



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROCURADORIA

Processo Administrativo nº: 237/2023

Requerente: Alcihélio Lima de Negreiros

Assunto: PLL nº 003/2023

Parecer nº: 062/2024

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI. INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. CRIA O PIPÓDROMO NO MUNICÍPIO DE ARACRUZ. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação da Presidência desta Câmara Municipal para que a Procuradoria Legislativa se manifeste sobre a constitucionalidade, legalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 003/2023, de autoria do ex-vereador Alcihélio Lima de Negreiros, que cria o “Pipódromo” no Município de Aracruz e dá 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 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 colegiadamente deliberar sobre a constitucionalidade, legalidade e o mérito (oportunidade e conveniência) das proposições**, sem prejuízo do ulterior controle pelo 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 tão somente a análise da constitucionalidade, legalidade e a técnica legislativa das propostas, evitando-se manifestar-se sobre outras questões (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 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 análise da competência do Município para legislar sobre a matéria.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Nos termos dos arts. 6º e 217, § 3º, da Constituição Federal, o lazer e as práticas desportivas, formais e não formais, são direitos sociais que devem ser incentivados pelo Poder Público.

Já o art. 30, I e II, da CF/88, como visto, dispõe que compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local.

Posto isto, entendo 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).

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.





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 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.

Analisando o objeto do presente Projeto de Lei verifico que a proposição cria o “Pipódromo” no Município de Aracruz, compelindo o Prefeito Municipal a destinar uma área para a instalação do referido equipamento público.

No nosso entendimento, a proposta interfere diretamente na gestão administrativa do Município ao determinar a destinação de área pública para a instalação do Pipódromo.

A proposta atribui ao Executivo a prática de atos inerentes à administração, adentrando indevidamente no planejamento, na organização e gestão da cidade.

Nos termos da art. 84, II, da Constituição e do art. 55, II, da Lei Orgânica, compete ao chefe do Poder Executivo a direção superior da administração pública com o auxílio dos Secretários Municipais.

Eis o teor do art. 55, II e IV, da LOM:





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Art. 55. Ao Prefeito Municipal compete, privativamente:

(...)

II - exercer a direção superior da administração pública com o auxílio dos Secretários Municipais;

(...)

IV - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal;

Como se vê, a gestão do patrimônio público e a disciplina do uso de bens públicos são assuntos da administração ordinária do Município, estando no círculo da reserva da Administração, consistente nas matérias que são da alçada privativa do Chefe do Poder Executivo, imunes à intervenção do Poder Legislativo.

A divisão funcional do poder (separação de poderes) é tradicional pedra fundamental do Estado de Direito assentado na ideia da repartição das funções estatais e sua entrega a órgãos que as exercem com independência e harmonia, vedando interferências indevidas de um sobre o outro. Todavia, o exercício dessas atribuições nem sempre é fragmentado e estanque, pois, observa a doutrina que:

“O princípio da separação dos poderes (ou divisão, ou distribuição, conforme a terminologia adotada) significa, portanto, entrosamento, coordenação, colaboração, desempenho harmônico e independente das respectivas funções, e ainda que cada órgão (poder), ao lado de suas funções principais, correspondentes à sua natureza, em caráter secundário colabora com os demais órgãos de diferente natureza, ou pratica certos atos que, teoricamente, não pertenceriam à sua esfera de competência” (J. H. Meirelles Teixeira. *Curso de Direito Constitucional*, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, p. 585).

Portanto, a proposição em epígrafe invade a reserva da Administração, disciplinando assunto que não se insere no feixe das competências do Legislativo.

Saliente-se, ademais, que o Parágrafo Único do art. 3º do PL cria novas atribuições para órgãos e servidores de órgãos do Poder Executivo, que será responsável pela gestão do equipamento público.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Ante o exposto, entendo que o Projeto de Lei ao criar no âmbito do Poder Executivo atribuição de disponibilização de local próprio para soltar pipas, invade esfera de competência do Poder Executivo, sendo que a criação, estruturação, atribuição e extinção das unidades administrativas é atribuição privativa do Prefeito.

5. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE

Como visto no item anterior, ao dispor sobre a organização administrativa do Poder Executivo e ao criar obrigações para órgãos e servidores, a proposição apresenta vício formal e material, violando o princípio da Separação dos Poderes.

Nessa toada, o sedimentado entendimento do Pretório Excelso:

As restrições impostas ao exercício das competências constitucionais conferidas ao Poder Executivo, incluída a definição de políticas públicas, importam em contrariedade ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes. [ADI 4.102, rel. min. Cármen Lúcia, j. 30-10-2014, P, *DJE* de 10-2-2015.]

Processo legislativo dos Estados-membros: absorção compulsória das linhas básicas do modelo constitucional federal entre elas, as decorrentes das normas de reserva de iniciativa das leis, dada a implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos poderes: jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal. [ADI 637, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 25-8-2004, P, *DJ* de 1º-10-2004.]

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





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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.]

É inconstitucional qualquer tentativa do Poder Legislativo de definir previamente conteúdos ou estabelecer prazos para que o Poder Executivo, em relação às matérias afetas a sua iniciativa, apresente proposições legislativas, mesmo em sede da Constituição estadual, porquanto ofende, na seara administrativa, a garantia de gestão superior dada ao chefe daquele Poder. Os dispositivos do ADCT da Constituição gaúcha, ora questionados, exorbitam da autorização constitucional de auto-organização, interferindo indevidamente na necessária independência e na harmonia entre os Poderes, criando, globalmente, na forma nominada pelo autor, verdadeiro plano de governo, tolhendo o campo de discricionariedade e as prerrogativas próprias do chefe do Poder Executivo, em ofensa aos arts. 2º e 84, II, da Carta Magna. [ADI 179, rel. min. Dias Toffoli, j. 19-2-2014, P, *DJE* de 28-3-2014.]

Posto isto, entendo que a proposição em epígrafe é **inconstitucional** por violar o princípio da Separação dos Poderes (art. 2º da CF/88).

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 estabeleceu, no § 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. Compulsando aos autos verifico que o projeto está em conformidade com a referida legislação.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

8. CONCLUSÃO

Ante o exposto, nos termos da fundamentação supra, entendo que o Projeto de Lei nº 003/2023 viola a iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, CF/88) e vulnera o princípio da Separação dos Poderes (art. 2º, CF/88).

Assim, opino pela **INCONSTITUCIONALIDADE** da proposição.

É o parecer, à superior consideração.

Aracruz/ES, 10 de abril 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 310032003800350033003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **MAURICIO XAVIER NASCIMENTO** em 10/04/2024 14:54

Checksum: **00A42968CDB5F20269D88E43960547E7F25D86667D85DE0F41BB02704BB6235B**

