



CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

PROCESSO LEGISLATIVO ELETRÔNICO Nº 2850/2025

Projeto de Lei Ordinária nº 156/2025

Ementa: Autoriza o Poder Executivo a

Consulente: Presidente da Câmara Municipal de Viana

PARECER JURÍDICO

EMENTA: Processo Legislativo. Projeto de Lei nº 156/2025. Extingue a Procuradoria Previdenciária, unifica a representação judicial do Município na Procuradoria-Geral e transforma cargos. Análise de constitucionalidade e juridicidade. 1. Análise de Admissibilidade: Competência municipal para legislar sobre organização administrativa e iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo devidamente observadas. Ausência de vícios formais subjetivos. 2. Análise de Mérito Material: Constitucionalidade e legalidade da matéria. Proposição que alinha a estrutura da advocacia pública municipal à decisão vinculante do Supremo Tribunal Federal (ADPF 1037), visando à eficiência e à unicidade da representação judicial. Inexistência de vícios materiais. 3. Análise de Técnica Legislativa. Vícios sanáveis por emendas de redação. 4. Parecer pela constitucionalidade e juridicidade do projeto, com recomendações.

1. RELATÓRIO

Inicialmente, registre-se que o Projeto de Lei Ordinária nº 156, de 15 de dezembro de 2025, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, encaminhado por meio do Ofício OF/PMV/SEMGOV nº 252/2025, foi protocolizado na Secretaria da Câmara Municipal de Viana em 05 de dezembro de 2025, sob o nº 2832/2025, conforme comprovante de recebimento constante às fls. 08/09.

Verifica-se, ainda, a juntada da Certidão da Assistência Legislativa (fls. 10/11), atestando que, após pesquisa nos sistemas disponíveis, não foi identificada, no âmbito municipal, lei ou proposição legislativa em tramitação que verse sobre matéria semelhante à ora analisada.

A leitura da proposição ocorrerá na 42ª Sessão Ordinária, primeira realizada após o seu protocolo, conforme registrado no andamento processual às fls. 12/13. Nesse contexto, o Chefe do Poder Executivo fundamenta a proposta em três pilares centrais:

1. A unificação da Procuradoria Previdenciária à Procuradoria-Geral do Município visa centralizar as atividades de representação judicial e consultoria jurídica, eliminando a duplicidade de esforços, a fragmentação de entendimentos e os custos indiretos decorrentes da manutenção de estruturas jurídicas paralelas.





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

2. A medida busca adequar a estrutura municipal ao Princípio da Unicidade da Advocacia Pública, consolidado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF nº 1037, que veda a existência de múltiplos órgãos de representação jurídica no mesmo ente federado.
3. A mensagem destaca que o projeto não gera aumento de despesa, pois promove a transformação de cargos de mesma natureza, extinguindo outros que se encontram vagos. Assegura, ainda, que a reorganização preserva integralmente o regime jurídico, a remuneração e todos os direitos adquiridos pelos servidores titulares dos cargos transformados, caracterizando-se como mera reestruturação de quadro funcional.

Em síntese, o Poder Executivo apresenta o projeto como uma iniciativa de racionalização administrativa, com o objetivo de fortalecer a atuação jurídica do Município e otimizar o uso de recursos públicos, sem acarretar ônus financeiro ou prejuízo aos servidores. **Ao final, com base na relevância da matéria, o Prefeito Municipal solicita a apreciação da proposição em regime de urgência especial.**

2. COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA - NATUREZA DO PARECER

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

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

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: Malheiros, 2001.p.377).II – O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo: Cód. Civil, art. 159; Lei nº. 8906/94, art. 32. III. – Mandado de Segurança deferido. (MS 24073 / DF – DISTRITO FEDERAL – MANDADO DE SEGURANÇA. Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO. Julgamento: 06/11/2002 Órgão Julgador: Tribunal Pleno). (destaques da Procuradoria e Consultoria Jurídica)

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

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





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

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. 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 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 Melo, 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

3.1. ASPECTO FORMAL – ADMISSIBILIDADE

Compreendendo a constitucionalidade formal como a compatibilidade do projeto de lei com as regras do processo legislativo insculpidas na Constituição Federal, o primeiro pressuposto a ser verificado é, precisamente, a competência do ente federativo para iniciar tal processo. A validade de qualquer norma jurídica depende, primordialmente, da autoridade de quem a edita.

3.1.1. DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA LOCAL | INTERESSE LOCAL

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





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

Cumpre desde logo asseverar que a matéria tratada no Projeto de Lei nº 156/2025 é *imediatamente 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, atribuía à União e aos Estados*”.

No mesmo sentido, leciona MEIRELLES, Hely Lopes, que “[...] interesse local não é interesse exclusivo do Município, não é interesse privativo da localidade, não é interesse único dos municípios [...]. Não há interesse municipal que não seja reflexamente da União e do Estado-Membro, como também não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos municípios, como partes integrantes da federação brasileira.”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, CRETTELLA 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.*”

A competência do Município para legislar sobre a matéria em análise encontra seu fundamento primário no art. 30, inciso I, da Constituição Federal, que lhe atribui a prerrogativa de legislar sobre assuntos de interesse local.

O conceito de "interesse local" não é vago ou subjetivo, mas um critério técnico definido pelo princípio da predominância do interesse. Uma matéria é considerada de interesse local quando seus efeitos e implicações se manifestam de forma mais direta e imediata na vida da comunidade local do que nas esferas regional ou nacional.

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.





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

3.1.2. INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO

Analisada a competência material, passa-se à verificação da iniciativa do processo legislativo. A Constituição Federal, em respeito ao princípio da separação dos poderes (CF, art. 2º), estabelece um rol de matérias cuja faculdade de propor leis é reservada privatamente ao Chefe do Poder Executivo. Essa reserva visa proteger a autonomia administrativa e a gestão orçamentária, impedindo que o Poder Legislativo crie, por conta própria, novas estruturas, atribuições ou despesas para a Administração Pública.

Pelo princípio da simetria, os municípios devem observar obrigatoriamente as regras de iniciativa privativa previstas no art. 61, § 1º, inciso II, da Constituição Federal, comando este que a Lei Orgânica do Município de Viana reproduz em seu art. 31, parágrafo único, inciso II. As hipóteses de iniciativa privativa do Prefeito, em geral, abrangem projetos que:

- a) Criam ou extinguem cargos, funções ou empregos públicos ou aumentem sua remuneração;
- b) Tratam do regime jurídico dos servidores públicos;
- c) Dispõem sobre a criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) é clara e pacífica ao estabelecer que, dentro da competência municipal, as leis que tratam da organização e funcionamento da administração devem partir do Prefeito.

STF - AgR no RE 1149013 - Publicado em 22/05/2020

O Tribunal possui entendimento firmado de que há inconstitucionalidade formal em lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos, pois, nestes casos, cuida-se de matéria da competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

STF - ARE 1486522 - Publicado em 17/07/2024

Ao analisar uma lei municipal de iniciativa parlamentar sobre "política de desjudicialização", o STF entendeu que a norma era inconstitucional por invadir a competência reservada ao Chefe do Executivo no que concerne ao funcionamento e à organização da Administração Pública. A decisão afirma que o Legislativo não pode se imiscuir nos aspectos atinentes aos órgãos do Executivo.

Ocorre que, no caso concreto, o Projeto de Lei nº 156/2025 foi proposto pelo próprio Prefeito Municipal. A iniciativa partiu, portanto, da autoridade competente, o que afasta qualquer questionamento sobre vício de iniciativa.





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

Assim, a posição do STF é de que a organização da estrutura administrativa municipal é matéria de interesse local (art. 30, I, CF), mas as leis que tratam especificamente dessa organização, criando ou extinguindo órgãos, alterando suas atribuições ou dispendo sobre seu funcionamento, devem ser de iniciativa privativa do Prefeito Municipal, sob pena de violação ao princípio da separação dos poderes.

Portanto, a propositura do Projeto de Lei nº 156/2025 pelo Chefe do Poder Executivo demonstra o correto funcionamento do processo legislativo e o pleno respeito à separação de poderes, conferindo-lhe total validade sob o aspecto da constitucionalidade formal.

3.2. ANÁLISE DE MÉRITO | ASPECTOS MATERIAIS

3.2.1. DA RESERVA LEGAL | A EXIGÊNCIA DE LEI EM SENTIDO FORMAL

Um dos pilares do Direito Administrativo brasileiro é o *princípio da legalidade estrita*, insculpido no art. 37, *caput*, da Constituição Federal. Diferentemente dos particulares, a quem é permitido fazer tudo o que a lei não proíbe, a Administração Pública só pode agir quando, como e nos limites que a lei autoriza.

Isso significa que a criação, modificação ou extinção de direitos e obrigações, especialmente no que tange à estrutura administrativa e ao regime de seus servidores, exige um ato normativo primário, com a devida aprovação do Poder Legislativo.

Portanto, a escolha de um Projeto de Lei como instrumento para disciplinar a matéria não é uma mera opção, mas uma imposição do Princípio da Legalidade. A futura lei criará o fundamento jurídico geral e abstrato para a reorganização administrativa pretendida. Somente após sua vigência poderá o Poder Executivo, se necessário, expedir decretos para regulamentar os detalhes de sua execução, sempre em estrita subordinação aos comandos da lei aprovada.

3.2.2. DA FINALIDADE DA ALTERAÇÃO LEGISLATIVA

A finalidade precípua do Projeto de Lei nº 156/2025 é promover a adequação da estrutura da advocacia pública municipal ao Princípio da Unicidade Institucional, consolidado em recente e vinculante decisão do Supremo Tribunal Federal (STF).

A proposição legislativa atende diretamente ao entendimento firmado pelo STF no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 1037, na qual se estabeleceu que, uma vez instituída a Procuradoria-Geral do Município, a ela compete, com exclusividade, a representação judicial e a consultoria jurídica de toda a Administração Direta e Indireta, incluindo autarquias e fundações.

STF - ADPF 1037 - Publicado em 22/08/2024

Criada a Procuradoria Municipal, há de observar-se a unicidade institucional. Exclusividade do exercício das funções de assessoramento e consultoria





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

jurídica, bem assim de representação judicial e extrajudicial. Ressalvadas as hipóteses excepcionais, conforme a jurisprudência do STF.

Nesse sentido, a unificação da Procuradoria Previdenciária à Procuradoria-Geral do Município e a consequente transformação dos cargos de Procurador Previdenciário em Procurador Municipal não representam uma mera conveniência administrativa, mas sim uma medida saneadora e obrigatória para alinhar a estrutura municipal à ordem constitucional vigente.

Com isso, o projeto busca alcançar os seguintes objetivos: a) evitar a existência de múltiplos órgãos jurídicos que atuem de forma paralela, o que poderia gerar entendimentos divergentes e enfraquecer a defesa judicial do Município; b) garantir a segurança jurídica e a uniformidade das teses e pareceres que orientam a atuação da Administração Pública Municipal; c) promover a eficiência administrativa e a economicidade, centralizando a expertise jurídica e otimizando a alocação de recursos humanos e materiais; d) Fortalecer a instituição da Advocacia Pública Municipal como órgão de Estado, essencial à função jurisdicional e à correta aplicação das leis.

Portanto, a finalidade do projeto de lei transcende a simples reorganização de quadros, configurando-se como um ato de conformidade constitucional que visa assegurar a defesa una, coesa e eficiente do interesse público municipal.

3.2.3. DA ANÁLISE POR ARTIGO

• ANÁLISE DO ART. 1º

O art. 1º do Projeto de Lei é o dispositivo central da proposição, e tem por finalidade extinguir a Procuradoria Previdenciária, órgão setorial de advocacia, e centralizar suas competências na Procuradoria-Geral do Município.

Este artigo materializa, no âmbito municipal, o Princípio da Unicidade da Advocacia Pública, recentemente consolidado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF 1037. Ao extinguir a estrutura jurídica própria da autarquia previdenciária e transferir integralmente suas atribuições para a Procuradoria-Geral do Município, o projeto cumpre a determinação da Suprema Corte de vedar a fragmentação da representação judicial e da consultoria jurídica do ente público.

A medida está em conformidade com o princípio da legalidade e com o paralelismo das formas, uma vez que um órgão criado por lei (Lei Municipal nº 3.481/2025) deve ser extinto por um ato normativo de mesma hierarquia. A transferência de competências é uma consequência lógica e necessária da extinção, assegurando a continuidade da assistência jurídica à autarquia, agora sob a coordenação de um órgão central.

Dessa forma, o art. 1º não apresenta vícios de inconstitucionalidade ou ilegalidade. Pelo contrário, revela-se um dispositivo mandatório para a adequação da estrutura administrativa do Município de Viana à jurisprudência vinculante do STF, promovendo a eficiência, a segurança jurídica e o fortalecimento da advocacia pública municipal.





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

• ANÁLISE DO ART. 2º

O Art. 2º e seu parágrafo único tratam da situação funcional dos atuais ocupantes do cargo de Procurador Previdenciário, estabelecendo as regras para sua transição para a carreira de Procurador Municipal. A análise deste dispositivo deve ser feita com especial atenção aos princípios constitucionais que regem o acesso a cargos públicos e a estabilidade dos servidores.

I - TRANSFORMAÇÃO DO CARGO (CAPUT DO ART. 2º)

O caput do artigo estabelece a transformação do cargo de Procurador Previdenciário em Procurador Municipal. A redação é cuidadosa ao garantir a manutenção de todos os elementos essenciais do vínculo funcional:

- a) A manutenção do regime e dos requisitos de escolaridade assegura que não há uma alteração na natureza do cargo que possa ser considerada uma nova investidura disfarçada.
- b) A garantia expressa da remuneração e dos direitos e deveres atende ao princípio da irredutibilidade de vencimentos (art. 37, XV, CF) e à proteção ao direito adquirido.
- c) A previsão de contagem integral do tempo de serviço e demais vantagens é fundamental para a segurança jurídica do servidor, que não sofrerá prejuízos em sua trajetória funcional por conta da reestruturação administrativa.

A transformação de cargos é um instrumento legítimo de gestão, desde que realizada por lei e que não sirva como burla ao concurso público. O caput, ao preservar a essência do vínculo, mostra-se constitucional.

II - ENQUADRAMENTO E A SÚMULA VINCULANTE 43 (PARÁGRAFO ÚNICO)

O parágrafo único é o ponto nevrágico do artigo, pois trata do enquadramento, ou seja, da efetiva alocação dos servidores na nova carreira.

A redação demonstra um cuidado técnico fundamental ao restringir o enquadramento apenas aos atuais titulares cuja investidura tenha decorrido de aprovação em concurso público. Essa ressalva é o que confere plena constitucionalidade ao ato, alinhando-o à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em especial à Súmula Vinculante nº 43:

Súmula Vinculante 43, STF: "É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido."





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

O projeto de lei não viola a referida súmula. Pelo contrário, ele a observa estritamente. Não se trata de um "aproveitamento" de servidores não concursados em uma carreira típica de Estado, mas sim da fusão de duas carreiras jurídicas de mesma natureza, cujos ocupantes foram ambos aprovados em concursos públicos de provas e títulos, com exigências de escolaridade e atribuições similares.

III – DO ENQUADRAMENTO E DA EXTINÇÃO (PARÁGRAFO ÚNICO)

Ainda que a interpretação do parágrafo único do art. 2º seja logicamente possível, a redação aglutina dois comandos de natureza distinta em um único dispositivo, o que contraria as melhores práticas de técnica legislativa e pode gerar incerteza jurídica.

O dispositivo, em sua redação atual, trata de dois assuntos:

- a) Regula a situação jurídica dos atuais titulares do cargo de Procurador Previdenciário, movendo-os para a nova carreira; e
- b) Promove uma alteração na estrutura administrativa, eliminando cargos de Procurador Municipal não ocupados.

A Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que orienta a redação dos atos normativos, é clara ao determinar a organização e a clareza na articulação do texto de uma lei. Seu art. 11, inciso III, estabelece que a lei deve ser articulada de modo que "cada artigo tratará de um único assunto".

No caso em tela, o enquadramento de servidores é um assunto (direitos e situação funcional de pessoal), enquanto a extinção de cargos é outro, de natureza puramente organizacional e de gestão de quadro. A mistura desses dois temas em um mesmo parágrafo viola a regra da unidade de assunto por artigo, prejudicando a clareza e a precisão da lei.

IV – ANÁLISE DA MÁ TÉCNICA LEGISLATIVA E DA VIOLAÇÃO À SEGURANÇA JURÍDICA

A redação atual do parágrafo único do art. 2º aglutina o enquadramento de servidores com a extinção de cargos vagos. Este segundo comando, por ser genérico e não especificar a lei que criou os cargos a serem extintos, padece de má técnica legislativa e gera insegurança jurídica.

A extinção de um cargo é, na prática, a revogação parcial dos efeitos da lei que o criou. Por analogia ao art. 9º da Lei Complementar nº 95/1998, que veda a revogação genérica, a boa técnica exige a identificação da norma de origem para garantir clareza e precisão. A ausência dessa especificação torna o alcance do dispositivo incerto, dificultando a gestão administrativa e abrindo margem para questionamentos.





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

Dessa forma, a emenda proposta visa sanar o vício, expurgando do art. 2º o comando de extinção de cargos, para que o dispositivo trate exclusivamente da matéria que lhe é pertinente: a situação dos servidores oriundos do cargo de Procurador Previdenciário.

Redação Atual:

Art. 2º Fica transformado o cargo de Procurador Previdenciário, integrante do quadro de pessoal do IPREVI, em cargo da carreira de Procurador Municipal, mantidos o regime jurídico, o nível de escolaridade e demais requisitos de investidura, a remuneração e os direitos e deveres funcionais previstos na legislação municipal, garantidas a contagem integral do tempo de serviço e demais vantagens funcionais.

Parágrafo único. São enquadrados na carreira de Procurador Municipal os atuais titulares do cargo de Procurador Previdenciário cuja investidura tenha decorrido de aprovação em concurso público **e são extintos os cargos de Procurador Municipal que na data da promulgação desta Lei se encontrarem vagos.**

PROPOSTA DE NOVA REDAÇÃO: (Recomendação nº 01)

Art. 2º Fica transformado o cargo de Procurador Previdenciário, integrante do quadro de pessoal do IPREVI, em cargo da carreira de Procurador Municipal, mantidos o regime jurídico, o nível de escolaridade e demais requisitos de investidura, a remuneração e os direitos e deveres funcionais previstos na legislação municipal, garantidas a contagem integral do tempo de serviço e demais vantagens funcionais.

Parágrafo único. São enquadrados na carreira de Procurador Municipal os atuais titulares do cargo de Procurador Previdenciário cuja investidura tenha decorrido de aprovação em concurso público.

• ANÁLISE DO ART. 3º

O art. 3º e seus parágrafos são dispositivos de natureza eminentemente operacional e transitória. Sua finalidade é assegurar que a extinção da Procuradoria Previdenciária e a absorção de suas funções pela Procuradoria-Geral do Município (PGM) ocorram de forma ordenada, sem prejuízo à continuidade dos serviços jurídicos e à gestão administrativa.

I - TRANSFERÊNCIA AUTOMÁTICA DO ACERVO PROCESSUAL (CAPUT DO ART. 3º)

O *caput* estabelece que a transferência dos processos judiciais e administrativos é automática. Este ponto é crucial, pois significa que a responsabilidade da PGM sobre esses casos nasce com a própria vigência da lei (*ex lege*), independentemente de qualquer ato administrativo posterior. Isso confere segurança jurídica e garante a continuidade do serviço público, evitando que a autarquia fique sem representação processual ou





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

consultoria jurídica, mesmo que por um breve período. A medida é uma consequência direta e lógica do que foi estabelecido no Art. 1º.

II - NORMAS PARA A TRANSIÇÃO MATERIAL (§1º)

O §1º detalha as obrigações materiais do gestor da autarquia (Diretor Presidente do IPREVI) para efetivar a transferência. Ao estipular um prazo razoável de 60 dias e especificar o que deve ser entregue (documentos, sistemas, senhas, acervos), o dispositivo visa garantir a eficiência da transição. Ele transforma a responsabilidade jurídica abstrata da PGM em uma capacidade de atuação concreta, fornecendo os meios necessários para que os procuradores municipais possam dar andamento aos trabalhos sem perda de informações ou de histórico. Trata-se de uma norma de eficácia que viabiliza a aplicação prática da lei.

III - TRANSFERÊNCIA DOS REGISTROS FUNCIONAIS (§2º)

O §2º é a consequência lógica do art. 2º. Uma vez que os Procuradores Previdenciários são enquadrados na carreira de Procurador Municipal, seus registros e apontamentos funcionais devem, necessariamente, ser transferidos para o órgão central de gestão de pessoas do Município. Isso centraliza a administração de pessoal, garantindo que esses servidores passem a ser geridos sob as mesmas regras e sistemas que os demais integrantes da carreira na qual foram integrados.

O art. 3º não trata do mérito da reestruturação, mas sim de sua execução. Seus dispositivos são coerentes, razoáveis e necessários para garantir uma transição segura e eficiente. Eles estão em plena conformidade com os princípios da continuidade do serviço público, da eficiência administrativa e da segurança jurídica, não apresentando qualquer vício de constitucionalidade ou ilegalidade.

• ANÁLISE DO ART. 4º

O Art. 4º, em sua redação original, cumpre uma formalidade legislativa, funcionando como uma cláusula genérica de imputação de despesa. Seu objetivo não é autorizar a abertura de créditos suplementares nem indicar uma fonte de custeio específica, como exigido pela Lei de Responsabilidade Fiscal para a criação de novas despesas. A cláusula apenas direciona que quaisquer custos operacionais decorrentes da lei sejam absorvidos pela estrutura orçamentária já existente.

Contudo, a redação padrão ("correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário") é vaga e pode gerar interpretações equivocadas, especialmente em um projeto de lei que, em sua mensagem, afirma não gerar impacto financeiro.

• ANÁLISE DO ART. 5º

O Art. 5º do projeto de lei combina dois dispositivos comuns: a cláusula de vigência e a cláusula de revogação.





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

Considerando que o Art. 1º do projeto já menciona a extinção da Procuradoria Previdenciária criada pela Lei Municipal nº 3.481/2025, a revogação deve mirar especificamente os dispositivos que se tornam incompatíveis. A primeira parte do artigo ("Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação") estabelece a vigência imediata da norma. A análise deste ponto encontra fundamento direto na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/1942).

Com efeito, o Art. 1º da LINDB dispõe:

Art. 1º Salvo disposição em contrário, a lei começa a vigorar em todo o país quarenta e cinco dias depois de oficialmente publicada.

Este artigo estabelece a regra geral da *vacatio legis*, que é o período de 45 dias entre a publicação e o início da vigência, destinado a dar conhecimento da nova lei à sociedade.

Contudo, o próprio dispositivo inicia com a ressalva fundamental: "Salvo disposição em contrário...". Essa expressão confere ao legislador a prerrogativa de estipular um prazo de vigência diverso, seja ele maior ou menor que o padrão, ou até mesmo de suprimi-lo completamente.

Ao determinar que a lei entra em vigor na data de sua publicação, o legislador municipal está, portanto, exercendo uma faculdade expressamente prevista na LINDB. A escolha pela vigência imediata é perfeitamente válida e, no caso concreto, adequada e recomendável, dada a natureza da matéria, que visa regularizar a estrutura administrativa e exige pronta aplicação para garantir a continuidade e a segurança dos serviços jurídicos do Município.

Já a segunda parte do artigo ("...revogando-se as disposições em contrário") contém a chamada cláusula de revogação genérica. Sua utilização é expressamente desaconselhada pela boa técnica legislativa, conforme o art. 9º da Lei Complementar nº 95/1998:

Art. 9º A cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas.

O objetivo dessa norma é conferir segurança jurídica, evitando que a identificação das normas revogadas dependa de um complexo exercício interpretativo sobre a compatibilidade entre a lei nova e as leis anteriores. A revogação deve ser clara e explícita.

Embora o uso da cláusula genérica seja uma prática legislativa antiga e ainda recorrente, os tribunais têm se posicionado sobre o tema. Embora não se declare a inconstitucionalidade da lei inteira por esse motivo, reconhece-se a má técnica e a insegurança gerada. A jurisprudência, como se vê em decisões que discutem a sucessão de leis no tempo, valoriza a revogação expressa e critica a chamada revogação tácita, que a cláusula genérica acaba por induzir.





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

O TJ-AM (Recurso Inominado Cível 665543-46.2019.8.04.0001), por exemplo, ao analisar um caso de sucessão de leis, destacou que a LC 95/98 visa a um "*estado ideal da legislação*", e que a inobservância de suas regras gera controvérsias que poderiam ser evitadas. O tribunal ressalta que admitir a revogação tácita como regra tornaria inúteis as disposições da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

Portanto, para adequar o projeto à melhor técnica e conferir máxima segurança jurídica, é imperativo substituir a cláusula genérica por uma revogação expressa. (*Recomendação nº 02*)

PROPOSTA DE NOVA REDAÇÃO PARA O ART. 5º

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

3.3. TÉCNICA LEGISLATIVA

A técnica legislativa para a elaboração de leis no Brasil é regida pela Lei Complementar nº 95/1998, que estabelece diretrizes para a clareza, precisão e ordem lógica das normas. A ementa, como "cartão de visitas" da lei, recebe atenção especial.

Verifica-se que a técnica legislativa, entendida como a aplicação de regras e métodos voltados à elaboração adequada das normas jurídicas, não se limita à mera redação formal de dispositivos legais, mas constitui instrumento essencial para a racionalização e a eficácia da produção normativa.

Segundo Kildare Gonçalves Carvalho, técnica legislativa é:

"o 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"

(Técnica legislativa: legística formal. 6. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2014, p. 131).

Nesse mesmo sentido, afirma Natália Miranda Freire que:

"A técnica do processo legislativo incorpora a técnica legislativa à ciência do Direito, não se caracterizando apenas como arte ou técnica. Transcendendo os limites empíricos da mera redação de textos legais e regulamentares, a técnica legislativa é erigida em objetivo da Ciência do Direito, enquanto busca de sentido e de significação das normas e institutos do direito positivo."

(Técnica legislativa. Belo Horizonte: Assembleia, 1987. p. 8)

I – ANÁLISE DA EMENTA ATUAL

A ementa do Projeto de Lei nº 156/2025 está funcional, mas apresenta alguns pontos que podem ser ajustados para maior conformidade com a boa técnica legislativa, preconizada pela Lei Complementar nº 95/1998, conforme seguem:

13





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

- a) A ementa descreve várias ações sequenciais ("unificação", "transforma", "redefine"), quando, na verdade, todas são facetas de um único ato administrativo central;
- b) A "unificação da Procuradoria" e a "redefinição da representação judicial" são, em essência, a mesma coisa. Uma é consequência direta da outra;
- c) Mencionar a transformação dos cargos na ementa, embora seja um ponto crucial do projeto, é um detalhe da execução da medida principal. A ementa deve focar no objeto central da lei; e
- d) O trecho "e dá outras providências" é uma fórmula vaga e desaconselhada pela técnica legislativa moderna, pois não informa o leitor sobre o conteúdo real da norma.

A ementa deve ser mais direta, concisa e tecnicamente adequada, conforme proposta abaixo: (*Recomendação nº 03*)

PROPOSTA DE EMENTA

Extingue a Procuradoria Previdenciária do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos de Viana – IPREVI, e transfere suas competências à Procuradoria-Geral do Município.

Em resumo, a nova redação: a) vai direto ao núcleo da matéria, informando os dois atos jurídicos essenciais: a extinção de um órgão e a transferência de suas competências para outro; b) não deixa margem para dúvidas sobre a principal alteração na estrutura administrativa do município; c) ao focar na extinção e transferência, as consequências lógicas (transformação de cargos e redefinição da representação) ficam subentendidas como parte do ato, sendo desnecessário explicitá-las na ementa; d) a remoção do trecho "e dá outras providências" limpa o texto e o alinha às melhores práticas de redação normativa, que exigem que a ementa enuncie de forma precisa o objeto da lei.

4. CONCLUSÕES

Diante do exposto, após análise pormenorizada do Projeto de Lei nº 156/2025, esta Procuradoria opina pela sua **constitucionalidade e juridicidade**, concluindo que a proposição se encontra apta a prosseguir em sua tramitação legislativa.

O projeto atende à competência legislativa do Município, respeita a iniciativa privativa do Chefe do Executivo para matérias de organização administrativa e, fundamentalmente, alinha a estrutura da advocacia pública municipal à recente e vinculante decisão do Supremo Tribunal Federal (ADPF 1037), visando à finalidade de relevante interesse





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

público de garantir a eficiência, a segurança jurídica e a unicidade da representação judicial do ente.

Adicionalmente, destaca-se que a matéria do projeto, por tratar de reorganização da estrutura administrativa e não de direitos e garantias dos servidores, não se enquadra na vedação do art. 155 do Regimento Interno. Portanto, não há óbice regimental para que a proposição tramite sob o regime de urgência especial, conforme solicitado na mensagem do Executivo.

Contudo, no que tange ao apuro da técnica legislativa, e com o objetivo de garantir a máxima clareza, precisão e segurança jurídica à futura lei, esta Procuradoria reitera a recomendação de apresentação de emendas de redação, conforme detalhado neste parecer.

Ressalta-se que tais ajustes, embora não sejam pressupostos de validade da norma, são cruciais para a excelência legislativa e para a prevenção de futuros questionamentos interpretativos. Sendo assim, salvo melhor juízo, e reiterando as sugestões de aprimoramento técnico, opina-se pela **regularidade jurídico-formal do Projeto de Lei nº 156/2025** e pela inexistência de óbices à sua regular deliberação pelo Plenário desta Casa Legislativa.

À conclusão do Presidente da Câmara Municipal e comissões permanentes.

Salvo melhor juízo, é o parecer.

Viana/ES, 17 de dezembro 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 310032003900360031003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Luana do Amaral Peterle** em 29/12/2025 08:31

Checksum: **585B6CF1909F428659D9E3166F38D7C4E380F24E1F6442EC2A0A3A874CFAD584**

Assinado eletronicamente por **Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento** em 29/12/2025 08:33

Checksum: **C58425AD1FDF21F18E726FFB5F37FF280EF88F1F27C89DD9A2EF4D66C366BA94**



Autenticar documento em <https://cmviana.splonline.com.br/autenticidade>
com o identificador 310032003900360031003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.