



# *Câmara Municipal de Aracruz*

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

## PROCURADORIA

**Processo Administrativo nº:** 862/2023

**Requerente:** Vereador Carlito Candin

**Assunto:** Projeto de Lei nº 021/2023

**Parecer nº:** 052/2023

**EMENTA:** PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI. INICIATIVA DO CHEFE DO PODE EXECUTIVO. PLANTIO DA ÁRVORE SPATHODEA CAMPANULATA NO MUNICÍPIO. CONSTITUCIONALIDADE.

### 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 021/2023, de autoria do Vereador Carlito Candin, que proíbe a produção de mudas e o plantio da árvore spathodea campanulata no Município de Aracruz, e da outras providências.

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 quaisquer normas federal ou estadual 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.

Fixadas essas premissas, passo a analisar se o Município tem competência para legislar sobre a matéria em epígrafe.





# *Câmara Municipal de Aracruz*

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Nos termos do art. 23, VI, da Constituição Federal é competência comum (administrativa) da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas.

Já o art. 24, VI e VIII, da CF/88 reza que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre proteção do meio ambiente e controle da poluição (VI) e responsabilidade por dano ao meio ambiente (VIII).

Todavia, a competência legislativa concorrente não impede que o Município exerça sua atribuição legislativa suplementar (art. 30, II, da CF/88), observado o interesse local (art. 30, I, da CF/88).

Ou seja, as competências da União para legislar sobre normas gerais, bem como dos Estados e do Distrito Federal para dispor sobre normas regionais, não inibem a atuação normativa dos Municípios sobre as matérias constantes do art. 24 da Carta da República.

Neste sentido, decidiu o Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento do RE nº 586.224/SP, em sede de repercussão geral, senão, vejamos:

**1. O Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja e harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI c/c 30, I e II da CRFB) (...) (RE 586224, Rel. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 05/03/2015, DJe 07-05-2015, p. 08-05-2015)**

Logo, havendo interesse local, o Município dispõe de competência para legislar sobre proteção ao meio ambiente, desde que não contrarie a legislação estadual e federal que trata da 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.

*In casu*, o objeto principal da proposição não se enquadra no rol de matérias de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo.

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





## 5. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE

Como cediço, a legislação federal não proíbe a produção de mudas e o plantio de árvores exóticas, desde que observadas as normas restritivas que regulamentam a matéria.

Todavia, prevalece na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) entendimento no sentido de que, em matéria de proteção ao meio ambiente, pode a legislação estadual e/ou municipal ser mais restritivas do que as leis da União sobre a mesma matéria.

Vejamos:

*“(…) Como argumento final, tenho defendido, não apenas em sede acadêmica, mas também em algumas decisões que proferi já na Corte Estadual a qual pertenci, como também tive oportunidade de manifestar esse entendimento nesta Suprema Corte, no sentido de que, em matéria de proteção do meio ambiente e em matéria de defesa da saúde pública, nada impede que a legislação estadual e a legislação municipal sejam mais restritivas do que a legislação da União e a legislação do próprio Estado, em se tratando dos municípios”.*

(ADPF nº 109, Relator Ministro Ricardo Lewandowski. DJ 22/04/2009).

Ademais, 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.

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. No mesmo sentido, a temática trazida pela proposição não apresenta relação conflituosa com as normas de caráter material contidas na Constituição do Estado 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, não resta caracterizado desvio de poder ou excesso de poder legislativo.





# *Câmara Municipal de Aracruz*

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Todavia, o art. 3º do Projeto de Lei em epígrafe, ao criar nova atribuição para a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, viola o princípio da Separação dos Poderes e a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo prevista no art. 61, § 1º, da Constituição Federal.

## **Eis a jurisprudência do Pretório Excelso:**

Por tratar-se de evidente matéria de organização administrativa, a iniciativa do processo legislativo está reservada ao chefe do Poder Executivo local. Os Estados-membros e o Distrito Federal devem obediência às regras de iniciativa legislativa reservada, fixadas constitucionalmente, sob pena de violação do modelo de harmônica tripartição de poderes, consagrado pelo constituinte originário.

(ADI 1.182, rel. min. Eros Grau, j. 24-11-2005, P, DJ de 10-3-2006)

**Neste sentido, sugiro a edição de emenda parlamentar para suprimir o artigo 3º da proposição, renumerando-se os dispositivos subsequentes.**

Destarte, posto que o vício supracitado é sanável mediante a edição de emenda parlamentar supressiva, opino pela **constitucionalidade** do projeto.

## **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 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.





# *Câmara Municipal de Aracruz*

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

## 8. CONCLUSÃO

Ante o exposto, nos termos da fundamentação, entendo que o Projeto de Lei nº 021/2023, de iniciativa do Vereador Carlito Candin, está em conformidade com o ordenamento jurídico.

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

Todavia, **a fim prevenir arguição de inconstitucionalidade, recomendo a edição de emenda parlamentar a fim de suprimir o art. 3º da proposição,** consoante o Item 5 da fundamentação.

É o parecer, à superior consideração.

Aracruz/ES, 06 de junho 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 33003600340033003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **MAURICIO XAVIER NASCIMENTO** em **06/06/2023 17:35**

Checksum: **D78CA2B3953628B0DBFF04F23F7633171F5A47254966E1AAEE96646BAA6FE5B1**

