



CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Serra, 04 de outubro de 2022.

De: Procuradoria Geral

Para: Presidência

Referência:

Processo nº 1219/2022

Proposição: Projeto Indicativo nº 20/2022

Autoria: DR. WILLIAM MIRANDA

Ementa: Projeto Indicativo Nº 20/2022 - Cria o selo anticorrupção a ser concedido pela prefeitura Municipal, às empresas que adotem os programas de integridade.

DESPACHO ELETRÔNICO DE DOCUMENTOS

Fase Atual: Distribuir proposição ao Procurador para elaboração de parecer

Ação realizada: Parecer Emitido

Descrição:

PROCESSO Nº.: 1.219/2022

PROJETO INDICATIVO Nº.: 20/2022

REQUERENTE: Vereador Dr.º William Miranda

ASSUNTO: Projeto Indicativo que dispõe sobre a criação de selo anticorrupção a ser concedido pela Prefeitura de Serra/ES às empresas que adotem programas de integridade.

PARECER Nº.: 540/2022

EMENTA: Selo. Anticorrupção. Integridade. Constitucionalidade. Contratação. Interesse Local. Iniciativa do Executivo. Competência Suplementar. Prosseguimento Parcial.

PARECER DA PROCURADORIA GERAL

1 - RELATÓRIO

A eminente Presidência desta Casa Legislativa encaminhou-nos, consoante disposição do artigo 139 c/c artigo 117, inciso XVII, da Resolução Municipal nº.: 278/2020^[1], o Processo



Autenticar documento em <http://www3.camaraserra.es.gov.br/spl/autenticidade> com o identificador 3100320039003400380038003A005400, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

em epígrafe para análise e emissão do respectivo Parecer Jurídico, com a apreciação de seus aspectos legais e constitucionais, oportunizando assim a continuidade de sua tramitação.

Até o presente momento os Autos são compostos de Minuta de Projeto Indicativo e despachos de encaminhamento para elaboração de Parecer Jurídico prévio.

O Projeto Indicativo de Lei, por sua vez, de autoria do ilustríssimo e emérito Vereador **DR.º WILLIAM MIRANDA**, tem como objeto a criação de selo anticorrupção a ser concedido pela Prefeitura de Serra/ES às empresas que adotem programas de integridade.

A justificativa[2] apresentada, pelo douto Vereador, se resume ao estímulo à realização das melhores práticas para efetivação de valores contra a corrupção.

Para tanto, dispõe que se encontra vigente no país a Lei Federal nº.: 12.846/2013 (munida de mecanismos preventivos e repressivos à corrupção), a qual é regulamentada pelo Decreto Federal nº.: 8.420/15[3], onde o Município deveria adotar os mesmos critérios legais da Portaria da Controladoria Geral da União nº.: 909/2015, em especial, programas de integridade avaliados mediante relatório de perfil e de conformidade.

Nestes termos, relatado o feito na forma dos parágrafos anteriores, passo a opinar.

2 - FUNDAMENTAÇÃO

2.1 – Natureza Jurídica do Parecer

O Parecer corresponde a manifestação enunciativa, com finalidade precípua de auxiliar tecnicamente a autoridade solicitante, possuindo, portanto, caráter estritamente opinativo e orientador, consoante disposto no Anexo VI, Item 7.1 da Lei Municipal nº.: 2.656/2003.

Quanto ao seu objeto, a análise se restringirá aos aspectos legais e documentações carreadas, até o presente momento, nos autos em testilha, não cabendo a este órgão se imiscuir em questões meritórias ou discricionárias do Ordenador de Despesas.

Em arremate, consignamos que a emissão do parecer não representa impedimento a eventuais consultas e análises jurídicas suscitadas supervenientemente pelas Comissões, Mesa Diretora ou Presidência desta Cassa Legislativa.

2.2 – Da Legalidade e da Constitucionalidade

O controle de constitucionalidade consubstancia mecanismo importante à verificação da compatibilidade entre a lei ou qualquer ato normativo infraconstitucional à Carta Magna, apurando-se o fundamento de validade desta em face do ordenamento jurídico. Com relação ao tema, o autor Flávio Martins[4] apresenta um conceito elucidativo:





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Controle de constitucionalidade consiste na verificação da compatibilidade das leis e dos atos normativos com a Constituição. Decorre da supremacia formal da Constituição sobre as demais leis do ordenamento jurídico de um país. Ora, se a Constituição é a lei mais importante do ordenamento jurídico, sendo o pressuposto de validade de todas as leis, para que uma lei seja válida precisa ser compatível com a Constituição. Caso a lei ou o ato normativo não seja compatível com a Constituição, será inválido, inconstitucional.

Ultrapassada esta premissa, destaca-se que a aferição da constitucionalidade pode se dar sob o prisma material e formal.

O **controle material** de constitucionalidade é aquele que leva em consideração se conteúdo da matéria da proposição é de competência de determinado ente. Enquanto o **controle formal** visa aferir se o processo legislativo fora respeitado. É o entendimento da doutrina pátria^[5], a seguir:

Há duas espécies de inconstitucionalidade por ação: material e formal.

a) Inconstitucionalidade material

Ocorre a inconstitucionalidade material quando o conteúdo da lei ou ato normativo fere a Constituição. Assim, se o conteúdo de uma lei violar as regras ou princípios constitucionais, poderá ser declarado inconstitucional, pelo vício material.

[...]

Se o conteúdo da lei violar regra ou princípio constitucional, será declarado materialmente inconstitucional.

b) Inconstitucionalidade formal

Ao contrário da inconstitucionalidade material, na qual o problema está no conteúdo da norma, na inconstitucionalidade formal, o problema, o vício, está no processo de criação da norma, na sua forma, portanto.

[...]

b.1) Inconstitucionalidade formal orgânica

Trata-se do vício de inconstitucionalidade decorrente da incompetência para elaboração da lei ou ato normativo. A Constituição Federal enumera a competência dos entes federativos.

[...]

b.2) Inconstitucionalidade formal propriamente dita





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

A inconstitucionalidade formal propriamente dita ocorre quando há um vício no processo de formação da lei (processo legislativo). O vício pode se dar em qualquer uma das fases desse processo. Primeiramente, pode ocorrer um vício de iniciativa.

b.3) Inconstitucionalidade formal por violação a pressupostos objetivos do ato normativo

[...]

Em algumas situações, a lei, ou ato normativo, é feita pela autoridade correta, legítima, respeita integralmente o seu procedimento de criação, mas não atende a um requisito objetivo externo.

2.2.1 – Da Constitucionalidade Material

Sob o prisma do controle material de constitucionalidade e de legalidade, a matéria do Projeto Indicativo de Lei em tela **não** fere os princípios constitucionais, nem a legislação infraconstitucional.

2.2.2 – Da Constitucionalidade Formal

Quanto à constitucionalidade formal orgânica, a Constituição Federal prevê ser de competência legislativa dos municípios o poder de complementar (poder suplementar) a legislação federal e estadual para ajustar a sua execução às particularidades locais. Nesse mister legislativo, a lei municipal não poderá contrariá-las e deverá estar restrita ao interesse local, requisito da repartição de competências dos municípios.

Esse raciocínio decorre da própria Legislação Pátria, mais precisamente da Constituição Federal (art.30, I e II), da Constituição Estadual (art.28, I e II) e da Lei Orgânica Municipal (Lei nº.: 0/1990, art. 30, I e II), a saber:

Constituição Federal:

Art. 30. Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Constituição Estadual:

Art. 28. Compete ao Município:

- I - legislar sobre assunto de interesse local;





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

II - suplementar a legislação federal e estadual no que couber;

Lei Orgânica Municipal:

Art. 30. Compete ao Município da:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - Suplementar a legislação federal e estadual, no que couber;

Dessa forma, não sendo a matéria de competência exclusiva ou privativa da União e/ou Estados, exceto nos casos em que cabe à União somente editar normas gerais (CRFB, art. 22, XXI e XXVII), poderá o Município realizar a **suplementação legislativa**, desde que haja interesse local e não seja conflitante com lei federal ou estadual.

Trata-se de um poder derivado do artigo 18 da Constituição Federal^[6], segundo o qual os Entes Federativos possuem autonomia para a sua organização político-administrativa, conforme lições^[7] a seguir:

A autonomia é o poder atribuído aos entes federativos, constitucionalmente assegurado. Implica o poder de auto-organização, dentro dos limites constitucionais, de cada ente federativo, ou seja, um poder governamental próprio, político e administrativo. Para que a autonomia se concretize, é necessário que o ente federativo possua competências e rendas próprias.

O Projeto Indicativo de Lei nº.: 20/2022, consoante discrimina o artigo 1º da Minuta de Projeto de Lei, demonstra ser matéria passível de suplementação, eis que afeta ao interesse local e por tratar de normas de natureza administrativa, atraindo, assim, a competência constitucional suplementar do Município.

No que tange o **controle formal** de constitucionalidade propriamente dito, aquele que visa aferir se o processo legislativo fora respeitado, será analisada a iniciativa para deflagração do processo legislativo referente a matéria apresentada em virtude do estágio que se encontra o trâmite do Processo nº.: 1.219/2022.

Por se tratar de uma norma de natureza administrativa e uma obrigação destinada a Prefeitura, com repercussão a sua organização administrativa, a competência para iniciativa do processo legislativo é do Poder Executivo, uma vez que se imiscui nas competências privativas dispostas no inciso II do parágrafo único do artigo 143 da Lei Municipal nº.: 0/1990, vejamos:

Art. 143 - A iniciativa das leis compete a qualquer Vereador ou Comissão da Câmara Municipal, ao Prefeito Municipal, e aos cidadãos na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

Parágrafo Único. São de **iniciativa privativa do Prefeito** as leis que





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

disponham sobre:

[...]

II - **organização administrativa** e pessoal da administração **do Poder Executivo**;

(Grifos apostos)

Dessa forma, entendemos que a proposição *sub examine* não se encontra eivada de vício de inconstitucionalidade por se tratar de **recomendação** da Câmara Legislativa ao Poder Executivo para que deflagre o processo legislativo sobre matéria de sua competência, não usurpando sua competência, conforme regulamentou a Resolução Municipal nº.: 278/2020 no artigo 136, a saber:

Art. 136 O Projeto Indicativo é a recomendação da Câmara Municipal da Serra ao Poder Executivo local, no sentido de que este promova a abertura de processo legislativo que **verse sobre matéria de sua competência**.

Parágrafo único. Os Projetos Indicativos terão a forma de Minuta de Projeto de Lei.

(Grifos apostos)

2.3 – Da Técnica Legislativa

Em relação a técnica legislativa aplicada à Minuta, verifica-se que o proponente cumpriu as principais diretrizes da Lei Complementar nº.: 95/98 e da Resolução Municipal nº.: 278/2020.

Duas ressalvas e adequações, entretanto, merecem ser feitas com relação à Minuta presente no Projeto Indicativo:

1) O número do Decreto Federal nº.: 8.420/2015 e, respectivamente, do artigo na qual a alínea “a” do inciso I do artigo 4º da Minuta fez referência não mais subsistem. Esse Decreto fora revogado pelo Decreto Federal nº.: 11.129/2022 e a matéria encontra-se regulamentada no art. 57.

2) O artigo 6º da Minuta é inconstitucional por ofensa aos arts. 2º e 84, inciso II, da Constituição Federal. O Supremo Tribunal Federal estabeleceu que o Poder Regulamentar é uma prerrogativa do respectivo Ente Federativo e qualquer determinação em sentido contrário implicará em ofensa ao princípio da separação dos poderes, a saber:

Ofende os arts. 2º e 84, II, da Constituição Federal (CF):

(1) norma de legislação estadual que estabelece prazo para o chefe do





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Poder Executivo apresentar a regulamentação de disposições legais.

(2) Compete, **com exclusividade**, ao chefe do Poder Executivo examinar a conveniência e a oportunidade para desempenho das atividades legislativas e regulamentares que lhe são inerentes. Assim, qualquer norma que imponha prazo certo para a prática de tais atos configura indevida interferência do Poder Legislativo em atividade própria do Poder Executivo e caracteriza intervenção na condução superior da Administração Pública.

(Resumo disposto no Informativo nº.: 1037 e pertinente ao julgamento realizado em 12/11/2021 pelo Plenário da ADI 4728/DF, Rel. Min. Rosa Weber)

(Grifos apostos)

CONCLUI-SE, portanto, pelo **PROSSEGUIMENTO PARCIAL** do Projeto Indicativo nº.: 20/2022, eis que embora a matéria seja constitucional e o Poder Executivo possua competência para a iniciativa de lei referente a matéria, correções devem ser feitas.

3 - CONCLUSÃO

Ante o exposto, nos termos da fundamentação supra, que integra o presente parecer, **OPINAMOS** pelo **PROSSEGUIMENTO PARCIAL** do Projeto Indicativo de Lei nº.: 20/2022, eis que encontra parcialmente em conformidade com a Magna Carta e a Lei Orgânica do Município da Serra.

Salienta-se que o presente Parecer não avaliou a oportunidade e conveniência da matéria, eis que é exclusiva do Vereador proponente, não cabendo a esta Procuradoria sobre ela emitir juízo de valor.

Esses são os esclarecimentos que formam nosso parecer.

À consideração superior.

Serra/ES, 28 de setembro de 2022.

LUIZ GUSTAVO GALLON BIANCHI

Procurador
Matr. 4075277





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

LEANDRO PALHONI MAGEVISKI

Assessor Jurídico

Nº Funcional 4125029-00

[1] **Art. 117** São modalidades de proposição:

[...]

XVII – os projetos indicativos;

Art. 139 As proposições constantes nos incisos I, II, III, IV, V, IX, XI, XII, XIV e XVI do art. 117, serão protocolizadas e submetidas pela Presidência à Procuradoria, no prazo de 05 dias úteis, para análise jurídica preliminar.

Parágrafo único. Nos casos de proposições submetidas ao regime de urgência especial, a Procuradoria será instada a se manifestar de imediato.

[2] Art. 122, II da Resolução nº.: 278/2020

[3] Atualmente, revogado pelo Decreto Federal nº.: 11.129/2022 (arts. 56 e 57).

[4] **MARTINS**, Flávio. Curso de Direito Constitucional. 3ª ed. São Paulo, SP: SaraivaJur. 2019.

[5] Idem.

[6] Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

[7] Constituição Federal Interpretada. Organizadores Costa Machado e Anna Candida da Cunha Ferraz. 9ª Ed. Barueri, SP: Malone, 2018. Página 120.

Próxima Fase: Conhecer Parecer Jurídico Preliminar

Leandro Palhoni Mageviski



Autenticar documento em <http://www3.camaraserra.es.gov.br/spl/autenticidade> com o identificador 3100320039003400380038003A005400, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

