



# *Câmara Municipal de Aracruz*

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

## PROCURADORIA

**Processo Administrativo nº:** 2267/2024

**Requerente:** Mesa Diretora da Câmara Municipal de Aracruz

**Assunto:** Projeto de Lei nº 037/2024

**Parecer nº:** 201/2024

**EMENTA:** PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI. INICIATIVA DA MESA DIRETORA. ALTERA A LEI Nº 4.627/2023. SERVIDORES TEMPORÁRIOS. ESTENSÃO DE DIREITOS. RESPONSABILIDADE FISCAL. ILEGALIDADE.

### 1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação formulada pelo vereador Roberto Rangel para que esta Procuradoria se manifeste sobre a constitucionalidade, legalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 037/2024, de autoria da Mesa Diretora da Câmara Municipal de Aracruz, que altera a Lei Municipal nº 4.627/2023, que autoriza a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do art. 37, IX, da CF/88.

É o relatório.





# *Câmara Municipal de Aracruz*

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

## 2. DA COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA E A NATUREZA DO PARECER

A Lei Municipal nº 3.814/14, ao dispor sobre deveres e responsabilidades dos procuradores legislativos (art. 5º, § 2º, do art. 9º e do Anexo X), estabelece que é atribuição destes advogados públicos “emitir parecer nos projetos de lei do Executivo e de iniciativa do Legislativo”, dentre outras.

No âmbito do processo legislativo, **os pareceres jurídicos são meramente facultativos e não vinculantes**, posto que os parlamentares – através das Comissões e do Plenário – têm soberania para decidir colegiadamente sobre a constitucionalidade, legalidade e o mérito (oportunidade e conveniência) das proposições legislativas, sem prejuízo do ulterior controle pelo Judiciário.

A Procuradoria é órgão auxiliar do Poder Legislativo, responsável pela representação judicial e extrajudicial da Câmara Municipal de Aracruz, bem como pela função de assessoramento e consultoria jurídica.

Todavia, é imperioso ressaltar que os advogados públicos devem atuar com independência técnica e autonomia funcional, conforme dispõe o art. 2º, § 3º, art. 7º, I, § 2º, art. 18, art. 31, § 1º e § 2º, e art. 32 do Estatuto da Advocacia (Lei nº 8.906/94). Nesse sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF):

*(...) 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]*

No exercício do seu *mister*, cumpre aos procuradores públicos tão somente a análise da constitucionalidade, legalidade e a técnica legislativa das propostas, evitando-se manifestar-se sobre outras questões de ordem técnica (estranhas à sua especialidade) ou adentrar o mérito legislativo.





# *Câmara Municipal de Aracruz*

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

### 3. DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO MUNICÍPIO

A competência legislativa dos municípios está prevista nos incisos I e II do art. 30 da Carta da República, *in verbis*:

**Art. 30. COMPETE AOS MUNICÍPIOS:**

**I - legislar sobre assuntos de interesse local;**

**II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;**

A competência para legislar sobre assuntos de interesse local é exclusiva do Município, de forma que quaisquer normas federais ou estaduais que tratem de temas de relevância predominantemente local são inconstitucionais.

Por outro lado, no uso da competência suplementar, os municípios podem suprir as lacunas da legislação federal e estadual, regulamentando as respectivas matérias para ajustar a sua execução às peculiaridades locais. Entretanto, não podem contraditar a legislação federal e estadual existente, tampouco extrapolar sua competência para disciplinar apenas assuntos de interesse local.

Não há uma enumeração constitucional, expressa e taxativa, dos chamados assuntos de interesse local, de competência do ente municipal. Deverão eles ser identificados caso a caso, a partir do *princípio da predominância do interesse*.

O princípio da predominância do interesse parte da premissa de que há assuntos que, por sua natureza, devem, essencialmente, ser tratados de maneira uniforme em todo o País e outros em que, no mais das vezes, é possível ou mesmo desejável a diversidade de regulação e atuação do Poder Público, ou em âmbito regional, ou em âmbito local.

Logo, se a matéria é de interesse predominantemente geral, a competência é outorgada à União. Aos estados são reservadas as matérias de interesse predominantemente regional. Cabe aos municípios a competência sobre as matérias de interesse predominantemente local.

Fixadas essas premissas, passo a analisar se o Município tem competência para legislar sobre a matéria.





# *Câmara Municipal de Aracruz*

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Nos termos do art. 18 e 39, da Carta da República, os Municípios detêm autonomia administrativa, financeira e orçamentária, bem como competência instituir o regime jurídico dos seus servidores.

Na mesma toada, o art. 21, IX, da Lei Orgânica Municipal.

Sobre a competência dos Municípios para legislar sobre a contratação temporária de servidores públicos, na forma do art. 37, IX, da Constituição Federal, citamos o Tema nº 612 da repercussão geral do Supremo Tribunal Federal (STF).

Logo, a proposta está inserida na competência legislativa do Município, visto que trata da regulamentação da contratação de servidores por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.

## **4. DA INICIATIVA LEGISLATIVA**

Em regra, a iniciativa legislativa é geral, competindo concorrentemente aos vereadores, às comissões, ao Prefeito e ao povo a proposição de normas jurídicas em âmbito municipal (emendas à Lei Orgânica e leis ordinárias).

Entretanto, a própria Constituição reserva a iniciativa de determinadas matérias às Mesas Diretores do Poder Legislativo e ao Chefe do Poder Executivo.

Nesse sentido, dispõem os arts. 51, IV, 52, XIII, 61, § 1º, e 165 da CF/88:

**Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:**

IV – dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

(...)

**Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:**

XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

(...)





# *Câmara Municipal de Aracruz*

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Art. 61. (...)

**§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:**

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

**II - disponham sobre:**

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

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

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

(...)

Art. 165. **Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:**

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

Os referidos comandos constitucionais, que explicitam as leis iniciativa privativa das Mesas Diretoras do Poder Legislativo e do Chefe do Poder Executivo, são de reprodução obrigatória (no que couber) em âmbito municipal em decorrência chamado *princípio da simetria*.

O princípio da simetria exige que os Estados e os Municípios adotem, sempre que possível, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, os princípios fundamentais e as regras de organização existentes na Constituição Federal, principalmente as relacionadas a estrutura do governo, forma de aquisição e exercício do poder, organização de seus órgãos e limites de sua própria atuação.





# Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Destaque-se que nos termos do art. 63 da Constituição Federal e do art. 31 da Lei Orgânica Municipal é vedado o aumento de despesa nos projetos de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo e nos projetos sobre organização dos serviços administrativos do Poder Legislativo, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º da CF e no art. 95, § 2º e 30 da LOM.

Posto isto, cumpre verificar se o proponente tem competência dar início ao processo legislativo no presente caso.

*In casu*, a presente matéria está inserida na competência privativa da Mesa Diretora do Poder Legislativo, conforme dispõem os arts. 51, IV, e 52, XIII, da Carta da República.

Na mesma toada, o art. 22, III, IV e V, da Lei Orgânica Municipal:

Art. 22. 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 do art. 58, 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;

Logo, trata-se de matéria de iniciativa privativa da Mesa Diretora da Câmara Municipal, considerando que a proposta cuida da contratação de servidores por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, no âmbito do Poder Legislativo.

## 5. DA CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

Como cediço, a Lei Complementar Federal nº 101/2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.





# *Câmara Municipal de Aracruz*

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

O art. 21 da LRF, alterado pela LC nº 173/2020, prevê limitações para as ações que criem despesas com pessoal, senão, vejamos:

**Art. 21. É nulo de pleno direito:**

I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal; e

b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo;

II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;

III - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;

IV - a aprovação, a edição ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando:

a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou

b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo.

§ 1º As restrições de que tratam os incisos II, III e IV:

I - devem ser aplicadas inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo; e

II - aplicam-se somente aos titulares ocupantes de cargo eletivo dos Poderes referidos no art. 20.

§ 2º Para fins do disposto neste artigo, serão considerados atos de nomeação ou de provimento de cargo público aqueles referidos no § 1º do art. 169 da Constituição Federal ou aqueles que, de qualquer modo, acarretem a criação ou o aumento de despesa obrigatória.





# Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

O intuito da norma supracitada é manter o equilíbrio das contas públicas, de modo a evitar eventual oneração do mandatário seguinte por políticas públicas escolhidas por seu antecessor.

Como visto, os incisos II, III e IV, a, § 1º, I e II, do art. 21 da LRF proíbem a edição de ato que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder, bem como preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato.

*In casu*, o mandato do atual Presidente da Câmara Municipal de Aracruz encerra-se no dia 31 de dezembro de 2024, conforme depreende-se do art. 10 do Regimento Interno (Resolução nº 492/1990).

Pois bem.

Compulsando os autos, observo que a Lei Municipal nº 4.627/2023 garante aos servidores temporários direito ao auxílio-transporte e ao auxílio-alimentação, na forma da Leis nº 2.898/2006 e nº 2.476/2002, além de outras vantagens asseguradas no contrato administrativo, tais como licença maternidade, licença paternidade, 13º salário e férias com 1/3.

**Entretanto, o Projeto de Lei em epígrafe modifica a Lei Municipal nº 4.617/2023, estendendo aos servidores contratados por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público alguns direitos e vantagens asseguradas aos servidores públicos efetivos e comissionados pelas Leis Municipais nº 2.898/2006 e nº 4.676/2023.**

O art. 1º da proposição assegura aos servidores temporários vantagens previstas no § 1º do art. 157 e no § 1º do art. 160, da Lei nº 4.676/2023, *in verbis*:

**Art. 157. São vantagens a serem pagas aos servidores:**

I - gratificações e adicionais;

II - diárias;

III - ajuda de custo;

IV - auxílio-doença;

V - auxílio funeral;







# *Câmara Municipal de Aracruz*

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

VI - auxílio natalidade;

VII - auxílio creche;

VIII - auxílio alimentação;

IX - vale transporte;

X - assistência à saúde.

**§ 1º Os servidores ocupantes exclusivamente de cargos em comissão somente farão jus às vantagens previstas nos incisos I, II, III, V, VI, VII, VIII, IX e X deste artigo.**

(...)

**Art. 160. Serão deferidas ao servidor, nas condições previstas legalmente, as seguintes gratificações e adicionais:**

I - gratificação de função;

II - gratificação de desempenho funcional;

III - gratificação por representação;

IV - gratificação natalina;

V - gratificação pela participação em órgão de deliberação coletiva e comissões especiais de trabalho;

VI - gratificação de gabinete;

VII - adicional de férias;

VIII - adicional noturno;

IX - adicional por tempo de serviço.

**§ 1º Os servidores ocupantes exclusivamente de cargos em comissão somente farão jus às vantagens previstas nos incisos III, IV, V, VII.**

**Como se vê, a proposta de lei, ao criar novas vantagens pecuniárias para os servidores temporários, resulta em inequívoco aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato da Mesa Diretora da Câmara Municipal de Aracruz, violando o disposto no art. 21, II, IV, a, § 1º, I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).**

**Destarte, sem adentrar no mérito quanto à possibilidade de extensão das referidas vantagens aos temporários – considerando a precariedade do vínculo com a Administração –, entendo que o PLL nº 037/2024 é ILEGAL.**





# *Câmara Municipal de Aracruz*

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

## **6. DO PROCEDIMENTO DE DELIBERAÇÃO**

Por se tratar de projeto de lei ordinária, deve ser observado o quórum de **maioria simples** para aprovação, ou seja, maioria dos votos desde que presente a maioria absoluta dos vereadores.

## **7. DA TÉCNICA LEGISLATIVA**

O art. 59, § Único, da CF/88, estabeleceu a necessidade da edição de lei complementar sobre elaboração, alteração, redação e consolidação das leis. A LC nº 95/98, instituiu diretrizes para a organização do ordenamento jurídico. Verifico que a proposição está em conformidade a referida norma.

## **8. CONCLUSÃO**

Ante o exposto, nos termos da fundamentação supra, entendo que o Projeto de Lei nº 037/2024, de autoria da Mesa Diretora da Câmara Municipal de Aracruz, está em desconformidade com o ordenamento jurídico, visto que viola o disposto no art. 21, II, IV, a, § 1º, I e II da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

**Assim, opino pela ILEGALIDADE da proposta de lei.**

É o parecer, à superior consideração.

Aracruz/ES, 26 de novembro de 2024.

**MAURICIO XAVIER NASCIMENTO**

Procurador – Mat. 015237

OAB/ES 14.760



# PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://aracruz.camarasempapel.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 320031003600360036003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **MAURICIO XAVIER NASCIMENTO** em **26/11/2024 17:53**

Checksum: **4AD77B00D9DFCF251C6495C2CE9CDBD536A99B8F5F532682ACEC6F03BA4D625A**

