



CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Serra, 14 de outubro de 2022.

De: Procuradoria Geral

Para: Presidência

Referência:

Processo nº 1450/2022

Proposição: Projeto Indicativo nº 28/2022

Autoria: DR. WILLIAM MIRANDA

Ementa: Institui o programa de valorização dos profissionais que atual na limpeza urbana do Município e dá outras providências.

DESPACHO ELETRÔNICO DE DOCUMENTOS

Fase Atual: Distribuir proposição ao Procurador para elaboração de parecer

Ação realizada: Parecer Emitido

Descrição:

PROCESSO Nº.: 1.450/2022

PROJETO INDICATIVO Nº.: 28/2022

REQUERENTE: Vereador Dr.º William Miranda

ASSUNTO: Projeto Indicativo que dispõe sobre a criação do programa de valorização dos Profissionais da Limpeza urbana municipal, e dá outras providências.

PARECER Nº.: 561/2022

EMENTA: Profissionais da Limpeza Urbana. Programa de Valorização. Interesse Local. Competência Suplementar. Iniciativa Privativa. Constitucionalidade. Prosseguimento.

PARECER PRÉVIO 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 3100330032003000320039003A005400, 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 do programa de valorização dos Profissionais da Limpeza urbana municipal, e dá outras providências.

A justificativa^[2] apresentada, pelo douto Vereador, se resume em sensibilizar os moradores para que valorizem ainda mais os trabalhadores da categoria, além de buscar uma integração entre os servidores.

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 Juridicidade 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^[3] apresenta um conceito elucidativo:

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





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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^[4], 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

A inconstitucionalidade formal propriamente dita ocorre quando há um vício no processo de formação da lei (processo legislativo). O vício





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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.

Pelo contrário, busca concretizar os fundamentos da República como o da dignidade da pessoa humana e o dos valores sociais do trabalho art. 1º, incisos III e IV, e art. 170, caput da Carta de Outubro^[5], além de outros princípios e preceitos do Ordenamento jurídicos voltados para valorização da pessoa humana.

No mesmo sentido são os preceitos da Lei Orgânica Municipal (LC nº.: 0/1990), conforme os artigos dispostos na sequência:

Art. 14 - É assegurado a todo cidadão, nos termos das Constituições Federal e Estadual e desta Lei Orgânica, o direito social à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, à assistência aos desamparados, bem como ao transporte e ao meio ambiente equilibrado e ao seu desenvolvimento com a construção de uma comunidade livre, justa e solidária, fundamentada na autonomia, na cidadania, na dignidade da pessoa humana e nos valores sociais do trabalho e no pluralismo político, exercendo seu poder de decisão de munícipe.

Art. 261 - A ordem econômica municipal, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

Fica demonstrada não apenas a constitucionalidade e a legalidade da matéria, mas,





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

sobretudo, a preocupação do legislador em ampliar e garantir que a valorização do profissional da limpeza urbana municipal alcance o binômio: intrínseco (sentimento de valorização emanado do profissional) e extrínseco (conscientização da importância do trabalho executado e do profissional pelos munícipes).

2.2.2 – Da Constitucionalidade Formal

Quanto a 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 adstrita 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;
- 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.





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Trata-se de um poder derivado do artigo 18 da Constituição Federal[6], no 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.: 28/2022**, consoante discrimina os artigos 1º e 2º da Minuta de Projeto de Lei, demonstra ser matéria passível de suplementação, eis que **não** se pretende legislar sobre normas gerais, é **afeta ao interesse local e por tratar de normas administrativas**[8], além da matéria tratada não se encontrar no rol daquelas de competência legislativa exclusiva ou privativa da União e/ou dos Estados.

Logo, não há assim óbice para que o assunto seja regulado por Lei Municipal.

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.: 1.450/2022**.

Neste ponto, o ponto determinante para **delimitação da legitimidade da iniciativa da proposição** do Legislativo **não** está na criação de despesa, mas sim em imiscuir-se nas matérias dispostas no rol do §1º do art. 61 da Magna Carta, do p.único do art. 63 da Constituição Estadual e do p.único do art. 143 da Lei Orgânica Municipal[9], consoante entendimento consolidado do C. Supremo Tribunal Federal, a seguir:

1. Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral.

[...]

3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.**

(ARE 878911 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016)





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

[10]

(Grifos apostos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 1º, 2º E 3º DA LEI N. 50, DE 25 DE MAIO DE 2.004, DO ESTADO DO AMAZONAS. [...]

1. Ao contrário do afirmado pelo requerente, **a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes.**

(ADI 3394, Relator(a): EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 02/04/2007, DJe-087 DIVULG 23-08-2007 PUBLIC 24-08-2007 REPUBLICAÇÃO: DJe-152 DIVULG 14-08-2008 PUBLIC 15-08-2008 EMENT VOL-02328-01 PP-00099 DJ 24-08-2007 PP-00023 RT v. 96, n. 866, 2007, p. 112-117)

(Grifos apostos)

Por se tratar de uma norma de natureza administrativa e uma obrigação destinada a Prefeitura com aplicação de atos concretos e com repercussão em sua organização administrativa, a competência para iniciativa da lei 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.

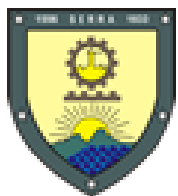
Parágrafo Único. São de **iniciativa privativa do Prefeito** as leis que disponham sobre:

[...]

V - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos do Poder Executivo;

(Grifos apostos)





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Dessa forma, a proposição, ora analisada, é constitucional e legal por ser uma **recomendação** da Câmara Legislativa para que o Poder Executivo deflagre o início do 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)

Significa que a Recomendação respeita a legitimidade do Poder Executivo para deflagrar a iniciativa de lei cuja matéria é de sua competência e segundo sua discricionariedade.

2.3 – Da Técnica Legislativa

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

Além disso, após consulta ao sítio eletrônico desta Casa, essa Proposição não se encontra rejeitada nesta Sessão Legislativa, não incidindo, a princípio, o óbice previsto no artigo 67 da CF.

3 - CONCLUSÃO

Ante o exposto, **OPINA** esta Procuradoria pelo **PROSSEGUIMENTO** do **Projeto Indicativo de Lei nº.: 28/2022**, eis que se encontra em conformidade com a Magna Carta e a legislação infraconstitucional.

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.





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Serra/ES, 10 de outubro de 2022.

LUIZ GUSTAVO GALLON BIANCHI

**Procurador
Matrícula 4075277**

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

[4] *Idem.*

[5] **Art. 1º.** A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...]

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[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.

[8] Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei estadual nº 5.645/1998, do Espírito Santo. Indenização de vítimas de violências praticadas por agentes estatais. **3. Inexistência de vício formal.** Responsabilidade civil do Estado. **Regulação de matéria exclusiva de direito administrativo.** **4. Não regulação de matéria de competência exclusiva do Presidente da República.** Inocorrência de usurpação de competência privativa da União. 5. Ação direta julgada improcedente.

(ADI 2255, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 19/11/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-021 DIVULG 30-01-2015 PUBLIC 02-02-2015)

[9] **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.

Art. 63. Parágrafo único - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

- I - criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração;
- II - fixação ou modificação do efetivo da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar;
- III - organização administrativa e pessoal da administração do Poder Executivo;
- IV - servidores públicos do Poder Executivo, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;
- V - organização do Ministério Público, da Procuradoria-Geral do Estado e da Defensoria Pública;
- IV - servidores públicos do Poder Executivo, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;
- V - organização do Ministério Público, da Procuradoria-Geral do Estado e da Defensoria Pública;

Art. 143. Parágrafo Único. São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

- I - criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração;
- II - organização administrativa e pessoal da administração do Poder Executivo;
- III - servidores públicos do Poder Executivo, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- IV - organização da Procuradoria Geral do Município;
- V - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos do Poder Executivo.

[10] Tema 917 (STF) - Competência para iniciativa de lei municipal que preveja a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias.

Tese (STF) - Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal).

Próxima Fase: Conhecer Parecer Jurídico Preliminar





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Leandro Palhoni Mageviski



Autenticar documento em <http://www3.camaraserra.es.gov.br/spl/autenticidade>
com o identificador 3100330032003000320039003A005400, Documento assinado
digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves
Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

