



Câmara Municipal de Aracruz
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROCURADORIA

Processo Administrativo nº: 469/2022

Requerente: Prefeitura Municipal de Aracruz

Assunto: Projeto de Lei nº 065/2022

Parecer nº: 087/2022

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI. CRIA O AUXÍLIO UNIFORME PARA OS SERVIDORES OCUPANTES DO CARGO DE VIGIA. CONSTITUCIONALIDADE.

1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação desta Casa de Leis para que esta Procuradoria se manifeste-se sobre a constitucionalidade, legalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 065/2022, de autoria do senhor Prefeito Municipal, que institui “auxílio uniforme” para os servidores ocupantes do cargo efetivo de vigia.

É o que importa relatar.



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 elaborados pelos procuradores são meramente facultativos e não vinculantes**, posto que os parlamentares – através das Comissões Temáticas 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 Poder 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 qualquer norma federal ou estadual que trate 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 de o Município tem competência para legislar sobre a matéria.



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Nos termos do art. 39 da Carta da República, “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”.

Logo, a proposta está inserida na competência legislativa do Município, posto que trata da criação de verba indenizatória em favor de servidores públicos municipais.

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 Poder Executivo e à Mesa Diretora do Poder Legislativo, senão, vejamos:

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;

(...)

Art. 61. (...)

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

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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 dos Poderes Executivo e Legislativo, são de reprodução obrigatória 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, principalmente as relacionadas a estrutura do governo, forma de aquisição e exercício do poder, organização de seus órgãos e limites de sua própria atuação.

Veja que a Lei Orgânica Municipal tem previsão semelhante:

Art. 30 (...)

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



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

I - criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração;

(...)

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

Posto isto, considerando que a proposição pretende criar verba de natureza indenizatória para servidores públicos vinculados ao Poder Executivo, gerando despesas para aquele Poder, entendo que a matéria está incluída na iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 61, § 1º, II, “a” e “c”, da Constituição e do art. 30, Parágrafo Único, I e III, da Lei Orgânica Municipal.

5. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE

Como cediço, as indenizações são verbas pagas aos servidores públicos como forma de reparar os gastos realizados na prestação da atividade pública. Nesse sentido, a verba indenizatória não é acréscimo patrimonial, possuindo natureza meramente ressarcitória.

Nestes casos, o ente público deve repor o prejuízo causado ao servidor que despendeu recursos próprios para prestação de serviço público.

São exemplos de indenizações previstas no Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Aracruz (Lei Municipal nº 2.898/2006), dentre outras previstas nos Planos de Cargos, Salários e Vencimentos ou em leis esparsas, as diárias, as ajudas de custo, o auxílio transporte, etc.

O projeto de lei em epígrafe cria nova espécie de indenização, denominada “Auxílio Uniforme” para os servidores públicos efetivos ocupantes do cargo de vigia, para aquisição e manutenção de uniformes e complementos.

O senhor Prefeito justifica a iniciativa sob o argumento de que o uniforme permite personalizar a apresentação dos servidores vigias no segmento de atuação, conferindo maior segurança no desempenho peculiar de suas atribuições.



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Ademais, a referida verba indenizatória não é propriamente uma novidade no ordenamento jurídico pátrio, posto que outros Estados e Municípios já instituíram leis que asseguram aos servidores da área da segurança pública e afins, por exemplo, indenizações semelhantes, tal como o “auxílio fardamento”.

Não obstante, analisando o projeto, *s.m.j.*, não vislumbro incompatibilidade entre a matéria ora proposta e as regras/princípios estabelecidos na Constituição.

Isso porque a proposição não se relaciona com a restrição de direitos fundamentais, bem como não ataca o núcleo essencial de cláusula pétrea.

Não verifico, ademais, inobservância às regras e princípios, direitos e garantias, de caráter material, previstos na Carta Magna, em especial os prescritos em seu art. 5º. No mesmo sentido, a temática trazida não apresenta relação conflituosa com as normas de caráter material contidas na Constituição do Estado do Espírito Santo e na Lei Orgânica do Município de Aracruz.

Assim, é possível concluir que a proposição não viola a isonomia, o direito adquirido, o ato jurídico perfeito ou a coisa julgada. Neste diapasão, também não está caracterizado desvio de poder ou excesso de poder.

Posto isto, opino pela constitucionalidade da proposta.

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 Constituição Federal estabeleceu, no Parágrafo Único do art. 59, a necessidade da edição de lei complementar sobre a elaboração, a alteração, a redação e a consolidação das leis. A LC nº 95/98, atendeu essa determinação de estabelecer diretrizes para a organização do ordenamento jurídico. Analisando os autos, verifico que a proposição está em conformidade a referida norma.



Câmara Municipal de Aracruz
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

8. CONCLUSÃO

Ante o exposto, nos termos da fundamentação supra, entendo que o Projeto de Lei nº 065/2022, de autoria do chefe do Poder Executivo, está em conformidade com o ordenamento jurídico.

Assim, opino pela CONSTITUCIONALIDADE/LEGALIDADE da proposta.
É o parecer, à superior consideração.

Aracruz/ES, 22 de agosto de 2022.

MAURÍCIO XAVIER NASCIMENTO

Procurador – mat. 015237

OAB/ES 14.760