



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROCURADORIA

Processo Administrativo nº: 3316/2025

Requerente: Vereador Sebastião Sfalsin do Nascimento

Assunto: PLL nº 060/2025

Parecer nº: 187/2025

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. AUTORIZA O USO DE DRONES NAS AÇÕES DE COMBATE AO AEDES AEGYPTI. LEI AUTORIZATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE.

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 técnica legislativa do Projeto de Lei nº 060/2025, de autoria do vereador Sebastião Sfalsin do Nascimento, que autoriza a utilização de drones nas ações de combate ao mosquito aedes aegypti, bem como em outras atividades de interesse público.

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 facultativos e não vinculantes, posto que os parlamentares – através das Comissões Temáticas e do Plenário – têm soberania para decidir sobre a constitucionalidade, legalidade e o mérito (oportunidade e conveniência) das proposições legislativas, 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 (Lei nº 8.906/94). 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.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Fixadas essas premissas, passamos a verificar se o Município tem competência para legislar sobre a matéria.

A validade de qualquer norma municipal pressupõe, primeiramente, que o ente federativo detenha competência para legislar sobre a matéria. A Constituição adota um modelo de federalismo cooperativo, no qual as competências são distribuídas entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A proteção da saúde e do meio ambiente são matérias de competência material comum a todos os entes federativos, conforme dispõe o art. 23, II e VI, da CF/88. Como visto, no plano da competência legislativa, o art. 30, I e II, da Carta Magna atribui aos Municípios a prerrogativa de "legislar sobre assuntos de interesse local" e "suplementar a legislação federal e a estadual no que couber".

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) reconhece a competência municipal para legislar sobre questões de saúde e meio ambiente, desde que o regramento se atenha ao interesse predominantemente local e seja harmônico com as normas gerais editadas pela União e pelos Estados.

No caso em tela, a matéria versada no PLL nº 060/2025 – combate a vetor de doenças endêmicas que afeta diretamente a população local – enquadra-se no conceito de "interesse local".

Ante o exposto, conclui-se que o Município possui competência legislativa para dispor 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, e 165 da CF/88:





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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.

Os referidos comandos constitucionais, que explicitam as leis de iniciativa privativa do Presidente da República, são 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 CF e no art. 95, § 2º e 30 da LOM.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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

Como visto, o art. 61, § 1º, II, c e e, da Constituição Federal, dispõe que são de iniciativa exclusiva do Presidente da República – e, por simetria, do Prefeito Municipal – as leis que disponham sobre servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos e a criação, estruturação e atribuições de órgãos da administração pública.

O projeto em epígrafe, embora de autoria parlamentar, imiscui-se de forma direta e incisiva na organização e no funcionamento da administração municipal, usurpando a competência privativa do chefe do Poder Executivo, ditando inclusive a forma de execução de serviços públicos.

Primeiramente, o projeto cria e detalha novas atribuições para órgãos do Poder Executivo. A título de exemplo, o art. 5º, § 1º, determina que relatórios, imagens e vídeos "serão encaminhados à secretaria municipal competente (...) para a formação de um banco de dados geoespecializado". Já o art. 6º estabelece que o proprietário do imóvel "será identificado e notificado pela autoridade municipal competente".

Tais disposições não constituem meras diretrizes, mas sim comandos operacionais que reestruturam a forma de atuação das secretarias municipais, impondo-lhes novas rotinas, procedimentos e obrigações.

Como sabido, o vício de iniciativa é um defeito de constitucionalidade formal de natureza insanável. Conforme entendimento do STF, a sanção do projeto pelo chefe do Executivo não convalida o defeito de origem, uma vez que a prerrogativa da iniciativa legislativa é irrenunciável e visa a resguardar o equilíbrio e a independência entre os Poderes.

A usurpação da competência privativa representa uma violação direta ao princípio da separação dos poderes, cláusula pétreia da Constituição.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

A inconstitucionalidade formal se agrava ao se analisar a amplitude do PL. Além do combate ao *aedes aegypti*, o art. 2º, II, autoriza o uso de drones para finalidades distintas, como a "atualização de cadastro construtivo para fins de regulamentação de cobrança de IPTU" e a "fiscalização urbanística e ambiental".

A proposição, portanto, não se limita a criar uma nova ferramenta para a Secretaria de Saúde. Impõe um novo modelo de gestão e fiscalização a múltiplas pastas (Fazenda, Obras e Meio Ambiente). Essa ingerência na organização e no funcionamento da administração municipal reforça a violação da competência exclusiva do Prefeito, a quem cabe a prerrogativa de avaliar a conveniência, a oportunidade e a alocação de recursos para a reestruturação de tais atividades.

Ao detalhar o uso de drones para fins tributários e de planejamento urbano, o projeto ultrapassa a mera autorização genérica e adentra no mérito da gestão administrativa, consolidando a inconstitucionalidade.

Adicionalmente, cumpre natureza "autorizativa" da proposta de lei, o que reforça o vício de iniciativa. O projeto utiliza verbos como "autorizar" para permitir que o Executivo adote medidas que já se inserem em sua esfera de competência.

Conforme a jurisprudência do STF, as chamadas "leis autorizativas" são inconstitucionais quando versam sobre matérias de competência privativa do chefe do Poder Executivo.

A Administração Pública não necessita de autorização legislativa para desempenhar funções que já lhe são inerentes por força de mandamentos constitucionais e legais. Ao editar uma lei que meramente "autoriza" o Executivo a praticar um ato de gestão, o Legislativo interfere indevidamente na esfera de discricionariedade do Executivo, violando o princípio da separação dos poderes.

Afinal, a decisão sobre a conveniência e a oportunidade de utilizar drones, alocar recursos para sua aquisição e definir os protocolos de uso são atos de gestão típicos, inseridos na reserva de administração do Prefeito.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

O STF entende que o fato de a lei impugnada ser meramente autorizativa não lhe retira a constitucionalidade. Logo, a natureza autorizativa do PLL nº 060/2025 não afasta o vício de iniciativa, pelo contrário, a caracteriza sob uma ótica específica, consolidando a constitucionalidade formal da proposição.

Pelo exposto, entendo que a proposição padece de **vício de iniciativa insanável**, por ser autorizativo, bem como por dispor sobre a organização e as atribuições de órgãos da administração pública municipal – matérias de competência privativa do Prefeito –, vulnerando o princípio da separação dos poderes e a reserva da administração.

5. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE

Análise prejudicada, em razão da constitucionalidade formal.

6. DO PROCEDIMENTO DE DELIBERAÇÃO

Análise prejudicada, em razão da constitucionalidade formal.

7. DA TÉCNICA LEGISLATIVA

Análise prejudicada, em razão da constitucionalidade formal.

8. CONCLUSÃO

Diante do exposto, nos termos da fundamentação supra, entendo que o Projeto de Lei nº 060/2025, de iniciativa do Poder Legislativo, contém **vício de constitucionalidade formal e insanável**.

É o parecer, à superior consideração.

Aracruz/ES, 07 de outubro de 2025.

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 330038003000320034003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **MAURICIO XAVIER NASCIMENTO** em 07/10/2025 13:31

Checksum: **CF601DBB3A2DAEFD05B213704C4B48EF5241501ECDC08349891D4DF9CC3D9C61**



Autenticar documento em <https://aracruz.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 330038003000320034003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.