



Processo Eletrônico nº 1607/2026

Projeto de Lei nº 57/2026

Proponente: Prefeito Municipal

Consulente: Presidente da Câmara Municipal

PARECER JURÍDICO

Processo legislativo. Projeto de Lei nº 57/2026, de iniciativa do Executivo Municipal. Altera o art. 15 da Lei Municipal nº 3.202, de 04 de janeiro de 2022, para majorar o valor da Gratificação por Escala Extraordinária de Trabalho dos servidores efetivos da Guarda Municipal de Viana/ES, fixando-o em R\$ 500,00 (quinhentos reais) por escala de serviço cumprida. Constitucionalidade, legalidade e regular técnica legislativa, desde que atendida a recomendação.

1. RELATÓRIO

A matéria ora sob análise consubstancia-se no Projeto de Lei Ordinária nº 57/2026, de iniciativa do Poder Executivo, que altera o art. 15 da Lei nº 3.202, de 04 de janeiro de 2022, para majorar o valor da Gratificação por Escala Extraordinária de Trabalho devida aos servidores efetivos da Guarda Municipal de Viana/ES, elevando-a de R\$ 300,00 (trezentos reais) para R\$ 500,00 (quinhentos reais) por escala de serviço cumprida.

Na Mensagem que acompanha a proposição, o Chefe do Executivo justifica a medida como instrumento de valorização profissional dos integrantes da Guarda Municipal que voluntariamente aderem às escalas extraordinárias, destinadas ao reforço das atividades de segurança pública em eventos e operações especiais.

A propositura indica, ainda, projeção de impacto financeiro no importe de R\$ 240.000,00 no exercício de 2026, R\$ 480.000,00 em 2027 e igual montante em 2028, acompanhada de planilha técnica elaborada pela Secretaria Municipal de Gestão de Pessoas, com a respectiva memória de cálculo. O projeto fixa, por fim, que a vigência se dará na data da publicação, com produção de efeitos financeiros a partir de 1º de julho de 2026.

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 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 Maria Silvia Zanella Di Pietro³:

Quando a lei o exige como pressuposto para a prática de ato final. A obrigatoriedade diz respeito à solicitação do parecer (o que não lhe imprime caráter vinculante). Por exemplo, uma lei que exija parecer jurídico sobre todos os recursos encaminhados ao chefe do Executivo; embora haja obrigatoriedade de ser emitido o parecer sob pena de ilegalidade do ato final, ele não perde o seu caráter opinativo.

Ainda neste sentido, é imperioso ser destacado que os advogados públicos atuam com independência técnica e autonomia funcional (EAOAB, art. 2º, § 3º, art. 7º, I, § 2º, art. 18, art. 31, §§ 1º e 2º e art. 32), conforme entendimento pacífico jurisprudencial do STF, conforme se verifica de trecho do Habeas Corpus 98.237, de relatoria do Exmo. Ministro Celso de Melo⁴:

[...] O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscara 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

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.

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





injustamente cerceado na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbítrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele em cujo favor atua.

Assim, tanto o Presidente da Câmara, quanto as Comissões Competentes são livres no seu poder de decisão, ficando ressalvado o caráter opinativo da Procuradoria, 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. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

3.1. ASPECTO FORMAL: COMPETÊNCIA E INICIATIVA

Compulsando o projeto apresentado resta constatado que a proposição encontra respaldo no que diz respeito à autonomia e à competência legislativa do Município, insculpidas no artigo 18 da Constituição Federal de 1988, que garante a autonomia a este ente, e no artigo 30 da CF/88, que garante a autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os Municípios.

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (Vide ADPF 672)

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;





IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

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

Neste passo, necessário replicar a doutrina de Hely Lopes 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 CF. Por esse ângulo, a matéria normativa constante na proposta está adequada efetivamente à definição de interesse local.

O projeto trata diretamente de matéria afeta ao regime de pessoal da Administração direta do Poder Executivo Municipal, notadamente a fixação do valor da Gratificação por Escala Extraordinária de Trabalho devida aos servidores efetivos da Guarda Municipal de Viana/ES, o que se insere no âmbito da iniciativa privativa do Prefeito Municipal, nos termos do art. 31, parágrafo único, II, da Lei Orgânica do Município de Viana:

Art. 31. A iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos, satisfeitos os requisitos estabelecidos nesta lei.

Parágrafo único. São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre:

I – criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração;

II – organização administrativa, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração;

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





III – servidores públicos do Poder Executivo, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, ressalvado o disposto no art. 23.

A proposição foi subscrita pelo Prefeito Municipal de Viana e encaminhada formalmente à Câmara, observando o rito constitucional e regimental aplicável.

Ante o exposto, no presente projeto de lei foram observadas a competência municipal e a iniciativa privativa para deflagrar o processo legislativo.

3.2. ASPECTO MATERIAL

No plano material, o Projeto de Lei nº 57/2026 promove a majoração da Gratificação por Escala Extraordinária de Trabalho, elevando-a de R\$ 300,00 (trezentos reais) para R\$ 500,00 (quinhentos reais) por escala de serviço cumprida, mediante alteração do art. 15 da Lei Municipal nº 3.202, de 04 de janeiro de 2022.

Importa destacar que a proposição não cria benefício, pois a gratificação já integra o ordenamento jurídico municipal desde a edição da referida lei, destinando-se a remunerar os servidores efetivos da Guarda Municipal de Viana/ES que voluntariamente aderem ao cumprimento de escalas extraordinárias de trabalho, empregadas no reforço das atividades de segurança pública em eventos culturais, esportivos, festivos, ações de fiscalização e operações especiais.

A presente alteração representa, portanto, nova atualização do valor unitário da verba, mantendo a estrutura normativa preexistente, sem inovar quanto aos pressupostos de concessão ou aos beneficiários do direito.

A verba mantém, dessa forma, sua natureza indenizatória/retributiva de contraprestação por serviço extraordinário efetivamente cumprido, não se incorporando à remuneração do servidor para nenhum efeito e não constituindo base de cálculo para quaisquer outras vantagens, circunstância que afasta, no caso concreto, as preocupações relativas à indexação ou à incorporação de vantagens pecuniárias.

Sob o prisma fiscal, a proposição veio instruída com estimativa de impacto orçamentário-financeiro elaborada pela Secretaria Municipal de Gestão de Pessoas, contendo memória de cálculo discriminada (quantidade de vagas, diferença unitária entre valor atual e proposto, reflexos sobre 13º salário e 1/3 de férias e encargos), bem como projeção dos efeitos financeiros para os exercícios de 2026, 2027 e 2028, atendendo, nesse particular, à exigência do art. 16, I, da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF).





Ressalva-se, contudo, que a instrução processual não contempla a declaração formal do ordenador de despesa, prevista no art. 16, II, da LRF, atestando a adequação orçamentária e financeira da despesa com a Lei Orçamentária Anual e a compatibilidade com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias vigentes. O suprimento deste ponto é indispensável ao pleno atendimento das exigências da LRF antes da deliberação plenária, conforme se consignará nas recomendações conclusivas. **(Recomendação 01)**

Dessa forma, não se vislumbra ilegalidade material na majoração proposta, especialmente diante da existência de estimativa de impacto financeiro com memória de cálculo discriminada, permanecendo a proposição apta à tramitação, condicionada ao saneamento dos apontamentos ora consignados.

4. TÉCNICA LEGISLATIVA

Por derradeiro, cabe-nos analisar a técnica legislativa. Assim, para KILDARE, Gonçalves Carvalho, *"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."*

Com efeito, a técnica legislativa não se restringe à correção gramatical ou sintática, mas representa uma forma de racionalização da atividade normativa, garantindo clareza, precisão e coerência ao ordenamento jurídico. Trata-se de uma exigência vinculada à segurança jurídica e ao pleno funcionamento do Estado Democrático de Direito, conforme reconhece Perpétuo, ao afirmar que os atributos da técnica redacional "devem ser obrigatórios aos textos legislativos, uma vez que fazem com que a norma possa contribuir para a segurança jurídica".

No caso em exame, verifica-se que o texto do Projeto de Lei nº 57/2026 apresenta estrutura formal adequada, atendendo, em linhas gerais, aos parâmetros da Lei Complementar nº 95/1998, com divisão em artigos e linguagem clara.

5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, **OPINA-SE** constitucionalidade, legalidade e regularidade de técnica legislativa do Projeto de Lei nº 57/2026, desde que atendida da recomendação consignada.

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

É o parecer, salvo melhor juízo.





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "Papa João Paulo II"

Procuradoria

Viana, 18 de junho de 2026.

PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO

Procurador

Matrícula 000053

LUANA DO AMARAL PETERLE

Procuradora

Matrícula 1341

BRUNO DEORCE GOMES

Assessor Jurídico Legislativo

Matrícula 1663



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 310037003200390035003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento** em 22/06/2026 13:33

Checksum: **B6542D3B198FA3B03722359DE3A3A2ECAAF87C5DBB209ACC8C9A4EE99D1BB254**

Assinado eletronicamente por **Luana do Amaral Peterle** em 22/06/2026 14:08

Checksum: **7552E78787776C332C555DE69B8714270235F4A4D224693618D6440B6695D903**

Assinado eletronicamente por **Bruno Deorce Gomes** em 24/06/2026 14:31

Checksum: **FACE67F780901F4101B4789629D0DB02D211C960DE7E66FF317020F045DDA126**

