



CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Serra, 29 de dezembro de 2022.

De: Procuradoria Geral

Para: Presidência

Referência:

Processo nº 3530/2022

Proposição: Projeto Indicativo nº 65/2022

Autoria: DR. WILLIAM MIRANDA

Ementa: Institui o Programa Pequenos Atletas no Município de Serra 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.: 3.530/2022

PROJETO INDICATIVO Nº.: 65/2022

REQUERENTE: Drº William Miranda

ASSUNTO: Projeto Indicativo que dispõe sobre a Instituição do Programa Pequenos Atletas no Município de Serra e dá outras providências.

PARECER Nº.: 726/2022

EMENTA: Programa Pequenos Atletas. Ambiente Escolar. Corpo e Mente. Iniciativa do Executivo. Constitucionalidade Material. Constitucionalidade Formal. Prosseguimento.





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^[2], 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 **DRº WILLIAM MIRANDA**, tem como objeto a criação do Programa Pequenos Atletas que terá como fim o reconhecimento de crianças com habilidades esportivas no Município.

A justificativa^[3] apresentada, pelo douto Vereador, se resume na importância do esporte não apenas para o corpo, mas facilitam a socialização e o olhar coletivo para pequenas e grandes conquistas. Isto é, traz benefícios para o corpo e a mente do praticante, além de indiretamente para toda sociedade.

Além disso, argumenta que o meio mais eficaz para a descoberta dos pequenos atletas é no ambiente escolar.

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 meratórias 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 Casa Legislativa.





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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^[4] 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) dispõe, de modo expresso, 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^[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





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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.

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

2.2.1 – Da Constitucionalidade Material

A Magna Carta prevê uma Seção exclusiva para tratar do desporto, colocando na topografia da educação e cultura, *in verbis*:





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

CAPÍTULO III

DA EDUCAÇÃO, DA CULTURA E DO DESPORTO

SEÇÃO III

DO DESPORTO

Art. 217. **É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada um**, observados:

I - a autonomia das entidades desportivas dirigentes e associações, quanto a sua organização e funcionamento;

II - a destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e, em casos específicos, para a do desporto de alto rendimento;

III - o tratamento diferenciado para o desporto profissional e o não-profissional;

IV - a proteção e o incentivo às manifestações desportivas de criação nacional.

§1º O Poder Judiciário só admitirá ações relativas à disciplina e às competições desportivas após esgotarem-se as instâncias da justiça desportiva, regulada em lei.

§2º A justiça desportiva terá o prazo máximo de sessenta dias, contados da instauração do processo, para proferir decisão final.

§3º O Poder Público incentivará o lazer, como forma de promoção social.

Dessa forma, é cristalina a conclusão de que, 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 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.





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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[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.: 65/2022**, consoante discrimina o artigo 1º da Minuta de Projeto de Lei, demonstra ser matéria passível de suplementação, eis que **não** se pretende





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

legislar sobre normas gerais, é **afeta ao interesse local e por tratar de normas de natureza administrativa[8] na área de esportes**, além da matéria tratada não se encontrar no rol daquelas de competência legislativa exclusiva ou privativa da União e/ou dos Estados.

Inclusive trata de competência legislativa prevista no art. 24, IX da Carta da República.[9]

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.: 3.530/2022**.

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[10], 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.**

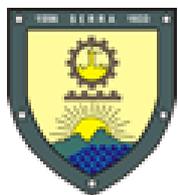
(ARE 878911 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016)
[11]

(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,**





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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)

Não obstante, a **competência para iniciativa da lei** é privativa^[12] do Poder Executivo (princípio da reserva da Administração) por se tratar de uma norma que adentra no elenco das competências privativas dispostas no inciso V 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)

Importante consignar que a restrição de iniciativa às matérias previstas no rol do parágrafo único do artigo 143 da Lei Municipal nº.: 0/1990 **não são** aplicáveis para deflagração do processo legislativo de emenda à Lei Orgânica^[13].

Assim sendo, a Proposição, ora analisada, neste ponto é formalmente 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 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**.





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.

Além disso, ao realizar consulta no sítio eletrônico desta Casa, verificou-se que a presente Proposição não se encontra rejeitada nesta Sessão Legislativa, não incidindo, a princípio, os óbices previstos no artigo 67 da Constituição Federal, nos artigos 143, inciso V e 216, §2º, inciso I, da Resolução Municipal nº.: 278/2020[14] e nem é considerada idêntica a outra já protocolada (Resolução Municipal nº.: 278/2020, artigo 141, §§ 1º e 2º)[15].

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.

3 - CONCLUSÃO

Ex positis, **OPINA** esta Procuradoria pelo **PROSSEGUIMENTO** do **Projeto Indicativo de Lei nº.: 65/2022**, eis que se encontra totalmente 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.

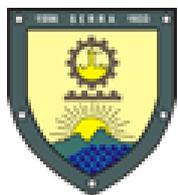
À consideração superior.

Serra/ES, 29 de dezembro de 2022.

LUIZ GUSTAVO GALLON BIANCHI

Procurador





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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] Incluindo o interesse público, conforme disposição da Lei Orgânica do Município:

Art. 145 § 2º Se o Prefeito considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional **ou contrário ao interesse público**, veta-lo-á, total ou parcialmente, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de 48 (quarenta e oito) horas, ao Presidente da Câmara os motivos do veto.

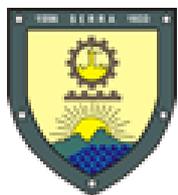
[3] Art. 122, III da Resolução nº.: 278/2020

[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





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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. 24.** Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;

[10] **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;

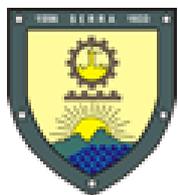
c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

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.





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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;

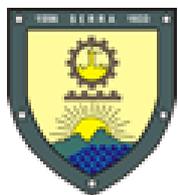
Art. 143. Parágrafo Único. São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

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

[111] 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).





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

[12] Também denominada de exclusiva ou reservada, é aquela em que a faculdade para deflagrar o processo legislativo é atribuída a uma pessoa ou ente com a exclusão dos demais.

[13] **ADI 5296 MC/DF**, aplicação por simetria.

Art. 148 A Lei Orgânica Municipal poderá ser emendada mediante proposta:

I - do Prefeito Municipal;

II - de 1/3 (um terço), no mínimo, dos membros da Câmara Municipal.

[14] **Art. 143** - A Presidência ou a Mesa Diretora, conforme o caso, não aceitará proposição:

[...]

V – que tenha sido rejeitada na mesma sessão legislativa, salvo se tiver sido subscrita pela maioria absoluta dos Vereadores, não se aplicando o presente dispositivo às propostas de Emenda à Lei Orgânica;

Art. 216. § 2º. A Presidência declarará prejudicada a discussão:

I – de qualquer projeto com objeto idêntico ao de outro que já tenha sido aprovado antes ou rejeitado na mesma sessão legislativa, excetuando-se, nesta última hipótese, aprovação pela maioria absoluta dos membros do Legislativo;

[15] **Art. 141. § 1º** - Havendo proposição com objetos idênticos, a ordem de protocolo definirá a sua autoria.

§ 2º - A proposição considerada idêntica deverá ser encaminhada à Presidência para arquivamento.

Próxima Fase: Conhecer Parecer Jurídico Preliminar

Leandro Palhoni Mageviski

