



Processo Legislativo Eletrônico nº 109/2025

Projeto de Lei nº 02/2025

Ementa: Dispõe sobre estrutura administrativo-organizacional do Município de Viana relativo aos cargos comissionados da administração direta e indireta e dá outras providências

Proponente: Prefeito Municipal de Viana

Consulente: Presidente da Câmara Municipal de Viana

PARECER JURÍDICO

Processo Legislativo. Projeto de Lei nº 02/2025, de autoria do Prefeito. Dispõe sobre estrutura administrativo-organizacional do Município de Viana relativo aos cargos comissionados da administração direta e indireta e dá outras providências. 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 Sumário (LOMV, art. 33, §1º). Aplicado o rito sumaríssimo (RICMV, art. 162). 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 XX, de 06 de janeiro de 2025, encaminhado pelo Prefeito através do OF/PMV/SEMGOV/Nº 026/2025, foi protocolizado na Secretaria da Câmara Municipal de Viana em 22 de janeiro de 2025.

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. 127, §2º, do Regimento.

Por derradeiro, registre-se que o Projeto de Lei nº 02/2025 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 especialmente para a sua apreciação, após deliberação do Plenário.

Cabe registrar a mensagem que capeia o projeto de lei:

Tem-se a honra de submeter à apreciação dessa Augusta Câmara Legislativa o anexo Projeto de Lei, que tem por escopo promover adequações na estrutura administrativo-organizacional da Administração Direta e dos cargos comissionados do Executivo.

A estruturação das Secretarias permitirá um maior controle e ampla efetividade na execução dos projetos de governo, garantindo à sociedade uma resposta mais célere das políticas que se encontram em execução.





O projeto propõe ajustes na distribuição e no preenchimento dos cargos comissionados, visando assegurar que tais funções sejam ocupadas por profissionais capacitados e comprometidos com os princípios da legalidade, eficiência e transparência. Dessa forma, buscamos não só a melhoria da gestão pública, mas também o fortalecimento do compromisso da administração municipal com a excelência no atendimento à população.

Na certeza de que esta Casa de Leis e seus Ilustres Representantes, ao apreciar o teor do projeto anexo e as razões que o justificam apoiarão esta iniciativa em reconhecimento ao seu inegável interesse público, para que seja deliberado e aprovado, em REGIME DE URGÊNCIA, nos termos do artigo 33 da Lei Orgânica do Município de Viana/ES.

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):

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.





"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 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

Cumprido desde logo asseverar que a matéria tratada no Projeto de Lei nº 02/2025 é *iminentemente de interesse local* (CF, art. 30, I), como sendo aquele que diz predominante-

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





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

Neste sentido, no RE 313060/SP, a Ministra Ellen Gracie Northfleet, DJ de 24/02/06, se manifesta no sentido de que: *“A competência constitucional dos Municípios de legislar sobre assuntos de interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição de competências, 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 munícipes [...]. 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, CRETILLA 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 02/2025, 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 úni-

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.





co, 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 de todos os 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."

A autonomia prevista no comando constitucional precitado, retrata a capacidade de os entes da federação gerirem os seus próprios assuntos, dentro dos seus limites previstos pela Constituição, quer *legislativa* para criar suas próprias leis, quer *administrativa* para organizar sua estrutura *administrativa*, criando órgãos e instituições, quer *financeira*, com vista a custear suas próprias atividades.

3.1.2. Iniciativa Privativa | Prefeito

Analizada 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

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.





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 execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito.

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

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

Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são 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 providões 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).

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





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 sistema 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 02/2025 é indiscutivelmente de iniciativa privativa do prefeito, conforme se verifica do art. 31, parágrafo único, I, II e IV, da Car-

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.





ta Política Local, isto é: *matéria alusiva a criação de cargos e organização administrativa, além da criação de secretarias.*

3.2. Aspecto material

Neste item, dividido nos seguintes subitens: *a) da observância à reserva legal; b) da proposta legislativa com comentário aos artigos identificados com vício.*

3.2.1. Da observância à reserva legal

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; bem como o art. 61, §1º, II, *b e e*, da Constituição Federal, que é reservado à lei a *criação e extinção* de ministérios e órgãos da Administração Pública.

Como ninguém pode ser obrigado a fazer alguma coisa ou deixar de fazer algo senão em virtude de lei (CF, art. 5º, II), as atribuições materiais dos órgãos e entidades públicas precisam de suporte legal, ou de ato com eficácia equivalente ao da lei, ainda que indiretamente

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:

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:

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".





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:

IX - organização administrativa, judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública da União e dos Territórios e organização judiciária e do Ministério Público do Distrito Federal;

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 ou flexibilização do manejo de lei específica se encontra prevista no art. 84, VI, b, da Carta Política Federal, “*competete privativamente ao presidente da República: (...) VI – dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos*” e, especificamente, 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 02/2025 se sujeita ao princípio da reserva legal.

3.2.2. Do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal

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.

Ainda neste sentido, PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres¹⁷:

"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.

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.

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





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:

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:

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





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

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.

Assim, na Mensagem ao Projeto de Lei nº 02/2025, o Prefeito fez constar que:

O impacto financeiro do presente Projeto Lei, com encargos sociais será estimativamente no valor de R\$ 650.118,27 (seiscentos e cinquenta mil, cento e dezoito reais e vinte e sete centavos) em 2024, o montante de R\$ 838.316,86 (oitocentos e trinta e oito mil, trezentos e dezesseis reais e oitenta e seis centavos) em 2025 e R\$ 974.538,02 (novecentos e setenta e quatro mil, quinhentos e trinta e oito reais e dois centavos) em 2026.

Os valores acima apresentados estão compatíveis com as disponibilidades financeiras do município e enquadra-se nos limites previstos na Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

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 print abaixo:

Impacto Mensal	Impacto Anual (2025)	Impacto Biênio (2026/2027)
R\$ 1.619.466,67	R\$ 19.433.600,00	R\$ 40.603.200,00

ENCAMINHAMOS os autos para elaboração de Impacto orçamentário-financeiro, em obediência a Lei de Responsabilidade Fiscal.

No mesmo sentido, quanto ao inciso II:

DECLARAÇÃO DE ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

Eu, **WANDERSON BORGHARDT BUENO**, no uso de minhas atribuições legais e, em cumprimento às determinações contidas no inciso II do art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), na condição de Ordenador de Despesas, **DECLARO** existir adequação orçamentária e financeira para atender ao presente objeto.

Declaro, ainda, que a referida despesa está adequada à Lei Orçamentária Anual (LOA) para o presente exercício e é compatível com o Plano Plurianual (PPA) 2022-2025 e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2025.





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 02/2025, por ora, somente cumpre o disposto no inciso II do art. 16 da LRF, não cumprindo, o inciso I, c/c §2º.

3.2.3. Da proposta legislativa

É mister desde já deixar registrado que o número de Secretarias e suas competências não será objeto de análise no presente parecer, inclusive o padrão, valor e quantitativo dos cargos em comissão e funções gratificadas, por serem intrínseca a sensibilidade e conveniência do administrador municipal.

Este item será dividido nos subitens nos subitens adiante reportados sobre alguns artigos que merecem destaques.

3.2.3.1. Do art. 2º, §§1º, 2º e 3º

O art. 2º, §§1º, 2º e 3º do projeto de lei possui a seguinte redação:

Art. 2º [...]

§ 1º O Prefeito Municipal, por meio de Decreto, poderá integrar os órgãos e entidades da Administração Pública de que trata esta Lei em sistemas setoriais, os quais serão agrupados nas áreas temáticas básicas da função administrativa e da governança pública do Poder Executivo, segundo o critério da finalidade prioritária de cada sistema, desde que não acarrete aumento de despesas, criação, transformação ou extinção e órgãos, entidades e cargos da Administração Pública.

§ 2º As áreas temáticas básicas da função administrativa poderão ser divididas em subáreas, com a finalidade de compatibilizar com a estratégia governamental e com as diretrizes do planejamento municipal.

§ 3º Os sistemas setoriais, compostos por secretarias municipais, órgãos e unidades administrativas, observarão os vínculos de supervisão e a correlação ou complementaridade das políticas e ações a seu encargo e, ainda, a motivação da integração à estratégia governamental.

Integrar órgãos por decreto é uma ferramenta do Chefe do Poder Executivo que tem por finalidade ajustar a estrutura administrativa e operacional da Administração Pública.





blica, desde que não ultrapasse os limites legais e seja usada apenas para regulamentar ou operacionalizar o que já foi autorizado por lei. Assim, um decreto não pode criar ou extinguir cargos, nem tampouco órgãos, conforme dispõe o art. 84, VI, *a*, da Constituição Federal, inclusive já comentado quanto à reserva legal, estabelece que:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

Neste sentido, o STF no Extraordinário (ARE) nº 878.911 (Tema nº 917), assim decidiu, conforme o seguinte excerto:

*[...] organização dos seus serviços e estruturação dos seus órgãos afiguram-se funções inerentes ao Poder Executivo. 5 - **Compatível com esse sistema, a Constituição do Estado do Rio de Janeiro observa o princípio da simetria das normas relativas ao processo legislativo e atribui ao Governador do Estado a competência privativa para dispor, mediante Decreto, sobre organização e funcionamento da administração estadual, que não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos (CE, artigo 145, VI, a).** 6 - **Registre-se, ainda, a iniciativa privativa de Leis que disponham sobre servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade (CE, artigo 112, § 1º, II, b).** 7 - **Outrossim, impõe-se observar o precedente vinculante do Supremo Tribunal Federal (STF), em sede de Repercussão Geral, no Agravo em Recurso Extraordinário (ARE) nº 878.911 (Tema nº 917), em que fixada a seguinte tese: -Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo Lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, §1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal).** (TJRJ; ADI 0015749-18.2024.8.19.0000; Rio de Janeiro; Tribunal Pleno e Órgão Especial; Rel. Des. Milton Fernandes de Souza; DORJ 04/07/2024; Pág. 125)*

Verifique-se, que não basta a vedação da do aumento de despesa previsto no comando do projeto de lei, há necessidade que seja ainda vedada além da despesa, a criação ou extinção de órgãos públicos.

Lado outro, para a obtenção de precisão a ser dado ao comando precitado, há necessidade de adequá-lo ao art. 11, II, *a*, da Lcp 95/98, com vista 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.*

Feita essas considerações, verifica-se que os §§1º, 2º e 3º em comento se encontram nos limites a que se refere o art. 84, VI, *a*, da Constituição Federal.

3.2.3.2. Dos arts. 24 e 25

O art. 24, *caput*, do projeto de lei, dispõe que:





Art. 24. Para supervisão do cumprimento dos seus fins estatutários, o Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Viana - IPREVI é órgão vinculado à Secretaria Municipal de Gestão de Pessoas, sem prejuízo de sua autonomia administrativa e financeira.

Apesar do comando prevê que a vinculação a Secretaria Municipal de Gestão de Pessoas não implicará em prejuízo para a autonomia administrativa e financeira do IPREVI, e bem assim que se dará a título de supervisão para o cumprimento dos fins estatutários, este peca por estabelecer subordinação funcional de um órgão da administração indireta (no caso o IPREVI) a outro da administração direta (Secretaria de Gestão de Pessoas) de mesma hierarquia funcional na estrutura administrativa.

Vejamos:

O art. 32, §4º do projeto de lei estabelece que:

Art. 32 [...]

§4º Os cargos de provimento em comissão de Procurador-Geral e de Diretor-Presidente do Instituto de Previdência Social dos Servidores do Município de Viana, ambos de livre nomeação e exoneração pelo Prefeito, possuem o mesmo padrão de vencimento e nível hierárquico-administrativo de Secretário Municipal.

Não se pode olvidar que o IPREVI é autarquia, espécie da Administração Indireta, que consoante a doutrina, representam, basicamente, um braço, ou prolongamento da Administração direta, uma vez que possuem natureza de direito público e podem realizar atividades típicas de Estado.

Portanto, as autarquias podem atuar de forma semelhante à Administração centralizada, porém com maior autonomia e especialização, dada a sua própria personalidade jurídica. Com efeito, anota-se que é comum chamar as autarquias de **serviço público personificado**, justamente porque são criadas por meio da descentralização de um serviço público específico, ao qual é atribuída a personalidade jurídica própria. Por exemplo: o INSS é uma autarquia criada para realizar atividades relacionadas ao serviço de previdência social¹⁹.

Ainda neste passo, a Administração Pública indireta é composta por pessoas físicas ou jurídicas, dotadas de personalidade jurídica própria e que são regidas pelas regras de direito público ou de direito privado, a depender do regime ao qual se submetem. São entes criados por lei, independentes e que, *ainda que atrelados a um ente da Administração Pública direta, a este não se subordinam hierarquicamente* (MELLO, 2023).

Assim, sobre o controle da sua atividade, os entes da Administração Pública indireta, como dito, não se subordinam hierarquicamente aos entes da Administração Pública direta, contudo, são por estes fiscalizados. Isto porque é necessário garantir que os en-

¹⁹ <https://www.estrategiaconcursos.com.br/blog/administracao-direta-e-indireta/>





tes da Administração Pública indireta atuem dentro dos princípios orientadores da atividade administrativa e, mais que isso, que sigam os preceitos da lei que os instituíram.²⁰

Portanto, o controle administrativo dos entes da Administração Pública indireta é um controle finalístico, ou seja, *não tem a hierarquia como fundamento*, mas sim a finalidade do ente, a ser verificada com base no instrumento legal que o criou. Portanto, não há subordinação entre a autarquia (ou qualquer outra entidade administrativa) e o ente estatal que a instituir

Ainda neste sentido DOUGLAS CUNHA²¹ não confunda descentralização com desconcentração. Descentralizar é repassar a execução e a titularidade, ou só a execução de uma pessoa para outra, não havendo hierarquia. Por exemplo, quando a União transferiu a titularidade dos serviços relativos à seguridade social à autarquia INSS.

Lado outro, a própria redação do art. 25 do projeto de lei seria suficiente para a pretensão do Prefeito, sem a necessidade do art. 24, que tem assim estabelece:

Art. 25. As orientações gerais emitidas pela Secretaria Municipal de Gestão de Pessoas e os pareceres da Procuradoria Geral do Município obrigam o Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Viana - IPREVI, quando aprovados pelo Prefeito Municipal.

Assim, para prevenir dúvida, se mostra necessário alterar a redação do art. 24, conforme segue abaixo:

EMENDA MODIFICATIVA AO ART. 24

O art. 24 do Projeto de Lei nº 02/2025, passa a ter a seguinte redação:

*Art. 24 Para fins do cumprimento dos seus fins estatutários, o Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Viana – IPREVI **será supervisionado** pela Secretaria Municipal de Gestão de Pessoas, sem prejuízo de sua autonomia administrativa e financeira.*

3.2.3.3. Do art. 39

O art. 39 contém a seguinte redação:

Art. 39. Fica o Poder Executivo autorizado a ajustar as dotações orçamentárias prevista para o exercício financeiro de 2025, bem como os respectivos programas e

²⁰<https://jurishand.com/vade-mecum/conceitos/administrativo/regime-juridico-administrativo/administracao-publica-indireta/controle-administrativo-das-entidades-da-administracao-indireta>

²¹ <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/administracao-publica-uma-visao-ampla-da-administracao-publica-direta-e-indireta/135764506>





ações, promovendo as alterações necessárias em conformidade com a nova estrutura de órgãos e funções da Administração Direta previstas nesta Lei.

A redação se amolda como uma luva ao disposto no art. 84, VI, a, da Constituição Federal, já comentado no item 3.1.3.1 deste parecer.

3.2.3.4. Do art. 40

O art. 40 traz a seguinte redação:

Art. 40. Fica o Prefeito Municipal autorizado, mediante Decreto, a reorganizar a estrutura administrativa dos órgãos da Administração Direta e Indireta, criando ou redefinindo gerências, assessorias e chefias para fins de organização interna, desde que respeitando os limites e condições desta Lei, sem aumento de despesa e sem a criação de novos cargos, transformação ou alteração das atribuições e remunerações dos cargos efetivos, de provimento comissionado ou funções gratificadas já previstas em lei.

Este comando se encontra em perfeita consonância com o art. 84, VI, a, da Constituição Federal que faz menção sobre a competência do Presidente da República para dispor, mediante decreto, sobre a organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos.

Por isso, isso existindo, a necessidade de que toda a alteração de estrutura organizacional dos órgãos e entidades da administração pública federal seja realizada mediante decreto presidencial, desde que não implique em aumento de despesa, nem tampouco criação ou extinção de órgãos públicos.

3.2.3.5. Do art. 40

O art. 40 da proposição sob exame, tem a seguinte redação:

Art. 40. Fica o Prefeito Municipal autorizado, mediante Decreto, a reorganizar a estrutura administrativa dos órgãos da Administração Direta e Indireta, criando ou redefinindo gerências, assessorias e chefias para fins de organização interna, desde que respeitando os limites e condições desta Lei, sem aumento de despesa e sem a criação de novos cargos, transformação ou alteração das atribuições e remunerações dos cargos efetivos, de provimento comissionado ou funções gratificadas já previstas em lei.

Idêntico raciocínio ao predito quanto ao disposto no art. 84, VI, a, da Constituição Federal.

3.2.3.6. Do art. 41

Este comendo tem a seguinte redação:

Art. 41. A Secretaria Municipal de Controle e Transparência e a Secretaria Municipal de Gestão de Pessoas deverão providenciar, em 60 (sessenta) dias, auditoria na folha para fiel cumprimento da legislação municipal de pessoal,





inclusive com cancelamento de verbas eventualmente pagas sem amparo legal.

Este comando me parece obsoleto conforme dicção da Súmula 473 do STF, com o seguinte enunciado:

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

No mesmo entendimento, verifica-se que o comando não prevê que no caso de eventual cancelamento de verba sem amparo legal deverá ser observado o devido processo legal e o contraditório e a ampla defesa, o que prescinde, por força de entendimento doutrinário e jurisprudencial, este último como abaixo segue:

Recurso extraordinário. 2. Servidor público. Aposentadoria. 3. Anulação do ato pelo TCU. Discussão sobre a incidência do prazo decadencial de 5 anos, previsto na Lei 9.784/99, para a Administração anular seus atos, quando eivados de ilegalidade. Súmula 473 do STF. Observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa. Repercussão geral reconhecida (STF - RE: 636553 RS 0008177-52.2010.4.04.0000, Relator: GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 23/06/2011, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 25/06/2012)

3.2.3.7. Dos arts. 44 e 46

Que têm a seguinte redação:

Art. 44. Fica revogada a Lei nº 3.199/2022; a Lei nº 3.215/2022; o art. 1º da Lei nº 3.231/2022; os arts. 5º e 6º da Lei nº 3.233/2022; a Lei nº 3.277/2023 e a Lei nº 3.286/2023.

Art. 46. Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação, com efeitos financeiros a partir do dia 1º de fevereiro de 2025.

Os comandos previstos nos art. 45 e 46 trazem, respectivamente, cláusulas de revogação e de vigência. Assim, a Lcp 95/98 não traz nenhuma objeção quanto se manter em um único artigo as cláusulas da vigência e vigência, respectivamente art. 8º e 9º.

Entretanto, é prudente e até mesmo de boa técnica legislativa, que fique ***um artigo exclusivo como cláusula de revogação***, contendo todas as leis ou dispositivos que estão sendo revogados; enquanto o ***um outro artigo, também exclusivo e último***, para a cláusula de vigência, desdobrando-se em dois artigos, conforme previsto.

3.2.3.8. Do art. 45

O art. 45 com a seguinte redação:





Art. 45. Ficam mantidos os arts. 20, 21 e 22 da Lei Municipal nº 3007/2018.

Este mesmo comando se encontra previsto no art. 41 da Lei 3.199, de 04 de janeiro de 2022, que se trata da estrutura administrativo-organizacional do Município de Viana, lei que está sendo ab-rogada conforme se vê no art. 44 do projeto de lei.

Lado outro, os arts. 20, 21 e 22 são os únicos artigos que se encontram em vigência da Lei 3.007, de 19 de dezembro de 2018, que foi derogada pela Lei 3.199/22.

Este comando a rigor, deveria estar contido, de forma articulada em seus três comandos, no **Capítulo IV – Da Administração Indireta** – da presente proposta legislativa, inclusive para atender a técnica legislativa, com vista a não manter comandos soltos de uma estrutura administrativo-organizacional derogada (Lei 3.007/18).

Entretanto, pode ser que o legislador municipal se assim procedeu tem os seus motivos implícitos.

3.3. Técnica legislativa

Assim, para KILDARE, Gonçalves Carvalho:²²

“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 Miranda²³, 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.

Afora as recomendações anteriores, verificar-se-á que o projeto de lei sob exame 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 materi-

²² Técnica legislativa: legística formal. 6 ed. Rev., atual. e. ampl. Del Rey: Belo Horizonte, 2014, p. 131.

²³ Técnica legislativa. Belo Horizonte: Assembleia, 1987. p. 8.





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

al, **opina** a Procuradoria pela **constitucionalidade, legalidade e regular técnica legislativa** do Projeto de Lei nº 02/2025, com recomendação.

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 34003400350038003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **LUANA DO AMARAL PETERLE** em **23/01/2025 14:40**

Checksum: **9D2DA5CFC41D5A697D4B1EB6E9C68D96F31A1E4122221E1C26CEB14605C55D5F**

Assinado eletronicamente por **PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO** em **23/01/2025 14:43**

Checksum: **0798E30481658E560523AABE0DC820690E491C29A18DC46D9A6E859D543DD97F**



Autenticar documento em <https://cmviana.splonline.com.br/autenticidade>
com o identificador 34003400350038003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.