



Projeto de Lei nº 32/2025

Processo Eletrônico nº 499/2025

Proponente: Mesa Diretora da Câmara Municipal de Viana

Consulente: Presidente da Câmara Municipal de Viana

PARECER JURÍDICO

Projeto de Lei nº 32/2025. Revoga a Lei nº 3.093, de 29 de junho de 2020, e insere atribuições do cargo de Assessor de Gabinete Parlamentar. Constitucionalidade, legalidade e regular técnica legislativa do projeto.

1. RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei, de autoria da Mesa Diretora, que tem por objetivo revogar a Lei nº 3.093, de 2020, e inserir no Anexo I da Lei nº 3.198, de 2022, as atribuições do cargo de Assessor de Gabinete Parlamentar (AGP).

Na justificativa, os membros da Mesa Diretora expuseram que a revogação da legislação é necessária para evitar conflitos normativos, uma vez que, atualmente, a organização administrativa da Câmara está sendo regida pela Lei nº 3.198, de 2022.

Da mesma forma, pretendem inserir na Lei nº 3.198, de 2022, as atribuições do "AGP's", uma vez que foi observado que "desde a edição da Lei nº 3.095/2020 e as alterações promovidas pelas legislações subsequentes, identificou-se uma lacuna significativa nas atribuições dos assessores de gabinete parlamentar".

É o relatório.

2. COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA - NATUREZA DO PARECER

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

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:





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.

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 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 e da Consultoria Jurídica, sendo forçoso se concluir que a emissão de parecer jurídico não substitui o parecer das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

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

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

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

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





3. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

3.1 Aspecto Formal: Competência e Iniciativa

3.1.1 Competência

Inicialmente, quanto à competência, não há qualquer óbice à proposta. Conforme dispõe o art. 30, I, da CF/88, "*Compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local.*" No mesmo sentido, o art. 7º, V, da Lei Orgânica do Município de Viana refere que "*Ao Município de Viana compete prover a tudo quanto respeite ao seu interesse local e ao bem-estar de sua população[...]*".

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

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

Para o STF, essa autonomia revela-se fundamentalmente quando o Município exerce, de forma plena, sua competência legislativa em matéria de interesse da municipalidade, como previsto no art. 30, I, da CF⁶. Nesse sentido, assevera o Exmo. Ministro Alexandre de Moraes, em seu relatório na Recurso Especial 1.151.237:

4. A Constituição Federal consagrou o Município como entidade federativa indispensável ao nosso sistema federativo, integrando-o na organização político-administrativa e garantindo-lhe plena autonomia, como se nota na análise dos artigos 1º, 18, 29, 30 e 34, VII, c, todos da Constituição Federal. **5. As competências legislativas do município caracterizam-se pelo princípio da predominância do interesse local, que, apesar de difícil conceituação, refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às suas necessidades imediatas.** **6. A atividade legislativa municipal submete-se à Lei Orgânica dos municípios, à qual cabe o importante papel de definir, mesmo que exemplificativamente, as matérias de competência legislativa da Câmara, uma vez que a Constituição Federal (artigos 30 e 31) não as exaure, pois usa a expressão interesse local como catalisador dos assuntos de competência municipal. Essa função legislativa é exercida pela**

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

⁶ STF. RE 610.221 RG





Câmara dos Vereadores, que é o órgão legislativo do município, em colaboração com o prefeito, a quem cabe também o poder de iniciativa das leis, assim como o poder de sancioná-las e promulgá-las, nos termos propostos como modelo, pelo processo legislativo federal. 7. A Lei Orgânica do Município de Sorocaba, ao estabelecer, em seu artigo 33, inciso XII, como matéria de interesse local, e, conseqüentemente, de competência legislativa municipal, a disciplina de denominação de próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações, representa legítimo exercício da competência legislativa municipal. Não há dúvida de que se trata de assunto predominantemente de interesse local (CF, art. 30, I).⁷

Assim, por se tratar de norma que afeta intrinsecamente a estrutura administrativa da Câmara Municipal de Viana, pode-se concluir que está configurada a competência legislativa regular do Município para a matéria em análise.

3.2.1 Iniciativa

No âmbito do Poder Legislativo, cabe à Câmara de Deputados e ao Senado Federal, as Assembleias Legislativas e às Câmaras de Vereadores, respectivamente em cada esfera, dispor sobre sua própria organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção de cargos, empregos ou funções de seus serviços, dentre outras matérias.

Verifica-se que o projeto analisado trata da organização administrativa da Câmara Municipal de Viana, tendo sido apresentado pela Mesa Diretora da presente legislatura.

A Lei Orgânica Municipal, especialmente no art. 23, traz o rol competências privativas da Câmara Municipal de Viana, estando os objetivos expostos no presente projeto de lei (organização administrativa e de pessoal) inseridos nos incisos III, IV e V do artigo citado.

Art. 23 À Câmara Municipal compete privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

[...]

III - organizar os serviços administrativos de sua secretaria, e da polícia interna, provendo os respectivos cargos, na forma prevista no art. 64, II;

IV - dispor sobre o quadro de seus funcionários;

V - criar, transformar ou extinguir cargos, empregos e funções de seus serviços e fixar os respectivos vencimentos;

[...]

Ademais, cabe destacar que, além de estar inserto no limite do interesse local e trata de matéria privativa da Câmara Municipal, o projeto foi proposto pela Mesa Diretora, tendo esta última competência para propositura, em atenção ao contido no art. 18, inciso I, do

⁷ RE 1151237, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 03/10/2019, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-248 DIVULG 11-11-2019 PUBLIC 12-11-2019





Regimento Interno.

Portanto, considerando todos os fundamentos acima expostos, verifica-se que foram respeitadas a iniciativa e a competência para a matéria, não havendo vícios nesse sentido.

3.2 Aspecto Material

Conforme narrado, trata-se de projeto de lei que tem por objetivo revogar a Lei nº 3.093, de 2020, e inserir no Anexo I da Lei nº 3.198, de 2022, as atribuições do cargo de Assessor de Gabinete Parlamentar (AGP).

A Lei nº 3.093, de 2020, conforme se infere de sua leitura⁸, criou a estrutura organizacional da Câmara Municipal de Viana e estabeleceu as atribuições e competências dessa estrutura.

A legislação editada em 2020 considerava um cenário distinto do atual. Nota-se que a norma menciona órgãos internos que já não existem, uma vez que sua estruturação foi baseada na Lei Municipal nº 2.908, de 2018, a qual serviu de referência para a organização administrativa vigente à época.

Desde então, diversas modificações ocorreram na estrutura organizacional da Câmara Municipal de Viana, promovidas principalmente pelas Leis nº 3.370, de 2023, que criou o plano de cargos e carreiras dos servidores efetivos e revogou a Lei nº 2.908, de 2018, e pela Lei nº 3.198, de 2022, que atualmente rege a estrutura da Câmara Municipal, dispondo sobre os órgãos, cargos comissionados, funções gratificadas e competências de cada secretaria.

Sendo assim, apesar de se poder considerar uma revogação tácita, conforme dispõe o artigo 2º, § 1º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), a Mesa Diretora pretende formalizar a revogação expressamente. Isso se deve ao fato de que o atual organograma da Câmara, divulgado no site oficial, ainda leva em consideração legislação pretérita que, embora tacitamente sem eficácia, permanece formalmente vigente.

Em relação à inserção das atribuições do cargo de Assessor de Gabinete Parlamentar, observa-se que o projeto busca corrigir uma lacuna, uma vez que, desde a edição da Lei

⁸ <https://cmviana.splonline.com.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/L30932020.html?identificador=310033003400330039003A004C00> – Acesso em 15/03/2025





nº 3.095, de 2020, revogada em 2022, não foram expressamente incluídas no rol de atribuições aquelas inerentes ao cargo citado.

Da leitura do Projeto de Lei, verifica-se que não há criação de novos cargos, mas apenas a positivação das atribuições já desempenhadas pelos servidores nomeados.

No que tange às atribuições inseridas, observa-se que estas seguem, em linhas gerais, as já previstas em legislações anteriores, não conflitando nem se apropriando daquelas típicas de servidores efetivos ou dos cargos de chefia existentes.

Cabe ressaltar, contudo, que algumas atribuições podem assemelhar-se às do cargo efetivo de Assessor Administrativo Legislativo, uma vez que ambos exercem suas funções dentro de um gabinete parlamentar. Embora tenham objetivos distintos, compartilham uma função primária semelhante: **prestar assessoramento ao parlamentar em suas atividades.**

Diante do exposto, conclui-se que o Projeto de Lei ora analisado não contraria os princípios, direitos e garantias previstos na Constituição Federal e na legislação de regência sobre o tema

4. TÉCNICA LEGISLATIVA

Por derradeiro, cabe-nos analisar a técnica legislativa. Assim, para KILDARE, Gonçalves Carvalho⁹, *"A palavra técnica legislativa consiste no modo correto de elaborar as leis, de forma a torna-las exequíveis e eficazes. Envolve um conjunto de regras e de normas técnicas que vão desde a necessidade de legislar até a publicação da lei."*

Por sua vez, FREIRE, Natália Miranda¹⁰, 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, tendo como meta a busca do sentido e da significação das normas e dos institutos do direito positivo.

Diante do exposto, o projeto de lei analisado atende as normas introduzidas pela Lei Complementar Federal nº 95/1998, conforme o parágrafo único do art. 59 da Constituição

⁹ Técnica legislativa: legística formal. 6 ed. Rev., atual. e. ampl. Del Rey: Belo Horizonte, 2014, p. 131.

¹⁰ Técnica legislativa. Belo Horizonte: Assembleia, 1987. p. 8.





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

Federal.

5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, desde que atendida as recomendações, **OPINA-SE** pela legalidade, constitucionalidade e regular técnica legislativa do Projeto de Lei nº 32/2025.

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

Enfatize-se, por fim, que as Comissões Permanentes são competentes para verificar o projeto no que tange ao seu conteúdo, analisando a efetiva adequação da medida ao interesse público.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Viana, 16 de março 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 35003600350036003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO** em 17/03/2025 16:32
Checksum: **639B1D37F487864E1CF0AE4E606FB37B6912AB12F511267DB2EA1973422E2018**

Assinado eletronicamente por **LUANA DO AMARAL PETERLE** em 17/03/2025 16:32
Checksum: **55EAF3948E76434BEDDA0D2E01F0DCC0D7D81066E00374DEC23C12949D988A3**

