



PROCURADORIA

Processo Administrativo nº: 1135/2023

Requerente: Vereador Carlos André Franca de Souza

Assunto: Projeto de Lei nº 029/2023

Parecer nº: 123/2023

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI. INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. DECLARAÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA. REQUISITOS.

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 legislativa do Projeto de Lei nº 029/2023, de autoria do Vereador Carlos André Franca de Souza, que declara de utilidade pública municipal o Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Agricultores e Agricultoras Familiares 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 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 é inconstitucional.

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





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

para legislar sobre a matéria.

Não há qualquer obstáculo a ser invocado, eis que o Projeto de Lei em epígrafe trata de matéria da competência legislativa do Município, por se tratar de matéria de interesse local, consoante dispõe o art. 30, I, da Constituição Federal.

Logo, o Município tem competência para 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).

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





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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.

No caso em apreço, a matéria não está incluída no rol taxativo das iniciativas privativas do Prefeito Municipal (art. 61, § 1º da CF/88), de forma que a competência para dar início ao processo legislativo é comum, conforme dispõe o art. 61, *caput*, da Constituição Federal c/c com o art. 30, *caput*, da Lei Orgânica Municipal.

5. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE

Analisando o Projeto de Lei em epígrafe, observo que o objeto da presente proposição não se relaciona com a restrição a direitos fundamentais, bem como não ataca o núcleo essencial de cláusula pétrea da Constituição Federal.

Não verifico ademais 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 Espírito Santo e na Lei Orgânica do Município de Aracruz.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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 resta caracterizado desvio de poder ou excesso de poder legislativo.

Do ponto de vista da legalidade devem ser observados os requisitos exigidos pelos arts. 3º e 4º da Lei Municipal nº 4.552/2022, *in verbis*:

Art. 3º São requisitos para a concessão do Título de Utilidade Pública:

I - ser pessoa jurídica de direito privado, que exerça atividades com representação no Município de Aracruz, com ato constitutivo registrado;

II - ter personalidade jurídica e estar em pleno funcionamento;

III - ter finalidade assistencial, educacional, cultural, filantrópica, de pesquisa científica, de esporte ou meio ambiente, desde que comprovado o interesse público das atividades desenvolvidas, prestando serviços de forma perene, efetiva e desinteressada a coletividade nos termos do respectivo Estatuto;

IV - não ter fins lucrativos, não distribuir lucros, bonificações, dividendos ou quaisquer outras vantagens aos seus associados, fundadores ou mantenedores e ter o respectivo patrimônio aplicado na consecução do objetivo social;

V - ter gestão administrativa e patrimonial que garanta e preserve o interesse público;

VI - prova, em disposições estatutárias, que em caso de dissolução da entidade, os remanescentes serão destinados, preferencialmente, a entidades que tenham o mesmo objeto social, vedada a distribuição entre os associados.

Art. 4º O processo de instrução do Projeto de Lei para concessão do Título de Utilidade Pública conterà:

I - certidões que atestem a regularidade da entidade perante as Fazendas Públicas Federal, Estadual e Municipal;

II - declaração do dirigente da entidade que não remunera seus dirigentes, salvo se atuarem efetivamente na gestão executiva, respeitados como limites máximos os valores praticados pelo mercado na região correspondente à sua área de atuação, devendo seu valor ser fixado pelo órgão de deliberação com registro em Ata;

III - relatório detalhado das atividades da entidade em que fique evidenciada a





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

prestação dos serviços à coletividade, por um ano ou mais, assinado pela dirigente da entidade;

IV - cópias da Ata de eleição e da posse da diretoria da entidade;

V - cópias do documento de identidade e do cadastro de pessoa física (CPF) dos seus membros;

VI - cópia do Balanço contábil do exercício anterior e/ou cópia da última Rais e Imposto de Renda do exercício financeiro anterior;

VII - cópia autenticada do estatuto da entidade devidamente registrada em cartório e suas alterações, quando houver, ou cópia atestada pelo servidor correlacionado.

Parágrafo único. Os documentos apresentados devem ser no original ou cópia autenticada.

Compulsando a proposição legislativa, *s.m.j.*, constato que:

- 1) Trata-se de entidade de direito privado, que exerce atividades no Município de Aracruz, com ato constitutivo registrado (fls. 52/68 - Estatuto Social, art. 1^a), e está em funcionamento;
- 2) Embora não esteja expressamente consignado no Estatuto Social, da leitura do referido documento depreende-se que a entidade não tem fins lucrativos, não distribui lucros, bonificações, dividendos ou vantagens aos seus associados, fundadores ou mantenedores, bem como tem o patrimônio aplicado na consecução do objetivo social;
- 3) Em caso de dissolução da entidade, os remanescentes serão destinados, preferencialmente, a entidades que tenham o mesmo objeto social, vedada a distribuição entre os associados (fls. 52/68 – Estatuto Social, Art. 72);
- 4) Constam certidões que atestam a regularidade da entidade perante as Fazendas Públicas federal, estadual e municipal (fls.30/32). **Entretanto, as referidas certidões já venceram,**





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

sendo necessário a juntada de documentos atualizados;

- 5) Há declaração de que a entidade não remunera os dirigentes, salvo se atuarem na gestão executiva (fl. 08);
- 6) Foi juntada da ata de eleição e posse da diretoria (fls. 10/22);
- 7) Consta cópia do documento de identidade e CPF dos membros da diretoria (fls.23/45);
- 8) Foi juntado o Balanço Patrimonial do exercício anterior (fls. 46/51)
- 9) Consta cópia autenticada do Estatuto Social registrado em cartório (fls. 52/68);

Especificamente quanto ao requisito previsto no art. 3º, III, da Lei nº 4.552/2022, verifico que a entidade tem finalidade assistencial. **Todavia, entendo que é demasiadamente subjetiva a análise da parte final do quesito, que trata da necessidade de caracterização de “interesse público das atividades desenvolvidas, prestando serviços de forma perene, efetiva e desinteressada a coletividade nos termos do respectivo Estatuto”.**

No entendimento da Procuradoria Legislativa, trata-se de análise do mérito administrativo/legislativo, que não está inserido na competência legal desta assessoria jurídica, cabendo tal *mister* ao gestor público e ao legislador, especialmente considerando que nos termos do art. 1º do Estatuto Social, o Sindicato **“é constituído para fins de estudo, coordenação, representação e defesa dos direitos e interesses individuais ou coletivos da categoria profissional dos trabalhadores rurais agricultores e agricultoras familiares, integrantes do plano da Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares do Estado do Espírito Santo – FETADES e da Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares - CONTAG”**.

No mesmo sentido, no tange ao requisito previsto no art. 3º, V, da Lei nº





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

4.552/22, pelos motivos supracitados, entendo que não cumpre a Procuradoria avaliar se a gestão administrativa e patrimonial da entidade garante e preserva o interesse público. Trata-se de análise do mérito administrativo/legislativo, que não se insere no conhecimento técnico desta assessoria jurídica, cabendo tal *mister* ao gestor e ao legislador, que podem consultar a assessoria contábil/financeira, para formar sua convicção.

Lado outro, por se tratar de requisito objetivo, **entendo que a exigência prevista no art. 4º, III, não foi cumprida**, visto que o relatório (fl. 09) deixa de evidenciar a prestação de serviços à coletividade, por um ano ou mais. O documento traz apenas um rol de serviços supostamente prestados aos sindicalizados, não demonstrando a realização em prol da coletividade, de forma *perene* efetiva e desinteressada.

Noutro giro, verifico que entidade em epígrafe não se enquadra nas vedações previstas no art. 6º da referida Lei.

Destarte, *s.m.j.*, **entendo que o projeto de lei não preenche o requisito do art. 4º, III, da Lei Municipal nº 4.552/22**, de forma a assegurar a concessão do título de utilidade pública ao Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Agricultores e Agricultoras Familiares de Aracruz.

Assim, opino pela ilegalidade da proposição.

Todavia, o vício constatado pode ser sanado mediante a apresentação de relatório detalhado os serviços de interesse público efetivamente prestados em favor da coletividade, de forma desinteressada, sem prejuízo da avaliação pelos parlamentares do preenchimento das condições previstas no art. 3º, III e V, da Lei Municipal nº 4.552/22.

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





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

a maioria absoluta dos vereadores.

7. DA TÉCNICA LEGISLATIVA

A CF/88 instituiu, no art. 59, § Único, a edição de lei complementar sobre elaboração, alteração, redação e consolidação das leis. A LC nº 95/98, atendeu essa determinação de organização do ordenamento jurídico. Analisando os autos, verifico que a proposta está em conformidade a referida norma federal.

8. CONCLUSÃO

Ante o exposto, nos termos da fundamentação supra, entendo que o Projeto de Lei nº 029/2023, de autoria do Vereador Carlos André Franca de Souza, está em desconformidade com o disposto na Lei Municipal nº 4.552/2022.

Assim, opino pela **ILEGALIDADE** da proposta.

Todavia, **o vício constatado pode ser sanado mediante a apresentação de relatório detalhado os serviços de interesse público efetivamente prestados em favor da coletividade, de forma desinteressada, sem prejuízo da avaliação pelos parlamentares do preenchimento das condições previstas no art. 3º, III e V, da Lei Municipal nº 4.552/22.**

Por fim, ressalto que é necessária a atualização das certidões de regularidade perante as Fazendas Públicas Federal, Estadual e Municipal, **sob pena de ilegalidade.**

É o parecer, à superior consideração.

Aracruz/ES, 03 de outubro de 2023.

MAURICIO 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 37003000310035003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **MAURICIO XAVIER NASCIMENTO** em **03/10/2023 16:06**

Checksum: **613560499B2D5910F7CF4DAF9D0E9772E55148AC0C7D5E4792B06ABE7C142DB4**

