



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Parecer n° 28/2022.

Processo: PL 20/2022.

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

Assunto: Análise Jurídica do Projeto de Lei n.º 20/2022.

Autor: Chefe do Poder Executivo.

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO MUNICIPAL. EXAME DE JURIDICIDADE. PROJETO DE LEI DO PODER EXECUTIVO QUE ALTERA O QUADRO DAS FUNÇÕES GRATIFICADAS – FG. LEI MUNICIPAL 2.986/2017. UNIFICA AS FUNÇÕES DE DIRETOR. DIRETOR DE ESCOLA. JURIDICIDADE. INTERESSE LOCAL. RESERVA DE INICIATIVA RESPEITADA. COMPATIBILIDADE MATERIAL COM O TEXTO CONSTITUCIONAL ESTADUAL E FEDERAL.

I. Relatório

Cuida o presente parecer acerca do Exame de Juridicidade do Projeto de Lei n.º 20/2022, de autoria da Chefe do Poder Executivo, cujo teor visa a alterar a Lei Municipal n.º 2.986/2017, que altera os dispositivos que menciona da Lei Municipal n.º 334/2000, que instituiu o Plano de Classificação de Cargos e Funções no Serviço Público Municipal, e dá outras providências.

Ressalte-se que a presente proposição foi lida no expediente da sessão de 21 de março de 2022 e que, atendidos os requisitos regimentais, situa-se em



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

condições de análise. É o que basta relatar, dessarte passa-se a fundamentar.

II. Da Fundamentação

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 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 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

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

constitucionalidade, instituições, direitos e pessoas constitucionalmente protegidas, bem como do respeito às normas, os postulados², os fundamentos, os objetivos e os princípios constitucionais.

Sobre a constitucionalidade formal orgânica referente à proposição, 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 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.”*³

Cumprе sinalizar, pois, 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 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.”*⁴

Sendo assim, é flagrante que o objeto da proposição reveste-se de constitucionalidade formal de natureza orgânica, no que concerne à entidade

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

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



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

produtora da matéria legislativa, *in casu*, o Município. Restando, portanto, a análise da matéria versada sob a ótica da constitucionalidade formal subjetiva ou propriamente dita, isto é, da existência, ou não, de iniciativa privativa interna para a iniciação do projeto normativo, bem como da constitucionalidade material – conformidade com o texto constitucional.

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

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:

(...)

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

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 – 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.⁵

Por isso, em virtude do Princípio da Simetria, a Constituição do Estado do

5 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.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Rio Grande do Sul⁶ disciplina de forma idêntica a 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 com o texto constitucional.

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

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:

(...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

(...)

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;

Portanto, é nítida a competência conferida ao chefe do Poder Executivo para dispor sobre a organização e o funcionamento da máquina pública, através da ordenação administrativa dos órgãos e agentes públicos vinculados ao mencionado Poder.

Por fim, mas não menos importante, necessário se faz a demonstração na presente propositura do impacto orçamentário-financeiro, nos termos do art. 16 da Lei Complementar 101/2000, que não consta anexo ao projeto, devendo ser deliberado pela Comissão de Competitividade, Finanças, Orçamento, Economia e Planejamento – COFIN, quanto a referida análise.

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

[...]

II – disponham sobre:

(...)

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

III. Conclusão

Diante do todo exposto, a Procuradoria opina pela Juridicidade⁷ que envolve a presente proposição, permitindo o prosseguimento do devido processo legislativo.

Ainda, deve a Comissão de Competitividade, Finanças, Orçamento, Economia e Planejamento – COFIN, deliberar quanto a ausência de impacto orçamentário-financeiro.

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 art. 150, §7º, do Regimento Interno⁸.

Por derradeiro, contudo não menos importante, todo o arrazoado exposto até então trata-se de ato administrativo opinativo, isto é, s.m.j, de caráter técnico-opinativo. Nesse sentido é o entendimento do Pretório Excelso, que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito no MS nº 24.584-1.25⁹

É o expedito parecer, *sub censura*.

Novo Hamburgo, 22 de março de 2022.

7 “[...] 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.

8 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.

9 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.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Wedner Lacerda
Procurador
OAB/RS n.º 95.106

Deiuid Amaral da Luz
Procurador-Geral
OAB/RS n.º 95.241