



PROCURADORIA

Processo Administrativo nº: 496/2023

Requerente: Vereadora Etienne Coutinho Musso

Assunto: PLL nº 007/2023

Parecer nº: 077/2024

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. IDENTIFICAÇÃO DE ACOMPANHANTES DE IDOSO. VÍCIO DE INICIATIVA. SEPARAÇÃO DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação da Presidência desta Casa de Leis para que esta Procuradoria Legislativa se manifeste sobre a constitucionalidade, legalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 007/2023, de autoria da vereadora Etienne Coutinho Musso, que dispõe sobre o cartão de identificação para os cuidadores de pessoas com deficiência e de pessoas idosas no Município de Aracruz, bem como sobre as emendas parlamentares propostas.

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 elaborados pelos procuradores são facultativos e não vinculantes, posto que os parlamentares – através das Comissões e do Plenário – têm soberania para decidir sobre a constitucionalidade, a 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.

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, 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.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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

Nos termos do art. 22, I e XXV, da Constituição Federal compete privativamente à União legislar sobre direito civil e registros públicos.

Logo, a questão da identificação cível, no entendimento do constituinte, é matéria de interesse nacional, visto que seria concebível que sua normatização pudesse ser diferente em cada estado ou município.

Nessa ótica, a exigência de conformação legislativa uniforme da matéria no território nacional emerge da própria finalidade social da manutenção de registros públicos – conferir autenticidade, publicidade, segurança e, conseqüentemente, eficácia a situações e fatos reconhecidos como juridicamente relevantes.

Ao fixar a competência privativa da União no tocante à natureza, à forma, à validade e aos efeitos dos registros públicos em geral e, de documentos de identificação, a Constituição constrange os Estados, o DF e os Municípios à observância do quanto disciplinado pela União sobre a matéria.

Isto posto, entendo o Município que não 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





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

- 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 no presente caso.

Ainda que se defenda que a proposição em epígrafe não cria propriamente documento de identificação, é preciso observar que a proposta afeta diretamente a organização administrativa do Poder Executivo, posto que cria novas atribuições a órgãos da Prefeitura, prazos e despesas ao erário municipal, violando o princípio da separação dos poderes.

Embora a proposta não indique expressamente qual órgão municipal será responsável pela emissão do referido documento, é intuitivo concluir que a





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

incumbência ficará sob a responsabilidade do Poder Executivo, que tem a atribuição constitucional de executar as políticas públicas.

É inegável que o PL cria novas atribuições para Administração e servidores.

Destarte, entendo que a proposição padece de inconstitucionalidade formal por violação ao art. 61, § 1º, II, *b e e*, da Constituição Federal, bem como do princípio da separação dos poderes.

Neste sentido, a jurisprudência do STF:

É indispensável a iniciativa do chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/2001, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelam as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação.

[ADI 3.254, rel. min. Ellen Gracie, j. 16-11-2005, P, DJ de 2-12-2005.]

= AI 643.926 ED, rel. min. Dias Toffoli, j. 13-3-2012, 1ª T, DJE de 12-4-2012

Posto isto, embora intenção seja louvável, vislumbro a existência de vício de iniciativa.

5. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE

Como visto nos itens anteriores, o Município não tem competência para legislar sobre direito civil e registros públicos. Não bastasse isso, a proposta de lei interfere na organização administrativa do Poder Executivo e cria novas atribuições para órgãos e servidores da Administração, violando a iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, insculpida no art. 61, § 1º, II, da Constituição, bem como o princípio da Separação dos Poderes.

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.**





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

7. DA TÉCNICA LEGISLATIVA

A Constituição Federal estabeleceu, no Parágrafo Único do art. 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 a referida norma.

8. CONCLUSÃO

Ante o exposto, nos termos da fundamentação supra, entendo que o Projeto de Lei nº 007/2023, assim como as emendas parlamentares apresentadas, estão em desconformidade com o ordenamento jurídico.

Logo, opino pela **INCONSTITUCIONALIDADE** da proposta.

É o parecer, à superior consideração.

Aracruz/ES, 13 de maio 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 310034003000310034003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **MAURICIO XAVIER NASCIMENTO** em 13/05/2024 20:17

Checksum: **456A05E09C02915CA55E5DD8EE166CB7B4E870FCD22748EE05693F8FDAE03444**

