



PROCURADORIA

Processo Administrativo nº: 3510/2025

Requerente: Vereador José Gomes dos Santos

Assunto: PLL nº 065/2025

Parecer nº: 162/2025

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO.
PROJETO DE LEI DO LEGISLATIVO.
DISPÕE SOBRE A JORNADA DE
TRABALHO DOS SERVIDORES
PORTADORES DE FIBROMIALGIA.
INCONSTITUCIONALIDADE.

1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação desta Câmara Municipal para que a Procuradoria Legislativa se manifeste sobre a constitucionalidade, legalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 065/2025, de autoria do Vereador José Gomes dos Santos, que dispõe sobre a jornada de trabalho dos servidores públicos municipais portadores de fibromialgia.

É o que importa relatar.





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 processo legislativo, **os pareceres elaborados pelos procuradores são meramente facultativos e não vinculantes**, posto que os vereadores – através das Comissões e do Plenário – têm soberania para colegiadamente decidir sobre a constitucionalidade, legalidade e o mérito (oportunidade e conveniência) das proposições, sem prejuízo do 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.

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.





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 análise da competência do Município para legislar sobre a matéria.

Nos termos dos arts.18 e 39 da Constituição Federal, os municípios são autônomos e têm competência para instituir regime jurídico único e planos de carreira para os servidores.

Dito isso, entendo que a presente proposta está inserida na competência legislativa do Município, bem como porque se trata de matéria de interesse local (art. 30, I, da CF/88).

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 ao chefe do Executivo.

Nesse sentido, dispõe o art. 61, § 1º da CF/88:

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;





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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

O referido comando constitucional, que explicita as leis de iniciativa privativa do Presidente da República, é de reprodução obrigatória (no que couber) em âmbito municipal em decorrência do 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, principalmente as relacionadas a estrutura do governo, forma de aquisição e exercício do poder, organização de seus órgãos e limites de sua própria atuação.

Destaque-se que nos termos da Constituição Federal (art. 63) e da Lei Orgânica Municipal (art. 31) é vedado o aumento de despesa nos projetos de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo e nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara Municipal, 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 para dar início ao processo legislativo no presente caso.

Da leitura do art. 61, § 1º, II, c, da Constituição Federal depreende-se que são de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria.

Nessa toada, o art. 63, Parágrafo Único, III e IV, da Constituição do Estado do Espírito Santo, *in verbis*:

Art. 63 (...)

Parágrafo único. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:

(...)





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

III - organização administrativa e pessoal da administração do Poder Executivo;

IV - servidores públicos do Poder Executivo, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;

No mesmo sentido, o art. 30, Parágrafo Único, III, da Lei Orgânica:

Art. 30 (...)

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

(...)

III - servidores públicos do Poder Executivo, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, ressalvado o disposto no art. 22;

Compulsando os autos, observo que o Projeto em epígrafe permite a redução da jornada de trabalho dos servidores da administração direta e indireta do Município de Aracruz que sejam portadores de fibromialgia, vulnerando o art. 61, § 1º, II, c, da Constituição Federal, o art. 63, § Único, III e VI, da Constituição Estadual, e o art. 30, § Único, III, da Lei Orgânica.

Neste sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF):

O § 1º do art. 61 da Lei Republicana confere ao chefe do Poder Executivo a privativa competência para iniciar os processos de elaboração de diplomas legislativos que disponham sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, o aumento da respectiva remuneração, bem como os referentes a servidores públicos da União e dos Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria (alíneas a e c do inciso II do art. 61). Insistindo nessa linha de opção política, a mesma Lei Maior de 1988 habilitou os presidentes do STF, dos tribunais superiores e dos tribunais de justiça a propor ao Poder Legislativo a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízes que lhes forem vinculados, tudo nos termos da alínea b do inciso II do art. 96. A jurisprudência desta Casa de Justiça sedimentou o entendimento de ser





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

a cláusula da reserva de iniciativa, inserta no § 1º do art. 61 da CF de 1988, corolário do princípio da separação dos Poderes. Por isso mesmo, de compulsória observância pelos Estados, inclusive no exercício do poder reformador que lhes assiste. [ADI 3.061, rel. min. Ayres Britto, j. 5-4-2006, P, DJ de 9-6-2006.]

Ao estabelecer a obrigatoriedade de as escolas públicas de educação básica de Santa Catarina manterem a presença de um segundo professor de turma nas salas de aula que tiverem alunos com diagnóstico de deficiências e transtornos especificados no texto normativo, a lei estadual, de iniciativa parlamentar, viola regra constitucional que determina a iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria (CF, art. 61, § 1º, II, c). [ADI 5.786, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 13-9-2019, P, DJE de 26-9-2019.]

Processo legislativo: normas de lei de iniciativa parlamentar que cuidam de jornada de trabalho, distribuição de carga horária, lotação dos profissionais da educação e uso dos espaços físicos e recursos humanos e materiais do Estado e de seus Municípios na organização do sistema de ensino: reserva de iniciativa ao Poder Executivo dos projetos de leis que disponham sobre o regime jurídico dos servidores públicos, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria (art. 61, II, § 1º, c). [ADI 1.895, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 2-8-2007, P, DJ de 6-9-2007.]

Assim, **entendo que o projeto de lei em epígrafe padece de vício de inconstitucionalidade**, visto que dispõe sobre matérias de iniciativa privativa do Prefeito Municipal.

5. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE

Como visto no item anterior, ao dispor sobre o regime jurídico dos servidores públicos da administração direta e indireta do Município de Aracruz, a proposição apresenta vício formal e material, violando o princípio da Separação dos Poderes.





Nessa toada, o sedimentado entendimento do Pretório Excelso:

Processo legislativo dos Estados-membros: absorção compulsória das linhas básicas do modelo constitucional federal entre elas, as decorrentes das normas de reserva de iniciativa das leis, dada a implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos poderes: jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal. [ADI 637, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 25-8-2004, P, *DJ* de 1º-10-2004.]

A disciplina normativa pertinente ao processo de criação, estruturação e definição das atribuições dos órgãos e entidades integrantes da administração pública estadual, ainda que por meio de emenda constitucional, revela matéria que se insere, por sua natureza, entre as de iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo local, pelo que disposto no art. 61, § 1º, II, e, da CF. (...) A EC 24/2002 do Estado de Alagoas incide também em afronta ao princípio da separação dos Poderes. Ao impor a indicação pelo Poder Legislativo estadual de um representante seu no Conselho Estadual de Educação, cria modelo de contrapeso que não guarda similitude com os parâmetros da CF. Resulta, portanto, em interferência ilegítima de um Poder sobre o outro, caracterizando manifesta intromissão na função confiada ao chefe do Poder Executivo de exercer a direção superior e dispor sobre a organização e o funcionamento da administração pública. [ADI 2.654, rel. min. Dias Toffoli, j. 13-8-2014, P, *DJE* de 9-10-2014.]

Posto isto, entendo que a proposição em epígrafe é **inconstitucional** por violar a **Separação dos Poderes** (art. 2º da CF/88).

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

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

8. CONCLUSÃO

Ante o exposto, nos termos da fundamentação supra, entendo que o Projeto de Lei nº 065/2025, de autoria do vereador José Gomes dos Santos, viola a iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo Municipal (art. 61, § 1º, II, CF/88) e vulnera o princípio da Separação dos Poderes (art. 2º, CF/88).

Assim, opino pela **INCONSTITUCIONALIDADE** da proposição.

É o parecer, à superior consideração.

Aracruz/ES, 08 de setembro de 2025.

MAURÍCIO 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 330036003000300037003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **MAURICIO XAVIER NASCIMENTO** em **08/09/2025 12:42**

Checksum: **F138399E651FF8139B7BE40F33AC8B91B0BAFAFD538B0C2EB94AEE0D956CC861**



Autenticar documento em <https://aracruz.camarasempapel.com.br/autenticidade> com o identificador 330036003000300037003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.