



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROCURADORIA

Processo Administrativo nº: 545/2023

Requerente: Vereador André Carlesso

Assunto: PLL nº 010/2023

Parecer nº: 032/2023

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI. INICIATIVA DO LEGISLATIVO. INSTITUI O PROGRAMA CRIANÇAS SEGURAS NAS ESCOLAS.

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 010/2023, de autoria do vereador André Carlesso, que institui o Programa Crianças Seguras nas escolas da rede pública de ensino do Município de Aracruz.

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.





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 analisar se o Município tem competência para legislar sobre a matéria.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Compulsando os autos, entendo que a proposta está inserida na competência legislativa do Município, visto que dispõe sobre matéria de interesse local, qual seja, a orientação de crianças e adolescentes estudantes no Município de Aracruz, sobre assuntos relacionados à prevenção de situações de risco nas escolas, conforme autoriza o art. 30, I e II da Constituição Federal.

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 Poder Executivo. Nesse sentido, dispõe o art. 61, § 1º da Constituição Federal:

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, o DF 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 a proponente tem competência dar início ao processo legislativo no presente caso.

O STF ratificou seu entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas na Constituição Federal, não permitindo interpretação ampliada:

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 ampliada, 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, rel. min. Celso de Mello, j. 7-5-1992, P, DJ de 27-4-2001.]

Ação direta de inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013 do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a administração pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte.

[ARE 878.911 RG, rel. min. Gilmar Mendes, j. 29-9-2016, P, DJE de 11-10-2016]





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no art. 61 da Constituição do Brasil – matérias relativas ao funcionamento da administração pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes.

[ADI 3.394, rel. min. Eros Grau, j. 2-4-2007, P, DJE de 15-8-2008.]

Como visto, reafirmando sua jurisprudência, a Corte Constitucional fixou a seguinte tese, em sede de repercussão geral:

TEMA 917

Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)

Analisando a matéria é intuitivo concluir que o projeto, ao instituir ações de orientação de crianças e adolescentes estudantes no Município de Aracruz sobre assuntos relacionados à prevenção de situações de risco nas escolas, não importa na alteração de estrutura ou de atribuição de órgão do Executivo Municipal, seja da Secretaria de Educação ou de qualquer outra. Tampouco trata de remuneração ou regime jurídico de servidores municipais.

É possível constatar ainda que a proposta não altera o currículo escolar, visto que não cria, suprime ou modifica conteúdo de disciplinas.

Ao contrário, o projeto tem natureza educativa, buscando difundir informações na comunidade escolar, passando ao largo de qualquer intuito de organização interna da Administração.

A existência de dispositivos pontuais que violem a Separação dos Poderes não tem o condão de macular toda a proposta de lei, devendo apenas serem extirpados do texto.

Enfim, a matéria se restringe ao exercício de *múnus* constitucional do Município, propondo legislação para informar e orientar a comunidade escolar





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

sobre situações de risco, legando ao órgão executivo as medidas práticas para atingir essa finalidade.

Assim, entendo que a iniciativa é comum/concorrente.

5. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE

No que diz respeito ao aspecto material, observo que o art. 4º do Projeto de Lei nº 010/2023 é meramente autorizativo e tende o princípio da separação dos poderes. Assim, sugiro a edição de emenda parlamentar para alterar o referido dispositivo nos seguintes termos:

Art. 4º O Município de Aracruz adotará todas as medidas administrativas necessárias para a consecução do programa por esta Lei.

Noutro giro, observo que o art. 5º da proposição em epígrafe viola o princípio da separação dos poderes. Como cediço, é competência do chefe do Poder Executivo expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução das leis (art. 84, IV, CF/88).

Logo, ao fixar prazo para o Prefeito Municipal regulamentar o ato normativo, a proposta vulnera o sistema de freios e contrapesos. Neste sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF):

(...) o preceito legal marca prazo para que o Executivo exerça função regulamentar de sua atribuição, o que ocorre amiúde, mas não deixa de afrontar o princípio da interdependência e harmonia entre os poderes. A determinação de prazo para que o chefe do Executivo exerça função que lhe incumbe originariamente, sem que expressiva de dever de regulamentar, tenho-a por inconstitucional.

[ADI 3.394, voto do rel. min. Eros Grau, j. 2-4-2007, P, DJE de 15-8-2008.]

Assim, sugiro a edição de emenda para suprimir o art. 5º da proposta.

Por fim, considerando o disposto no art. 92, § Único, I, do Regimento Interno, que dispõe sobre o controle de apresentação de propostas, vedando o recebimento de matéria idêntica a outra já aprovada, advirto a Comissão de





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Constituição, Legislação, Justiça e Redação sobre a existência de leis municipais cujos os objetos são semelhantes, conexos e/ou idênticos.

Neste sentido, mencionamos as seguintes leis municipais:

- Lei nº 2.224/1999 – institui o Programa de Prevenção da Violência nas Escolas, prevendo o desenvolvimento de ações educativas e de valorização da vida, dirigida a crianças, adolescentes e à comunidade; implementação de ações de combate à violência; estímulo do vínculo entre comunidade e escola; capacitação de professores e servidores a fim de evitar a ocorrência de violência nas escolas;
- Leis nº 3.472/2011 e nº 4.320/2020 – preveem a realização de seminários e palestras sobre a prevenção ao uso de drogas;
- Leis nº 3.961/2015 e nº 4.462/2022 – prevê a realização de atividades relacionadas a educação e preservação ambiental;
- Lei 4.213/2018 – prevê a conscientização e a realização de debates e seminários sobre defesa civil e a prevenção de riscos e desastres;
- Lei nº 4.271/2019 – prevê a realização de debates e seminários sobre temas relacionados ao uso de drogas, doenças sexualmente transmissíveis, prostituição infantil, relacionamento familiar, prática de atividades esportivas, pedofilia e bullying;
- Lei nº 4.341/2020 – institui medidas para promover a segurança, a proteção e o combate à violência contra os profissionais do ensino, estimulando a realização de palestras e seminários voltados à eliminação da violência no ambiente escolar;
- Lei nº 4.401/2021 – prevê a promoção e a valorização das diversas culturas, a fim de combater o racismo e a discriminação;
- Lei nº 4.500/2022 – prevê a realização de palestras, campanhas e orientações sobre a proteção e a preservação do patrimônio escolar.

Posto isto, é imperioso que os parlamentares cotejem o projeto de lei em epígrafe com as normas já existentes, a fim de verificar a existência (ou não) de identidade de objetos, bem como analisar a oportunidade e a conveniência da aprovação de nova lei.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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

A Constituição 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 federal.

8. CONCLUSÃO

Ante o exposto, nos termos da fundamentação supra, entendo que o Projeto de Lei nº 010/2023 está em desconformidade com o ordenamento jurídico. Todavia, os vícios de ordem constitucional/legal são sanáveis.

Assim, opino pela **LEGALIDADE/CONSTITUCIONALIDADE** da proposta, **desde que sanados os vícios constatados nos arts. 4º e 5º da proposição, por emenda parlamentar**, consoante o Item 5 da fundamentação.

Não obstante isso, **verifico a possível existência de VÍCIO DE NATUREZA REGIMENTAL (art. 92, § Único, I, do Regimento Interno - Resolução nº 492/90)**, posto que o objeto da presente proposta é semelhante, conexo e/ou idêntico a outras leis já aprovadas pelo Legislativo Municipal, **cumprindo à Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação desta Casa de Leis cotejar o projeto de lei em epígrafe com as normas já existentes, a fim de verificar a existência (ou não) de identidade de objetos, bem como analisar a oportunidade e a conveniência da aprovação de nova lei, conforme o Item 5 da fundamentação.**





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Caso a Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação entenda que há identidade de objeto, deve aplicar por analogia o art. 91, § 3º do Regimento, determinando o arquivamento do projeto ou, alternativamente, aplicar o rito do art. 33 do RI, declarando a inadmissibilidade e com envio ao Plenário para deliberação.

S.M.J., é o parecer.

Aracruz/ES, 18 de abril 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 32003200370037003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **MAURICIO XAVIER NASCIMENTO** em 18/04/2023 15:34

Checksum: **1C243E856FE7A2EBB923A99D19B09F6CFAA32FB9E030A23744F5128AAD837BDF**

