



Processo Legislativo Eletrônico nº 18/2025

Projeto de Lei nº 01/2025

Ementa: Altera a Lei nº 2.918, de 05 de janeiro de 2018

Proponente: Prefeito Municipal de Viana

Consulente: Presidente da Câmara Municipal de Viana

PARECER JURÍDICO

Processo Legislativo. Projeto de Lei nº 01/2025, de autoria do Prefeito. Altera a Lei nº 2.918, de 05 de janeiro de 2018 1. Competência do Município (CF, arts. 29 e 30, I). 2. Iniciativa privativa do Prefeito (CF, art. 61, §1º, II, *a e b* c/c LOMV, art. 31, parágrafo único, I e II). 3. Rito de Urgência Constitucional (LOMV, art. 33, §1º). 4. Aspecto material observado. 5. Constitucionalidade, legalidade. 6. Regular técnica legislativa. 7. Recomendação.

1. RELATÓRIO

Inicialmente cumpre ser registrado que o Projeto de Lei nº 01, de 07 de janeiro de 2025, encaminhado pelo Prefeito através do OF/PMV/SEMGOV/Nº 001/2025, foi protocolizado na Secretaria da Câmara Municipal de Viana em 07 de janeiro de 2025. Após, por meio do OF/PMV/SEMGOV/Nº 005/2025, processo eletrônico de nº 19/2025, a Prefeitura encaminhou nova versão ao Projeto de Lei.

Sua leitura se deu na primeira sessão extraordinária (1ª) da presente legislatura, convocada no dia da Sessão Solene Preparatória de Posse (01/01/25); tendo sido encaminhado à Presidência com despacho para à Procuradoria, com vista a aferição da legalidade e constitucionalidade, nos termos do art. 150 do Regimento Interno.

Por derradeiro, registre-se que o Projeto de Lei nº 01/2025 tramita pelo *rito sumário* (LOMV, art. 33, §1º), sendo aplicado o *rito urgência especial* (RICMV, art. 150, *ss.*) por se tratar de sessão extraordinária convocada para a sua apreciação, após deliberação do Plenário.

Cabe registrar o seguinte fragmento da mensagem que capeia o projeto de lei, posto que o restante da mensagem será objeto de transcrição na análise dos comandos legais a serem objeto de alteração:

Tem-se a honra de submeter à apreciação desta Egrégia Câmara Municipal o incluso Projeto de Lei, que se destina a alterar a Lei Municipal n.º. 2.918, de 05 de janeiro de 2018, a qual instituiu, na estrutura organizacional da Administração Municipal, a Guarda Municipal de Viana, corporação uniformizada, aparelhada e armada, organizada com base na hierarquia e na disciplina, à qual caberá a vigilância dos prédios públicos municipais, fiscalização do trânsito e a colaboração na segurança pública.





As alterações almejadas por meio do presente Projeto se destinam a adequar a legislação municipal à realidade hodierna vivenciada pela Guarda enquanto corpo de segurança pública municipal cuja constante modernização se mostra cogente em atenção às corriqueiras evoluções das demandas decorrentes dos fenômenos sociais.

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 a doutrina Maria Silvia Zanella Di³:

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.

Portanto, o parecer jurídico tem apenas caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação da proposta legislativa, nem tampouco a sua aprovação, conforme tem entendido o STF (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Ministro Marco Aurélio de Mello – STF):

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.”

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.

¹ CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. 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.





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 Melo⁴:

[...] O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscar a 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 01/2025 é *iminentemente de interesse local* (CF, art. 30, I), como sendo aquele que diz predominantemente 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, atribuiu à União e aos Estados"*.

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





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.”⁵ 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”.⁶

Ainda sobre a competência dos municípios, MEIRELLES acentua que “Estabelecida essa premissa é que se deve partir em busca dos assuntos da competência municipal, a fim de selecionar os que são e os que não são de seu interesse local, isto é, aqueles que predominantemente interessam à atividade local. [...] Acresce, ainda, notar a existência de matérias que se sujeitam simultaneamente à regulamentação pelas três ordens estatais, dada sua repercussão no âmbito federal, estadual e municipal. Exemplos típicos dessa categoria são o trânsito e a saúde pública, sobre os quais dispõem a União (regras gerais: Código Nacional de Trânsito, Código Nacional de Saúde Pública), os Estados (regulamentação: Regulamento Geral de Trânsito, Código Sanitário Estadual) e o Município (serviços locais: estacionamento, circulação, sinalização, etc; regulamentos sanitários municipais).”

No mesmo passo, CRETELLA JÚNIOR, José⁷, “O Município está situado dentro do Estado, o qual por sua vez situado dentro do País, que é a união indissolúvel dos Estados-Membros, e não há antinomia entre interesses locais e interesses gerais. O traço que torna diferente o interesse local do interesse geral é a predominância, jamais a exclusividade.”

Assim, da competência local (municipal) se encontra estampada no art. 1º, que incluiu os municípios como entes da federação, bem como o art. 29, *caput*, que estabeleceu a sua autonomia administrativa, legislativa e orçamentária, financeira e contábil, inclusive e neste caso, mediante controle externo pela Câmara, auxiliada pelo Tribunal de Contas e, controle interno pelo próprio município (art. 31), todos da Carta Política Federal.

Indo além, a despeito do *predominante interesse local* sobre a matéria tratada no Projeto de Lei nº 01/2025, conforme disposição expressa do art. 29, c/c 30, I, c/c art. 61, §1º, II, *a* e *b*, da Carta Política Federal e; no mesmo sentido, o disposto no art. 31, parágrafo único, I e II, da Carta Política Local, por se tratar de matéria inerente a cargos públicos e organização administrativa.

Portanto, a competência é local, inclusive conforme se infere do art. 18 da Carta Política Federal, que garante a autonomia dos entes da federação, dispondo que:

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 termos desta Constituição.”

⁵ Direito Municipal Brasileiro, 16 edição, ano 2008, p. 111/112.

⁶ Curso de Direito Constitucional. 22 ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p.319.

⁷ Comentários à Constituição de 1988. v. IV, p. 1.889.





3.1.2. Iniciativa Privativa | Prefeito

Analisada a competência, passa-se a iniciativa do processo legislativo. Assim, à luz do *princípio da simetria*⁸ 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, *a* e *b*, da Constituição Federal, que no caso da Lei Orgânica do Município de Viana se encontra prevista no art. 31, parágrafo único, I e II, por ser atributo do Prefeito, no que diz respeito a criação, alteração, atribuições inerentes aos cargos públicos e, ainda, matéria de organização administrativa, guardada a iniciativa privativa da Câmara Municipal para os seus cargos e sua organização administrativa (CF, art. 48, *caput*, c/c art. 51, IV e art. 52, XIII, respectivamente Câmara de Deputados e Senado 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 FILHO⁹ 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 matéria 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 Lopes¹⁰, 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 execu-

⁸ "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.

⁹ *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.

¹⁰ *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 438/439





ção. 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 incomunicáveis, 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.

A rigor, a aferição quanto a iniciativa é por *simetria e por exclusão*, uma vez que o texto constitucional e infraconstitucional (Carta Política Local) estabelece as matérias privativas do Prefeito, sendo no caso as matérias inerentes a cargos públicos e organização administrativa (CF, art. 61, § 1º, II, *a e b*, c/c LOMV, art. 31, parágrafo único, I e II).

Assim, inobservada a iniciativa pelo Prefeito no caso *de quaisquer das matérias* previstas no art. 61, §1º, II, da Carta Política Federal, à luz do princípio da simetria, essa será declarada inconstitucional por vício formal, conforme o seguinte julgado:

ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. §4º DO ART. 80 DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE IGARASSU. DISPOSITIVO QUE VERSA SOBRE REMUNERAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS. PROJETO DE EMENDA EMANADO DA CÂMARA MUNICIPAL E NÃO DO CHEFE DO EXECUTIVO MUNICIPAL. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. INICIATIVA RESERVADA. ART. 61, §1º, II, A DA CF. VÍCIO FORMAL SUBJETIVO. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA, À UNANIMIDADE DE VOTOS. As hipóteses previstas na Constituição Federal de iniciativa reservada do presidente da república, pelos princípios da simetria e da separação de poderes, devem ser observadas em âmbito estadual, distrital e municipal, ou seja, referidas matérias terão de ser iniciadas pelos chefes do executivo, sob pena de se configurar inconstitucionalidade formal subjetiva. Compete a iniciativa privativa do chefe do executivo municipal Leis que disponham sobre, nos termos do art. 61, §1º, II, a da CF, a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração. No caso em apreço, o §4º do art. 80 da Lei orgânica do município de igarassu, introduzido pela emenda n. 72/2011, cujo teor assegura ao servidor público municipal que seja profissional abrangido pelo sis-





tema crea/confea, das administrações, direta e indireta, ativos, pensionistas e aposentados, além dos direitos garantidos pela Constituição Federal, todos os direitos decorrentes da Lei federal 4.950 - A de 22 de abril de 1960 se afigura inconstitucional em razão de o projeto de emenda ter sido emanado da Câmara Municipal e não do chefe do executivo municipal, verdadeiro legitimado para propor projeto que verse sobre a remuneração dos servidores/funcionários públicos, conforme acima exposto. Vício formal subjetivo, face a inobservância do devido processo legislativo, verificado na fase de iniciativa do processo de formação da Lei. Inconstitucionalidade declarada, à unanimidade de votos. (TJPE; Rec. 0003429-48.2011.8.17.0710; Primeira Câmara Cível; Rel. Des. Bartolomeu Bueno de Freitas Moraes; Julg. 10/08/2015; DJEPE 24/08/2015)

Assim, quaisquer das matérias elencadas no art. 61, §1º, II, da Carta Política Federal, são privativas do Presidente da República, que à luz do princípio da simetria são privativas do Prefeito, conforme disposto no art. 31, parágrafo único, da Carta Política Local, que se não observada a iniciativa privativa do Prefeito, será essa declarada inconstitucional por vício formal, conforme entendimento do STF (Ag.Reg. no RE 612594/RJ)¹¹, bem como advertência de MEIRELLES, Hely Lopes¹² *“que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto.”*

Portanto, à luz do princípio da *separação dos poderes* ou dos *freios e contrapesos*, a proposição da matéria prevista no Projeto de Lei nº 01/2025 é indiscutivelmente de iniciativa privativa do prefeito, conforme se verifica do art. 31, parágrafo único, I e II, da Carta Política Local.

3.2. Aspecto material

Neste item, dividido nos seguintes subitens: *a) da observância à reserva legal; b) da proposta legislativa com comentário artigo por artigo.*

3.2.1. Da observância à reserva legal

Estabelece o art. 37, X¹³, da Carta Política Federal, determina que somente por lei específica pode haver a fixação ou alteração do padrão remuneratório dos agentes públicos, mediante ato administrativo, observada a iniciativa privativa em cada caso. Neste sentido, há muito já decidia o STF na (ADI 3.369-MC, rel. min. Carlos Velloso, julgamento em 16-12-2004, Plenário, DJ de 1º-2- 2005), ao não admitir a deslegalização ou remissão a ato infralegal para a concessão de aumento da remuneração de servidor público, decidiu que:

¹¹ EMENTA: Agravo regimental no recurso extraordinário. Representação por inconstitucionalidade. Artigo 323. § 2º, da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro. Matéria orçamentária. Vício de iniciativa. Precedentes. Jurisprudência da Suprema Corte é pacífica no sentido de constituir ingerência na esfera do Poder Executivo a edição de normas afetas à matéria orçamentária por iniciativa do Poder Legislativo. 2. Agravo regimental não provido.

¹² *Direito Municipal Brasileiro*. 17 ed. Adilson Abreu Dallari (coordenador). São Paulo: Malheiros, 2014, p. 689.

¹³ “CF, art. 37, X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou **alterados por lei específica**, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices”.





Em tema de remuneração dos servidores públicos, estabelece a Constituição o princípio da reserva de lei. É dizer, em tema de remuneração dos servidores públicos, nada será feito senão mediante lei, lei específica. CF, art. 37, X; art. 51, IV; art. 52, XIII. Inconstitucionalidade formal do Ato Conjunto 1, de 5-11-2004, das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

No mesmo sentido: AO 1.420, rel. min. Cármen Lúcia, julgamento em 2-8-2011, Primeira Turma, DJE de 22-8-2011; ou ainda no seguinte excerto da (ADI 2.075-MC, rel. min. Celso de Mello, julgamento em 7-2-2001, Plenário, DJ de 27-6-2003:

O tema concernente à disciplina jurídica da remuneração funcional submete-se ao postulado constitucional da reserva absoluta de lei, vedando-se, em consequência, a intervenção de outros atos estatais revestidos de menor positividade jurídica, emanados de fontes normativas que se revelem estranhas, quanto à sua origem institucional, ao âmbito de atuação do Poder Legislativo, notadamente quando se tratar de imposições restritivas ou de fixação de limitações quantitativas ao estipêndio devido aos agentes públicos em geral.

Assim, a matéria tratada no projeto de lei deverá observar a reserva legal, inclusive conforme disposto no art. 48, X, c/c art. 61, §1º, I e II, da Carta Política Federal:

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;

Art. 61 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:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

A ressalva do manejo de lei específica se encontra prevista no art. 84, VI, b, da Carta Política Federal, quando se tratar da extinção de *cargo vago*, que se dará por decreto do Presidente, ou no caso Prefeito, enquanto de cargo ocupado mediante por lei. Portanto, a matéria tratada no Projeto de Lei nº 01/2025 se sujeita ao princípio da reserva legal.

3.2.2. Do cumprimento da LRF

Neste item, o aspecto formal pode se confundir com o aspecto material na medida que a proposta legislativa deverá demonstrar o efetivo cumprimento de requisitos de natureza orçamentária, especificamente o disposto nos art. 15, 16 e 17 da LRF:





Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

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;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

A Procuradoria e Consultoria Jurídica, atualmente somente Procuradoria, já se manifestaram anteriormente noutros projetos de lei, acerca da obrigatoriedade da fiel observância dos requisitos constitucionais e infraconstitucionais quando da geração da despesa pública, que no caso, deverá estar em perfeita consonância com os instrumentos de planejamento orçamentário (LOA e LDO) e, ainda, deverá observar critério da racionalidade, posto que o que se busca, ao menos teoricamente, é direcionar a ação pública no sentido de maior proveito dos tributos em prol da coletividade, de modo que a fórmula possa ser consubstanciada no princípio da máxima vantagem social¹⁴, a despeito da finalidade do projeto de lei, que é a de dar concretude as políticas públicas como anteriormente anotado.

Assim, como prevê o art. 15 da LRF, serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público as despesas que não observem às exigências dos arts. 16 e 17. Neste passo, conforme lição de MARTINS, Ives Gandra da Silva e NASCIMENTO, Carlos Valder do¹⁵, "A geração de despesa ou assunção de obrigação deve ter em mira o impacto financeiro e a sincronia com os instrumentos de planejamento orçamentário previstos na Constituição. Sem a observância desses postulados, será considerada não autorizada, posto que irregular e lesiva ao patrimônio público."

Ainda nesta toada, o art. 16 da LRF faz alusão aos vocábulos *criação, expansão ou aperfeiçoamento* de ação governamental que acarrete aumento da despesa. *Criação* é tomada no sentido de instituição de uma atividade nova, que não esteja prevista no sistema de programação governamental, enquanto *expansão* implica conceito que determina a existência de ação preexistente, mas que necessita ser expandida, como conveniência do interesse público¹⁶.

¹⁴ BALIEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 14 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987., p. 109.

¹⁵ *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Raiva, 2001, p. 112.

¹⁶ MARTINS e NASCIMENTO, ob cit. p. 115/116.





Ainda neste sentido, PEREIRA JUNIOR, Jessé Tores¹⁷:

“A criação de ação governamental revela o desenvolvimento de um novo programa ou projeto. Imagine-se, por exemplo, um programa de apoio ao pequeno agricultor criado em função de uma nova demanda social. A expansão sugere o aumento “quantitativo” de uma contratação já existente. Seria o caso de um programa que oferecesse leite na escola, cujos contornos originais seriam mantidos, mas que passariam também a atender outras regiões que não estavam previstas na concepção inicial. O aperfeiçoamento sinaliza para um aumento “qualitativo” da ação governamental implementada. Assim, um programa de governo que inicialmente oferecia remédios em casa passa também a englobar o médico de família, modificando a sua feição original.

Ambos os dispositivos exigem a estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que o ato deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, com a diferença de que, no art. 17, tal ato só será obrigatório quando se tratar de despesa obrigatória de caráter continuado (aquela que fixe para o ente uma obrigação por período superior a dois anos).

Ainda na análise deste subitem, é cediço que nem toda despesa pública deverá observar o art. 16 da LRF, isto é, como estabelecer para cada caso concreto a despesa pública como ação governamental ou não. TOLEDO JR, Flávio C. De e ROSSI, Sérgio Ciqueira¹⁸, nos ensina que:

*Vale ponderar, não é qualquer aumento de gasto público que precisa submeter-se ao ritual administrativo antes descrito. Livres dessas cautelas estão as despesas corriqueiras, habituais, relacionadas apenas e tão somente, à operação e **manutenção dos serviços preexistentes** e que nada tenham a ver com criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental. Essas atividades rotineiras não se preveem na LDO nem no PPA. (sem grifos no original)*

Por sua vez, o art. 169, caput e seu § 1º, da Constituição Federal, preordena, que:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

A própria Lei Orgânica do Município de Viana, em seu art. 114, repercutindo comando constitucional federal, dispõe que:

¹⁷ Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública. 5. ed. Rio de Janeiro:Renovar, 2002.

¹⁸ Lei de Responsabilidade Fiscal comentada artigo por artigo. 2. ed. Nova Dimensão Jurídica: São Paulo, 2002, p. 112.





Art. 114 A despesa com pessoal ativo e inativo do Município não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

Parágrafo único - A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos ou alteração de estrutura de carreira, bem como a admissão de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Conforme visto, da leitura do art. 169, § 1º da Constituição Federal e, bem assim, do art. 16, I e II, da LRF, e art. 114, parágrafo único da LOMV, verifica-se a obrigatoriedade da proposta legislativa vir acompanhada da realização prévio estudo do impacto financeiro-orçamentário, que deverá ser efetuado em consonância com as leis orçamentárias, e com as demais regras constitucionais e infraconstitucionais precitadas, assim como, deverá ser apresentada a declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Esta exigência visa atender o disposto na alteração a Lei 2.918/18, proposta no art. 1º, alterando o art. 10, com a seguinte redação:

Art. 10. Fica criada a Estrutura de Funções Gratificadas da Guarda Municipal de Viana, de acordo com os padrões, valores e quantitativos constantes do Anexo II desta Lei.

Poder-se-ia entender que estaria cumprida, a princípio, a exigência do inciso I, quanto a estimativa do impacto orçamentário-financeiro alusivos aos exercícios de 2025, 2026 e 2027, conforme tabela abaixo, constante de anexo a proposta legislativa

IMPACTO MENSAL	IMPACTO ANUAL - 2025	IMPACTO BIENAL - 2026/2027
R\$ 12.555,56	R\$ 150.666,67	301.333,33

No mesmo sentido, quanto ao inciso II, quando faz remissão acerca da compatibilidade dos recursos financeiros a serem dispendidos com a adequação da tabela constante do Anexo I, quanto a compatibilidade das leis orçamentárias.

Entretanto, não se pode dizer o mesmo quanto ao atendimento ao disposto no §2º do mesmo art. 16, da LRF, que preordena que: "A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas."





A LRF faz alusão que o efetivo cumprimento do disposto no inciso I deverá vir acompanhado de premissas e metodologia do cálculo utilizado, o que não se verifica na proposta legislativa ora sob exame. (**Recomendação nº 01**).

O Projeto de Lei nº 01/2025, por ora, somente cumpre o disposto no inciso II do art. 16 da LRF, não cumprindo, o inciso I, c/c §2º.

3.1.1. Da proposta legislativa

O Projeto de Lei nº 01/2025 será analisado artigo por artigo nos subitens adiante.

3.1.1.1. Do art. 1º

O art. 1º do projeto de lei possui alterações nos arts. 1º, 7º, XI, 10 e 10-A, da Lei 2.918/18.

- **Alteração ao arts. 1º**

Traz a mensagem a respeito da pretensão de alteração aos arts. 1º e 7º, XI, o seguinte:

*Da análise das modificações pretendidas com este projeto, se denota que ao se alterar a redação do caput do art. 1º e do inciso XI do art. 7º, se intenta corrigir meros erros materiais nos textos legais para o fim de ressaltar, de forma adequada e taxativa, que a Guarda Municipal se **trata de instituição armada e, também, que a investigação social se aperfeiçoa** como requisito indispensável para o ingresso na carreira de Guarda Municipal.*

A redação vigente é a seguinte:

Art. 1º Fica criada, na estrutura organizacional da Administração Municipal, a Guarda Municipal de Viana, corporação uniformizada e aparelhada, organizada com base na hierarquia e na disciplina, à qual caberá a vigilância dos prédios públicos municipais, fiscalização do trânsito e a colaboração na segurança pública, na forma da Lei.

Alteração pretendida:

*Art. 1º Fica criada, na estrutura organizacional da Administração Municipal, a Guarda Municipal de Viana, corporação uniformizada, aparelhada e **armada**, organizada com base na hierarquia e na disciplina, à qual caberá a vigilância dos prédios públicos municipais, fiscalização do trânsito e a colaboração na segurança pública, na forma da Lei.*

Na verdade, a justificativa não é de correção de “meros erros materiais”, pelo menos quanto ao art. 1º da lei, que são aqueles que precisam de correção, porém não interferem no resultado do julgamento e são perceptíveis à primeira vista, como por exemplo um erro de cálculo, grafia equivocada, informação incorreta, troca de nomes ou ausência de palavras relevantes ou imprescindíveis.





Assim, a posição e/ou acréscimo da expressão “*e armada*” possibilita que as guardas municipais utilizem arma de fogo, o que é vedado pela legislação local por não conter expressamente essa possibilidade.

A Lei (LF) 13.022/14 (Estatuto Geral das Guardas Municipais) (ei 13.022/2014), em seu art. 4º, estabelece como sendo de “*competência geral das guardas municipais a proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações dos municípios*”, além de outras atribuições previstas no art. 5º, como por exemplo colaboração integrada com os órgãos de segurança pública em ações conjuntas, capazes de contribuir para a paz social (art. 5º, V).

Assim, apesar de o §8º do art. 144 da Carta Política Federal estabelecer que “*os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei*”, a utilização de arma pelas guardas municipais era um assunto controverso, em que o STJ, através de sua 6ª Turma, no voto de relatoria de ministro ROGERIO SCHIETTI CRUZ, no REsp .977.119/SP, asseverou que:

“a Constituição Federal de 1988 não atribui à guarda municipal atividades ostensivas típicas de polícia militar ou investigativas de polícia civil, como se fossem verdadeiras ‘polícias municipais’, mas tão somente a proteção do patrimônio municipal [...]. A exclusão das guardas municipais do rol de órgãos encarregados de promover a segurança pública (incisos do art. 144 da Constituição) decorreu de opção expressa do legislador constituinte - apesar das investidas em contrário - por não incluir no texto constitucional nenhuma forma de polícia municipal”.

Portanto, o entendimento era no sentido de que as guardas municipais, ainda que possuindo função *sui generis* de segurança não podiam portar arma, o que era autorizado às polícias. Entretanto, se debruçando sobre o assunto no RE 608.588/SP, com repercussão conhecida no Tema 656, sobre o alcance do §8º do art. 144 da Carta Política Federal, decidiu que, pela inconstitucionalidade do inciso III, do art. 6º, da Lei do Desarmamento, invalidando as expressões “*das capitais dos Estados*” e “*com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes*”, conforme o seguinte excerto:

Todos os integrantes das guardas municipais possuem direito a porte de arma de fogo, em serviço ou mesmo fora de serviço, independentemente do número de habitantes do Município. STF. Plenário. ADC 38/DF, ADI 5538/DF e ADI 5948/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgados em 27/2/2021.

Assim, as guardas municipais poderão ser armadas, desde que conste expressamente da lei municipal instituidora, no caso a Lei 2.918/18 e, bem assim, cabendo ressaltar, consoante o STF, o porte de armas pelos guardas municipais não se dá de modo amplo e irrestrito, ficando condicionado à formação de seus membros em estabelecimento de ensino de atividade policial, bem como à existência de meios de fiscalização e controle interno, em condições fixadas por regulamento, observada a necessidade de supervisão pelo Ministério da Justiça (§3º, do art. 6º da lei 10.826/03 e arts. 29-A a 29-D do Decreto 9.847/03).





Portanto, há necessidade de se constar expressamente no art. 1º da Lei 2.918/18 que a guarda municipal será armada, conforme pretensão.

• **Alteração ao art. 7º**

A redação vigente é a seguinte:

Art. 7º O ingresso na carreira de Guarda Municipal dar-se-á somente por concurso público de provas ou de provas e títulos para o cargo de Guarda Municipal, observado os seguintes requisitos:

[...]

XI - investigação social por meio de órgãos competentes;

Alteração pretendida:

Art. 7º [...]

[...]

XI - ser considerado aprovado na investigação social realizada por comissão designada por ato do Chefe do Executivo Municipal;

Com a alteração do art. 1º prevendo o uso de arma de fogo, a nova redação do inciso XI da Lei (LM) 2. 918/18 vem ao encontro do art. 4º, III da Lei de Desarmamento (LF 10.826/03, que estabelece que:

Art. 4º Para adquirir arma de fogo de uso permitido o interessado deverá, além de declarar a efetiva necessidade, atender aos seguintes requisitos:

III – comprovação de capacidade técnica e de aptidão psicológica para o manuseio de arma de fogo, atestadas na forma disposta no regulamento desta Lei.

• **Alteração ao art. 8º**

A mensagem do Prefeito trazendo alteração ao art. 8º, traz a seguinte justificativa:

No que diz respeito à modificação versada no art. 8º, se infere que se amolda como alteração que busca diminuir a idade máxima admitida aos candidatos a ingresso nos quadros da carreira de Guarda Municipal de Viana, ao tempo que estabelece como termo de verificação da idade a data do primeiro dia da abertura do período de inscrição do respectivo concurso.

Acerca das questões, se verifica que visam a atender ao interesse público, posto que, em primeiro, delimita a idade máxima para ingresso na carreira a fim de realizar melhor seleção de candidatos com capacidade e aptidão para o exercício das competências inerentes à função, conforme orienta e autoriza a Súmula n.º 683 do Supremo Tribunal Federal.

No mesmo sentido, quando estipula como termo de verificação da idade para ingresso na carreira a data do primeiro dia da abertura do período de inscrição do respectivo





concurso, visa a corrigir distorção verificada na redação original do texto legal, a qual impõe a mensuração da idade do candidato no momento de inscrição no curso de formação, em divórcio a jurisprudência já sedimentada pelo Pretório Excelso. In verbis:

STF – SÚMULA 683. O limite de idade para a inscrição em concurso público só se legitima em face do art. 7º, XXX, da Constituição, quando possa ser justificado pela natureza das atribuições do cargo a ser preenchido.

AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. DIREITO ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO. IMPOSIÇÃO DE LIMITE DE IDADE. RE 678.112-RG. COMPROVAÇÃO DA IDADE NO MOMENTO DA INSCRIÇÃO. 1. O Supremo Tribunal Federal entende possível a imposição de limite de idade para inscrição em concurso público, desde que haja anterior previsão legal e que a exigência seja razoável diante das atribuições do cargo público. Precedente: ARE 678.112-RG, Rel. Min. Luiz Fux (Tema 646). 2. O limite de idade, quando regularmente fixado em lei e no edital de determinado concurso público, há de ser comprovado no momento da inscrição do certame, tendo em vista a impossibilidade de se antever a data em que será realizada a fase fixada como parâmetro para aferição do requisito da idade. Precedentes. 3. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não é cabível, na hipótese, condenação em honorários advocatícios (art. 25 da Lei nº 12.016/2009 e Súmula 512/STF). 4. Agravo interno a que se nega provimento. (g.n)

A redação vigente é a seguinte:

Art. 8º Para a participação no concurso público o candidato deverá ter no mínimo 18 (dezoito) anos de idade e no máximo 45 (quarenta e cinco), verificados na data da matrícula no curso de formação do respectivo concurso.

Alteração pretendida:

Art. 8º Para a participação no concurso público, o candidato deverá ter no mínimo 18 (dezoito) e no máximo 30 (trinta) anos de idade, verificados na data do primeiro dia da abertura do período de inscrição do respectivo concurso.

A alteração é quando a idade máxima, que passará a ser de 30 (trinta) anos ao invés de 45 (quarenta e cinco). Sobre a limite de idade, assim dispõe a Súmula 683 do STF enunciada que:

O limite de idade para a inscrição em concurso público só se legitima em face do art. 7º, XXX, da Constituição, quando possa ser justificado pela natureza das atribuições do cargo a ser preenchido.

Nesta toada, assentou o STF, em recente julgado na Reclamação Constitucional – Rcl nº 73.791/SP, da lavra do ministro relator ALEXANDRE DE MORAES, fez considerar, em recentíssima decisão (25/11/24), que:





Ao afastar a exigência de idade máxima no concurso para ingresso na Guarda Municipal Metropolitana, o acórdão reclamado contrariou a tese fixada no julgamento do Tema 646-RG, na qual a CORTE assentou que o "limite de idade para a inscrição em concurso público só se legitima em face do art. 7º, XXX, da, **quando possa ser justificado pela natureza das atribuições do cargo a ser preenchido**". Na ocasião, a CORTE negou provimento a Recurso Extraordinário que visava afastar o critério de idade máxima de 32 anos para ingresso no cargo de Agente da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais. O Julgado recebeu a seguinte ementa:

"RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO. LIMITAÇÃO DE IDADE FIXADA EM EDITAL. POLICIAL CIVIL. ART. 7º, XXX, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AGRAVO CONHECIDO PARA NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. REAFIRMAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA.

Para ao final assim decidir:

*Diante do exposto, com base no art. 161, parágrafo único, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, **JULGO PROCEDENTE** o pedido para cassar o acórdão reclamado, por violação ao entendimento firmado pela CORTE no julgamento do Tema 646-RG, e, desde logo, assentar a constitucionalidade do artigo 12, § 2º, I, da Lei 16.239/2015, com a redação conferida pela Lei 17.812/2022, do Município de São Paulo.*

No mesmo sentido, é o seguinte julgado do TJMA, fazendo remissão ao RE 678.112-RG, Relator: Ministro Luiz Fux:

1111296 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE SÃO LUÍS Nº 7.000 DE 13/05/2022. REQUISITO PARA INSCRIÇÃO EM CONCURSO PÚBLICO DE INGRESSO NA CARREIRA DA GUARDA MUNICIPAL. IDADE MÁXIMA DE 35 (TRINTA E CINCO) ANOS. POSSIBILIDADE. SÚMULA Nº 683 E TEMA 646 DO STF. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. I. Segundo o Supremo Tribunal Federal, é possível a imposição de limite de idade para inscrição em concurso público, desde que haja anterior previsão legal e que a exigência seja razoável diante das atribuições do cargo público (RE 678.112-RG, Relator: Ministro Luiz Fux). II. A Lei de nº 13.022/2014, que dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais, elenca uma série de competências específicas das guardas municipais, entre as quais atividades que exigem do ocupante do cargo um bom preparo, o que justifica a limitação da faixa etária, nos termos da Súmula nº 683 e do Tema 646 do STF. III. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente. (TJMA; ADI 0819669-84.2022.8.10.0000; Órgão Especial; Relª Desª Sônia Maria Amaral Fernandes Ribeiro; DJNMA 22/08/2023)

Portanto, a alteração pretendida se encontra em perfeita sintonia com recente julgado.

- **Alteração ao art. 10**

Na mensagem o Prefeito não faz qualquer alusão a necessidade da alteração e/ou sua finalidade. A redação vigente é a seguinte:





*Art. 10 Fica criada a Estrutura de **Cargos Comissionados** e Funções Gratificadas da Guarda Municipal de Viana, de acordo com os padrões, valores e quantitativos constantes do Anexo II e III desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 3004/2018)*

Alteração pretendida:

Art. 10 Fica criada a Estrutura de Funções Gratificadas da Guarda Municipal de Viana, de acordo com os padrões, valores e quantitativos constantes do Anexo II desta Lei.

O que se depreende da pretensão é tão somente a subtração da estrutura dos cargos comissionados, mantendo as funções gratificadas, conforme *padrão, denominação, descrição, valor e quantitativo*.

Assim, não é encontrado qualquer vício de ilegalidade.

Entretanto, a Tabela do Anexo II referenciado no art. 10 se encontra indevidamente aposta, isto é, entre o art. 2º e art. 3º do projeto de lei, quando deveria se encontrar após o último artigo, o que fere o art. 11, da Lcp 95/98; primeiro quanto ao **inciso II, a** ("articular a linguagem, técnica ou comum, de modo a ensejar perfeita compreensão do objetivo da lei e a permitir que seu texto evidencie com clareza o conteúdo e o alcance que o legislador pretende dar à norma") e, segundo quanto ao **inciso III, a**, ("reunir sob as categorias de agregação - subseção, seção, capítulo, título e livro - apenas as disposições relacionadas com o objeto da lei;").

Portanto, o Anexo II deverá a realocado para a página seguinte ao do último artigo (**Recomendação 01**), que pode ser realizado por ocasião do autógrafo de lei, por não alterar o mérito da proposição, e por não se tratar de obscuridade, contradição ou impropriedade gramatical ou sintática (cf. RICMV, art. 222), após redação final pela Mesa (RICMV, art. 221, parágrafo único)

- **Alteração ao art. 10-A**

Justifica o Prefeito quanto a alteração do art. 10-A, que:

Em seqüência, ao propor mudança na redação do art. 10-A, se fomenta política de fortalecimento da instituição ao se ratificar que ao corpo de segurança pública municipal, em virtude da independência funcional que deve ser inerente às suas atividades, se impõe o comando por membro efetivo e estável do quadro de carreira, ao qual incumbe atuar de forma integrada com os órgãos públicos municipais e do sistema de segurança, entidades privadas e a comunidade, nos moldes já auspiciados pela Lei Federal n.º 13.022/2014.

Importa consignar, e se advertir, que tal proposição não afasta a ingerência na atuação da Guarda Municipal, desde que observada a Legalidade, de outras autoridades normativamente constituídas como competentes para a formulação de Políticas Públicas voltadas à segurança pública municipal, conforme bem assentem o art. 2º da Lei Municipal n.º 2.918, de 05 de janeiro de 2018 e o art. 60, inciso II da Lei Orgânica do Município de Viana.





O comando vigente se encontra assim disposto:

Art. 10-A O Comando da Guarda Civil Municipal de Viana/ES será exercida pelo Secretário Municipal responsável pela Política de Segurança Pública do Município de Viana/ES. (Redação acrescida pela Lei nº 3004/2018)

Enquanto a pretensão de alteração é a seguinte:

*Art. 10-A. O Comando da Guarda Municipal de Viana será exercido **por membro efetivo e estável do quadro de carreira**, o qual atuará de forma integrada com os órgãos públicos municipais e do sistema de segurança, entidades privadas e a comunidade, de maneira a garantir a efetividade de suas atividades*

Com acerto verificou o Prefeito que o comando da Guarda Municipal seja exercido por servidor do quadro de provimento efetivo e ainda estável, o que é altamente recomendável, conforme os princípios da administração pública e bem assim conforme disposto no Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei Federal 13.022/14), que no seu art. 15, dispõe que:

*Art. 15. Os cargos em comissão das guardas municipais deverão **ser providos por membros efetivos** do quadro de carreira do órgão ou entidade.*

Com isso, haverá o fortalecimento da carreira pública, vindo demonstrar respeito à profissionalização e valorização da carreira jurídica, incentivando os integrantes da corporação a se qualificarem para exercer funções de liderança, além de atender o princípio o princípio da impessoalidade (CF, art. 37, caput), afastando os critérios políticos da escolha do comandante, o que poderia comprometer a neutralidade e a eficiência do desempenho da função.

A exceção de que o comando não seja de um servidor do quadro efetivo é tão somente nos primeiros dois anos de criação da guarda municipal com vista a sua estruturação, o que não é o caso.

3.1.1.2. Do art. 2º

O art. 2º do projeto de lei acresce o §6º ao art. 9º, em que o Prefeito traz a seguinte justificativa:

Nesse talante, a proposição de acréscimo do § 6º no artigo 9º da referida Lei Municipal visa a autorizar a instituição e a estruturação da Escola de Formação da Guarda Municipal como órgão pelo qual candidatos participantes do Curso de Formação e os Guardas Municipais poderão ser formados, instruídos, capacitados e requalificados para o desempenho das atividades afetas ao cargo, o que se trata de importante e essencial medida destinada a trazer economia e eficiência à atuação desse corpo de segurança, nos moldes preconizados pelo art. 37, caput da Constituição Federal.

Destaca-se que o ingresso na carreira de Guarda Municipal exige curso de formação e capacitação inicial, ao tempo que o exercício das atividades de Guarda Municipal demanda, sobretudo enquanto condição para a manutenção do porte de arma de fogo ins-





titucional, a realização anual de cursos de qualificação profissional de 80h mínimas por servidor, além de realização de 50 (cinquenta) disparos de arma de fogo, conforme determinações contidas no art. 11 da Lei Federal de n.º 13.022/2014 e art. 29-C, § 3º do Decreto Federal n.º 9.847/2019.

Deste modo, se mostra essencial que a Guarda Municipal de Viana crie a sua própria academia de formação, para o fim de formar e capacitar os candidatos que desejam ingressar nos quadros e, também, executar as imperativas qualificações anuais de seus servidores, sobretudo a se considerar que, atualmente, tais capacitações e qualificações vêm sendo desempenhadas; mediante convênios, acordos de cooperação ou contratações; por outras instituições, a valer citação Guardas Municipais circunvizinhas, a Polícia Militar, a Polícia Civil, a Polícia Penal e o Corpo de Bombeiros Militar.

Com efeito, a instituição da Escola de Formação da Guarda Municipal de Viana se apresenta como medida administrativa que redundará na consecução de maiores eficiência e economia, pois reduz despesas com deslocamento e pagamento de custos alusivos a contratação de outras instituições e instrutores, ao tempo que se conforma em maior celeridade e modicidade na promoção da capacitação e do aperfeiçoamento dos servidores, já que tais serão realizados, de forma prioritária, pelo próprio corpo da Guarda Municipal.

Redação pretendida:

Art. 9º. [...]

§ 6º Fica o Poder Executivo autorizado a **criar e estruturar a sua Escola de Formação como órgão** pelo qual candidatos participantes do Curso de Formação e os Guardas Municipais poderão ser formados, instruídos, capacitados e requalificados para o desempenho das atividades afetas ao cargo de Guarda Municipal.

O art. 12 do Estatuto Geral das Guardas Municipais dispõe que:

Art. 12 É facultada ao Município a **criação de órgão de formação**, treinamento e aperfeiçoamento dos integrantes da guarda municipal, tendo como princípios norteadores os mencionados no art. 3º.

Verifica-se que a alteração visa a criação e estruturação da Escola de Formação como órgão. Neste sentido, dispõe o art. 61, §1º, II, b, da Carta Política Federal que:

Art. 61. 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:

a) **criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e**

b) **organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;**





No mesmo sentido, o art. 31, parágrafo único, IV, da Carta Política Local, preordenando que a criação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos do Poder Executivo é de iniciativa do Prefeito, *mediante lei*.

Portanto, a criação de órgãos públicos, especialmente aqueles que implicam em despesa e sua estruturação organizacional deve ser realizada por meio de *lei formal* aprovada pelo Poder Legislativo, no caso municipal.

Assim, a criação e estruturação da escola de formação depende de lei, pois envolve estruturação administrativa e eventual despesa pública, cabendo ao Prefeito somente a regulamentação do funcionamento, a ser realizada por meio por ato administrativo, no caso decreto.

Assim, o comando previsto no art. 2º do projeto de lei, com a finalidade de acrescentar o §6º ao art. 9º da Lei 2.928/18, possui *vício formal*, pois ultraja princípios constitucionais previstos no art. 37, *caput*, c/c art. 61, §1º, II, a e b, da Carta Política Federal e, bem assim, o disposto no art. 31, parágrafo único, II e IV, da Carta Política Federal, devendo, por conseguinte, ser objeto de supressão (*Recomendação nº 02*), mediante emenda supressiva, por conter vício insanável (RICMV, art. 61, V, d, 1ª parte).

Entretanto, poderá ser mediante emenda modificativa, desde que a estruturação de órgão, se porventura crie cargos, se submeta a reserva legal, conforme abaixo.

EMENDA MODIFICATIVA AO ART. 2º

Fica o art. 2º do Projeto de Lei nº 01/2025, alterando com a seguinte redação:

Art. 2º Fica acrescido a Lei 2.918, de 05 de janeiro de 2018, o art. 10-D, com a seguinte redação:

Art. 10-D Fica criada a Academia de Ensino da Guarda Municipal de Viana, pela qual candidatos participantes do Curso de Formação e os Guardas Municipais poderão ser formados, instruídos, capacitados e requalificados para o desempenho das atividades afetas ao cargo de Guarda Municipal, unidade administrativa integrante da estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Defesa Social e Trânsito.

Parágrafo único. A criação de cargos necessários ao funcionamento da Academia de Ensino da Guarda Municipal de Viana, será realizada por meio de lei específica.

3.1.1.3. Do art. 3º





O art. 3º contém cláusula de revogação expressa do Anexo III da Lei 2.918/18, diante da alteração do art. 10 que suprimiu os cargos comissionados, mantendo somente as FGs.

3.1.1.4. Do art. 4º

O art. 4º traz cláusula de vigência, que no caso é da publicação da lei, atendendo ao disposto no art. 8º da Lcp 95/98.

Cabe ressaltar que o projeto de lei não traz qualquer elemento de despesa que não aquelas já previstas na Lei 2.918/18, não sendo, portanto, necessário qualquer análise quanto ao cumprimento do art. 169 da Carta Política Federal, c/c art. 16, I e II, da LRF.

3.3. Técnica legislativa

Assim, para KILDARE, Gonçalves Carvalho:¹⁹

“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 Miranda²⁰, 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.

Assim, a ementa do Projeto de Lei nº 01/2025, é a seguinte:

ALTERA A LEI MUNICIPAL DE Nº. 2.918, DE 05 DE JANEIRO DE 2018, QUE CRIA A GUARDA MUNICIPAL DE VIANA EM ATENDIMENTO À DIRETRIZ DO PROGRAMA VIANA CIDADE SEGURA, DISPÕE SOBRE SUAS COMPETÊNCIAS GERAIS, DIREITOS, DEVERES E ATRIBUIÇÕES.

KILDARE nos ensina que a ementa possuía redação concisa, precisa nos seus termos, clara e real, sintetizando em poucas palavras o essencial para se identificar o que pretende a norma jurídica. Assim, não se mostra necessário ou essencial conter o que trata a lei que se pretende alterar, bastando citá-la com sua data e ano, em atendimento ao disposto no art. 5º da Lcp 95/98, que dispõe:

¹⁹ *Técnica legislativa: legística formal*. 6 ed. Rev., atual. e. ampl. Del Rey: Belo Horizonte, 2014, p. 131.

²⁰ *Técnica legislativa*. Belo Horizonte: Assembleia, 1987. p. 8.





Art. 5º A ementa será grafada por meio de caracteres que a realcem e explicitará, de modo conciso e sob a forma de título, o objeto da lei.

Assim, segue emenda modificativa (*Recomendação nº 03*).

A ementa ao Projeto de Lei nº 01/2025, passa vigorar com a seguinte redação:

EMENDA MODIFICATIVA A EMENTA

Altera a Lei 2.918, de 05 de janeiro de 2018.

Assim, a um exame minudente do Projeto de Lei nº 01/2025, verificar-se-á que ele se amolda perfeitamente à técnica legislativa prevista na Lcp 95/98.

3. CONCLUSÃO

Como a matéria sob o exame se encontra devidamente amoldada a legislação constitucional e infraconstitucional, tanto quanto ao aspecto formal, quanto ao aspecto material, **opina** a Procuradoria pela **constitucionalidade, legalidade e regular técnica legislativa** do Projeto de Lei nº 01/2025, com recomendações.

À conclusão do Presidente da Câmara Municipal e comissões permanentes.

Viana, 23 de janeiro de 2025.

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 34003400360034003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **LUANA DO AMARAL PETERLE** em **23/01/2025 15:38**

Checksum: **AE4296FA1CC5ED00F2E82914155A45398CAC8422347ECA09F5284AFA924274DC**

Assinado eletronicamente por **PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO** em **09/02/2025 21:36**

Checksum: **073648DF1AE4A73C60B05A5F8F12941F59C746EF899E08090F8D3A1CE7BC710D**

