



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Parecer n.º 95/2022-PG

Processo: PLC 6/2022.

Interessado(s): Comissão de Constituição, Justiça e Redação.

Assunto: Análise Jurídica do Projeto de Lei Complementar n.º 6/2022.

Autor: Chefe do Poder Executivo.

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO MUNICIPAL. EXAME DE JURIDICIDADE. PROJETO DE LEI QUE DISPÕE SOBRE A ALTERAÇÃO DE NÍVEL DOS OCUPANTES DO CARGO DE PROFESSOR DE EDUCAÇÃO INFANTIL – NÍVEL MÉDIO. ANTIJURIDICIDADE. INTERESSE LOCAL RESPEITADO. PROJETO DE LEI PROVENIENTE DO PODER EXECUTIVO. RESERVA DE INICIATIVA RESPEITADA PARA DISPOR SOBRE A DISCIPLINA. CONSTITUCIONALIDADE PROPRIAMENTE DITA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. VIOLAÇÃO AO DISPOSTO NO INCISO XIII E XV, AMBOS DO ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DE VINCULAÇÃO OU EQUIPARAÇÃO REMUNERATÓRIA NO SERVIÇO PÚBLICO. PRINCÍPIO DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS. AUSÊNCIA DE OBSERVÂNCIA À LEGÍSTICA. DISPOSITIVOS COM FALTA DE CLAREZA E PRECISÃO.

I. Relatório

Cuida o presente parecer acerca do Exame de Juridicidade relativo ao



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Projeto de Lei Complementar n.º 6/2022, de autoria da Chefe do Poder Executivo, cujo conteúdo dispõe sobre a alteração de Nível dos ocupantes do cargo de “Professor de Educação Infantil – Nível Médio”, de que trata a Lei Municipal n.º 2.364, de 23 de dezembro de 2011, e dá outras providências.

Ressalte-se que a presente proposição foi lida no expediente da sessão de 29 de agosto de 2022 e que, atendidos os requisitos regimentais, situa-se em condições de análise.

É o que basta relatar, destarte passa-se a fundamentar.

II. Da Fundamentação

Primeiramente, sobre o Exame de Juridicidade, o jurista Luciano Henrique da Silva Oliveira explica ser a conformidade de determinada matéria ao Direito. Isto é, *“Uma matéria é jurídica se está em consonância com a Constituição, as leis, os princípios jurídicos, a jurisprudência, os costumes, enfim, com o Direito como um todo. Podemos entender a juridicidade em sentido amplo de uma proposição como o conjunto de sua constitucionalidade, sua regimentalidade e sua juridicidade em sentido estrito, esta abrangendo o atendimento aos atributos da norma legal, a legalidade, a aderência aos princípios jurídicos e a observância da técnica legislativa, além de outros aspectos de juridicidade.”*¹

A partir de tal premissa, para aferir a Juridicidade, cumpre à comissão temática competente analisar aspectos de controle prévio de controle de constitucionalidade.

Estruturado no âmbito da produção legislativa municipal, de um modo geral, aprecia-se, portanto, a constitucionalidade, a legalidade, a regimentalidade e o respeito à Legística.

Sobre a constitucionalidade, impende observar três perspectivas elementares, quais sejam:

I. se a matéria legislativa proposta deve se encontrar entre aquelas

1 OLIVEIRA, L. H. S. Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão nº 151). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 11 ago. 2014.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

autorizadas pela CF/88 aos Municípios – constitucionalidade formal orgânica;

II. se foram respeitadas as regras quanto à iniciativa para proposição prevista pela ordem jurídico-constitucional – constitucionalidade formal subjetiva ou propriamente dita;

III. se há compatibilidade entre a matéria legislativa proposta e o texto constitucional – constitucionalidade material, substancial ou objetiva –, mormente quanto ao respeito aos direitos fundamentais, cláusulas pétreas, bloco de constitucionalidade, instituições, direitos e pessoas constitucionalmente protegidas, bem como do respeito às normas, os postulados², os fundamentos, os objetivos e os princípios constitucionais.

O instituto do controle de constitucionalidade remete à supremacia da Constituição, sendo ela o topo da ordem jurídica e parâmetro de validade com o qual todas as demais normas devem estar de acordo.

A função garante da ordem jurídica constitucional está ligada ao fato de que a Constituição serve como *“instrumento de estabilidade, de racionalização do poder e de garantia da liberdade”*, e que sem o respectivo juízo constitucional de validade. Inclusive, relativamente ao tema, o célebre jurista Paulo Bonavides entende que:

*“a supremacia da norma constitucional seria vã, frustrando-se assim a máxima vantagem que a Constituição rígida e limitativa oferece ao correto, harmônico e equilibrado funcionamento dos órgãos do Estado e sobretudo à garantia dos direitos enumerados na lei fundamental”*³

Nas palavras do eminente Min. do Supremo Tribunal Federal, Luis Fux, em *decisum* proferida na Rcl 27773/2017-SC:

Na lição de José Afonso da Silva, a reserva de plenário “confere solenidade à declaração de inconstitucionalidade quando feita pelos tribunais. Quer seja o Tribunal Pleno quem o faça, e por votação qualificada. Há dois valores ponderados por essa norma. Por um lado, o valor da supremacia

2 “(...) Os postulados são normas que estruturam a interpretação e aplicação de princípios e regras, consubstanciando-se, pois, em normas de segundo grau, ou metanormas. Razoabilidade e proporcionalidade são exemplos de postulados. Os postulados normativos não se confundem com as regras, ou os princípios. Em verdade, são caracterizados como normas metódicas, fornecendo “critérios precisos para a aplicação do Direito”. - ÁVILA, Humberto. Teoria dos Princípios. 4. ed, rev., 3ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2005. pp.123-181.

3 – Direito Constitucional. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1980, p. 222.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

constitucional, que exige seja respeitado pela lei, e, quando não respeitado, deve ser prestigiado com a declaração da inconstitucionalidade da lei infratora. O outro é o valor da estabilidade da ordem jurídica, que requer que a declaração, no caso, tenha o significado de um pronunciamento do tribunal na sua expressão maior, que é seu Plenário, não de uma simples fração dele; e que este o faça representativamente, pela maioria absoluta de seus membros” (Comentário Contextual à Constituição, São Paulo: Malheiros, 2005, p. 517).⁴

Ao Órgão do Legislativo, pois, cabe a tarefa de realizar o controle prévio de constitucionalidade⁵ das futuras leis. Vista disso, no que toca à constitucionalidade formal orgânica, estabelece a Constituição da República Federativa do Brasil:

Art. 30. Compete aos Municípios:
I – legislar sobre assuntos de interesse local;

Salienta-se que aos Municípios compete legislar sobre o peculiar interesse que envolve a administração municipal. No que diz respeito ao interesse local, *“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.”*⁶

O insigne Min. do Supremo Tribunal Federal, Alexandre de Moraes, na obra *“Direito Constitucional”* afirma que o interesse local refere-se *“àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União).”*⁷

Cabe assinalar, neste ponto, que a autonomia municipal erige-se à condição de princípio estruturante da organização institucional do Estado brasileiro, qualificando-se como prerrogativa política, que, outorgada ao Município pela própria Constituição da República, somente por esta pode ser validamente limitada, consoante observa Hely Lopes Meirelles, em obra clássica de nossa literatura jurídica:

“A Autonomia não é poder originário. É prerrogativa política concedida e limitada pela Constituição Federal. Tanto os Estados-membros como os Municípios têm a sua autonomia garantida constitucionalmente, não como um poder de autogoverno decorrente da Soberania Nacional, mas como um direito Público subjetivo de organizar o seu governo e prover a sua Administração, nos limites que a Lei Maior lhes traça. No regime constitucional vigente, não nos parece que a autonomia municipal seja

4 – Rcl 27773, Relator(a): Min. LUIZ FUX, julgado em 22/08/2017, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-187 DIVULG 23/08/2017 PUBLIC 24/08/2017.

5 – “O Legislativo verificará, através de suas Comissões de Constituição e Justiça, se o projeto de lei, que poderá virar lei, contém algum vício a ensejar a inconstitucionalidade. PEDRO LENZA – Direito Constitucional Esquematizado, 20ª ed., editora Saraiva, pág. 300, 2016.

6 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 15ª ed. Editora Malheiros, São Paulo, 2006, p. 91.

7 MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. - 34. ed. - São Paulo: Atlas, 2018, pp. 663-664.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

delegação do Estado-membro ao Município para prover a sua Administração. É mais que delegação; é faculdade política, reconhecida na própria Constituição da República. Há, pois, um minimum de autonomia constitucional assegurado ao Município, e para cuja utilização não depende a Comuna de qualquer delegação do Estado-membro.”⁸

João Lopes Guimarães, eminente Procurador de Justiça vinculado ao Ministério Público de São Paulo, ensina:

O Município tem competência para legislar sobre questões de ‘interesse local’, compreendendo-se por ‘interesse local’ toda matéria que seja de preponderante relevância para o Município, em relação à União e ao Estado. Pois bem, ocorre que trânsito, na área municipal, é tipicamente matéria de interesse local. (Justitia, São Paulo, 59 (vol.181/184), jan./dez., 1998, p. 94-118⁹

Em vista do exposto alhures, o objeto da proposição reveste-se de constitucionalidade formal de natureza orgânica, atinente à entidade produtora da matéria legislativa, *in casu*, a pessoa jurídica de direito público interno, o Município. Restando, por conseguinte, analisar o objeto propositivo no que tange à constitucionalidade sob o aspecto formal propriamente dito de natureza subjetiva, isto é, da existência – ou não – de iniciativa reservada a algum dos órgãos que compõem a estrutura do ente: Legislativo ou Executivo. Cabendo averiguar, ato contínuo, a constitucionalidade material – conformidade substancial com o texto constitucional federal e estadual.

Sobre a deflagração do processo legislativo, estabelece o art. 61 da Constituição Republicana:

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; (grifou-se)

8 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 15ª ed. Editora Malheiros, São Paulo, 2006, pp. 109-110.

9 Citação extraída do acórdão nº 2002.010323-9, de Araranguá (ACMS). Relator: Des. Nilton Macedo Machado. Decisão: 26 de agosto de 2002. In: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA - TJSC. Jurisprudência Catarinense. Florianópolis: TJSC, vol. 5, 2003. CD-ROM. Fonte: <https://emporiiodireito.com.br/leitura/a-competencia-legislativa-do-municipio-decorrente-do-interesse-local-uma-abordagem-historica-doutrinaria-e-jurisprudencial>.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Mais a mais, é firme o entendimento da jurisprudência quanto à necessidade de replicação compulsória das normas regedoras do processo legislativo pelos demais entes federados em decorrência do princípio da simetria, senão veja-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PIAUÍ. PREVISÃO DE NECESSIDADE DE EDIÇÃO DE LEI COMPLEMENTAR. PROCESSO LEGISLATIVO. NORMAS QUE VERSAM SOBRE SERVIDOR PÚBLICO. SITUAÇÕES EM QUE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL EXIGE LEI ORDINÁRIA, VIOLAÇÃO AO **PRINCÍPIO DA SIMETRIA**. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I – A inconstitucionalidade dos preceitos impugnados decorre da violação ao princípio da simetria, uma vez que a Constituição do Estado do Piauí exige a edição de Lei Complementar para o tratamento de matérias em relação às quais a Constituição Federal prevê o processo legislativo ordinário. II – **A jurisprudência reiterada desta Corte é no sentido de que o Estado – membro, em tema de processo legislativo, deve observância cogente à sistemática ditada pela Constituição Federal. Precedentes.** III – Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos III, VII, VIII, IX e X, e do parágrafo único do art. 77 da Constituição do Estado do Piauí.¹⁰ **(grifou-se)**

Justamente em virtude do Princípio da Simetria é que a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul¹¹ disciplina de forma idêntica a supramencionada disposição afeta à iniciativa do processo legislativo.

Assim, com relação à iniciativa reservada (constitucionalidade subjetiva ou propriamente dita) para deflagrar o processo legislativo, salienta-se ter sido plenamente observada sob o aspecto do sujeito iniciador, restando somente considerações sob a ótica da constitucionalidade material, ou seja, da compatibilidade substancial com o texto constitucional.

Sobre o conteúdo da norma e sua compatibilidade com a Magna Carta Federal, cite-se:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
(...)

10 ADI 2872, Relator(a): Min. EROS GRAU, Relator(a) p/ Acórdão: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011, DJe-170 DIVULG 02-09-2011 PUBLIC 05-09-2011 EMENT VOL-02580-01 PP-00001.

11Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

(...)

II – disponham sobre:

(...)

b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, e reforma ou transferência de militares para a inatividade;



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

XXXVI – a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada; **(grifou-se)**

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

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;

(...)

XIII – é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público;

(...)

XV – o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; **(grifou-se)**

Malgrado a nobre intenção da Chefe do Executivo em realizar adequação de vencimentos pela via legislativa primando, conforme justificativa anexa, pela isonomia, corrigindo os supostos prejuízos indiretos a serem suportados por professores ocupantes do cargo de nível superior – já que estes não tiveram a adequação e devida elevação em seus estipêndios por lei pretérita –, não há viabilidade jurídica e compatibilidade com o texto constitucional, conforme passar-se-á a explicar.

Depreende-se do texto que a proposta normativa pretende vincular o vencimento correspondente ao nível II dos ocupantes do cargo de “Professor Educação Infantil – Nível Médio” ao vencimento do cargo de “Professor de Ensino Fundamental – anos iniciais, habilitação Ensino Superior” de nível I.

Ora, é solar que, mesmo que maneira indireta ou não expressa, toda e qualquer alteração jurídica envolvendo o vencimento dos ocupantes do nível II do cargo de “Professor Educação Infantil – Nível Médio” automaticamente refletirá ou alterará o vencimento do cargo de “Professor de Ensino Fundamental – anos iniciais, habilitação Ensino Superior” de nível I, o que, conforme expressa previsão constitucional, é vedado.

Há, portanto, vício com relação ao conteúdo da norma avençada – vício nomoestático –, haja vista se tratar de Projeto de Lei incompatível materialmente com as disposições constitucionais.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Sobre tal disciplina, o eminente doutrinador Pedro Lenza expõe:

“Por seu turno, o vício material (de conteúdo, substancial ou doutrinário) diz respeito à matéria, ao conteúdo do ato normativo. Assim, aquele ato normativo que afrontar qualquer preceito ou princípio de Lei Maior deverá ser declarado inconstitucional, por possuir um vício material. Não nos interessa saber aqui o procedimento de elaboração da espécie normativa, mas, de fato, o seu conteúdo. Por exemplo, uma lei discriminatória que afronta o princípio da igualdade.”¹²

No que tange ao instituto da vinculação e equiparação, José Afonso da Silva distingue isonomia e paridade de vinculação e equiparação remuneratória, para efeito do art. 37, XIII¹³, da CR, nos seguintes termos:

Não há confundir isonomia e paridade com equiparação ou vinculação para efeitos de vencimentos. “Isonomia” é igualdade de espécies remuneratórias entre cargos de atribuições iguais ou assemelhadas. “Paridade” é um tipo especial de isonomia, é igualdade de vencimentos atribuídos a cargos de atribuições iguais ou assemelhadas pertencentes a quadros de Poderes diferentes. “Equiparação” é a comparação de cargos de denominação e atribuições diversas, considerando-os iguais para fins de se lhes conferir mesmos vencimentos, é igualação jurídico-formal de cargos ontologicamente desiguais, para o efeito de se lhes dar vencimentos idênticos, de tal sorte que, ao aumentar-se o padrão do cargo-paradigma, automaticamente o do outro ficará também majorado na mesma proporção. Na isonomia e na paridade, ao contrário, os cargos são ontologicamente iguais, daí devendo decorrer a igualdade de retribuição; isso está de acordo com o princípio geral da igualdade perante a lei: “tratamento igual para situações reputadas iguais” é, em verdade, aplicação do princípio da isonomia material – trabalho igual deve ser igualmente remunerado. A equiparação quer tratamento igual para situações desiguais. “Vinculação” é relação de comparação vertical, diferente da equiparação, que é relação horizontal. Vincula-se um cargo inferior – isto é, de menores atribuições e menor complexidade – com outro superior, para efeito de retribuição, mantendo-se certa diferença de vencimentos entre um e outro, de sorte que, aumentando-se os vencimentos de um, os do outro também ficam automaticamente majorados, para guardar a mesma distância preestabelecida. Os regimes jurídicos desses institutos são, por isso mesmo, diametralmente opostos. A isonomia, em qualquer de suas formas, incluída nela a paridade, é uma garantia constitucional e um direito do funcionário, ao passo que a vinculação e a equiparação de cargos, empregos ou funções, para efeito de remuneração, são vedados pelo art. 37, XIII.¹⁴ (grifou-se)

12 LENZA, Pedro. *Direito Constitucional esquematizado*. Coleção esquematizado – 24. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2020. p. 306.

13 – Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XIII – é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público;

14 SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 347.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

A vedação constitucional visa a preservar, em última análise, o princípio da reserva de lei em matéria remuneratória, explicitado, após a EC 19/1998, no art. 37, X, da Constituição da República.

A vinculação remuneratória, caso não fosse rechaçada pelo art. 37, XIII, da CR, implicaria reajuste remuneratório de uma categoria de servidores públicos sem lei específica, com ausência de processo legislativo, sempre que a categoria vinculada fosse contemplada com alguma mudança em seus estímulos.

Sobre o assunto em comento cumpre trazer à baila diversas decisões do Pretório Excelso:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESERVA DE LEI EM MATÉRIA REMUNERATÓRIA. **VEDAÇÃO DE VINCULAÇÃO DE REMUNERAÇÕES.** CAUTELAR CONCEDIDA. 1. É CABÍVEL AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONTRA DECRETO EXECUTIVO QUANDO ESTE ASSUME FEIÇÃO FLAGRANTEMENTE AUTÔNOMA. ESTE É O CASO PRESENTE, POIS O DECRETO IMPUGNADO NÃO REGULAMENTA LEI, APRESENTANDO-SE, PELO CONTRÁRIO, COMO ATO NORMATIVO INDEPENDENTE QUE INOVA NA ORDEM JURÍDICA, CRIANDO, MODIFICANDO OU EXTINGUINDO DIREITOS E DEVERES. PRECEDENTES. 2. **EMBORA A CONSTITUIÇÃO FEDERAL TENHA ATRIBUÍDO AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO A INICIATIVA PRIVATIVA PARA DISPOR SOBRE O AUMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS, CONSOANTE O DISPOSTO EM SEU ART. 61, § 1º, A, ELA EXIGE QUE ISSO SEJA FEITO MEDIANTE LEI EM SENTIDO ESTRITO E ESPECÍFICA, CONFORME O DISPOSTO EM SEU ART. 37, X.** 3. **É VEDADA A VINCULAÇÃO DE QUAISQUER ESPÉCIES REMUNERATÓRIAS PARA EFEITO DE REMUNERAÇÃO DO PESSOAL DO SERVIÇO PÚBLICO (ART. 37, XIII).** 4. É POSSÍVEL, EXCEPCIONALMENTE, EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, A CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR PARA A SUSPENSÃO DO ANDAMENTO DE PROCESSOS QUE ENVOLVAM ATOS NORMATIVOS IMPUGNADOS. APLICAÇÃO ANALÓGICA DO ART. 21, CAPUT, DA LEI Nº 9.868/1999, E DO ART. 5º, § 3º, DA LEI Nº 9.882/1999. PRECEDENTES. 5. MEDIDA CAUTELAR CONCEDIDA PARA O FIM DE SUSPENDER A EFICÁCIA DO ART. 1º DO DECRETO Nº 16.282/1994, DO ESTADO DO AMAZONAS, BEM COMO PARA SUSPENDER TODOS OS PROCESSOS JUDICIAIS QUE ENVOLVAM A APLICAÇÃO DESTES ATOS NORMATIVOS, INCLUSIVE OS QUE ESTEJAM EM FASE DE EXECUÇÃO, ATÉ O JULGAMENTO FINAL DA PRESENTE AÇÃO.

(...)

II – Da inconstitucionalidade material: violação à cláusula proibitória de vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias 16. O constituinte garantiu a isonomia entre os servidores públicos, ao determinar que a fixação de remunerações e vencimentos não deve ser feita de forma aleatória, mas, sim, considerando a natureza, o grau de responsabilidade, a complexidade dos cargos componentes cada carreira, assim como os requisitos para a investidura e as peculiaridades dos cargos, conforme o disposto no art. 39, I, II e III, da Constituição Federal. 17. Apesar dessa isonomia, a Constituição, em seu art. 37,



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

XIII, com redação determinada pela Emenda Constitucional nº 19, vedou a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para efeito de remuneração de pessoal do serviço público. Com esse dispositivo, o constituinte buscou impedir a realização de reajustes automáticos de vencimentos com a vinculação remuneratória entre cargos. Em outros termos, a norma visa a evitar que o aumento remuneratório concedido aos ocupantes de determinado cargo público seja estendido a servidores pertencentes a quadros ou carreiras diversos, gerando, com isso, impactos financeiros não previstos ou desejados pela Administração Pública, sem que haja lei específica a esse respeito.

(...) Desse modo, servidores de um órgão passaram a receber percentual remuneratório definido com base na remuneração de servidores de outro órgão. Não há dúvidas, portanto, de que o Decreto impugnado viola a vedação constitucional prevista no art. 37, XIII, da Constituição. 20. A jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de ser inconstitucional a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público, ressalvadas as exceções contempladas na própria Constituição Federal.(...)¹⁵ **(grifou-se)**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. JULGAMENTO CONJUNTO DAS ADI'S 4.009 E 4.001. LEGITIMIDADE AD CAUSAM DA REQUERENTE --- ADEPOL. LEI COMPLEMENTAR N. 254, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2003, COM A REDAÇÃO QUE LHE FOI CONFERIDA PELA LEI COMPLEMENTAR N. 374, DE 30 DE JANEIRO DE 2007, AMBAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. ESTRUTURA ADMINISTRATIVA E REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA ESTADUAL. ARTIGO 106, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO CATARINENSE. LEIS COMPLEMENTARES NS. 55 E 99, DE 29 DE MAIO DE 1.992 E 29 DE NOVEMBRO DE 1.993, RESPECTIVAMENTE. VINCULAÇÃO OU EQUIPARAÇÃO DE ESPÉCIES REMUNERATÓRIAS DOS POLICIAIS CIVIS E MILITARES À REMUNERAÇÃO DOS DELEGADOS. ISONOMIA, PARIDADE E EQUIPARAÇÃO DE VENCIMENTOS. JURISPRUDÊNCIA DO STF: VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 37, INCISO XIII; 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA "A", E 63, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. PROIBIÇÃO DE VINCULAÇÃO E EQUIPARAÇÃO ENTRE REMUNERAÇÕES DE SERVIDORES PÚBLICOS. PEDIDO JULGADO PARCIALMENTE PROCEDENTE. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE.¹⁶ **(grifou-se)**

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO: **REMUNERAÇÃO: VINCULAÇÃO OU EQUIPARAÇÃO. C.F., art. 37, XIII.** Lei Complementar nº 7, de 1991, com a redação da Lei Complementar nº 23, de 2002, do Estado de Alagoas. I. - **Objetivando impedir majorações de vencimentos em cadeia, a Constituição Federal, art. 37, XIII, veda a vinculação ou equiparação de vencimentos para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público.** II. - Inconstitucionalidade de parte da segunda parte do art. 74 da Lei Complementar nº 7, de 1991, com a redação da Lei Complementar nº 23, de 2002, ambas do Estado de Alagoas. III. - Não obstante de constitucionalidade duvidosa a primeira parte do mencionado artigo 74, ocorre, no caso, a impossibilidade de sua apreciação, em obséquio ao "princípio do pedido" e por não ocorrer, na hipótese, o fenômeno da inconstitucionalidade por "arrastamento" ou "atração", já que o citado dispositivo legal não é dependente da norma declarada

15 ADI 5609 MC, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, julgado em 16/05/2017, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-104 DIVULG 18/05/2017 PUBLIC 19/05/2017.

16 ADI 4.009, Rel. Min. Eros Grau, j. 04.02.2009, DJe 29.05.2009.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

inconstitucional. ADI 2.653/MT, Ministro Carlos Velloso, "DJ" de 31.10.2003.
IV. - ADI julgada procedente, em parte.¹⁷ **(grifou-se)**

Ainda, extrai-se do previsto no §1º, do art. 1º, bem como o art. 2º, ambos da proposta de lei em voga, a revogação expressa da Lei Municipal n.º 3.396, de 13 de julho de 2022, assim como repristinação expressa, reavivando a Lei Municipal n.º 2.364, de 16 de dezembro de 2011, no intuito de corrigir as distorções trazidas por aquela legislação (lei 3.396/2022).

No entanto, a partir da publicação da Lei Municipal n.º 3.396, de 13 de julho de 2022, os direitos nela previstos já possuem o condão de aplicabilidade direta, imediata e integral (eficácia máxima ou plena). isto é, s.m.j., da vigência citada lei surgiram direitos aos beneficiários, sobretudo pela ausência de *vacatio legis*¹⁸ e também de quaisquer elementos acidentais¹⁹ contidos na legislação.

Ora, interpretação em sentido oposto fatalmente afrontaria dois princípios constitucionais, senão veja-se. O primeiro deles seria o da segurança jurídica, aqui representada em seus dois aspectos: objetivo (estabilidade das relações jurídicas) e subjetivo (proteção à confiança ou confiança legítima).

O exemplo clássico de aplicação do princípio da segurança jurídica é o que decorre do art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal (CF) de 1988, segundo o qual *"a lei não prejudicará o direito adquirido, a coisa julgada e o ato jurídico perfeito"*.

Sobre o tema, o insigne Min. Gilmar Mendes, leciona, na obra Curso de Direito Constitucional, o seguinte:

Daí concluir Moreira Alves que o princípio do direito adquirido "se aplica a toda e qualquer lei infraconstitucional, sem qualquer distinção entre lei de direito público e lei de direito privado, ou entre lei de ordem pública e lei dispositiva"382. Nesse sentido, enfatiza que "(...), no Brasil, sendo o princípio do respeito ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada de natureza constitucional, sem qualquer exceção a qualquer espécie de legislação ordinária, não tem sentido a afirmação de muitos – apegados ao

17 ADI 2.895, Rel. Min. Carlos Velloso, j. em 02.02.2005, DJ 20.05.2005.

18 A publicação consiste na colocação do texto promulgado em jornal oficial, a fim de levar seu conteúdo aos súditos do Estado. É a *conditio sine qua non* para a vigência da lei. Dada a complexidade de seu texto, algumas leis estabelecem um período de vacatio legis, isto é, o espaço de tempo compreendido entre a data da publicação da lei e sua entrada em vigor. - MOTTA, Sylvio. Direito Constitucional: Teoria, Jurisprudência e Questões. 2018. p. 696

19 Os elementos acidentais do negócio jurídico não estão no plano da sua existência ou validade, mas no plano de sua eficácia, sendo a sua presença até dispensável. Entretanto, em alguns casos, que serão estudados, sua presença pode gerar a nulidade do negócio, situando-se no plano da validade. São elementos acidentais do negócio jurídico a condição, o termo e o encargo ou modo, tratados nominal e especificamente entre os arts. 121 a 137 do CC – TARTUCE, Flavio. Manual de Direito Civil. 2018. p. 242



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

direito de países em que o preceito é de origem meramente legal – de que as leis de ordem pública se aplicam de imediato alcançando os efeitos futuros do ato jurídico perfeito ou da coisa julgada, e isso porque, se se alteram os efeitos, é óbvio que se está introduzindo modificação na causa, o que é vedado constitucionalmente”³⁸³.

Fica evidente que a natureza constitucional do princípio não permite a admissão da eventual retroatividade das leis de ordem pública, muito comum em países nos quais o princípio da não retroatividade é mera cláusula legal.²⁰

Desta feita, mesmo o efeito repristinatório ou repristinação expressa contida no art. 2º da presente proposta de lei, não afastaria o comando constitucional de observação ao direito adquirido, a coisa julgada e ao ato jurídico perfeito quando em confronto com nova legislação, esta devendo respeitar os mencionados institutos em razão da segurança jurídica imanente do princípio republicano e de um Democrático de Direito.

O segundo princípio afetado pela ideia legislativa seria o da vedação às reduções salariais dos servidores públicos, ou princípio também conhecido como princípio da irredutibilidade de vencimentos dos servidores públicos.

A garantia da irredutibilidade da remuneração dos servidores públicos está consagrada no art. 37, XV, da CF, com nova redação dada pela Emenda Constitucional n. 19/98.

Tal princípio – aplicado inicialmente para certas carreiras, tais como os magistrados e membros do Ministério Público –, a partir da CF de 1988, foi estendido para todos os servidores públicos. Trata-se de um benefício de ordem pessoal, mais inerente à pessoa do servidor do que à função por ele desempenhada.

Importante grifar que tal garantia só é válida quando a retribuição paga ao servidor é legal, fixada conforme as exigências constitucionais e legais, não estando protegida a remuneração fixada ou reajustada ilegalmente, isto é, por meio de irregularidade na legislação, como lei inconstitucional, por exemplo.

Sobre a temática, o Supremo Tribunal Federal já reconheceu que o direito de irredutibilidade da remuneração não impede a mudança na sua forma de cálculo, desde que não cause irredutibilidade nominal dos valores. Ou seja, a orientação envolve o seguinte sentir: não há, para o servidor público, direito adquirido à forma como são calculadas as suas remunerações – direito adquirido a estatuto ou regime

20 MENDES, Gilmar Ferreira; GONET, Paulo Gustavo. *Direito Constitucional*. 13. ed. rev. e atual. – São Paulo : Saraiva Educação, 2018. – (Série IDP). p. 548.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

jurídico.

O fundamento é a ausência de direito adquirido em face do regime legal, fixando o Estado vencimentos por lei de forma unilateral, o que significa dizer que poderá modificá-lo de forma livre desde que observe a irredutibilidade nominal da remuneração.

Veja-se, nessa toada, a ementa em que o Pretório Excelso julga o mérito da questão tendo reconhecido repercussão geral para o tema, nos autos do RE de n.º 563.965/RN:

(...) 1. O Supremo Tribunal Federal pacificou a sua jurisprudência sobre a constitucionalidade do instituto da estabilidade financeira e sobre a ausência de direito adquirido a regime jurídico. 2. Nesta linha, a Lei Complementar n. 203/2001, do Estado do Rio Grande do Norte, no ponto que alterou a forma de cálculo de gratificações e, conseqüentemente, a composição da remuneração de servidores públicos, não ofende a Constituição da República de 1988, por dar cumprimento ao princípio da irredutibilidade da remuneração. 3. Recurso extraordinário ao qual se nega provimento.²¹

Logo, a legislação derogada (revogada em partes) pelo impositivo do art. 2º do presente Projeto de Lei Complementar deverá, sim, respeitar o princípio da irredutibilidade de vencimentos, eis que a legislação a ser revogada reajustou e aumentou os vencimentos de determinadas categorias de servidores públicos e, em não havendo vícios que maculem tal legislação, nova lei não poderá afetar o direito já adquirido à nova composição estipendiária, com novos valores remuneratórios superiores aos valores anteriores, logicamente.

Por fim, faz-se importante salientar a premente necessidade de se observar a Legística e todos os instrumentos fundamentais que envolvem a criação ou elaboração da norma jurídica.

A Teoria da Legislação, Legística ou Legisprudência são todos termos usados para designar uma disciplina que visa estudar o fenômeno legislativo e a lei *“em todas as suas dimensões”*²², inclusive, seus efeitos concretos observáveis socialmente, advindo daí sua natureza interdisciplinar, socorrendo-se de conhecimentos das áreas de Filosofia do Direito, Direito Constitucional, Ciência Política, Ciência da Administração, Economia, Sociologia, Sociologia Jurídica,

21 Repercussão Geral – Mérito – RE 563.965/RN, STF – Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento 11.02.2009, DJe 19.03.2009.

22 ALMEIDA, 2009, pp. 84,85.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Metódica Jurídica, Linguística, Estatística, entre outras.

Conforme o jurista Luís Fernando Machado, no artigo *Legística Para Aprimorar As Leis Brasileiras*²³: *‘particularmente, ao direito, não basta que uma norma seja válida, mas também que seja cabalmente apreendida e se encontre em condições para produzir, de forma adequada, os efeitos jurídicos a que se propôs. Assim, o princípio da segurança jurídica marca os objetivos centrais da legística, cujos critérios metódicos intentam assegurar clareza, coerência interna e sistematicidade na redação dos atos legislativos, bem como de cognoscibilidade do direito produzido.’*

Aspectos relacionados ao texto normativo merecem destaques e tratamento com relevância, bem como olhar singular sobre. A título de exemplo, a linguagem dos projetos deve ser simples, clara, adequada e precisa, além da indispensável coerência do texto. Na lição do ilustre mestre lusitano, Carlos Blanco de Moraes, autor de um verdadeiro tratado a respeito do tema, denominado de Manual de Legística, há ainda apontamento no sentido de avaliações prospectivas de impacto das normas, bem como aferição retrospectiva dos efeitos produzidos, esta no intuito de correção de eventuais equívocos do diploma normativo.²⁴

Em suma, ela é fruto do deslocamento do enfoque da ciência jurídica da lei posta para o processo da lei em formação (*lege ferenda*), do ponto de vista sua legitimidade, efetividade e eficiência.

Impende questionar, portanto, se de fato houve análise de questões norteadoras para a formação da norma jurídica – avaliação *ex ante* ou prospectiva – tais como:

- a) O momento é oportuno para a criação da norma?
- b) Quais são as situações-problema e os outros contextos correlatos que devem ainda ser considerados e pesquisados? Por que, então, deve ser tomada alguma providência neste momento?
- c) Com relação ao diagnóstico, qual é o objetivo pretendido pela norma?
- d) O que poderá acontecer se nada for feito? (Exemplo: o problema se agravará? Permanecerá estável? Poderá ser superado pela própria dinâmica social, sem a intervenção do Estado? Com que consequências?)
- e) O ato normativo corresponde às expectativas dos cidadãos e é inteligível para todos?

23 MACHADO, Luís Fernando Pires. *Legística para aprimorar as leis brasileiras*. Disponível em: link. https://www.academia.edu/37012859/LEG%C3%8DSTICA_PARA_APRIMORAR_AS_LEIS_BRASILEIRAS.
24 MORAIS, Carlos Blanco de. Manual de legística : critérios científicos e técnicos para legislar melhor / Carlos Blanco de Moraes. - (Lisboa) : Verbo, D.L. 2007.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

- f) O ato normativo proposto será entendido e aceito pelos cidadãos?
- g) Os destinatários da norma podem entender o vocabulário utilizado, a organização e a extensão das frases e das disposições, a sistemática, a lógica e a abstração?
- h) Quais são as alternativas disponíveis?
- i) Existe relação equilibrada entre custos e benefícios? Procedeu-se a análise?
- j) Os gastos previstos podem ser aumentados por força de controvérsias judiciais ou administrativas? Qual é o custo potencial com condenações judiciais e com a estrutura administrativa necessária para fazer face ao contencioso judicial e ao contencioso administrativo?
- k) Há previsão orçamentária suficiente e específica para a despesa? É necessária a alteração prévia da legislação orçamentária?
- l) Como serão avaliados os efeitos do ato normativo?
- m) Como ocorrerá a reversão das medidas em caso de resultados negativos ou insuficientes?

Em verdade, aspectos importantes devem ser levantados pelo próprio parlamentar autor da proposição e pela Comissão de Constituição Justiça e Redação, tais como:

Qual o principal objetivo ou finalidade da norma? Da maneira como fora redigida, a futura norma atingirá o referido objetivo?

O texto, na forma escrito, consegue ser claro suficiente para identificar quem serão os “beneficiários” e, ainda, os atores colaterais ou indiretos, os quais poderão ser atingidos em maior ou menor grau pela proposta legislativa?

Há, necessidade de criação normativa para que os objetivos almejados possam ser alcançados, isto é, há alternativa infralegal?

Outrossim, no tocante à denominada Legística Formal (técnica legislativa), imposta pela *lex legum* que norteia o devido processo legislativo, a Lei Complementar nº. 95/1998, cumpre transcrever dispositivos que deverão ser observados no momento da criação legislativa, *in verbis*:

Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas:

I – para a obtenção de clareza:

a) usar as palavras e as expressões em seu sentido comum, salvo quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se empregará a nomenclatura própria da área em que se esteja legislando;

b) usar frases curtas e concisas;

II – para a obtenção de precisão:

a) articular a linguagem, técnica ou comum, de modo a ensejar perfeita



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

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;
b) expressar a idéia, quando repetida no texto, por meio das mesmas palavras, evitando o emprego de sinonímia com propósito meramente estilístico;

O órgão jurídico da Casa Legislativa identificou uma série de problemas relacionados à clareza, precisão, lógica, coerência, coesão em quase todos os dispositivos legais. Deve o legislador primar pela fácil compreensão da lei, eis que o seu destinatário final é o cidadão comum, que, por questões relacionadas à comunicação, deverá compreender aquilo que está escrito nos dispositivos legais.

Sendo assim, do todo, depreende-se que o município dispõe de competência formal – constitucionalidade nomodinâmica – e material – constitucionalidade nomoestática – para legislar sobre disciplina propositiva em tela.

III. Conclusão

Diante do todo exposto, relativamente ao Exame de Juridicidade, a Procuradoria-Geral opina pela Antijuridicidade que envolve o conteúdo trazido pelo PLC n.º 6/2022, haja vista o vício de natureza nomoestática (natureza material) que o contamina, haja vista a violação dos princípios constitucionais concernentes à vedação de vinculação ou equiparação remuneratória no serviço público, bem como do princípio da irredutibilidade de vencimentos dos servidores públicos.

Há, ademais, textualmente falando, dispositivos com ausência de clareza e precisão, distantes da melhor técnica legislativa e da observância à Legística, trazendo prejuízo de uma melhor compreensão do texto normativo, afastando a possibilidade de haver controle sobre o conteúdo legal e, logicamente, dando azo a diversas interpretações, as quais gerarão a sensação de insegurança jurídica, podendo gerar judicialização para que ocorra, *a posteriori*, o controle de constitucionalidade, seja pela via abstrata através de ações diretas, seja pela via concreta por meio de controle *incidenter tantum*.

Convém salientar que, ressalvadas as hipóteses excetivas contidas no regimento interno, a matéria estará apta à inclusão na ordem do dia a partir da quinta sessão ordinária subsequente à leitura no expediente. Nesse sentido é o disposto no



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

art. 150, §7º, do Regimento Interno²⁵.

Por derradeiro, contudo não menos importante, todo o arrazoadado exposto até então trata-se de ato administrativo opinativo, isto é, s.m.j, de caráter técnico-opinativo. Não impede, portanto, a tramitação e até mesmo consequente aprovação da proposta legislativa. Nesse sentido é o entendimento do Pretório Excelso, que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito do tema em julgado proferido nos autos do MS nº 24.584-1.²⁶

É o expedito parecer, *sub censura*.

Novo Hamburgo, 19 de setembro de 2022.

Wedner Lacerda
Procurador
OAB/RS nº 95.106

Deiuid Amaral da Luz
Procurador-Geral
OAB/RS nº 95.241

25 Art. 150.

(...)

§7º. Qualquer projeto somente poderá ser incluído para apreciar na Ordem do Dia a partir da quinta Sessão Ordinária subsequente àquela em que tenha sido lido no Expediente, salvo deliberação em contrário, aprovada por 2/3 (dois terços) dos Vereadores.

26 Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF. *in verbis*: “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.