



PROCURADORIA-GERAL

Processo Administrativo nº: 2.271/2025

Autoria: Vereador Daniel Caldas Soares Ferreira

Assunto: Projeto de Lei nº 040/2025

Parecer nº: 118/2025

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. LEI DE INICIATIVA DO LEGISLATIVO. DISPÕE SOBRE O USO DE ESPAÇOS PÚBLICOS POR PARTICULARS. PROFISSIONAIS DE EDUCAÇÃO FÍSICA. ATIVIDADES FÍSICAS E ESPORTIVAS. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. RELATÓRIO.

Trata-se de solicitação do Vereador José Edilson Spinassé, relator da proposição na Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação, para que esta Procuradoria Legislativa se manifeste sobre a constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei nº 040/2025, de autoria do Vereador Daniel Caldas Soares Ferreira, que dispõe sobre o uso de espaços públicos por profissionais de Educação Física para fins de orientação, acompanhamento e treinamento de atividades físicas e esportivas.

É o breve relatório.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPIRITO SANTO

2. FUNDAMENTAÇÃO.

2.1. 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 facultativos e não vinculantes, visto que os parlamentares – através das Comissões e do Plenário – têm soberania para decidir colegiadamente sobre a constitucionalidade, legalidade e o mérito 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 (estranghas à sua especialidade) ou adentrar o mérito legislativo.

2.2. DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO MUNICÍPIO.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPIRITO SANTO

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





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPIRITO SANTO

De acordo com o art. 21, VI a IX da Lei Orgânica do Município de Aracruz (LOM),

Art. 21. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, dispor sobre as matérias de competência do Município e especialmente:

[...]

VI - dispor sobre o uso de bens municipais;

VII - alienação, cessão, permuta ou arrendamento de imóveis públicos; (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 26/2023)

VIII - autorizar a aquisição de bens imóveis, salvo quando se tratar de doação sem encargo;

IX - criar, alterar e extinguir cargos públicos e fixar os respectivos vencimentos;

Denota-se que a regência dos bens públicos passa pelo Poder Legislativo Municipal, desde a sua utilização até a alienação. No caso em tela, vale destacar o **inc. VI do art. 21 da LOM**, o qual estabelece que compete à Câmara Municipal dispor sobre a utilização dos bens municipais, o que se amolda com os termos da proposição.

Destarte, entendo que o Município é competente para legislar sobre o uso dos bens municipais.

2.3. 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 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





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPIRITO SANTO

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 de iniciativa privativa do Presidente da República, é de reprodução obrigatória (no que couber) em âmbito municipal em decorrência do 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 Constituição Federal** e no **art. 95, § 2º e 30 da Lei Orgânica**.

Posto isto, cumpre verificar se a proponente tem competência para dar início ao processo legislativo no presente caso.

Analisando o objeto do presente Projeto de Lei, verifico que a proposição autoriza o uso de espaços públicos situados em praças, parques, áreas verdes, quadras esportivas, academias ao ar livre e demais equipamentos públicos do Município de Aracruz para a prestação de serviços de orientação, acompanhamento e treinamento de atividades físicas e esportivas por profissionais de Educação Física.

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

Nos termos da **art. 84, II, da Constituição Federal** e do **art. 55, II e IV, 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 Lei Orgânica**:





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPIRITO 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.

Inclusive, o **art. 70 da LOM** reza que:

Art. 70. Cabe ao Prefeito a administração dos bens municipais, respeitada a competência da Câmara quanto àqueles empregados em seus serviços.

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, pois, à luz do sistema constitucional brasileiro, entende-se que o **§ 1º, II, do art. 61 da Carta da República, em sua alínea 'b'**, veda ao Poder Legislativo iniciar projetos de lei sobre o uso de bens públicos, considerando que a estipulação de





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPIRITO SANTO

regras a respeito da disposição de bens públicos é matéria essencialmente administrativa, mormente se considerar que o Poder Legislativo não possui o domínio ou gestão sobre os aduzidos bens, conforme o **art. 70 da Lei Orgânica**.

Quer dizer, o referido dispositivo legal é claro ao estabelecer que compete ao Prefeito Municipal a administração ou gestão dos bens públicos municipais, no que, por óbvio, inclui-se a decisão de conceder ou não a autorização de uso dos bens públicos pelos profissionais de educação física, após sopesar o interesse público da medida.

Indo além, quando versa sobre o uso dos bens públicos por terceiros, o **art. 74 da Lei Orgânica** evidencia que será feito mediante concessão, permissão ou autorização, quando devidamente caracterizado o interesse público. No caso em testilha, considerando que o Poder Executivo possui a competência de cuidar da organização e gestão dos bens públicos, também figura como responsável pela aferição do interesse público, muito embora louvável, nesse particular, a proposição de autoria do vereador.

Sobre o tema, citam-se 02 (duas) decisões que asseveram que não cabe ao parlamento a iniciativa de proposições que tratem da gestão de bens públicos do Poder Executivo, dada a reserva administrativa e o princípio republicano da separação de poderes (**art. 2º da Constituição Federal**):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 5.670, DE 17 DE MAIO DE 2021, DO MUNICÍPIO DE MAUÁ E COM ORIGEM NA CÂMARA DE VEREADORES, A QUAL ALTERA A REDAÇÃO DO ARTIGO 7º DA LEI Nº 4.449, DE 22 DE JULHO DE 2009, DO MESMO MUNICÍPIO E QUE, POR SUA VEZ, DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO PROGRAMA "ADOTE UMA PRAÇA" NO MUNICÍPIO DE MAUÁ – **LEI IMPUGNADA QUE, AO AUTORIZAR EXPLORAÇÃO DE ESPAÇO PUBLICITÁRIO NA PRAÇA MUNICIPAL ADOTADA, ACABOU POR DISPOR SOBRE A FORMA DE UTILIZAÇÃO DE BEM PÚBLICO E IMPÔS AO PODER EXECUTIVO OBRIGAÇÃO DE REGULAMENTAR A SI PRÓPRIA NO PRAZO DE 120 DIAS – INTERFERÊNCIA EM ATOS DE PLANEJAMENTO, ORGANIZAÇÃO E GESTÃO ADMINISTRATIVA, MATÉRIA CUJA INICIATIVA LEGISLATIVA É RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO** – VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS II, XIV E XIX, ALÍNEA A, E 144 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – AÇÃO PROCEDENTE. (TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 23464741920238260000 São Paulo, Relator.: Matheus Fontes, Data de Julgamento: 19/06/2024, Órgão Especial, Data de Publicação: 25/06/2024)





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPIRITO SANTO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SANTO ÂNGELO. LEI MUNICIPAL Nº 4.409/2021. INICIATIVA PARLAMENTAR. CESSÃO DE USO GRATUITA E PERPÉTUA. LOTE EM CEMITÉRIO PÚBLICO. DOADOR DE ÓRGÃOS. BENS PÚBLICOS. VÍCIO DE INICIATIVA. SEPARAÇÃO DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. RENÚNCIA DE RECEITA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. 1. Lei nº 4 .409/2021, do Município de Santo Ângelo, que dispõe sobre a cessão de uso perpétuo de lote para sepultamento à pessoa que tiver doado, por ato próprio ou por meio de seus familiares ou responsáveis, órgãos ou tecidos corporais para transplante médico 2. Lei de origem parlamentar. **A concessão de uso de bens municipais é matéria de competência legislativa privativa do Chefe do Executivo Municipal, pois está contida no conceito de organização e funcionamento da Administração.** Violação do disposto nos arts . 8º, 60, II, d, e 82, II, III e VII, todos da CE /89. **A gestão dos bens públicos é matéria essencialmente administrativa, que se insere no rol das competências reservadas ao Poder Executivo. Colisão com o Princípio da Separação dos Poderes (art. 10 da CE/89). Verificada inconstitucionalidade formal por víncio de iniciativa.** 3. Lei que cria obrigação de dispor de bem público de forma gratuita e perpétua, privando a Administração da receita decorrente de eventuais preços públicos cobrados para uso desses espaços. Inconstitucionalidade material por afronta ao art. 154, I e II, da CE/89, e art. 113 do ADCT. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (TJ-RS - ADI: 00261576820218217000 PORTO ALEGRE, Relator.: Eduardo Uhlein, Data de Julgamento: 10/12/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 20/01/2022).

Por conseguinte, entendo que o Projeto de Lei em exame, ao dispor sobre a autorização do uso de bens públicos do Município de Aracruz para a prestação de serviços de orientação, acompanhamento e treinamento de atividades físicas e esportivas por profissionais de Educação Física, invade esfera de competência do Poder Executivo, sendo que a disciplina do uso de bens municipais é matéria de competência legislativa privativa do Chefe do Executivo Municipal, pois está contida no conceito de organização e funcionamento da Administração.

Então, reputo que a proposição em epígrafe é **inconstitucional** por violar o princípio da Separação dos Poderes (**art. 2º da Constituição Federal**).

3. 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.

4. DA TÉCNICA LEGISLATIVA.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPIRITO SANTO

A Constituição 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. Compulsando aos autos verifico que o projeto está em conformidade com a referida legislação.

5. CONCLUSÃO.

Ante o exposto, nos termos da fundamentação supra, entendo que o Projeto de Lei nº 040/2025 viola a iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo consoante o disposto no **art. 61, § 1º, II, b, da CF/88**, e vulnera o Princípio da Separação dos Poderes (**art. 2º da Constituição Federal**).

Assim, em que pese o opiniamento da Procuradoria pela **INCONSTITUCIONALIDADE** da proposição, sugerimos que a proposta seja encaminhada como anteprojeto ao Executivo.

É o parecer, *s.m.j.*, à superior consideração.

Aracruz/ES, 04 de agosto de 2025.

assinado eletronicamente
ALINE MARIA GRATZ
Procuradora-Geral – mat. 900288
OAB/ES 10.951

assinado eletronicamente
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 33003300370039003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Aline Maria gratz** em **04/08/2025 12:49**

Checksum: **D73A3BA84F00303E1DF7C39BBA3201153A53AA4D6B6E3596963993BBB7986BC4**

Assinado eletronicamente por **MAURICIO XAVIER NASCIMENTO** em **04/08/2025 12:51**

Checksum: **8C684A03CB7640B767AFD70AC20AB9056B0A479F949A036DD4DF0890C445DA28**



Autenticar documento em <https://aracruz.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 33003300370039003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.