



**Processo administrativo nº 549/2024**

**Projeto de Lei nº 07/2024**

Proponente: Prefeito Municipal de Viana

Consulente: Presidente da Câmara Municipal de Viana

## PARECER JURÍDICO

Processo Legislativo. Projeto de Lei que altera a Lei n.º 3.202, de 04 de janeiro de 2022, que instituiu a escala extraordinária de trabalho, destinados aos servidores efetivos da guarda municipal de Viana/ES. Constitucionalidade e legalidade do projeto.

### 1. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei, proposto pelo Poder Executivo, a fim de alterar a redação do art. 13, §1º e do caput do art. 15 da Lei Municipal n.º 3.202, de 31 de maio de 2022.

Na justificação, o Chefe do Poder Executivo expõe que "se intenta minorar o número máximo de escalas extraordinárias a serem possivelmente cumpridas pelos servidores da Guarda Municipal e, ainda, permanecendo o valor pago de R\$ 300,00 (trezentos reais) por escala."

É o relatório.

### 2. COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA E CONSULTORIA JURÍDICA - NATUREZA DO PARECER

A manifestação da Procuradoria e da Consultoria Jurídica, 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 solidária*, conforme entendimento do STF<sup>1</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: 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 n.º 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)





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 Maria Silvia Zanella Di Pietro<sup>3</sup> :

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 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.

Assim, tanto o Presidente da Câmara, quanto as Comissões Competentes são livres no seu poder de decisão, ficando ressalvado o caráter opinativo da Procuradoria e da Consultoria Jurídica, 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

#### 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:

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

<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, 2º T, DJ 6.8.2010





- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - complementar 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 Meirelles<sup>5</sup>, 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.

Quanto ao deflagramento do processo legislativo e à iniciativa da matéria, o Projeto de Lei apresentado, propõe alterações em Lei que instituiu a escala extraordinária de trabalho, destinados aos servidores efetivos da guarda municipal de Viana/ES, de modo que é adequada a iniciativa do Prefeito, ao qual cabem as competências privativas dos art. 31, parágrafo único, incisos II e III e art. 60, inciso III, da Lei Orgânica Municipal.

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





Sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal já foi instado a se manifestar acerca da supracitada iniciativa:

É da iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo lei de criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração, bem como que disponha sobre regime jurídico e provimento de cargos dos servidores públicos. Afronta, na espécie, ao disposto no art. 61, § 1º, II, a e c, da Constituição de 1988, o qual se aplica aos Estados-membros, em razão do princípio da simetria. [ADI 2.192, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 4-6-2008, P, DJE de 20-6-2008.]

Sendo assim, foram respeitadas a iniciativa e a competência para a propositura do Projeto de Lei nº 07/2023, uma vez que apresentado pelo Executivo Municipal, enquanto responsável pela sua organização administrativa.

### 3.2. Aspecto Material

Nota-se que a presente propositura pretende alterar §1º do art. 13, e o caput do art. 15 da Lei n.º 3.202, de 04 de janeiro de 2022, que atualmente estão com a seguinte redação:

Art. 13. ....

1º As escalas extraordinárias de trabalho terão duração mínima de 6 (seis) horas diárias e serão limitadas a 8 (oito) escalas mensais. (Redação dada pela Lei nº 3283/2023)

(...)

Art. 15 A Gratificação por Escala Extraordinária de trabalho será correspondente ao percentual de 25% (vinte e cinco por cento) do vencimento base de carreira, por escala de serviço cumprida.

(...)

Com a alteração proposta, pretende-se a seguinte redação:

Art. 1º O §1º do art. 13, e o art. 15 da Lei n.º 3.202, de 04 de janeiro de 2022, passam a vigorar com as seguintes redações:

Art. 13 [...] § 1º As escalas extraordinárias de trabalho terão duração mínima de 6 (seis) horas diárias e serão limitadas a 4 (quatro) escalas mensais. [...]

Art. 15. A Gratificação por Escala Extraordinária de trabalho será de R\$ 300,00 (trezentos reais), por escala de serviço cumprida. (NR)

Art. 2º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Pois bem. Após análise das alterações propostas neste projeto de lei, observa-se que as modificações no §1º do art. 13 e no art. 15, caput, da Lei n.º. 3.202, de 04 de janeiro de 2022, têm como objetivo reduzir o número máximo de escalas extraordinárias que os servidores da Guarda Municipal poderiam cumprir e, **de acordo com o prefeito**, será mantido o valor pago por escala em R\$ 300,00 (trezentos reais).





Segundo justificativas apresentadas para a propositura, essas modificações visam atender ao interesse público, garantindo a integridade e a coesão da legislação municipal. Isso se torna ainda mais relevante, segundo argumentado pelo Prefeito, em função da recente promulgação da Lei n.º 3.373, de 11 de janeiro de 2024, que estabelece o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração da Guarda Municipal de Viana. Esta nova lei, entre outras mudanças, alterou a composição remuneratória dos servidores, substituindo o vencimento base e o adicional de tempo de serviço pelo subsídio, remuneração em parcela única.

Considerando que o percentual da escala especial incidia exclusivamente sobre o vencimento base, e esse foi extinto pela Lei n.º 3.373, de fato, torna-se necessária a alteração proposta para adequar a legislação às novas diretrizes estabelecidas pelo Plano de Cargos, Carreira e Remuneração da Guarda Municipal.

Por fim, com relação a limitação do número de escalas, entende-se que se trata de matéria afeta a discricionariedade administrativa do Proponente, de modo que não há qualquer vedação constitucional ou legal a pretendida medida.

Sendo assim, não há qualquer objeção quanto à constitucionalidade e à legalidade na proposta ora analisada.

### **3.3 Técnica Legislativa**

Por fim, cabe ser analisada a técnica legislativa. Assim, para KILDARE, Gonçalves Carvalho<sup>6</sup>, *"A palavra técnica legislativa consiste no modo correto de elaborar as leis, de forma a torna-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>7</sup>, ao asseverar que a técnica do processo legislativo se incorpora a técnica legislativa à ciência do Direito, segundo o qual *"não se caracteriza tão só como arte ou como técnica, mas, transcendendo os limites empíricos da mera redação 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 redação, mas como forma de racionalização da produção normativa, observado todas as suas etapas, deste a iniciativa até a publicação (Ciência da Legislação), tendo como meta a Ciência do Direito, que é a busca do sentido e da significação das normas e dos institutos do direito positivo.

Portanto, da análise do teor da ementa e do conteúdo do artigo do referido Projeto de Lei, extrai-se que estão em consonância e harmonia com a Lei Complementar Federal de nº 95/98.

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

<sup>7</sup> *Técnica legislativa*. Belo Horizonte: Assembleia, 1987. p. 8.





## CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

### 4. CONCLUSÃO

Diante do exposto, desde que observada a recomendação posta na presente manifestação jurídica, **OPINA-SE pela legalidade, constitucionalidade e regular técnica legislativa do Projeto de Lei nº 07/2024.**

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

À conclusão do Presidente da Câmara Municipal e comissões permanentes.

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 3400390031003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **LUANA DO AMARAL PETERLE** em 04/04/2024 14:41

Checksum: **82B212085C0AAD6D1F1C36A2B38C07C1C489B4C331959F9F9950396BB4DA218E**

Assinado eletronicamente por **PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO** em 04/04/2024 14:46

Checksum: **2C795DDB11E0F1EF990E209E16824522B53714A87DA71F9EF200C32828D3D610**

