



Processo Eletrônico nº 1336/2026

Projeto de Lei nº 46/2026

Proponente: Prefeito Municipal

Consulente: Presidente da Câmara Municipal

PARECER JURÍDICO

Processo legislativo. Alteração da Lei nº 3.202, de 4 de janeiro de 2022. Instituição do Regime de Apoio Operacional ao Poder Legislativo no âmbito da Guarda Municipal de Viana. Competência municipal. Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Constitucionalidade formal e material. Impacto financeiro declarado, sem premissas de cálculo.

1. RELATÓRIO

Trata o presente processo da análise do Projeto de Lei nº 46/2026, de iniciativa do Exce-lentíssimo Senhor Prefeito Municipal de Viana, Wanderson Borghardt Bueno, que tem por objeto a alteração da Lei nº 3.202, de 4 de janeiro de 2022, mediante a inserção do art. 13-A, destinado a instituir o denominado Regime de Apoio Operacional ao Poder Legis-lativo, consistente na atuação de Guardas Municipais em atividades de segurança insti-tucional da Câmara Municipal de Viana.

Nos termos da proposição, o regime será executado em observância ao Título III da Lei nº 3.202/2022 e ao respectivo regulamento, não podendo prejudicar o funcionamento re-gular dos serviços ordinários da Guarda Municipal.

Da leitura da propositura, verifica-se que sua implementação se dará mediante convênio a ser celebrado entre o Poder Executivo e a Câmara Municipal, que estipulará as condi-ções de execução, operacionalização, controle e fiscalização das atividades, fixando ainda a forma de reembolso ao Município dos valores pagos aos servidores a título de escalas extraordinárias executadas e respectivos encargos

A mensagem esclarece, ainda, que o projeto não cria nova espécie remuneratória, limi-tando-se a autorizar a utilização da Gratificação por Escala Extraordinária de Trabalho já prevista no regime jurídico vigente.

É o relatório.





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 qualquer responsabilidade solidária*, conforme entendimento do STF¹.

No mesmo sentido a doutrina, conforme escólio de MEIRELLES, Hely Lopes²:

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 Maria Silvia Zanella Di Pietro³:

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 entendimento pacífico jurisprudencial do STF, conforme se verifica de trecho do Habeas Corpus 98.237, de relatoria do Exmo. Ministro Celso de Melo⁴:

[...] O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscara correção de abusos cometidos por órgãos públicos e por

¹ CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADOGADO. PROCURADOR: PARECER. Cf., art. 70, parág. 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: Mallheiros, 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)

² Direito Administrativo Brasileiro. ed. 27. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 191.

³ Direito administrativo. ed. 17. São Paulo: Atlas, 2004.

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





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.

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. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

3.1. ASPECTO FORMAL: COMPETÊNCIA E INICIATIVA

Compulsando o projeto apresentado resta constatado que a proposição encontra respaldo no que diz respeito à autonomia e à competência legislativa do Município, insculpidas no artigo 18 da Constituição Federal de 1988, que garante a autonomia a este ente, e no artigo 30 da CF/88, que garante a autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os Municípios.

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (Vide ADPF 672)

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

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





VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

O Supremo Tribunal Federal entende que as competências legislativas do município se caracterizam pelo princípio da predominância do interesse local e ressaltou ser salutar que a interpretação constitucional de normas dessa natureza seja mais favorável à autonomia legislativa dos Municípios, haja vista ter sido essa a intenção do constituinte ao elevar os Municípios ao status de ente federativo na Constituição Cidadã de 1988.

Neste passo, necessário replicar a doutrina de Hely Lopes Meirelles⁵, que vem esclarecer que "o que define e caracteriza o 'interesse local', inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União", ou seja, tudo o que repercutir direta ou indiretamente na vida municipal é de interesse do Município, embora possa refletir também de forma direta ou indireta aos Estados e à União.

Para o STF, essa autonomia revela-se fundamentalmente quando o Município exerce, de forma plena, sua competência legislativa em matéria de interesse da municipalidade, como previsto no art. 30, I, da CF. Por esse ângulo, a matéria normativa constante na proposta está adequada efetivamente à definição de interesse local.

O projeto trata diretamente de matéria afeta ao regime de pessoal da Administração direta do Poder Executivo Municipal, notadamente a regulamentação de escala extraordinária de trabalho dos servidores integrantes da Guarda Municipal e o estabelecimento de regime específico de atuação vinculado à prestação de serviços de segurança institucional à Câmara Municipal, o que se insere, com precisão, no âmbito da iniciativa privativa do Prefeito Municipal, nos termos do art. 31, parágrafo único, da Lei Orgânica do Município de Viana:

Art. 31. A iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos, satisfeitos os requisitos estabelecidos nesta lei.

Parágrafo único. São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre:

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.





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, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração;

III – servidores públicos do Poder Executivo, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, ressalvado o disposto no art. 23.

A proposição enquadra-se, simultaneamente, nos incisos II e III do dispositivo transcrito, na medida em que disciplina a organização administrativa da Guarda Municipal e cria regime específico de atuação para os seus servidores.

A reserva de iniciativa ao Chefe do Poder Executivo nessa seara decorre diretamente do art. 61, §1º, II, "c" e "e", da Constituição Federal, aplicável por simetria ao plano municipal, e encontra correspondência no entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal no sentido de que normas relativas ao regime jurídico de servidores do Poder Executivo constituem matéria de iniciativa privativa do respectivo Chefe.

Ante o exposto, no presente projeto de lei foram observadas a competência municipal e a iniciativa privativa para deflagrar o processo legislativo.

3.2. ASPECTO MATERIAL

No plano material, o Projeto de Lei nº 46/2026 promove a alteração da Lei nº 3.202, de 4 de janeiro de 2022, mediante a inserção do art. 13-A, instituindo o Regime de Apoio Operacional ao Poder Legislativo no âmbito da Guarda Municipal de Viana, destinado à atuação de seus servidores em atividades de segurança institucional da Câmara Municipal, a ser operacionalizado mediante convênio entre os Poderes, com custeio integralmente ressarcido pelo Legislativo ao Executivo.

O fundamento constitucional da proposição repousa no art. 144, §8º, da Constituição Federal, segundo o qual os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações:

Art. 144. [...]

§8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

A norma constitucional não restringe o conceito de "instalações do Município" às dependências do Poder Executivo, abrange, com largueza, todos os órgãos que integram a





estrutura municipal, aí incluído o Poder Legislativo. Nessa linha, a Lei Orgânica do Município de Viana consagrou expressamente essa missão em seu art. 9º:

Art. 9º - O Município instituirá, na forma da lei, guarda municipal, destinada à proteção dos bens, serviços e instalações de órgãos e entidades da sua administração direta e indireta.

Parágrafo único - Mediante convênio celebrado com o Estado, através do órgão competente, a polícia militar poderá dar instruções e orientação à guarda municipal, visando a um melhor desempenho na proteção dos bens, serviços e instalações municipais.

O dispositivo é duplamente relevante para o caso em exame: de um lado, confirma o escopo de proteção amplo da Guarda Municipal, que abrange todos os órgãos da administração direta, e não apenas as instalações do Poder Executivo; de outro, ao prever o convênio como instrumento de cooperação operacional, a própria LOM sinaliza que o ajuste formal é o mecanismo adequado para formalizar esse tipo de parceria, conferindo respaldo normativo local à solução adotada pelo projeto ora analisado.

A Câmara Municipal constitui, inequivocamente, bem público de uso especial afeto ao exercício de função essencial do Estado Municipal. Seu edifício, suas dependências e os serviços nela prestados integram o patrimônio público municipal e estão sujeitos à proteção que o ordenamento jurídico confere a essa categoria de bens. O próprio Regimento Interno desta Casa, em seu art. 297, ao disciplinar o policiamento do edifício e das dependências externas da Câmara, reconhece a necessidade de estrutura de segurança permanente, admitindo expressamente, quando necessário, o apoio de corporações externas:

Art. 297. O policiamento do edifício da Câmara Municipal e de suas dependências externas será feito, ordinariamente, pelo serviço de segurança da Câmara Municipal e, se necessário, por elementos de corporações civis ou militares, postas à disposição da Presidência e chefiados por pessoa de sua designação.

Não se pode ignorar, nesse contexto, que a história recente do Legislativo Municipal de Viana foi marcada por episódios de violência que, embora superados, deixaram cicatrizes institucionais e criaram legítima apreensão quanto à segurança do ambiente de trabalho dos Vereadores, servidores e cidadãos que frequentam esta Casa.

A memória desses eventos, ainda presente no imaginário da comunidade política local, confere especial relevância e justificativa concreta à proposta de formalização e estruturação do apoio operacional da Guarda Municipal ao Poder Legislativo, reforçando a pertinência da medida sob o prisma do interesse público.





Importa destacar, ainda, que a proposição não cria espécie remuneratória, tampouco majora vencimentos ou institui gratificação não prevista no ordenamento.

Nos termos da mensagem do Prefeito Municipal, o regime se vale da Gratificação por Escala Extraordinária de Trabalho já disciplinada no Título III da Lei nº 3.202/2022, limitando-se a criar o enquadramento normativo para sua utilização no contexto específico do apoio ao Legislativo. O §4º do art. 13-A proposto estabelece o limite de 4 (quatro) escalas mensais por servidor e afasta o cômputo dessas escalas para fins da vedação prevista no §1º do art. 13 da mesma Lei, preservando a coerência sistêmica com o regime jurídico vigente.

O mecanismo de ressarcimento pela Câmara Municipal ao Poder Executivo, por meio de convênio, é instrumento juridicamente viável e adequado para a hipótese. A cooperação interinstitucional entre órgãos do mesmo Município, por meio de ajuste formal com previsão de reembolso de despesas, não ofende o princípio da separação dos poderes, constitui, ao contrário, expressão do dever de colaboração entre os Poderes para a consecução do interesse público.

Ressalva-se, contudo, que o instrumento convencional deverá observar as normas de execução orçamentária e financeira da Lei nº 4.320/64, especialmente no que tange à classificação e liquidação das despesas, e deverá deixar expressa a manutenção da subordinação hierárquica e disciplinar dos Guardas Municipais ao Poder Executivo, afastando qualquer interpretação que configure cessão irregular de servidores.

Sob o prisma fiscal, a proposição veio instruída com estudo de impacto orçamentário-financeiro elaborado pela Secretaria Municipal de Gestão de Pessoas — SEMGEP, na forma do art. 16, I, da Lei Complementar nº 101/2000:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; [...]

O estudo estima o impacto em R\$ 475.200,00 (quatrocentos e setenta e cinco mil e duzentos reais) para o exercício de 2026, R\$ 633.600,00 (seiscentos e trinta e três mil e seiscentos reais) para o exercício de 2027 e igual montante para 2028, totalizando R\$ 1.742.400,00 (um milhão, setecentos e quarenta e dois mil e quatrocentos reais) no triênio. A mensagem executiva declara a compatibilidade dos valores com as disponibilidades financeiras do Município e com os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.





Registra-se, contudo, que o estudo de impacto apresentado, embora atenda formalmente à exigência do art. 16, I, da LRF, não contempla a explicitação das premissas metodológicas utilizadas para a projeção dos valores nos exercícios de 2027 e 2028 — a exemplo dos índices de reajuste aplicados, da memória de cálculo dos encargos sociais e trabalhistas incidentes e do critério de aferição do número de servidores participantes. A transparência das premissas é elemento relevante para o adequado exercício do controle interno e externo sobre a despesa criada, razão pela qual se consigna a recomendação de que tais informações sejam juntadas aos autos antes da deliberação plenária. **(Recomendação 01)**

Dessa forma, não se vislumbra ilegalidade material na proposição, especialmente diante do amparo constitucional do art. 144, §8º da CF/88, da adequação ao regime jurídico da Guarda Municipal vigente, da apresentação de estudo de impacto orçamentário-financeiro e da declarada compatibilidade com os instrumentos de planejamento fiscal, permanecendo a proposição apta à tramitação, condicionada ao saneamento dos apontamentos ora consignados.

4. TÉCNICA LEGISLATIVA

Por derradeiro, cabe-nos analisar a técnica legislativa. Assim, para KILDARE, Gonçalves Carvalho, *"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."*

Com efeito, a técnica legislativa não se restringe à correção gramatical ou sintática, mas representa uma forma de racionalização da atividade normativa, garantindo clareza, precisão e coerência ao ordenamento jurídico. Trata-se de uma exigência vinculada à segurança jurídica e ao pleno funcionamento do Estado Democrático de Direito, conforme reconhece Perpétuo, ao afirmar que os atributos da técnica redacional "devem ser obrigatórios aos textos legislativos, uma vez que fazem com que a norma possa contribuir para a segurança jurídica".

No caso em exame, verifica-se que o texto do Projeto de Lei nº 33/2026 apresenta estrutura formal adequada, atendendo, em linhas gerais, aos parâmetros da Lei Complementar nº 95/1998, com divisão em artigos e linguagem clara.

5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, **OPINA-SE** constitucionalidade, legalidade e regularidade de técnica legislativa do Projeto de Lei nº 46/2026.





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "Papa João Paulo II"

Procuradoria

Este parecer tem caráter meramente opinativo e função de orientação ao Presidente da Câmara e às Comissões Permanentes competentes, o que não impede a sua tramitação e até mesmo consequente aprovação.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Viana, 26 de maio de 2026

PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO

Procurador
Matrícula 000053

LUANA DO AMARAL PETERLE

Procuradora
Matrícula 1341

BRUNO DEORCE GOMES

Assessor Jurídico Legislativo

Matrícula 1663



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 310036003400380033003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Luana do Amaral Peterle** em 27/05/2026 15:29

Checksum: **ABD3C993CC3B6F880BEAE6D8BAFC683F76F81EB486B4EE5ABCD4C6B7B4C5B823**

Assinado eletronicamente por **Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento** em 29/05/2026 13:51

Checksum: **F8C9CF2B036B1FB9B6D03F002C209E29DC7DCE8F544C661C716A1052413ADE9A**

