



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Parecer n.º 56/2019

Processo: PL 26/2019.

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

Assunto: Análise Jurídica do Projeto de Lei n.º 26/2019.

Autor: Chefe do Poder Executivo.

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO MUNICIPAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. LEI QUE ALTERA A CARGA HORÁRIA SEMANAL DO CARGO DE TÉCNICO EM SEGURANÇA DO TRABALHO, CRIADA ATRAVÉS DA LEI 2.363 DE 2011. JURIDICIDADE. INTERESSE LOCAL. RESPEITADA RESERVA DE INICIATIVA. SERVIDOR PÚBLICO. INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO À REGIME JURÍDICO. POSSIBILIDADE DE ALTERAÇÃO DE CARGA HORÁRIA. JUSTIFICATIVA QUE APONTA CORREÇÃO DE MERO ERRO MATERIAL.

I. Relatório

Cuida o presente parecer acerca do Exame de Juridicidade do Projeto de Lei n.º 26/2019, de autoria do Chefe do Poder Executivo, cujo teor visa à alteração da carga horária semanal do cargo de Técnico em Segurança do Trabalho.

Sobre o Exame de Juridicidade, explica Luciano Henrique da Silva Oliveira, 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*



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

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

Ressalte-se que a presente proposição foi lida no expediente da sessão de 06 de maio de 2019 e que, atendidos os requisitos regimentais, situa-se em condições de análise. É o que basta relatar, dessarte passa-se a fundamentar.

II. Da Fundamentação

Inicialmente, sobre a constitucionalidade da proposição formal de natureza orgânica, estabelece a Constituição da República Federativa do Brasil:

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

Salienta-se, nesse sentido, que aos Municípios compete legislar sobre 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.”²

Cumpre 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

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.

² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 15ª ed. Editora Malheiros, São Paulo, 2006, p. 91.



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.¹³

Sendo assim, é flagrante que o objeto da proposição reveste-se de constitucionalidade formal de natureza orgânica no que concerne à entidade produtora da matéria legislativa, *in casu*, o Município. Restando, portanto, a análise da matéria sob a ótica da constitucionalidade formal subjetiva ou propriamente dita, isto é, da existência, ou não, de iniciativa reservada de órgão que compõe o ente para iniciar o processo legislativo, bem como da constitucionalidade material – conformidade com o texto constitucional.

Sobre a deflagração do processo legislativo, estabelece a regra contida no caput do art. 61, da Constituição Republicana, como regra:

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;

Ademais, 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 –

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



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

membro, em tema de processo legislativo, deve observância cogente à sistemática ditada pela Constituição Federal. Precedentes. III – Ação julgada procedente para declarar a constitucionalidade dos incisos III, VII, VIII, IX e X, e do parágrafo único do art. 77 da Constituição do Estado do Piauí.⁴

Por isso, em virtude do Princípio da Simetria, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul⁵ disciplina de forma idêntica a iniciativa do processo legislativo.

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

No mérito, portanto – compatibilidade material com a Magna Carta – veja-se o disposto na CRFB:

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:

I – os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;

(...)

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;

(...)

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;

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:

I – a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;

II – os requisitos para a investidura;

4 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.

5 Art. 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

III – as peculiaridades dos cargos

Diante disso, é sabido e consabido que a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público, bem como se sabe que os servidores são submetidos ao regime jurídico delimitado pelo ente público, no caso em tela, ao regime jurídico estatutário.

Ainda, conforme o célebre jurista Hely Lopes Meirelles:

"O regime jurídico dos servidores civis consubstancia os preceitos legais sobre a acessibilidade aos cargos públicos, a investidura em cargo efetivo (por concurso público) e em comissão, as nomeações para funções de confiança; os deveres e direitos dos servidores; a promoção e respectivos critérios; o sistema remuneratório (subsídios ou remuneração, envolvendo os vencimentos, com as especificações das vantagens de ordem pecuniária, os salários e as reposições pecuniárias); as penalidades e sua aplicação; o processo administrativo; e a aposentadoria."⁶

Sobre a possibilidade de haver alterações nas jornadas, licenças, direitos dos servidores estatutários, entre outros, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica no sentido de o servidor público não possuir direito adquirido à manutenção do regime jurídico, eis sua submissão e adesão à lei que o rege, estipulada esta de forma unilateral pelo Estado, norteado pelo interesse público. Cite-se decisões nessa toada:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO A REGIME JURÍDICO. LEGITIMIDADE DE ALTERAÇÃO DA FÓRMULA DE CÁLCULO DA REMUNERAÇÃO, DESDE QUE RESPEITADA A IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS. AGRAVO IMPROVIDO. I – A jurisprudência desta Corte firmou entendimento no sentido de que não há direito adquirido a regime jurídico, sendo legítima a alteração da fórmula de cálculo da remuneração, desde que não provoque decesso remuneratório. Precedentes. II – Agravo regimental improvido.⁷

III. Conclusão

Diante do todo exposto, respeitados os princípios constitucionais

⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 25^a ed. - São Paulo: Malheiros Editores, 2000. pp 377 e 387.

⁷ RE 591388 AgR, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 03/04/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO Dje-076 DIVULG 18-04-2012 PUBLIC 19-04-1012.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

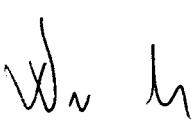
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

balizadores que envolvem a disciplina em tela, a Procuradoria opina pela Juridicidade⁸ da presente proposição, permitindo o prosseguimento do devido processo legislativo.

Finalmente, convém salientar que 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 art. 150, §7º, do Regimento Interno⁹.

É o parecer.

Novo Hamburgo, 21 de maio de 2019.


Wedner Lacerda
Procurador
OAB/RS n.º 95.106


Marcela Arti Silva
Procuradora-Geral
OAB/RS n.º 68.028

⁸ [...] Juridicidade é a conformidade ao Direito. 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. A juridicidade representa condição de admissibilidade da tramitação das proposições legislativas. 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. [...] - 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.

⁹ 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.