



# CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Serra, 04 de novembro de 2022.

**De:** Procuradoria Geral

**Para:** Presidência

**Referência:**

Processo nº 2337/2022

Proposição: Projeto Indicativo nº 41/2022

**Autoria:** IGOR ELSON

**Ementa:** OBRIGA AS ESCOLAS PÚBLICAS E PRIVADAS SITUADAS NO MUNICÍPIO DA SERRA E ELABORAR O PLANO DE ABANDONO DE ÁREA EM SITUAÇÕES DE RISCO.

---

## DESPACHO ELETRÔNICO DE DOCUMENTOS

**Fase Atual:** Distribuir proposição ao Procurador para elaboração de parecer

**Ação realizada:** Parecer Emitido

**Descrição:**

**PROCESSO Nº.:** 2.337/2022

**PROJETO INDICATIVO Nº.:** 41/2022

**REQUERENTE:** Vereador Igor Elson

**ASSUNTO:** Projeto Indicativo que dispõe sobre a obrigatoriedade das escolas públicas e privadas, estabelecidas no Município de Serra/ES, a elaborar o Plano de Abandono de Área em Situações de Risco.

**PARECER Nº.:** 601/2022

**EMENTA:** Escolas. Rede Pública e Privada. Situação de Emergência. Plano de Abandono (evacuação). Defesa Civil. Interesse Local. Iniciativa do Executivo. Competência Suplementar. Constitucionalidade. Prosseguimento.



Autenticar documento em <http://www3.camaraserra.es.gov.br/spl/autenticidade> com o identificador 3100330039003900340038003A005400, 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

## 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 em epígrafe para análise e emissão do respectivo Parecer Jurídico, com a apreciação de sua juridicidade, legalidade, constitucionalidade e da técnica legislativa empregada, oportunizando assim a continuidade de sua tramitação.

Até o presente momento os Autos são compostos de Minuta de Projeto Indicativo (fls.1/2), Justificativa (fls.3) e despachos, incluindo o de encaminhamento para elaboração de Parecer Jurídico prévio (fls.4/5).

O Projeto Indicativo de Lei, por sua vez, de autoria do ilustríssimo e emérito Vereador **IGOR ELSON**, tem como objeto a obrigatoriedade das escolas públicas e privadas, estabelecidas no Município de Serra/ES, a elaborar o Plano de Abandono de Área em Situações de Risco.

A justificativa[2] apresentada, pelo douto Vereador, se resume na necessidade de preparar um plano de abandono para situações de risco e emergência nas escolas sediadas no Municípios, sejam elas públicas ou privadas, uma vez que ocupam esses estabelecimentos, na sua maioria, crianças e adolescentes que não possuem maturidade e correta percepção dos riscos envolvidos.

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,





# CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Mesa Diretora ou Presidência desta Casa 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 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.

A própria Lei Orgânica Municipal (Lei nº: 0/1990, art. 30, XI), de modo expresso, dispõe o dever do Município ao respeito a constitucionalidade e a legalidade, nos seguintes termos:

Art. 30 - Compete ao Município da Serra:

[...]

XI - zelar pela guarda da Constituição Federal, da Constituição Estadual, desta Lei Orgânica, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

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





## CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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 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.





## CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

### 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:

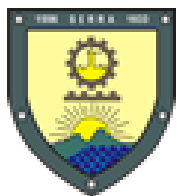
- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - Suplementar a legislação federal e estadual, no que couber;

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.

Trata-se de um poder derivado do artigo 18 da Constituição Federal[5], no qual os Entes Federativos possuem autonomia para a sua organização político-administrativa, conforme lições[6] a seguir:

A autonomia é o poder atribuído aos entes federativos,





## CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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.: 41/2022**, consoante discrimina o artigo 1º da Minuta de Projeto de Lei, demonstra ser matéria passível de suplementação, eis que **não** se pretende legislar sobre normas gerais, além de ser **afeta ao interesse local e por tratar de normas de natureza administrativa** [7] **aplicáveis à área da segurança pública (defesa civil)**, além da matéria tratada não se encontrar no rol daquelas de competência legislativa exclusiva ou privativa da União e/ou dos Estados.

Ademais, a **competência para iniciativa da lei** é privativa do Poder Executivo (princípio da reserva da Administração) por se tratar de uma norma referente a organização administrativa na área da defesa civil, adentrando, assim, no elenco das competências privativas dispostas no inciso V do parágrafo único do artigo 143 da Lei Municipal nº.: 0/1990, *in verbis*:

**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:

[...]

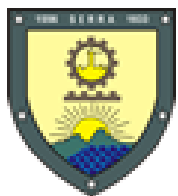
**V** - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos do Poder Executivo;

(Grifos apostos)

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**.





# CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

**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.: 41/2022**, 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.

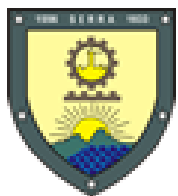
À consideração superior.

Serra/ES, 04 de novembro de 2022.

**LUIZ GUSTAVO GALLON BIANCHI**

**Procurador**  
**Matrícula 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, III da Resolução nº.: 278/2020

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

[4] Idem.

[5] 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.

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

[7] 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.







# CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

(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)

**Próxima Fase:** Conhecer Parecer Jurídico Preliminar

**Leandro Palhoni Mageviski**



Autenticar documento em <http://www3.camaraserra.es.gov.br/spl/autenticidade> com o identificador 3100330039003900340038003A005400, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

