



CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Serra, 09 de novembro de 2022.

De: Procuradoria Geral

Para: Presidência

Referência:

Processo nº 2753/2022

Proposição: Projeto Indicativo nº 44/2022

Autoria: WELLINGTON ALEMÃO

Ementa: DISPÕE SOBRE AUTORIZAÇÃO AO MUNICÍPIO DA SERRA A ADQUIRIR CONSULTÓRIOS DENTÁRIOS MÓVEIS 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.: 2.753/2022

PROJETO INDICATIVO Nº.: 44/2022

REQUERENTE: Vereador Wellington Alemão

ASSUNTO: Projeto Indicativo que dispõe sobre autorização para aquisição de consultórios dentários móveis ao Município e dá outras providências.

PARECER Nº: 619/2022

EMENTA: Autorização ao Município. Aquisição de Consultórios Dentário Móveis. Interesse Local. Iniciativa do Executivo. Competência Suplementar. Constitucionalidade. Prosseguimento.



Autenticar documento em <http://www3.camaraserra.es.gov.br/spl/autenticidade> com o identificador 3100340032003700340037003A005400, 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), Justificativa (fls.1/2) e despachos, incluindo o de encaminhamento para elaboração de Parecer Jurídico prévio (fls.3/4).

O Projeto Indicativo de Lei, por sua vez, de autoria do ilustríssimo e emérito Vereador **WELLINGTON ALEMÃO**, tem como objeto conferir ao Município autorização para aquisição de consultórios dentários móveis.

A justificativa^[2] apresentada, pelo douto Vereador, se resume em ampliar o acesso ao tratamento odontológico dos munícipes, em especial os mais carentes.

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





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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 expreso, 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 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.

[...]





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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.

Diante do exposto, resta a realização da análise propriamente dita.

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





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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, 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





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

autonomia se concretize, é necessário que o ente federativo possua competências e rendas próprias.

O **Projeto Indicativo de Lei nº.: 44/2022**, 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 de saúde**, além da matéria tratada não se encontrar no rol daquelas de competência legislativa exclusiva ou privativa da União e/ou dos Estados.

Ressalta-se, inclusive, que se tratam de ações integrantes de conteúdo relativas à competência administrativa comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de estabelecer e implantar meios de para cuidar da saúde pública, nos termos do art. 23, II[\[8\]](#), além da previsão do art. 24, XII[\[9\]](#) e do art.30, VII[\[10\]](#), ambos da Carta da República.

Neste ponto, a questão 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[\[11\]](#), 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)
[\[12\]](#)

(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. [...]





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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)

Nesse ínterim, 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 da área de saúde, 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:

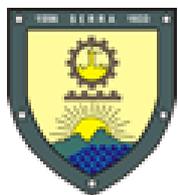
[...]

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-a, conforme dispõe o





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

artigo 136 da Resolução Municipal nº.: 278/2020, 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.: 44/2022**, 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, 09 de novembro de 2022.





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

FERNANDO CARLOS DILEN DA SILVA

Procurador

Nº Funcional 4073096

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.

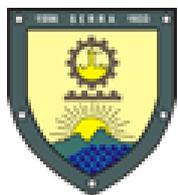
[2] Art. 122, III da Resolução nº.: 278/2020

[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





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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.

(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)

[8] Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

[9] Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

[10] Art. 30. Compete aos Municípios:

[...]

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

[11] **Art. 61, § 1º** São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

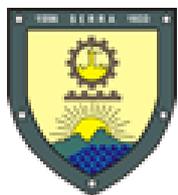
II - disponham sobre:

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,





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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:

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:

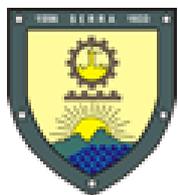
I - criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração;

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;





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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

[12] 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

Leandro Palhoni Mageviski

