



**Processo Legislativo nº 0551/2024**

**Projeto de Lei nº 09/2024**

**Ementa:** Altera a leis nºs 3.372, de 17 de janeiro de 2024, que dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Servidores Públicos do Quadro Geral e 2.918, de 05 de janeiro de 2018, que criou a Guarda Municipal de Viana, Estado do Espírito Santo

**Proponente:** Prefeito Municipal de Viana

**Consulente:** Presidente da Câmara Municipal de Viana

## PARECER JURÍDICO

Processo Legislativo. Projeto de Lei nº 09/2024, de autoria do Prefeito. Altera a leis n.º s 3.372, de 17 de janeiro de 2024, que dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Servidores Públicos do Quadro Geral e 2.918, de 05 de janeiro de 2018, que criou a Guarda Municipal de Viana, Estado do Espírito Santo. 1. Competência do Município (CF, arts. 29 e 30, I. 2. Iniciativa privativa do Prefeito (CF, art. 61, §1º, II, c/c LOMV, art. 31, parágrafo único, III). 3. Rito Sumário (RICMV, art. 177 e ss.). 4. Deliberação por maioria relativa, observado o art. 26 da LOMV. 5. Constitucionalidade e legalidade. 6. Regular técnica legislativa.

### 1. RELATÓRIO

Inicialmente cumpre ser registrar, que o Projeto de Lei nº 09, de 01 de abril de 2024, encaminhado pelo Prefeito, foi protocolizado na Secretaria da Câmara Municipal de Viana em 02 de abril de 2024 (cf. recebimento à fl. 06), sob o nº de Protocolo 0179/2024 (fl. 01).

Sua leitura se deu na primeira sessão ordinária (143ª) após a sua protocolização; e encaminhado à Presidência e, imediatamente, à Procuradoria, com vista a aferição da legalidade e constitucionalidade, nos termos do art. 150 do Regimento Interno.

Está sendo adotada como parte do relatório, os termos da mensagem ao Projeto de Lei nº 09/2024, que assim se encontra vazada:

"[...]"

Nesse sentido, a proposta de reestruturação do Projeto de Lei proposto objetiva adequar a legislação que regulamenta a vida funcional dos nossos servidores à realidade atual, na qual está alicerçada em um arranjo de fatores que são:

1) Corrigir a jornada de trabalho dos servidores ocupantes do cargo de Assistentes Sociais, conforme jornada de trabalho já cumprida por esses profissionais no Quadro Geral;





- 2) Corrigir a nomenclatura do cargo de Analista Cultural;
- 3) Corrigir a denominação das Tabelas de Subsídios do Grupo III – Cargos de Nível Superior;
- 4) Incluir expressamente os servidores no exercício de funções temporárias de Agente de Portaria, Borracheiro, Coveiro, Gari, Jardineiro, Pedreiro e Pintor na instituída pela Lei n.º 3.372, de 2024;
- 5) E por fim, fazendo a transferência dos dispositivos relativos aos cargos, carreira e remuneração da Lei n.º 2.918, de 2018, que criou a Guarda Municipal de Viana, para a Lei n.º 3.373, de 17 de janeiro de 2024, que instituiu o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração da Guarda Municipal de Viana.

Por todo o exposto, salientamos que os servidores ocupantes dos cargos de provimento Efetivo de Assistentes Sociais já laboram na jornada de trabalho de 30 horas semanais, e a remuneração dos servidores no exercício das funções temporárias de Agente de Portaria, Borracheiro, Coveiro, Gari, Jardineiro, Pedreiro e Pintor foram incluídos no impacto financeiro do Plano de Cargos, Carreira e Remuneração, instituído pela Lei n.º 3.372, de 2024, bem os dispositivos restantes do Projeto tratam-se

O Projeto de Lei nº 09/2024 tramita pelo rito ordinário (RICMV, art. 177 e ss). Contudo, na 143ª Sessão Ordinária, na forma do art. 25, §6º, II, *a*, da Carta Política Federal, o Presidente da Câmara Municipal convocou os Vereadores para se reunirem em sessão extraordinária, tantas quantas necessárias, com vista à deliberação da matéria nele prevista, a ser realizada no dia 05 de abril de 2024, com início às 10h.

## **2. COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA - NATUREZA DO PARECER**

A manifestação da Procuradoria, mediante parecer, é sob o prisma estritamente jurídico, pois não compete aos aludidos órgãos adentrar sobre o mérito legislativo (conveniência e oportunidade) das proposições legislativas, além do ato de este parecer ser de caráter meramente opinativo, isto é: *não vinculado, inclusive, não lhes cabendo quaisquer responsabilidades solidárias, conforme entendimento do STF*<sup>1</sup>.

No mesmo sentido a doutrina, conforme escólio de MEIRELLES, Hely Lopes<sup>2</sup>:

O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação

De igual maneira leciona a doutrina Maria Silvia Zanella Di<sup>3</sup>:

<sup>1</sup> CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. Cf., art. 70, parágrafo Único, art. 71, II, art. 133. Lei 8.906, de 1994, art. 2, parágrafo 3, art. 7, art. 32, art. 34, IX, I - Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo a contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei de licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que **o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa.** (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 13. Ed. São Paulo: Malheiros, 2001.p.377).II – **O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo:** Cód. Civil, art. 159; Lei nº. 8906/94, art. 32. III. – Mandado de Segurança deferido. (MS 24073 / DF – DISTRITO FEDERAL – MANDADO DE SEGURANÇA. Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO. Julgamento: 06/11/2002 Órgão Julgador: Tribunal Pleno). (destaques da Procuradoria e Consultoria Jurídica)

<sup>2</sup> *Direito Administrativo Brasileiro*. ed. 27. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 191.





Quando a lei o exige como pressuposto para a prática de ato final. A obrigatoriedade diz respeito à solicitação do parecer (o que não lhe imprime caráter vinculante). Por exemplo, uma lei que exija parecer jurídico sobre todos os recursos encaminhados ao chefe do Executivo; embora haja obrigatoriedade de ser emitido o parecer sob pena de ilegalidade do ato final, ele não perde o seu caráter opinativo.

Ainda neste sentido, é imperioso ser destacado que os advogados públicos atuam com independência técnica e autonomia funcional (EAOAB, art. 2º, § 3º, art. 7º, I, § 2º, art. 18, art. 31, §§ 1º e 2º e art. 32), conforme se verifica de trecho do Habeas Corpus 98.237, de relatoria do Exmo. Ministro Celso de Melo<sup>4</sup>:

[...] O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscar correção de abusos cometidos por órgãos públicos e por agentes e autoridades do Estado, inclusive magistrados, reflete prerrogativa indisponível do advogado, que não pode, por isso mesmo, ser injustamente cerceado na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbítrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele em cujo favor atua. (HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010”.

Assim, tanto o Presidente da Câmara, quanto as Comissões Competentes são livres no seu poder de decisão, ficando ressalvado o caráter opinativo da Procuradoria, sendo forçoso se concluir que a emissão de parecer jurídico não substitui o parecer das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

### **3. FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

A fundamentação está sendo dividida nos subitens abaixo, quais sejam: *a) aspecto formal; b) aspecto material e; c) técnica legislativa.*

#### **3.1. Aspecto formal – admissibilidade**

Por constitucionalidade formal deve-se entender a compatibilidade do projeto de lei com as regras básicas do processo legislativo, insculpidos na Constituição Federal, e que são de observância obrigatória por todos os entes federados.

É chamada de formal, na medida em que demanda um exame da forma de procedimento adotado para a elaboração de uma determinada norma (ou, em outras palavras, exige o exame do processo de formação da norma).

O aspecto formal está sendo subdividido nos subitens: *a) competência; e b) iniciativa.*

##### **3.1.1. Competência local**

Cumpra desde logo asseverar que a matéria tratada no Projeto de Lei nº 09/2024 é *iminentemente de interesse local* (CF, art. 30, I), como sendo aquele que diz predominante-

<sup>3</sup> *Direito administrativo*, ed. 17. São Paulo: Atlas, 2004.

<sup>4</sup> HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010





mente respeito aos indivíduos que residem nos limites do Município ou que neles têm negócios jurídicos, enquanto sujeitos à ordem jurídica municipal.

Neste sentido, no RE 313060/SP, a Ministra Ellen Gracie Northfleet, DJ de 24/02/06, se manifesta no sentido de que: “A competência constitucional dos Municípios de legislar sobre assuntos de interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição de competências, atribua à União e aos Estados”.

No mesmo sentido, leciona MEIRELLES, Hely Lopes, que “[...] interesse local não é interesse exclusivo do Município, não é interesse privativo da localidade, não é interesse único dos municípios [...]. Não há interesse municipal que não seja reflexamente da União e do Estado-Membro, como também não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos municípios, como partes integrantes da federação brasileira.” e, ainda, BASTOS, Celso Ribeiro, para quem “O que define e caracteriza interesse local, inscrito como dogma constitucional é a preponderância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União”.<sup>5</sup>

A competência local se encontra estabelecida da redação do art. 7º, IV, da Lei Orgânica, que estabelece como competência local “organizar o quadro e estabelecer o regime jurídico de seus servidores.”

### 3.2.2. Iniciativa – Privativa – Prefeito

Analisada a competência, passa-se a iniciativa do processo legislativo. Assim, à luz do princípio da simetria<sup>6</sup> é determinada a exigência de observação obrigatória pelos demais entes da federação quanto as matérias privativas do Chefe do Poder Executivo Federal, com vista a consagrar o princípio da separação dos poderes (CF, art. 2º), cujas matérias se encontram previstas no art. 61, § 1º, II da Constituição Federal, que no caso da Lei Orgânica do Município de Viana se encontra prevista no art. 31, parágrafo único, ao repercutir precitado comando constitucional federal.

Verifica-se que a matéria prevista na proposta legislativa ora sob exame se encontra dentre aquelas elencadas como privativas do Chefe do Poder Executivo, fato inconteste. Entretanto, preleciona FERREIRA FILHO<sup>7</sup> que, no quadro institucional vigente, não se pode falar em verdadeira iniciativa geral. Afinal, a nenhum dos órgãos do Estado é conferido o poder de desencadear o processo legislativo sobre matérias de qualquer natureza. Todos os órgãos superiores do Estado exercem um poder de iniciativa limitado”

Conclui-se, pois, que a reserva de iniciativa legislativa, como restrição à função legislativa, só poderá ser estatuída por disposição constitucional expressa. É o que entende o Supremo Tribunal Federal (RE 309425/SP e RE 1322918/RJ), conforme se depreende do seguinte fragmento: “A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. A iniciativa reservada, por constituir ma-

<sup>5</sup> Curso de Direito Constitucional. 22 ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p.319.

<sup>6</sup> “Princípio da Simetria” é aquele que exige que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotem, sempre que possível, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas (Lei Orgânica é como se fosse a “Constituição do Município”), os princípios fundamentais e as regras de organização existentes na Constituição da República (Constituição Federal)- principalmente relacionadas a estrutura do governo, forma de aquisição e exercício do poder, organização de seus órgãos e limites de sua própria atuação.

<sup>7</sup> Do Processo Legislativo. São Paulo: Saraiva, 1995), a iniciativa não pode ser considerada uma das fases do processo legislativo, mas tão somente o ato que o desencadeia.





*téria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve, necessariamente, derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara – especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo – ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado”.*

Lado outro, preleciona MEIRELLES, Hely Lopes<sup>8</sup>, para quem:

A atribuição típica e predominante da Câmara é a 'normativa', isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito.

Eis aí a distinção marcante entre missão '**normativa**' da Câmara e a função '**executiva**' do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.

[...] A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º).

**Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incommunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º).** Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.

[...] **Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo**, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em 'ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.

Assim, inobservada a iniciativa pelo Prefeito, a matéria será declarada inconstitucional por vício formal, conforme o seguinte julgado do TJES:

49825586 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 6.77/2019, DO MUNICÍPIO DE VILA VELHA. DISPONIBILIZAÇÃO DE CADEIRAS DE RODA EM CEMITÉRIOS PÚBLICOS E PRIVADOS. CÂMARA MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ARTIGO 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA A, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA PELOS DEMAIS ENTES FEDERATIVOS. AUMENTO DE DESPESA SEM DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. ART. 61, I E ART. 152, I E II, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. LEI MUNICIPAL DECLARADA IN-

<sup>8</sup> *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 438/439





CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE 1. Conforme disposto no artigo 61, § 1º, inciso II, alínea b, da Constituição Federal, A iniciativa das Leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. § 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as Leis que: (...) **II - disponham sobre: B) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios. II. O artigo 63, parágrafo único, inciso III, da Constituição do Estado do Espírito Santo, estabelece que A iniciativa das Leis cabe a qualquer membro ou comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Ministério Público e aos cidadãos, satisfeitos os requisitos estabelecidos nesta Constituição. Parágrafo único. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as Leis que disponham sobre: III - organização administrativa e pessoal da administração do Poder Executivo.** 2. A norma ora impugnada - ao obrigar todos os cemitérios do município de Vila Velha, públicos e privados, a disponibilizarem em suas instalações no mínimo 3 (três) cadeiras de rodas não motorizadas, e sobretudo ao obrigar o Poder Executivo a fiscalizar o cumprimento da Lei, criou novas atribuições ao Poder Executivo, invadindo a competência privativa do Prefeito para organizar a administração e as medidas de otimização da atuação municipal. 3. A exigência imposta pela Lei importa, ainda, em aumento de despesas sem a correspondente previsão orçamentária, uma vez que exigirá da Prefeitura a alocação de recursos para custear a obrigação criada pela Lei impugnada, evidenciando-se a sua inconstitucionalidade material, por violação aos arts. 64, inciso I e 152, inciso II, ambos da Constituição Estadual. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (TJES; DirInc 0007961-95.2020.8.08.0000; Tribunal Pleno; Relª Desª Elisabeth Lordes; Julg. 16/09/2021; DJES 08/10/2021)

E no mesmo sentido, o seguinte julgado do Pretório Excelsior:

10509015 - AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADI ESTADUAL. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE ESTABELECE COMPETÊNCIAS PARA O PODER EXECUTIVO DO ESTADO. USURPAÇÃO DA INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. JURISPRUDÊNCIA DESTA SUPREMA CORTE. 1. Trata-se de Agravo em Recurso Extraordinário por meio do qual a MESA DIRETORA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO Estado do Rio de Janeiro manifesta o seu inconformismo com o entendimento firmado pelo Tribunal de origem, que declarou a inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, da Lei Estadual 8.723, de 24 de janeiro de 2020, que criou "o Programa Estadual de Videomonitoramento. PEV -, com o objetivo de aperfeiçoar e expandir o alcance do monitoramento por câmeras no Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências" 2. A norma local, de iniciativa parlamentar, a despeito de sua boa intenção, estabelece competências para o Poder Executivo do Estado, em especial para a Secretaria de Estado de Polícia Militar e para a Secretaria de Estado de Polícia Civil. Ao assim dispor, usurpa a iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, estabelecida para o Presidente da República no art. 61, § 1º, II, "e", da Constituição Federal, aplicado simetricamente a todos os entes da Federação 3. **A jurisprudência da CORTE registra que a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, estabelecida no art. 61, § 1º, II, "e", da Constituição Federal, para legislar sobre a organização administrativa no**





âmbito do ente federativo, veda que os demais legitimados para o processo legislativo proponham Leis que criem, alterem ou extingam órgãos públicos, ou que lhes cominem novas atribuições. 4. O acórdão recorrido observou esse entendimento, razão pela qual merece ser mantido. 5. Agravo Interno a que se nega provimento. (STF; Ag-RE-AgR 1.357.552; RJ; Primeira Turma; Rel. Min. Alexandre de Moraes; DJE 25/03/2022; Pág. 46

Especificamente sobre a matéria, são os seguintes Julgados do TJES e TJMG:

49663765 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3634/2013, DO MUNICÍPIO DE GUARAPARI. AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO PARA SERVIDORES LICENCIADOS. APARENTE VÍCIO DE INICIATIVA E IRREPETIBILIDADE DAS VERBAS ALIMENTARES PAGAS A SERVIDORES DE BOA-FÉ. EFICÁCIA PROSPECTIVA OU EX NUNC. CABIMENTO. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. I. Em decorrência do art. 63, parágrafo único, I, III e IV, da Constituição Estadual, aplicável por simetria constitucional à esfera jurídica dos municípios, são de iniciativa privativa do prefeito os projetos de Lei concernentes a aumento da remuneração de servidores, pessoal da administração do executivo e regime jurídico dos servidores públicos. II. Diploma municipal com origem na Câmara de Vereadores que estende o auxílio-alimentação a servidores licenciados possui aparente incompatibilidade vertical com a Constituição Estadual, porque, à luz do princípio da simetria, é de iniciativa privativa do Prefeito a Lei que dispõe sobre servidores públicos ou acarreta aumento de despesas. III. Sem perder de vista a irrepetibilidade das prestações de caráter alimentício recebidas de boa-fé pelos agentes públicos, decerto as verbas pagas a título de auxílio-alimentação a servidores licenciados não poderão ser recuperadas pela Fazenda Pública, mostrando-se revelante salvaguardar o patrimônio jurídico daqueles, quer para evitar interpretações distorcidas no âmbito da Administração Municipal, quer para conferir segurança jurídica às situações ocorridas no período de transição (isto é, no espaço temporal compreendido entre a publicação da Lei e a suspensão liminar de sua eficácia jurídica). IV. Inconstitucionalidade declarada com eficácia ex nunc. (TJES; ADI 0030010-77.2013.8.08.0000; Tribunal Pleno; Relª Desª Catharina Maria Novaes Barcelos; Julg. 18/09/2014; DJES 29/09/2014)

53806083 - EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. PRETENSÃO DE REDISSCUSSÃO DA MATÉRIA. INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE NO ACÓRDÃO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO REJEITADOS. O escopo dos Embargos de Declaração é esclarecer o que era obscuro, desfazer a contradição, suprir a omissão ou corrigir erro material, não podendo ser admitidos como instrumento de modificação do julgado quando não presente no acórdão qualquer das hipóteses do art. 1.022 do CPC. Embargos de Declaração conhecidos e não acolhidos. ACÓRDÃO Vistos, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM, em sessão permanente e virtual, os(as) magistrados(as) do(a) 2ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul, na conformidade da ata de julgamentos, a seguinte decisão: Por unanimidade rejeitaram os embargos, nos termos do voto do Relator. Direta de Inconstitucionalidade nº 1405338-57.2023.8.12.0000 Relator(a): Des. Amaury da Silva Kuklinski Autor: Município de Anaurilândia Advogado: Luiz Carlos Galindo Júnior (OAB: 7536/MS) Réu: Câmara Legislativa do Município de Anaurilândia Advogado: Letícia Meneguesso Costa Galindo (OAB: 18211/MS) EMENTA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. Lei Municipal QUE CONCEDE AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO AOS SERVIDORES. AUMENTO





**DE DESPESA. ORIGEM PARLAMENTAR. MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. PARÂMETRO DE OBSERVÂNCIA COGENTE PELOS MUNICÍPIOS, À LUZ DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. CONFRONTO APARENTE COM OS ARTS 32; 50, § 2º, II, III e IV; e 52, I, DA CE/89. VÍCIO FORMAL. FUMUS BONI JURISPATENTE. PREJUÍZO AO ERÁRIO. PERICULUM IN MORA. DEFERIMENTO DA CAUTELA.** Lei Municipal com origem na Câmara de Vereadores que concede auxílio-alimentação aos servidores possui aparente incompatibilidade vertical com a Constituição Estadual, pois, à luz do princípio da simetria, é de iniciativa privativa do Prefeito a Lei que dispõe sobre servidores públicos ou acarreta aumento de despesas, evidenciando o *fumus boni juris*. A possibilidade de advirem prejuízos ao erário enseja a suspensão cautelar da norma impugnada e configura o *periculum in mora*. Presentes os requisitos necessários à concessão da cautela. *Fumus boni juris* e *periculum in mora*-, defere-se a medida em ação direta de inconstitucionalidade para suspender, com eficácia *ex nunc*, a norma aparentemente inconstitucional. (TJMS; EDdCv 1405247-64.2023.8.12.0000/50000; São Gabriel do Oeste; Órgão Especial; Rel. Des. Ary Raghiant Neto; DJMS 07/07/2023; Pág. 72)

Não obstante alguns dos julgados fazerem menção expressa a remuneração, e o caso vertente se tratar de especificamente de cargos públicos (jornada, alteração de nonenclatura, etc), qualquer matéria elencada no art. 61, §1º, da Carta Política Federal e, à luz do princípio da simetria com o disposto no art. 31, parágrafo único, da Carta Política Local, salvo as matérias privativas do Poder Legislativo (CF, art. 51, IV e 52, XIII, c/c LOMV, art. 23), não privativas do Poder Executivo que, inclusive o rol é taxativo, não se admitindo qualquer mitigação.

Portanto, à luz do princípio da *separação dos poderes* ou dos *freios e contrapesos*, a proposição da matéria prevista no Projeto de Lei nº 09/2024 é indiscutivelmente de iniciativa privativa do prefeito, conforme se verifica do art. 31, parágrafo único, II da LOMV, por se tratar de matéria de organização administrativa.

### **3.2. Aspecto material**

Neste item, dividido nos seguintes subitens: *a) da observância à reserva legal; b) cumprimento a LRF; e c) técnica legislativa.*

#### **3.2.1. Da observância à reserva legal**

As matérias tratadas são relativas a cargos públicos, quer se trate de carga horária (art. 1º), quer sobre alteração de denominação (arts. 2º e 3º), quer na alteração de tabelas (art. 4º), quer quanto as funções temporárias (art. 5º), quer sobre a estrutura de carreira (progressão funcional e remuneração (art. 6º), quer sobre quantitativo (art. 7º), são matérias atinentes à reserva legal (lei sentido formal), conforme disposto no art. 48, X, da Carta Política Federal, que preordena que: "Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: X - criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, observado o que estabelece o art. 84, VI, b ;".





Neste sentido MEIRELLES, Hely Lopes<sup>9</sup> “cargo público é o lugar instituído na organização do serviço público, com denominação própria, atribuições e responsabilidades específicas e estí-pêndio correspondente, para ser provido e exercido por um titular, **na forma estabelecida em lei.**”. Portanto a matéria tratada no Projeto de Lei nº 09/2024 se submete a lei em senti-do formal.

### 3.2.2. Do cumprimento da LRF

No caso vertente, como não se trata de qualquer situação alusiva a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa (LRF, art. 16, *caput*), o que afasta a imprescindibilidade da comprovação dos documentos previstos nos incisos I e II, e §2º, do art. 16 e art. 17, §§1º e 2º da LRF.

### 3.2.3. Técnica legislativa

Por fim, cabe ser analisada a técnica legislativa.

Assim, para KILDARE, Gonçalves Carvalho<sup>10</sup>, “A palavra técnica legislativa consiste no modo correto de elaborar as leis, de forma a torná-las exequíveis e eficazes. Envolve um conjunto de regras e de normas técnicas que vão desde a necessidade de legislar até a publicação da lei.” Por sua vez, FREIRE, Natália Miranda<sup>11</sup>, ao asseverar que a técnica do processo legisla-tivo se incorpora a técnica legislativa à ciência do Direito, segundo o qual “*não se carac-teriza tão só como arte ou como técnica, mas, transcendendo os limites empíricos da mera reda-ção de textos legais e regulamentares, é erigida em objetivo da Ciência do Direito.*”

Verifica-se, pois, que a técnica legislativa não se cinge apenas aos limites da mera reda-ção, mas como forma de racionalização da produção normativa, observado todas as suas etapas, deste a iniciativa até a publicação (Ciência da Legislação), tendo como me-ta a Ciência do Direito, que é a busca do sentido e da significação das normas e dos institutos do direito positivo.

A um exame minudente do Projeto de Lei nº 09/2024, verificar-se-á que ele se amolda perfeitamente à técnica legislativa prevista na Lcp 95/98.

## 4. CONCLUSÃO

Como a matéria sob o exame se encontra devidamente amoldada a legislação constitu-cional e infraconstitucional, tanto quanto ao aspecto formal, quanto ao aspecto mater-ial, **opina** a Procuradoria pela **constitucionalidade, legalidade e regular técnica legis-lativa** do Projeto de Lei nº 09/2024.

À conclusão do Presidente da Câmara Municipal e comissões permanentes.

<sup>9</sup> *Direito Administrativo Brasileiro* – pag. 419 – Malheiros – trigésima terceira edição

<sup>10</sup> *Técnica legislativa: legística formal*. 6 ed. Rev., atual. e. ampl. Del Rey: Belo Horizonte, 2014, p. 131.

<sup>11</sup> *Técnica legislativa*. Belo Horizonte: Assembleia, 1987. p. 8.





## **CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA**

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

Salvo melhor juízo, é o parecer.

Viana, 04 de abril de 2024

**PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO**

Procurador

Matrícula 000053

**LUANA DO AMARAL PETERLE**

Procuradora

Matrícula 1341



# PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://cmviana.splonline.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 3400390034003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **LUANA DO AMARAL PETERLE** em 04/04/2024 16:22

Checksum: **CF6EC332AFE133ACB873D1CAEDBCD940FC7AA05322058D389F46D011A466282**

Assinado eletronicamente por **PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO** em 04/04/2024 16:23

Checksum: **3277D07AD4D5EBBE38A8785CEE01BC6F1F14D85A7BBDD2C545A856DAFB700F84**

