função fiscalizatória atue, simultaneamente, no órgão executivo a ser fiscalizado.

Nessa toada, a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo (TJES):





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 3º, INCISO I, DA LEI MUNICIPAL Nº 5.178/2011, DO MUNICÍPIO DE VILA VELHA. DISPÕE SOBRE A PARTICIPAÇÃO DE MEMBRO DO LEGISLATIVO LOCAL NO CONSELHO MUNICIPAL DE BEM ESTAR ANIMAL. AFRONTA À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. **1. No caso, a Lei atacada, em seu art. 3º, inciso I, prevê a participação de membro do poder legislativo municipal na composição de Conselho Municipal. 2. O dispositivo atacado ofende o parágrafo único do art. 17, da Constituição Estadual. A vedação de participação de membro do legislativo municipal na composição de órgão do poder executivo evita que membro investido de função fiscalizatória atue, simultaneamente, em órgão executivo a ser fiscalizado.** 3. Pedido julgado procedente. (TJES, ADI 100160054845, Rel. Ewerton Schwab Pinto Junior, Tribunal Pleno, Julgamento: 16/02/2017, Publicação no Diário: 24/02/2017)

No mesmo sentido, decidiu o Supremo Tribunal Federal (STF):

A ação direta foi proposta em face da EC 24/2002 do Estado de Alagoas, a qual dispôs sobre a organização e a estruturação do Conselho Estadual de Educação, órgão integrante da administração pública que desempenha funções administrativas afetas ao Poder Executivo, conferindo à Assembleia Legislativa o direito de indicar um representante seu para fazer parte do Conselho. A disciplina normativa pertinente ao processo de criação, estruturação e definição das atribuições dos órgãos e entidades integrantes da administração pública estadual, ainda que por meio de emenda constitucional, revela matéria que se insere, por sua natureza, entre as de iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo local, pelo que disposto no art. 61, § 1º, II, e, da CF. (...) **A EC 24/2002 do Estado de Alagoas incide também em afronta ao princípio da separação dos Poderes. Ao impor a indicação pelo Poder Legislativo estadual de um representante seu no Conselho Estadual de Educação, cria modelo de contrapeso que não guarda similitude com os parâmetros da CF.** Resulta, portanto, em interferência ilegítima de um Poder sobre o outro, caracterizando manifesta intromissão na função confiada ao chefe do Poder Executivo de exercer a direção superior e dispor sobre a organização e o funcionamento da administração pública. [ADI 2.654, rel. min. Dias Toffoli, j. 13-8-2014, P, DJE de 9-10-2014.]





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

No nosso entendimento, também é vedada a participação de servidores do Legislativo em conselhos ou órgãos de deliberação coletiva vinculados ao Executivo, salvo nas hipóteses previstas na CF/88 – colegiados em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação (art. 10, CF) –, sob pena de violar a separação dos poderes.

Afinal, não pode o chefe do Poder Executivo criar atribuições para os servidores do Legislativo nem criar/aumentar despesas da Câmara Municipal, visto que essa competência é privativa da Mesa Diretora nos termos do art. 22, III, IV e V da Lei Orgânica c/c com o art. 15, I e XV do Regimento Interno:

LEI ORGÂNICA MUNICIPAL

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

(...)

III - organizar os serviços administrativos de sua secretaria e da polícia interna, provendo os respectivos cargos na forma do art. 58, II;

IV - dispor sobre o quadro de seus funcionários;

V - criar, transformar ou extinguir cargos, empregos e funções de seus serviços e fixar os respectivos vencimentos;

REGIMENTO INTERNO

Art. 15. Compete à Mesa da Câmara Municipal, privativamente, em colegiado:

I - Propor ao Plenário projeto de Resolução que crie, transforme e extinga cargos, empregos ou funções da Câmara Municipal, bem como fixe as correspondentes remunerações iniciais.

(...)

XV - Nomear, promover, conceder gratificações e por em disponibilidade, demitir e aposentar seus servidores, assinando, por sua maioria, os respectivos atos.

Neste contexto, trago à baila julgado do Tribunal de Justiça do Estado São Paulo (TJSP), reafirmando sua jurisprudência sobre a impossibilidade da participação de representantes do Legislativo (servidor ou parlamentar) nos conselhos municipais:

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

9 de 11



Autenticar documento em <https://aracruz.camarasempapel.com.br/autenticidade> com o identificador 310032003400370037003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - DISPOSITIVOS LEGAIS DO MUNICÍPIO DE BERTIOGA INCLUINDO NA COMPOSIÇÃO DE CONSELHOS MUNICIPAIS REPRESENTANTES DO PODER LEGISLATIVO LOCAL - IMPOSSIBILIDADE - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, CAPUT E § 2º, 47, INCISOS II E XIV, E 144, TODOS DA CARTA PAULISTA - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE, PRELIMINAR ACOLHIDA PARA JULGAR EXTINTO O PROCESSO, SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO, NOS TERMOS DO ART. 485, INCISO VI, DO CPC, EM RELAÇÃO AO INCISO II, DO ARTIGO 3º, DA LEI Nº 350/1999, DO MUNICÍPIO DE BERTIOGA. **Não pode representante da Câmara Municipal, ainda que por intermédio de pessoa diversa do parlamentar, integrar Conselhos Municipais e interferir diretamente em assuntos administrativos da competência do Chefe do Poder Executivo, a quem cabe exercer a direção superior da administração e praticar os demais atos de gestão (artigo 47, incisos II e XIV, da Constituição Estadual), instituindo modelo de contrapeso que não guarda similitude com os parâmetros constitucionais, em flagrante descompasso com a harmonia entre os Poderes.** (TJSP; ADI 2087907-18.2019.8.26.0000; Rel. Renato Sartorelli; Órgão Especial; Julgamento: 21/08/2019; Data de Registro: 22/08/2019)

Posto isto, recomendo e edição de emenda para alterar o artigo 4º da proposta de lei suprimindo a previsão de participação de representante do Poder Legislativo no Conselho Municipal da Juventude.

Nessa toada, por arrastamento, sugiro ainda a edição de emenda aditiva à proposição a fim de alterar a redação do § 2º do art. 6º da Lei nº 3.786/2014 para suprimir a previsão de representação do Poder Legislativo no Conselho da Juventude.

Em decorrência das alterações recomendadas, é imperioso o diálogo com o Poder Executivo a fim de analisar a indicação de outro representante, sob pena de alteração do caput do art. 6º do Projeto de Lei, que faz menção ao quantitativo de titulares e suplentes.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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 CF/88 estabeleceu, no § 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 a diretriz para a organização do ordenamento jurídico. Analisando os autos, verifico que o PL está em conformidade a norma de regência.

8. CONCLUSÃO

Ante o exposto, pelos fundamentos jurídicos supracitados, entendo que o Projeto de Lei nº 071/2023 está em conformidade com o ordenamento jurídico.

Todavia, opino pela inconstitucionalidade/ilegalidade do art. 4º do PL.

Neste sentido, recomendo a edição de emenda para modificar o art. 4º do Projeto de Lei, bem como a edição de emenda aditiva para alterar a redação do § 2º do art. 6º da Lei nº 3.786/2014, suprimindo a previsão de participação de representante do Poder Legislativo no Conselho Municipal da Juventude.

Sugiro, ademais, **a abertura de diálogo institucional com o Executivo a fim de analisar a indicação de outro representante do Poder Público, sob pena de alteração do quantitativo previsto no caput do art. 6º do PL.**

É o parecer, à superior consideração.

Aracruz/ES, 26 de março 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 310032003400370037003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **MAURICIO XAVIER NASCIMENTO** em **26/03/2024 11:02**

Checksum: **AC04403BCB77478BE4A3CE59A751E1412F8F2F9117B1C9F56E7FEDB1683F3108**

